

Rekenkameronderzoek

Subsidiebeleid Gemeente

Zaltbommel

12 september 2025

Rekenkamer Zaltbommel:

- Karin van den Berg
- Pieter Buisman
- Reina Spit

Onderzoekers Unravelling:

- Marion Mulaji
- Miriam Dorigo

Inhoud

1. Inleiding.....	3
1.1 Achtergrond	3
1.2 Doel, onderzoeksvragen en normenkader	3
1.3 Onderzoeksmethodiek	3
1.4 Leeswijzer	4
2. Beleid.....	5
2.1 Het subsidiebeleid van gemeente Zaltbommel	5
2.2 De subsidieregelingen	9
2.3 Bevindingen.....	19
3. Uitvoering.....	20
3.1 Selectie, toekenning en afwijzing.....	20
3.2 Sturing op doelen, <i>output</i> en <i>outcome</i>	24
3.3 Verantwoording en monitoring	26
3.4 Bevindingen.....	27
4. Doeltreffendheid en doelmatigheid.....	28
4.1 Inkoop of subsidie	28
4.2 Toegankelijk, samenhangend subsidiebeleid.....	28
4.3 Transparantie, gelijke behandeling en incidentele subsidies	30
4.4 Doeltreffendheid en maatschappelijke impact.....	34
4.5 Bevindingen.....	36
5. De rol van de gemeenteraad.....	37
5.1 Kaderstellen.....	37
5.2 Controleren	37
5.3 Informatievoorziening aan de raad	38
5.4 Bevindingen.....	39
6. Beantwoording onderzoeksvragen	40
Bijlage 1. Onderzoeksvragen en normenkader.....	41
Bijlage 2. Geraadpleegde personen.....	42
Bijlage 3. Aard van het instrument subsidie	43

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Gemeenten hebben de mogelijkheid en verantwoordelijkheid om voorzieningen te bekostigen die bijdragen aan het welzijn van hun inwoners. Eén van de instrumenten die zij daarvoor inzetten, is het verstrekken van subsidies aan organisaties, initiatieven of inwoners. Met subsidies ondersteunen gemeenten onder andere activiteiten op het gebied van welzijn, jeugd, cultuur, sport, participatie en gezondheid. Gemeenten hebben beleidsvrijheid in de inrichting van hun subsidiestelsel en stellen eigen voorwaarden en procedures op. In de praktijk betekent dit dat zij bepalen aan welke doelen of doelgroepen middelen worden toegekend, welke resultaten zij verwachten en op welke wijze verantwoording wordt afgelegd. Op die manier sturen gemeenten via subsidies op maatschappelijke effecten in de lokale samenleving.

De Rekenkamer van de gemeente Zaltbommel heeft besloten een onderzoek in te stellen naar het subsidiebeleid van de gemeente. De keuze voor dit onderwerp komt voort uit de gesprekken die de rekenkamer met de verschillende fracties uit de raad heeft gevoerd, en nader overleg met de klankbordgroep.

Het onderzoek is door onderzoeksbureau Unravelling uitgevoerd in de eerste helft van 2025.

1.2 Doel, onderzoeksvragen en normenkader

De rekenkamer hoopt met dit onderzoek vanuit haar specifieke opdracht en verantwoordelijkheid een bijdrage te leveren aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijke subsidiebeleid. En heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

In hoeverre is het subsidiebeleid van de gemeente Zaltbommel zodanig opgesteld dat subsidies bijdragen aan beleidsdoelen (doeltreffend), hoe zorgt de gemeente dat de ingezette middelen in verhouding staan tot de resultaten (doelmatig), en hoe werkt het subsidiebeleid in de praktijk?

De deelvragen en de daarbij behorende normen zijn opgenomen in bijlage 1.

1.3 Onderzoeksmethodiek

Dit onderzoek is afgebakend tot de negen subsidieregelingen van de gemeente Zaltbommel die voortkomen uit de Algemene subsidieverordening gemeente Zaltbommel 2022¹. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in twee fasen: in fase 1 is het algemene en domein specifieke subsidiebeleid geanalyseerd en in fase 2 is verdiepend casusonderzoek uitgevoerd naar vier subsidieregelingen, te weten Sociale Basis, Dorpshuizen, Goed idee, doe er iets mee, en Ontmoetingsactiviteiten.

Daarbij zijn zowel de Kadernota subsidiebeleid 2022–2025² (hierna ‘de Kadernota’) als specifieke beleidsregels per domein onderzocht. Er is geanalyseerd welke wettelijke en beleidsmatige kaders bestaan, welke beleidsdoelen daarin zijn opgenomen en hoe deze zich vertalen naar de uitvoering via subsidieregelingen. Tevens is per regeling gekeken naar de wijze van monitoring en verantwoording, en of deze activiteitgericht dan wel resultaatgericht is opgezet. In deze fase heeft Unravelling gesprekken gevoerd met:

- Beleidsmedewerker(s) overkoepelend subsidiebeleid;
- Beleids- en uitvoeringsmedewerkers opvoedondersteuning en participatie, en

¹ Gemeente Zaltbommel, [Algemene subsidieverordening gemeente Zaltbommel 2022](#), mei 2021.

² Gemeente Zaltbommel, Kadernota subsidiebeleid 2022–2025, 2022.

- Beleids- en uitvoeringsmedewerkers cultuur, dorpshuizen en sport.

Aan het einde van fase 1 heeft Unravelling de voorlopige bevindingen gepresenteerd aan de gemeenteraad. Op basis van dit gesprek, aangevuld met vragen vanuit de raad, heeft de rekenkamer een selectie gemaakt van regelingen die in fase 2 nader zijn onderzocht via casusonderzoek. Deze casussen vormen een verdiepend onderdeel van het onderzoek, met als doel de onderzoeksvragen te beantwoorden en nader in te gaan op thema's die in fase 1 naar voren zijn gekomen. De casusstudies behelzen de volgende subsidieregelingen:

- Sociale Basis, met name de deelregeling jeugd;
- Cultuur;
- Goed idee, doe er iets mee en Ontmoetingsactiviteiten;
- Dorpshuizen.

In fase 2 heeft Unravelling gesprekken gevoerd met ambtenaren die betrokken zijn bij de subsidieregelingen, de verantwoordelijke wethouders, evenals met ontvangers van de subsidies. Daarnaast zijn de subsidieaanvragen, beschikkingen en beschikbare gegevens over monitoring en evaluatie bestudeerd.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is het beleid opgenomen en worden de negen regelingen besproken. In hoofdstuk 3 komt de uitvoering van het beleid aan bod en wordt nader ingezoomd op selectiecriteria, de sturing op doelen, *output* en *outcome* en de verantwoording en monitoring. Hoofdstuk 4 bevat een analyse van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid en hoofdstuk 5 komt de rol van de raad aan bod.

In bijlage 1 zijn alle onderzoeksvragen en het normenkader opgenomen, bijlage 2 is een lijst van de geraadpleegde personen en bijlage 3 geeft meer inzicht in de aard van het beleidsinstrument subsidie.

2. Beleid

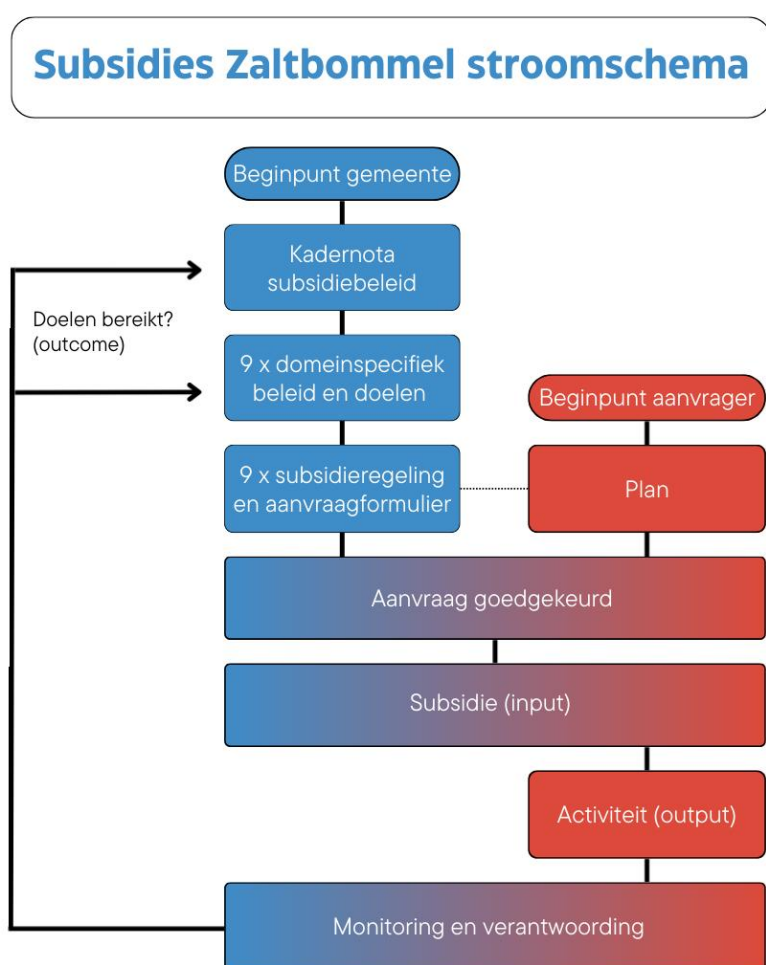
In dit hoofdstuk staan het beleid en de subsidieregelingen centraal.

Toelichting op termen

In dit rapport maken we onderscheid tussen de volgende elementen:

- **beleidsdoelen** – wat de gemeente op hoofdlijnen wil bereiken, soms aangevuld met subdoelen;
- **activiteiten (output)** – de concrete handelingen of prestaties die worden uitgevoerd;
- **beoogde resultaten (outcome)** – het effect dat de gemeente met deze activiteiten wil bereiken;
- **indicatoren** – meetinstrumenten waarmee wordt vastgesteld in hoeverre de gestelde doelen zijn behaald.

2.1 Het subsidiebeleid van gemeente Zaltbommel



Figuur 1: Stroomschema subsidiebeleid gemeente Zaltbommel 2022 – 2025.

Kadernota subsidiebeleid 2022-2025

De gemeente Zaltbommel beschouwt een subsidie als een belangrijk beleidsinstrument om maatschappelijke doelen te realiseren. Subsidies ondersteunen activiteiten die bijdragen aan het algemeen belang, maar die zonder financiële steun lastig tot stand zouden komen. In de Kadernota zijn visies ten aanzien van de verschillende beleidsvelden uitgewerkt tot een zogenoemde

‘activiteitgerichte benadering’. Daarbij staat centraal het subsidiëren van activiteiten (*output*) die moeten bijdragen aan gemeentelijke beleidsdoelen (*outcome*).³ Deze activiteitgerichte benadering is schematisch weergegeven in bovenstaande figuur. In de Kadernota komen elf duidelijke uitgangspunten naar voren:

- **Samenhang tussen beleid en subsidies:** Het subsidiebeleid moet een vertaling zijn van inhoudelijke beleidskaders van de gemeente. Subsidies moeten aantoonbaar bijdragen aan gemeentelijke beleidsdoelstellingen.
- **Sturing op hoofdlijnen:** De gemeente bepaalt doelen, criteria en randvoorwaarden; organisaties voeren uit en verantwoorden.
- **Eenduidigheid en transparantie:** Met het oog op rechtmatigheid is het belangrijk om subsidies op een eenduidige en transparante wijze te verstrekken. Subsidieaanvragen voor vergelijkbare activiteiten worden op een gelijke wijze beoordeeld.
- **Lokale relevantie en toegankelijkheid:** De activiteit moet gericht zijn op inwoners van Zaltbommel, minimaal 25 lokale deelnemers hebben, openbaar toegankelijk zijn en mag geen politieke of religieuze boodschap uitdragen. Daarnaast moet sprake zijn van aantoonbare meerwaarde ten opzichte van het bestaande aanbod.
- **Geen winstoogmerk:** Organisaties met een winstoogmerk komen niet voor een subsidie in aanmerking. Daarnaast moeten aanvragers aantonen dat subsidie noodzakelijk is voor het verrichten van de activiteiten. “[...] *De gemeente hanteert sinds 2010 de volgende richtlijn: als het vrij besteedbaar eigen vermogen de laatste drie jaren 200% of meer bedraagt dan de te verlenen subsidie, wordt de subsidieaanvraag geweigerd.*”
- **Verplichte co-financiering organisaties:** Minstens 50% van de kosten moet uit andere bronnen dan gemeentelijke subsidie komen.
- **Onderscheid professioneel vs. vrijwilligerswerk:** Voor professionele organisaties gelden zwaardere eisen dan voor vrijwilligersinitiatieven, vanwege de specifieke taken die zij uitvoeren binnen het gemeentelijk beleid.
- **Proportionele lasten:** Administratieve eisen zijn afgestemd op de hoogte van de subsidie. De gemeente maakt, conform het VNG-model, onderscheid tussen drie categorieën subsidies, te weten: subsidies tot € 5.000, subsidies van € 5.000 tot € 50.000 en subsidies vanaf € 50.000. Hoe hoger de subsidie, des te hoger de eisen die gesteld worden aan verantwoording.
- **Meerjarige subsidies:** structurele activiteiten worden waar mogelijk meerjarig gesubsidieerd om de administratieve lasten in te perken.
- **Beperkte reservevorming toegestaan:** Jaarlijkse subsidieontvangers mogen een exploitatieoverschot deels inzetten voor een weerstandsreserve (max. 10% van het subsidiebedrag), mits aan de verplichtingen is voldaan en de activiteiten naar tevredenheid zijn uitgevoerd.
- **Overgangsregeling bij beleidswijziging:** Bij structurele subsidiewijzigingen krijgen langdurige subsidieontvangers een redelijke afbouwtermijn (meestal drie jaar) om zich aan te passen aan het nieuwe beleid.

De elf uitgangspunten vormen de algemene richtlijnen voor het subsidiebeleid. Als daar aanleiding voor is, kan de gemeente bij specifieke regelingen of beschikkingen gemotiveerd afwijken van deze uitgangspunten. Hoe de gemeente hier in de praktijk mee omgaat bespreken we in paragraaf 3.1.

2.1.2 Beleidskaders en streefbeelden sociaal domein

De gemeente Zaltbommel heeft haar maatschappelijke ambities vastgelegd in de *Beleidsnota Samenleving 2021-2025* (beleidsnota). In de beleidsnota noemt de gemeente thema's als inclusie,

³Kadernota subsidiebeleid gemeente Zaltbommel 2022-2025.

participatie, preventie en het versterken van de sociale basis.⁴ Dit vormt, samen met de Kadernota, de kapstok voor het subsidiestelsel.

De gemeente beschrijft in de beleidsnota dat zij wil toewerken naar een samenleving waarin inwoners elkaar meer helpen, meer mee kunnen doen en zodoende minder snel op professionele zorg zijn aangewezen. Het accent is daarmee verschoven van vooral curatief ingrijpen naar het versterken van veerkracht en zelfredzaamheid, met het streven om aan het einde van deze beleidsperiode in 2025 een stevigere sociale basis en meer samenhang tussen partners en voorzieningen te hebben gerealiseerd. In de beleidsnota worden vier overkoepelende streefbeelden genoemd die richting geven aan gemeentelijke inzet op maatschappelijke thema's in het sociaal domein:

- **Iedereen doet mee** – inwoners nemen actief deel aan de samenleving, ongeacht hun achtergrond of beperking.
- **Iedereen is gezond en leeft gezond** – er wordt ingezet op een gezonde leefstijl en preventie.
- **Iedereen is zelfredzaam** – mensen worden gestimuleerd om hun leven zelfstandig in te richten, met passende ondersteuning waar nodig.
- **Iedereen groeit veilig op** – kinderen en jongeren krijgen de kans om veilig, gezond en kansrijk op te groeien.⁵

Naast de streefpunten in de beleidsnota zijn er enkele domein specifieke beleidsdocumenten. Hierin heeft de gemeente haar ambities per beleidsveld uitgewerkt, waarbij de bijbehorende subsidieregelingen moeten bijdragen aan het realiseren van die ambities. Het *Beleidsplan Mantelzorgbeleid 2020–2024* is bijvoorbeeld gericht op het ondersteunen van mantelzorgers. De *Lokale Inclusie Agenda* (2021) bevordert toegankelijkheid en gelijkwaardige deelname aan de samenleving voor inwoners met een beperking, en in het *Accommodatiebeleid Zaltbommel* (2023) wordt gestuurd op doelmatig gebruik en ondersteuning van maatschappelijk vastgoed, zoals dorpshuizen en sportaccommodaties.

Tot slot zijn er documenten zoals het *Sportakkoord* en de *Cultuurvisie* die richtinggevend zijn op hun eigen terrein. Het Sportakkoord bevat ambities die zijn vastgelegd in samenwerking met lokale partners, maar is geen vastgesteld beleid. De Cultuurvisie beschrijft uitgangspunten voor cultuurparticipatie, maar kent geen status als beleidskader.

2.1.3 De algemene subsidieverordening (Asv)

Informatie over het subsidiestelsel van de gemeente Zaltbommel is terug te vinden in verschillende beleidsdocumenten, zoals de Kadernota, de beleidsnota Samenleving, maar ook in beleid specifieke documenten als het Sportakkoord en de Cultuurvisie *Verder ontwikkelen: Cultuur met aandacht, toegankelijkheid en verbinding*. Hoewel een onderliggend samenhangend beleidsdocument ontbreekt, bieden deze documenten inzicht in het subsidiebeleid van de gemeente Zaltbommel.

De *Algemene subsidieverordening gemeente Zaltbommel 2022* (Asv) vormt het fundament van het subsidiestelsel. De gemeenteraad heeft met het vaststellen van deze verordening de algemene (beleidsmatige) kaders bepaald voor subsidiëring, waaronder uitgangspunten als doelgerichtheid, transparantie en financiële beheersbaarheid. De uitvoering van het subsidiebeleid is vervolgens gemandateerd aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college).

De Asv schrijft onder meer voor dat subsidieaanvragen aantoonbaar moeten bijdragen aan gemeentelijke beleidsdoelen en dat iedere aanvraag gekoppeld moet zijn aan een vastgesteld subsidieplafond. Dit biedt niet alleen inhoudelijke richting, maar maakt ook financiële sturing

⁴ Beleidsnota Samenleving 2021-2025.

⁵ Beleidsnota Samenleving 2021-2025.

mogelijk. Verder bepaalt de verordening welke gegevens subsidieaanvragers moeten aanleveren, hoe de verantwoording plaatsvindt en onder welke omstandigheden het college subsidies kan weigeren. Ook is opgenomen dat aan subsidies aanvullende verplichtingen kunnen worden verbonden, zoals het opbouwen van een bescheiden financiële reserve.

De ASV bevat hoofdlijnen en wordt inhoudelijk uitgewerkt in negen onderliggende subsidieregelingen. Deze regelingen, die in hoofdstuk 3 uitvoerig worden behandeld, omvatten per beleidsterrein de specifieke doelen, doelgroepen, voorwaarden en indieningsprocedures. Samen zorgen de ASV en de regelingen voor een gestructureerd en uitvoerbaar subsidiebeleid dat aansluit op de beleidsambities van de gemeente.

De subsidieaanvraag en verantwoording

Subsidies bij de gemeente Zaltbommel moeten tijdig worden aangevraagd. Op de website van de gemeente Zaltbommel is informatie te vinden over het aanvragen van subsidies en over de verschillende subsidieregelingen. Inwoners en organisaties kunnen via de pagina 'subsidies' inzicht krijgen in de verschillende subsidieregelingen. Voor iedere regeling zijn aparte documenten beschikbaar waarin de doelgroep, activiteiten en meer zijn beschreven. Subsidieaanvragen kunnen digitaal worden ingediend via DigiD of *eHerkenning*. Voor reguliere subsidies geldt een uiterste aanvraagdatum van 1 juni van het voorafgaande jaar, terwijl voor incidentele subsidies – zoals binnen de regeling 'Goed idee, doe er iets mee' – aanvragen gedurende het hele jaar mogelijk zijn.

Ook publiceert de gemeente jaarlijks een subsidieregister om transparantie over de besteding van middelen te waarborgen. De gemeente biedt via haar website basisinformatie over subsidieregelingen aan. Tegelijkertijd komt uit gesprekken naar voren dat er ruimte is voor verbetering op het gebied van samenhang en volledigheid van het subsidiebeheer, het verkrijgen van beter inzicht in verstrekte subsidies en het toegankelijker maken van informatie voor (nieuwe) aanvragers. Hierover meer in hoofdstuk 4.

Verder stelt de Kadernota duidelijke eisen aan subsidieaanvragen. Zo dienen de activiteiten gericht te zijn op inwoners van Zaltbommel. Tevens moet er sprake zijn van minimaal 25 inwoners die deelnemen aan de activiteit. Ook wordt een redelijke eigen bijdrage van deelnemers verwacht. Organisaties moeten ook aantonen dat zij niet voldoende eigen middelen hebben om de activiteit zelfstandig te financieren. Tot slot moeten organisaties minimaal 50% van de benodigde middelen uit andere bronnen genereren (bijvoorbeeld deelnemersbijdragen, fondsen of sponsoring). Hoe daarmee in de praktijk wordt omgegaan komt aan bod in paragraaf 4.1.

De verantwoording van subsidies is afhankelijk van de hoogte van het toegekende bedrag.

- Bij subsidies tot € 5.000 is een eenvoudige verantwoording voldoende.
- Bij subsidies tussen € 5.000 en € 50.000 wordt een inhoudelijk verslag verwacht.
- Bij subsidies vanaf € 50.000 gelden uitgebreidere verantwoordingsverplichtingen, inclusief een inhoudelijke evaluatie van de bereikte doelen.

Zoals hierboven is aangegeven is bij subsidies tot € 5.000 doorgaans een beperkte verantwoording voldoende. In de praktijk betreft dit een korte toelichting op of vermelding van de activiteiten, zonder structurele rapportage of cijfermatige onderbouwing. Voor subsidies tussen € 5.000 en € 50.000 wordt van subsidieontvangers een jaarlijks inhoudelijk verslag verwacht. Hierin worden de uitgevoerde activiteiten beschreven, vaak aangevuld met informatie over het bereik, zoals het aantal deelnemers of type begeleiding. De jaarverslagen zijn overwegend kwalitatief van aard, soms aangevuld met eenvoudige kwantitatieve gegevens zoals urenspecificaties of deelnemersaantallen.

Bij subsidies vanaf € 50.000 wordt een uitgebreidere verantwoording verlangd. Ontvangers leveren jaarverslag of een eindrapportage aan, waarin zowel de inhoudelijke prestaties als financiële inzet worden toegelicht. Deze verantwoording bevat doorgaans tabellen met deelnemersaantallen,

urenverantwoording, doelgroepen en locaties, aangevuld met reflecties op de bereikte doelen. In sommige gevallen wordt hierbij ook een accountantsverklaring over de totale jaarrekening toegevoegd.

2.2 De subsidieregelingen

2.2.1 Sociale Basis

	Opvoed- en opgroei- activiteiten	Educatie- activiteiten;	Welzijnsactiviteiten + buurtsport- /cultuurcoaches	Collectieve preventie- activiteiten	Minima- activiteiten
Deelplafond	€700.000,-	€494.000,-	€680.000,-	€72.500,-	€55.000,-
Totaal aangevraagd bedrag 2024	€917.094,-	€599.767,-	€1.017.324,-	€81.393,-	€89.590,-
Totaal toegekend bedrag 2024	€854.844,-	€572.575,-	€886.203,-	€78.302,-	€85.590,-
Aantal aanvragers (+1 onb.)	3	5	3	3	3
Aantal (gedeeltelijk) afgewezen aanvragen	2	1	3	1	2
Inschrijvingstype	Gesloten	Formeel open, in praktijk Ypse	Open		

Tabel 1: Overzicht aanvragen en toekenningen Sociale Basis 2024. *De aanvraag van € 4.500 en toekenning van € 3.000 voor Stichting Scouting St. Martinus ontbreken in dit overzicht.

De subsidieregeling Sociale Basis heeft als doel het bevorderen van de sociale samenhang, de zelfredzaamheid, de participatie en de kwaliteit van leven van inwoners van de gemeente Zaltbommel. Deze regeling ondersteunt activiteiten die bijdragen aan een veilige, gezonde en kansrijke ontwikkeling van kinderen, en biedt ondersteuning aan opvoeders. Daarnaast stimuleert de regeling dat inwoners zich persoonlijk kunnen ontwikkelen en actief deelnemen aan de samenleving. Verder draagt de regeling bij aan het bevorderen van sport- en cultuurparticipatie door inzet van buurtsport- en cultuurcoaches, én aan het voorkomen van schulden en armoede, met specifieke aandacht voor het vergroten van participatie onder inwoners uit gezinnen met een laag inkomen.

De regeling kent vijf deelgebieden, met daarbij de volgende hoofddoelen.

1. **Opvoed- en opgroeiactiviteiten:** kinderen groeien veilig, gezond en kansrijk op en opvoeders worden ondersteund waar nodig;
2. **Educatie (waaronder bibliotheekwerk):** inwoners worden gestimuleerd om zich persoonlijk te ontwikkelen zodat ze actief kunnen deelnemen aan de samenleving;
3. **Welzijnsactiviteiten:** inwoners hebben een zinvolle daginvulling, betekenisvolle sociale contacten en zetten zich in voor de samenleving en elkaar;
4. **Buurtsport- en cultuurcoaches:** het bevorderen van de sportparticipatie, gezondheid en cultuurparticipatie door buurtsport- en cultuurcoaches, en
5. **Activiteiten gericht op minima:** het voorkomen van schulden en armoede en het vergroten van participatie van inwoners uit gezinnen met een laag inkomen.

Activiteiten en doelen

Binnen elk deelgebied zijn subsidiabele activiteiten ondergebracht die zijn gekoppeld aan doelstellingen op hoofdlijnen. Zo valt onder opvoed- en opgroeiactiviteiten bijvoorbeeld “het uitvoeren van de jeugdgezondheidszorg (JGZ) [...], het uitvoeren van het Rijksvaccinatieprogramma (RVP) en de toeleiding van doelgroepkinderen naar Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE).”⁶ Ook

⁶ Subsidieregeling Sociale Basis gemeente Zaltbommel 2024.

de ondersteuning van opvoeders en kinderen met een hulpvraag, en het stimuleren van sociale ontwikkeling bij jongeren en het begeleiden van jongeren naar volwassenheid en actief burgerschap, maken deel uit van het pakket activiteiten voor deze regeling. Verder is het deelgebied educatie gericht op taal- en leesbevordering, digitale vaardigheidstrainingen en bijeenkomsten voor persoonlijke ontwikkeling.

Bij welzijn gaat het daarnaast om het verminderen van eenzaamheid en vergroten van zelfredzaamheid, bijvoorbeeld via ontmoetingsactiviteiten, vrijwilligersprojecten of mantelzorgondersteuning. Verder organiseren buurtsport- en cultuurcoaches sportlessen op scholen, wijkspordagen en culturele workshops. Het deelgebied minima is tot slot gericht op armoedepreventie en participatie, zoals het uitdelen van voedselpakketten of hulp bij financiële zelfredzaamheid.⁷

Doelgroep

De subsidieregeling Sociale Basis is gericht op maatschappelijke organisaties en instellingen die actief zijn op het gebied van welzijn, opvoeding, educatie en ondersteuning van minima. Voorbeelden zijn Santé Partners (JGZ), de Bibliotheek Zaltbommel en Stichting Welzijn Bommelerwaard, met wie de gemeente vaak al langdurige subsidierelaties onderhoudt.

Subsidieplafond

Het totale subsidieplafond voor Sociale Basis is € 2.001.500,-, verdeeld over vijf deelplafonds. Dit voorkomt bijvoorbeeld dat sport- en cultuurcoaches ten koste gaan van opvoedondersteuning of armoedebelid.

Verantwoording en toetsing

Binnen de regeling Sociale Basis kent de Jeugdgezondheidszorg (JGZ) de kenmerken van een inkooprelatie, al is deze formeel als subsidie vormgegeven (zie paragraaf 4.1). De verantwoording bestaat daarom vooral uit het rapporteren van productieaantallen, zoals vaccinaties en contactmomenten, in lijn met landelijke normen. De nadruk ligt daarmee op het naleven van wettelijke taken, eerder dan op het behalen van gemeentelijke beleidsdoelen. Voor de overige deelregelingen binnen de Sociale Basis leveren organisaties jaarlijks een inhoudelijke en financiële verantwoording aan; in lijn met het bovengenoemde VNG-model. De subsidieregeling bevat weliswaar doelstellingen, maar geen meetbare indicatoren of resultaatsafspraken. Dit betekent dat de rapportages vooral bestaan uit beschrijvingen van uitgevoerde activiteiten en bereik. Waar beschikbaar worden ook aantallen deelnemers of uren benoemd, maar metingen ontbreken. Kwalitatieve informatie – zoals citaten van deelnemers of terugblikken van uitvoerders – wordt tevens meegenomen in de jaarstukken, maar is voornamelijk illustratief van aard. Hierdoor bieden de jaarstukken wel inzicht in de uitvoering, maar geven ze beperkt houvast voor het beoordelen van structurele impact.

Bijzonderheden

De regeling omvat zowel structurele taken (zoals jeugdgezondheidszorg en bibliotheekwerk) als kleinschalige, preventieve of innovatieve initiatieven. Deze diversiteit vraagt om gedifferentieerde toetsing, verantwoording en beleidsmatige begeleiding. Hierover meer in paragraaf 3.2 en 3.3.

De subsidierelaties zijn historisch gegroeid en gebaseerd op wederzijds vertrouwen. Dit zorgt voor stabiliteit, maar belemmert de instroom van nieuwe partijen. Volgens de ambtelijke organisatie ontbreekt een afbouwmechanisme voor relaties die niet langer maatschappelijk rendabel zijn. Het historische karakter maakt het lastig om het gesprek hierover aan te gaan. Door de gesloten opzet is er beperkte ruimte voor nieuwe aanbieders, wat innovatie en maatwerk kan belemmeren. Tegelijkertijd vraagt het sociaal domein om flexibiliteit, bijvoorbeeld bij opkomende doelgroepen of nieuwe preventiemethoden. Hierover meer in paragraaf 4.2.

⁷ Subsidieregeling Sociale Basis gemeente Zaltbommel 2024.

Tenslotte neemt de druk op het beschikbare budget toe, doordat succesvolle initiatieven structurele financiering vragen, terwijl minder succesvolle initiatieven niet of te laat worden afgebouwd. Tegelijkertijd groeit de behoefte aan meer overzicht, transparantie en professioneel beheer van deze brede regeling. Hierover meer in paragraaf 4.3.

2.2.2 Cultuur

Cultuur	Muziek- onderwijs	Culturele activiteiten, Samenwerking en niet- commerciële activiteiten	Podium- kunsten	Musea (beheer en exploitatie)	Cultuur- historische tradities
Activiteit					
Deelplafond	€ 20.000	€ 40.000	€ 162.500	€ 80.000	€ 10.500
Totaal aanvragen 2024	11	8	1	1	2
Aantal (gedeeltelijk) afgewezen aanvragen	9*		n.v.t	1	n.v.t
Totaal aangevraagde bedragen (2024)	€ 56.980		€ 162.000	€ 80.000	€ 10.077
Toegekende bedragen (2024)	€ 51.440		€ 162.000	€ 79.470	€ 10.077
Inschrijvingstype	Open	Open	Gesloten	Gesloten	Gesloten

Tabel 2: Overzicht aanvragen en toekenningen Cultuur 2024. Gegevens over de eerste twee deelregelingen ontbreken; voor amateurkunstverenigingen is € 56.980 aangevraagd en € 51.440 toegekend. *Gedeeltelijk afgewezen betekent dat er minder is toegekend dan aangevraagd.

De subsidieregeling Cultuur is bedoeld om cultuurparticipatie, talentontwikkeling en sociale cohesie in de volle breedte van de gemeente te versterken. Dit sluit aan op de speerpunten in de cultuurvisie waarin “co-creatie” centraal staat: cultuur moet groeien uit samenwerking tussen culturele makers, publiek en gemeente.⁸ In de subsidieregeling Cultuur wordt niet expliciet benoemd welke concrete doelen met de subsidie bereikt moeten worden. Hoewel in de inleiding van de subsidieregeling wordt vermeld dat “het gemeentebestuur de cultuurparticipatie wil bevorderen door het verstrekken van subsidies voor activiteiten die daaraan bijdragen”, ontbreken uitgewerkte doelstellingen. Deze zijn vooral te herleiden uit de omschrijving van subsidiabele activiteiten en de beoogde doelgroepen.

Activiteiten

De subsidieregeling Cultuur biedt ruimte aan een breed scala aan activiteiten die samen bijdragen aan cultuurparticipatie, talentontwikkeling en sociale samenhang in de gemeente. Zo komen in aanmerking voor subsidie:

- het verzorgen van muziekonderwijs voor jeugdleden van lokale verenigingen,
- het laten kennismaken met en actief deelnemen aan culturele activiteiten, zoals optredens en producties door zang-, dans-, muziek- en toneelverenigingen,
- het uitvoeren van samenwerkingsprojecten, binnen het culturele veld of in combinatie met andere sectoren zoals onderwijs en zorg,
- het organiseren van niet-commerciële evenementen die toegankelijk zijn voor een breed publiek,
- het programmeren van podiumkunsten via het cultuurcluster De Poortერი, en het beheren, exploiteren en toegankelijk maken van musea en cultuurhistorisch erfgoed.

Door deze activiteiten te ondersteunen, wil de gemeente niet alleen het culturele aanbod in stand houden en versterken, maar ook bijdragen aan persoonlijke ontwikkeling, meer sociale verbinding en het profileren van Zaltbommel als een gemeente met een rijk cultureel leven.

⁸ Verder ontwikkelen Cultuur met aandacht, toegankelijkheid en verbinding, Gemeente Zaltbommel, 2023.

Doelgroep

De regeling is gericht op culturele organisaties, verenigingen en stichtingen op het gebied van podiumkunsten, muziek, dans, theater, beeldende kunsten en erfgoed. Grote ontvangers zijn het Cultuurcluster (de Poorterie) voor podiumkunsten en het Stadsasteel als museum. Maar ook lokale zang-, dans- en toneelverenigingen kunnen subsidie aanvragen. Specifiek voor samenwerkingsprojecten en voor niet-commerciële evenementen is er ruimte voor diverse aanvragers. De andere deelgebieden zijn in eerste instantie toebedeeld aan specifieke partners.

Subsidieplafond

Het subsidieplafond is € 313.000,- per jaar, verdeeld over vijf deelplafonds. In de subsidieregeling zelf staat overigens dat dit €308.000,- zou zijn, maar de opgetelde deelbedragen zijn €313.000,-. De opsplitsing in deelbedragen voorkomt dat bijvoorbeeld podiumprogrammering het hele budget opslokt. Er is geen automatische indexering, maar de gemeente kan overschotten binnen de deelplafonds doorschuiven naar andere categorieën.

Verantwoording en toetsing

Binnen de subsidieregeling Cultuur wordt verantwoording op verschillende manieren ingevuld, afhankelijk van de aard en omvang van de organisatie. Grote instellingen, zoals De Poorterie en musea, worden geacht jaarlijks inhoudelijk en financieel te rapporteren. Zij doen dat op basis van concrete prestatie-eisen die in de regeling zijn opgenomen, zoals het aantal voorstellingen, bezoekers (minimaal 15.000 in het geval van De Poorterie), samenwerkingen en educatief aanbod. De verantwoording is hier grotendeels kwantitatief van aard, met duidelijke aantallen en productiegegevens. Voor kleinere culturele initiatieven is de verantwoording minder strak afgebakend. Zij volstaan doorgaans met een kwalitatieve terugblik op activiteiten, bijvoorbeeld in de vorm van een kort verslag. In deze gevallen ligt de nadruk op beleving, lokale betrokkenheid en signalen uit het netwerk. Deze vorm van verantwoording sluit aan bij de co-creatieve insteek van de Cultuurvisie, maar maakt het moeilijker om de maatschappelijke impact eenduidig te duiden of te vergelijken.

Bijzonderheden

Verder is de subsidierelatie met Stichting Cultuurcluster veelzijdig, want de relatie omvat zowel concrete *output* (zoals theaterprogrammering) als bredere maatschappelijke doelen (*outcome*). De cultuurmakelaar fungeert hierbij als brug tussen beleid en praktijk. De focus verschuift daarmee van programmering binnen één gebouw naar cultuurontwikkeling in de hele gemeente.

Suggesties toekomst

De ambtelijke organisatie geeft aan dat de regeling in de toekomst meer ruimte moet bieden aan innovatieve en maatschappelijke initiatieven, en nauwer moet aansluiten bij andere domeinen zoals welzijn. Het gesprek over openstelling van de subsidie voor nieuwe spelers blijft daarbij belangrijk.

2.2.3 Sport

Subsidieregeling	Sport
(Deel)plafond	€ 96.350
Totaal aangevraagd bedrag 2024	€ 100.243
Totaal toegekend bedrag 2024	€ 93.470
Aantal aanvragers	17
Aantal (gedeeltelijk) afgewezen aanvragen	6
Inschrijvingstype	open

Tabel 3: Overzicht aanvragen en toekenningen Sport 2024.

Doelen en activiteiten

De gemeente Zaltbommel wil met de subsidieregeling 'Sport' de sportdeelname van haar inwoners bevorderen.⁹ Deze doelstelling is breed en algemeen geformuleerd, maar in de praktijk gericht op twee concrete activiteiten die sportdeelname moeten stimuleren. Ten eerste ontvangen sportverenigingen een bijdrage per jeugdlid, om hen te ondersteunen bij het stimuleren van sportdeelname onder jeugdigen. Ten tweede kunnen verenigingen een vaste vergoeding krijgen voor het structureel onderhoud van hun buitensportaccommodaties, zoals velden en banen.

Hoewel deze twee activiteiten duidelijk geformuleerd zijn, ontbreekt in de regeling zelf een nadere duiding van de bredere doelen die met deze inzet worden nagestreefd. Afgezien van het lokale Sportakkoord, waarin via samenwerkingsafspraken aandacht is voor thema's als inclusie, gezondheid en sociale veiligheid, is er geen bovenliggend sportbeleid met dergelijke doelen.¹⁰

Doelgroep

De subsidieregeling is uitsluitend bedoeld voor sportverenigingen in de gemeente Zaltbommel. Zij kunnen subsidie ontvangen:

- per jeugdlid, maar alleen voor jeugdleden die daadwerkelijk woonachtig zijn in de gemeente Zaltbommel, én
- voor het structureel onderhoud van hun buitensportaccommodaties.

De regeling is gericht op het stimuleren van sportdeelname van jeugdigen en het goed onderhouden van sportvelden. Er zijn geen aanvullende maatschappelijke criteria opgenomen, maar indirect kan de regeling wel bijdragen aan lagere contributies en zo sport toegankelijker maken.

Hoogte/plafond subsidie

Het jaarlijkse subsidieplafond bedraagt € 96.350,-, verdeeld over twee deelplafonds: € 40.000,- voor het bevorderen van sportdeelname via een vergoeding van € 20,- per jeugdlid, en € 56.350,- voor onderhoud aan sportaccommodaties. De hoogte van de onderhoudsbijdragen is afhankelijk van het soort sportvoorziening: zo krijgt een vereniging € 1.875,- per voetbalveld, € 1.025,- per hockeyveld of € 325,- per tennis- of skeelerbaan. Wanneer de aanvragen het beschikbare budget overschrijden, worden de bedragen evenredig gekort. Bij onder uitputting kan het overschot worden verschoven tussen de twee deelplafonds, wat enige flexibiliteit biedt binnen het kader.

Toetsing en verantwoording

De vaststellingsprocedure voor sportsubsidies onder de € 5.000,- is gebaseerd op het aantal jeugdleden. Bij subsidies vanaf € 5.000,- vraagt de gemeente een inhoudelijk jaarverslag waarin verenigingen hun activiteiten en onderhoudswerkzaamheden toelichten. De enige expliciete doelstelling hierbij is het stimuleren van sportdeelname, met een focus op jeugd. In het verslag beschrijven verenigingen welke activiteiten zij dat jaar organiseerden en welke onderhoudswerkzaamheden zij aan hun sportvelden uitvoerden. Sportverenigingen die subsidie

⁹ Subsidieregeling sport gemeente Zaltbommel, 2024.

¹⁰ Herijking Sportakkoord Zaltbommel.

ontvangen voor jeugddeelname zijn verplicht om uiterlijk op 1 april van het volgende jaar te verantwoorden hoe zij de subsidie hebben ingezet.

Bij onderhoudssubsidies is het resultaat goed zichtbaar: het veld is onderhouden en daarmee is het doel bereikt. Bij de subsidie voor sportdeelname is dat minder duidelijk. Er wordt vooral gekeken naar het aantal jeugdleden en activiteiten, maar niet naar wat dit oplevert aan extra deelname of bijvoorbeeld betere gezondheid.

2.2.4 Dorpshuizen

Subsidieregeling	Dorpshuizen
Plafond (2024)	€ 96.000,-
Totaal aangevraagd bedrag 2024	€ 77.973,-
Totaal toegekend bedrag 2024	€ 87.333,-
Aantal aanvragers	7
Aantal (gedeeltelijk) afgewezen aanvragen	2
Inschrijvingstype	open

Tabel 4: Overzicht aanvragen en toekenningen Dorpshuizen 2024.

Doelen en activiteiten

De subsidieregeling voor dorpshuizen is bedoeld om de leefbaarheid en sociale samenhang in de kernen van de gemeente Zaltbommel te versterken. Dit gebeurt door het ondersteunen van activiteiten gericht op:

- ontmoeting;
- culturele activiteiten;
- sportieve activiteiten, en
- recreatie.

Er is echter geen duidelijke koppeling met concrete beleidsindicatoren, waardoor het moeilijk meetbaar is wat deze inzet precies oplevert.

Doelgroep

De subsidie gaat vrijwel uitsluitend naar vaste lokale stichtingen of verenigingen die dorpshuizen beheren. Als er een dorpshuis opgestart wordt vanuit het initiatief van inwoners in een dorp waar er n geen is, is subsidiering echter wel bespreekbaar.

Hoogte subsidie

Het subsidieplafond bedraagt € 96.000,- per jaar, dat wordt verdeeld op basis van gebruik en exploitatievorm. Dorpshuizen ontvangen € 10,- per niet-commerciële verhuring en € 50,- per open inloopactiviteit, met een maximum van één open inloop per week. Er is geen indexering, waardoor bij kostenstijgingen de bijdragen niet automatisch meestijgen. Bij overschrijding van het plafond wordt het subsidiebedrag evenredig gekort. In 2024 is meer toegekend dan aangevraagd omdat er voor wijkontmoetingscentrum De Grote Aak geld uit een ander budget is overgeheveld voor de SOOS, zo staat beschreven in het bijbehorende werkdocument.

Toetsing en verantwoording

Van de dorpshuizen wordt jaarlijks een financieel en inhoudelijk verslag verwacht. Daarin geven zij vooral aan hoeveel activiteiten zij hebben georganiseerd, omdat de subsidie op dat aantal is gebaseerd. Uit deze jaarverslagen blijkt echter niet hoeveel mensen zij met deze activiteiten daadwerkelijk hebben bereikt, of welke specifieke doelgroepen daarbij betrokken waren. Dit maakt het lastig om de maatschappelijke effecten en het bredere bereik van de dorpshuizen goed zichtbaar te maken.

2.2.5 Ontmoetingsactiviteiten

Subsidieregeling	Ontmoetingsactiviteiten
(Deel)plafond	€ 28.000,-
Totaal aangevraagd bedrag 2024	€ 52.214,-
Totaal toegekend bedrag 2024	€ 36.848 (excl. € 20.000 De Steiger)
Aantal aanvragers	11
Aantal (gedeeltelijk) afgewezen aanvragen	6
Inschrijvingstype	open

Tabel 5: Overzicht aanvragen en toekenningen Ontmoetingsactiviteiten 2024.

Doel subsidie

De gemeente Zaltbommel wil met deze regeling de participatie en sociale samenhang onder haar inwoners bevorderen. De regeling is gericht op activiteiten die het sociale netwerk van kwetsbare groepen versterken. Daarnaast ondersteunt de subsidie bredere ontmoetingsactiviteiten die de cohesie versterken.¹¹ Daarmee vertoont deze regeling overlap met de regeling 'Dorpshuizen'.

Doelgroep

De subsidie is uitsluitend bedoeld voor vrijwilligersorganisaties in de vorm van verenigingen of stichtingen die activiteiten organiseren voor inwoners van de gemeente Zaltbommel.

Hoogte subsidie

De subsidie bedraagt maximaal € 50,- per activiteit. Voor activiteiten gericht op kwetsbare doelgroepen geldt een ondergrens van tien en bovengrens van 150 activiteiten per jaar. Voor activiteiten gericht op het versterken van sociale cohesie in een wijk of dorpskern ligt het maximum op dertig activiteiten per jaar per kern. Het totale subsidieplafond bedraagt € 28.000,- per jaar. Bij overschrijding van dit plafond worden alle aanvragen proportioneel gekort. Het is niet bekend waarom dit in 2024 niet gebeurd is.

Toetsing en verantwoording

In de regeling zijn geen aanvullende bepalingen opgenomen over of inhoudelijke verantwoording, wat passend is gezien de aard en schaal van de subsidie.

2.2.6 Goed idee, doe er iets mee

Subsidieregeling	Goed idee, doe er iets mee
(Deel)plafond	€ 10.000,-
Totaal aangevraagd bedrag 2024	€ 15.325
Totaal toegekend bedrag 2024	€ 5.600,-
Aantal aanvragers	17 (excl. SOOK)
Aantal (gedeeltelijk) afgewezen aanvragen	10 (excl. SOOK)
Inschrijvingstype	open

Tabel 6: Overzicht aanvragen en toekenningen GIDEIM 2024.

Doelen en activiteiten

De subsidieregeling Goed idee, doe er iets mee is gericht op het versterken van de leefbaarheid en participatie in de gemeente, door inwoners en vrijwilligersorganisaties te ondersteunen bij het realiseren van nieuwe kleinschalige, lokale initiatieven. Met deze regeling wil de gemeente Zaltbommel de participatie en leefbaarheid in de gemeente versterken. De subsidie is bedoeld voor inwonersinitiatieven en activiteiten van verenigingen of stichtingen die bijdragen aan:

- het versterken van de eigen kracht of het sociale netwerk van (kwetsbare) inwoners,
- het voorkomen of verlichten van eenzaamheid,

¹¹ Subsidieregeling Ontmoetingsactiviteiten gemeente Zaltbommel, 2024.

- het bevorderen van sociale samenhang,
- het stimuleren van sport- en cultuurdeelname,
- of het verbeteren van de lichamelijke en geestelijke gezondheid van inwoners.¹²

De regeling biedt ruimte voor uiteenlopende maatschappelijke projecten, maar legt geen directe koppeling met concrete beleidsindicatoren, waardoor de bijdrage aan bredere gemeentelijke doelen niet meetbaar is.

Doelgroep

De regeling staat uitsluitend open voor inwoners van Zaltbommel en vrijwilligersorganisaties uit Zaltbommel.

Hoogte subsidie

De regeling voorziet in een eenmalige subsidie per initiatief. De subsidie bedraagt maximaal:

- € 750 voor een initiatief van een enkele inwoner, vereniging of stichting.
- € 1.500 voor een initiatief waarbij aantoonbare samenwerking is tussen inwoners, verenigingen en/of stichtingen.

Het totale subsidieplafond bedraagt € 10.000 per jaar. Subsidies worden toegekend op volgorde van binnenkomst, totdat het plafond bereikt is.

Toetsing en verantwoording

De subsidieontvanger moet binnen dertien weken na afloop van de activiteiten een korte verantwoording indienen, van maximaal één A4. Hieruit moet blijken dat de gesubsidieerde activiteiten daadwerkelijk zijn uitgevoerd en dat aan alle aan de subsidie verbonden verplichtingen is voldaan.

Bijzonderheden

In aanvulling op artikel 9 van de Algemene subsidieverordening (Asv) kan de subsidieverlening worden geweigerd als:

- het initiatief al eerder is gesubsidieerd,
- het initiatief een activiteit betreft waarvoor de aanvrager via een andere subsidieregeling van de gemeente Zaltbommel subsidie kan ontvangen,
- het maatschappelijke belang van het initiatief onvoldoende is aangetoond,
- het initiatief niet haalbaar, uitvoerbaar of betaalbaar wordt geacht,
- noodzakelijk beheer of onderhoud vooraf niet is geborgd,
- of met het initiatief een commercieel doel wordt nagestreefd.

Deze aanvullende weigeringsgronden waarborgen een zorgvuldige besteding van middelen, maar beperken de flexibiliteit van het subsidiestelsel. Het verbod op overlap met andere regelingen en het herhaalde aanvragen, bemoeilijkt samenhangende of doorlopende projecten, wat de realisatie van brede maatschappelijke doelen kan belemmeren.

2.2.7 Groene Tuin

Subsidieregeling	Groene Tuin
(Deel)plafond	€ 40.000
Inschrijvingstype	open

Tabel 7: Overzicht aanvragen en toekenningen Groene Tuin 2024.

Doel subsidie

De subsidieregeling 'Groene Tuin' vloeit voort uit het Water- en Rioleringsplan 2022–2026, en het Lokale Adaptatie Programma Zaltbommel 2022–2025. De regeling heeft expliciet tot doel het

¹² Subsidieregeling Goed idee, doe er iets mee.

verwerken van hemelwater te verbeteren, het waterbewustzijn onder inwoners te vergroten en de negatieve effecten van klimaatverandering beter op te vangen.¹³

Doelgroep

De subsidie staat open voor meerderjarige inwoners van Zaltbommel en voor lokale organisaties of instanties die zowel feitelijk als statutair binnen de gemeente zijn gevestigd. Iedereen binnen deze doelgroep kan een aanvraag indienen, zolang aan de voorwaarden wordt voldaan. Daarmee is de regeling breed toegankelijk en laagdrempelig ingericht.

Hoogte subsidie

Binnen het plafond (€ 40.000) kunnen aanvragers maximaal € 500,- ontvangen per adres. In het geval van groene speeltuinen of groene schoolpleinen, bedraagt dit € 1.000,- per adres. Voor specifieke maatregelen gelden vaste vergoedingen, zoals € 30,- per m² voor beplanting bij het vervangen van verharding, € 40,- per regenton (max. twee per adres), en € 30,- per m² voor een groen dak. De regeling werkt niet met een indexering, waardoor bij stijgende kosten de maximale vergoedingen niet worden aangepast. Als het jaarlijkse plafond is bereikt, worden nieuwe aanvragen afgewezen zonder de mogelijkheid tot een gedeeltelijke toekenning. Gedurende het onderzoek was nog geen financieel overzicht van aangevraagde en toegekende subsidies beschikbaar.

Verantwoording en monitoring

Aanvragers moeten bij de aanvraag foto's en een kostenoverzicht inleveren. Na afloop is bewijs van uitvoering vereist. De gemeente gebruikt deze documenten om de besteding en realisatie van de doelstellingen te toetsen.

Bijzonderheden

De regeling stimuleert gedragsverandering, maar biedt – afgezien van schoolpleinen – geen ruimte voor collectieve initiatieven zoals buurtvergroening. Doordat subsidie wordt toegekend op volgorde van binnenkomst, bestaat het risico op ongelijkheid tussen aanvragers en beperkte beleidssturing.

2.2.8 Buurtbusvervoer

Subsidieregeling	Buurtbusvervoer
(Deel)plafond	€ 5.100
Totaal aangevraagd bedrag 2024	€ 0
Totaal toegekend bedrag 2024	€ 0
Aantal aanvragers	0
Aantal (gedeeltelijk) afgewezen aanvragen	0
Inschrijvingstype	open

Tabel 8: Overzicht aanvragen en toekenningen Buurtbusvervoer 2024.

Doel subsidie

De gemeente Zaltbommel ondersteunt het buurtbusvervoer om mobiliteit en bereikbaarheid in de regio te bevorderen, vooral voor inwoners in kleine kernen zonder reguliere openbaar vervoerverbindingen.¹⁴

Doelgroep

De subsidie wordt verleend aan buurtbusverenigingen die uitsluitend vervoer aanbieden binnen de gemeente Zaltbommel. Deze verenigingen bestaan uit vrijwilligers.

Hoogte subsidie

De hoogte van de subsidie hangt af van het aantal kernen dat door een buurtbuslijn wordt bediend. Voor een buslijn die slechts één kern aandoet, bedraagt de subsidie € 850,- per jaar en voor lijnen die twee of meer kernen verbinden, wordt € 1.700,- toegekend. Het totale subsidieplafond is

¹³ Gemeente Zaltbommel. *Gemeenteblad*, nr. 313486, 19 juli 2024.

¹⁴ Subsidieregeling 'Buurtbusvervoer' gemeente Zaltbommel, 2024.

vastgesteld op € 5.100,- per jaar. Dit plafond is gekoppeld aan de programmabegroting en daarmee afhankelijk van jaarlijkse vaststelling door de gemeenteraad.

2.2.9 EHBO

Subsidieregeling	EHBO
(Deel)plafond	€ 4.500
Totaal aangevraagd bedrag 2024	€ 1.800
Totaal toegekend bedrag 2024	€ 1.800
Aantal aanvragers	2
Aantal (gedeeltelijk) afgewezen aanvragen	0
Inschrijvingstype	open

Tabel 9: Overzicht aanvragen en toekenningen EHBO 2024.

Doel subsidie

Met de subsidieregeling EHBO wil de gemeente Zaltbommel bijdragen aan volksgezondheid en veiligheid. De subsidie ondersteunt activiteiten die passen binnen het streven naar een weerbare samenleving. Het doel is vastgelegd in artikel 3 van de regeling en gebaseerd op de Algemene subsidieverordening Zaltbommel 2022.¹⁵

Doelgroep

De regeling is uitsluitend gericht op EHBO-verenigingen die actief zijn binnen de gemeente Zaltbommel en die zijn aangesloten bij een erkende landelijke koepelorganisatie. In de praktijk betreft het een klein aantal lokale verenigingen met een structurele subsidierelatie.

Hoogte subsidie

De subsidie wordt verstrekt op basis van de uitvoering van drie kernactiviteiten: € 300,- voor het jaarlijks organiseren van een EHBO-cursus, € 300,- voor het aanbieden van een reanimatiecursus en € 300,- voor hulpverlening bij ten minste één openbaar evenement. De maximale subsidie per vereniging bedraagt daarmee € 900,- per jaar. Het totale jaarlijkse subsidieplafond is vastgesteld op € 4.500,-. Als het aantal aanvragen het plafond overschrijdt, worden de toe te kennen bedragen naar rato gekort.

Verantwoording en toetsing

Binnen deze subsidieregeling geldt een beperkte verantwoordingsplicht. Een zwaardere verantwoording zou ook niet proportioneel zijn, aangezien de activiteiten en het beoogde maatschappelijke effect nauw op elkaar aansluiten.

¹⁵ Subsidieregeling 'EHBO' gemeente Zaltbommel, 2024.

2.3 Bevindingen

Bevindingen hoofdstuk 2

- Subsidies worden ingezet als middel om maatschappelijke doelen te realiseren, met een nadruk op het subsidiëren van concrete activiteiten (*output*) die bijdragen aan beleidsdoelen (*outcome*).
- Sommige regelingen zijn open voor meerdere aanvragers, anderen gericht op vaste partijen, wat de toegang van nieuwe initiatiefnemers bemoeilijkt.
- Het ontbreken van onderliggende beleidskaders voor onder meer armoede, cultuur en sport verhindert dat deze (deel)subsidies worden gekoppeld aan duidelijke doelstellingen, en leidt tot onduidelijke beoordelingscriteria en verantwoordingseisen. Voor sport zal in september 2025 een nieuw beleidskader aan de raad worden voorgelegd ter vaststelling.
- De gemeente hanteert verschillende verantwoordingsvereisten (VNG-model) op basis van de hoogte van de subsidie, met een grens bij € 5.000,-.
- Veel subsidierelaties zijn gebaseerd op wederzijds vertrouwen. Dit biedt stabiliteit, maar beperkt de ruimte voor nieuwe initiatieven en maakt het lastig om relaties af te bouwen.

3. Uitvoering

In dit hoofdstuk gaan we in op de selectie en toekenning van subsidies, de sturing op doelen, *output* en *outcome* en op verantwoording en monitoring.

3.1 Selectie, toekenning en afwijzing

Om voor subsidie in aanmerking te komen, moet een aanvraag voldoen aan vooraf gestelde criteria. Deze hebben betrekking op de aanvrager, de activiteit en de wijze van indiening. Daarnaast bevatten subsidieregelingen aanvullende bepalingen over het doel van de subsidie, de hoogte van de bijdrage en de voorwaarden waaronder aanvragen kunnen worden afgewezen.

Criteria kunnen betrekking hebben op de aanvrager en de aanvraag. Een volledig criterium geeft aan wie in aanmerking komt (doelgroep), welke activiteiten gesubsidieerd worden en welke voorwaarden gelden (verplichtingen). In gemeente Zaltbommel zijn dergelijke criteria echter niet expliciet geformuleerd. We beschrijven in paragraaf 3.1.1 en 3.1.2 welke 'criteria' er opgenomen zijn in de Kadernota en de subsidieregelingen.

3.1.1 Selectiecriteria uit de Kadernota subsidiebeleid

Een aantal van de elf (in hoofdstuk 2 besproken) uitgangspunten in de Kadernota zijn in feite te bestempelen als selectiecriteria. Dit zijn de volgende uitgangspunten (met oorspronkelijke nummering):

- “Om voor subsidie in aanmerking te komen, dienen de gesubsidieerde activiteiten dus een bijdrag te leveren aan gemeentelijke doelen.”¹⁶
- De activiteiten moeten gericht zijn op de inwoners van de gemeente Zaltbommel, vrij en openbaar toegankelijk zijn en (nieuwe) activiteiten moeten een meerwaarde hebben ten opzichte van het bestaande activiteiteenaanbod. De aanvrager moet minimaal 25 leden of deelnemers aan een activiteit hebben die woonachtig zijn in de gemeente Zaltbommel en mag geen godsdienstige of levensbeschouwelijke boodschap hebben.
- Organisaties met een winstoogmerk en organisaties die over voldoende vrij besteedbaar eigen vermogen beschikken, komen niet voor subsidie in aanmerking.
- De gemeente legt organisaties een resultaatverplichting op om minimaal 50% van de subsidie te genereren via inkomsten uit andere bronnen dan de gemeentelijke subsidie.

Hieruit blijkt dat degene die een subsidie aanvraagt, zich onder meer in moet lezen in gemeentelijke beleidsdoelen, dat hij minimaal 25 leden of deelnemers uit Zaltbommel moet hebben en geen winstoogmerk mag hebben.

3.1.2 Selectiecriteria uit deelregelingen

Criteria zijn ook in de subsidieregelingen niet expliciet als zodanig benoemd, maar verspreid opgenomen in verschillende artikelen. Deze lichten we hieronder toe.

Doelgroep

Het artikel doelgroep in iedere subsidieregeling, zegt iets over het type aanvrager en het werkgebied.

- Dorpshuizen: “Subsidie wordt uitsluitend verstrekt aan stichtingen die dorpshuizen beheren en exploiteren in de kernen van de gemeente Zaltbommel ten behoeve van de leefbaarheid en participatie.”

¹⁶ Kadernota 2022-2025.

- Ontmoetingsactiviteiten: “Subsidie wordt uitsluitend verstrekt aan verenigingen en stichtingen, bestaande uit vrijwilligers, die activiteiten organiseren voor inwoners in de gemeente Zaltbommel.”

Formuleringen als ‘uitsluitend verstrekt aan’ duiden op de aanwezigheid van criteria. Zo schrijft één van de bovenstaande criteria voor dat een dorps huis niet voor commerciële activiteiten of opslag mag worden gebruikt. In het verleden bleek dit criterium relevant toen een dorps huis grotendeels werd gebruikt voor commerciële doeleinden, wat niet strookte met het beoogde maatschappelijke doel. Deze situatie onderstreept het belang van duidelijke criteria, zodat subsidiegelden daadwerkelijk bijdragen aan gemeentelijke ambities.

Activiteiten en verkapte beleidsdoelen

Onder *activiteiten* in de diverse subsidieregelingen, wordt de gewenste *output* beschreven die de subsidie moet ondersteunen. Bij een deel van de subsidies zijn er activiteiten geformuleerd, zoals onder Sociale Basis. Bij de deelregeling minima-activiteiten, is activiteit c.: “inwoners tijdelijk ondersteunen door het verstrekken van voedselpakketten”. Dit levert twee criteria op:

- de activiteit moet bestaan uit het verstrekken van voedselpakketten, en
- dit moet in de tijd begrensd zijn, dus bijvoorbeeld voor maximaal twee jaar.

Andere activiteiten omvatten niet de bedoelde activiteit, maar een beleidsdoel. Zo is minima-activiteiten, activiteit b: het “bevorderen dat kinderen uit gezinnen met een laag inkomen kunnen deelnemen aan binnen- en buitenschoolse activiteiten.” Dit is geen activiteit maar een beoogd resultaat (*outcome*) van niet benoemde activiteiten. Dit biedt een aanvrager weinig houvast, maar biedt wel flexibiliteit. Het vraagt van de aanvrager om activiteiten voor te stellen die aan het doel bijdragen.

Onder Dorps huizen is een activiteit opgenomen die een beleidsdoel én activiteiten omvat: “Subsidie kan uitsluitend worden verstrekt voor activiteiten die bijdragen aan de leefbaarheid en participatie door een podium te bieden aan niet-commerciële sociale, culturele, recreatieve en sportieve activiteiten in de kernen van de gemeente Zaltbommel.” Het doel is leefbaarheid en participatie, de *output* van de subsidie is een podium voor niet-commerciële sociale activiteiten.

De meeste onderdelen van Sociale Basis en de subsidies Cultuur, Dorps huizen, Ontmoetingsactiviteiten, Goed idee, doe er iets mee en Buurtbusvervoer hebben artikelen over activiteiten die een doel of beoogd resultaat (*outcome*) beschrijven. Enkele specifieke onderdelen van Sociale Basis en Groene Tuin hebben artikelen over activiteiten die daadwerkelijk activiteiten (*output*) omschrijven.

Hoogte van de subsidie

Het subsidieplafond is een vast onderdeel van de negen subsidieregelingen, waarin is vastgelegd hoe hoog de subsidie is per deelregeling en per activiteit. Onder hoogte van de subsidie bij ‘openbare bibliotheekfuncties’ staat bijvoorbeeld € 0,15 per uitlening met een maximum van 20.000,- uitleningen per jaar. In andere gevallen is de systematiek complexer. Zo is bij de activiteit ‘het verzorgen van muziekonderwijs’ (onder de regeling Cultuur) de hoogte van de subsidie afhankelijk van het aantal jeugdleden en het type vereniging. In de regeling staat:

- A. een bedrag voor ieder jeugdlid woonachtig in de gemeente Zaltbommel dat individueel (maximaal in een groep van 3 personen) muzikles krijgt in het bespelen van een instrument;
- B. het bedrag wordt berekend door het beschikbare budget (€ 20.000) te delen door het aantal jeugdleden in de gemeente, met een maximum van € 90,- per jeugdlid van een instrumentale muziekvereniging en € 45 per jeugdlid van een zangvereniging.

Onder doelgroep staat ‘culturele amateurkunstverenigingen’, maar het artikel ‘hoogte van de subsidie’ vermeldt dat de subsidie alleen beschikbaar is voor verenigingen die muziekonderwijs

geven aan jeugdleden. Een aanvullend criterium over de doelgroep van de subsidie is dus ‘verstopt’ onder de hoogte van de subsidie.

Verplichtingen, weigeringsgronden en subsidievoorwaarden

Verschillende subsidieregelingen bevatten aanvullende bepalingen onder kopjes als ‘verplichtingen’ (Sociale Basis, Cultuur, Dorpshuizen), ‘aanvullende weigeringsgronden’ (Cultuur, Sport, Ontmoetingsactiviteiten) of ‘subsidievoorwaarden’ (Groene Tuin).

Voorbeelden van verplichtingen:

- Sociale Basis: “Subsidieontvangers in de sociale basis werken volgens de volgende principes: we streven naar een inclusieve samenleving waarin iedereen mee kan doen”;
- Cultuur: “het aanbod omvat voorstellingen/uitvoeringen op het gebied van toneel, ballet, dans, theater, musicals, cabaret, jeugdtheater, familievoorstellingen, (lichte) muziek/popmuziek en niet-westerse muziek”;
- Dorpshuizen: “Minimaal één dagdeel per week een open inloopactiviteit organiseren c.q. faciliteren voor buurtbewoners (m.u.v. vakantieweken).”

Voorbeelden van artikelen onder ‘aanvullende weigeringsgronden’:

- Sport: “[als] minder dan 70% van de activiteiten plaatsvindt in de gemeente Zaltbommel”;
- Cultuur: “[als] de activiteit niet bijdraagt aan het een positieve uitstraling van de gemeente Zaltbommel.”, en
- Ontmoetingsactiviteiten: “Daarnaast kan een aanvrager voor slechts één van de twee genoemde activiteiten (artikel 3:1 of artikel 3:2) voor subsidie in aanmerking komen.”

Voorbeelden van subsidievoorwaarden:

- Groene Tuin: subsidie is bedoeld voor concrete vergroening op particulier terrein, niet voor aanleg van verharding of schuttingen.
- In het digitale aanvraagformulier geldt: wanneer een organisatie met jeugd werkt, moeten begeleiders een geldige VOG hebben.

3.1.3 Toekenning en afwijzing

Niet alle subsidieaanvragen worden toegekend. Tabel 10 op de volgende pagina, toont het aantal aanvragen, toekenningen en afwijzingen. Voor 2023 is de informatie onvolledig; ontbrekende gegevens zijn aangeduid met ‘onb. Opvallende aspecten in de tabel zijn:

- de vele afwijzingen bij de subsidie Goed idee, doe er iets mee (GIDEIM in de tabel);
- het hoge bedrag dat in 2024 is aangevraagd onder Sociale Basis, onder meer te verklaren door hogere aanvragen onder deelregeling welzijn en collectieve presentie-activiteiten;
- het afnemende aantal aanvragen onder EHBO en buurtbus;
- de toename van het plafond onder dorpshuizen. Dit is te verklaren doordat wijkcentrum De Grote Aak (eerder niet onder subsidieregelingen) nu ook in de subsidieregeling is opgenomen.

Subsidie	Jaar	Aanvragen	Toekenningen	Afwijzingen	Bedrag aanvragen	Bedrag toekenningen	Plafond
GIDEIM	2022	1	0	1	€ 1.500	€ 0	€ 10.000
	2023	15	6	9	€ 18.019	€ 5.175	€ 10.000
	2024	17	7	10	€ 15.375	€ 5.600	€ 10.000
Sociale Basis	2022	18	18	0	€ 2.107.865	€ 2.020.714	€ 2.001.500
	2023	19	6	onb.	€ 2.080.297	onb.	€ 2.001.500
	2024	18	18	0	€ 2.705.168	€ 2.477.415	€ 2.001.500
Ontmoetingsactiviteiten	2022	9	9	0	€ 36.372	€ 26.438	€ 28.000
	2023	8	4	onb.	€ 31.887	onb.	€ 28.000
	2024	11	10	1	€ 52.214	€ 36.848	€ 28.000
Sport	2022	17	15	2	€ 91.776	€ 88.365	€ 96.350
	2023	18	2	onb.	€ 99.045	onb.	€ 96.350
	2024	17	15	2	€ 100.243	€ 93.470	€ 96.350
Cultuur	2022	21	21	0	€ 310.452	€ 301.912	€ 313.000
	2023	21	14	onb.	€ 304.019	onb.	€ 313.000
	2024	23	23	0	€ 309.057	€ 302.987	€ 313.000
Dorpshuizen	2022	6	6	0	€ 35.198	€ 50.241	€ 63.000
	2023	3	onb.	onb.	€ 22.155	onb.	€ 63.000
	2024	7	7	0	€ 77.973	€ 87.333	€ 96.000
EHBO	2022	5	5	0	€ 4.200	€ 4.200	€ 4.500
	2023	2	2	0	€ 1.500	€ 1.500	€ 4.500
	2024	2	2	0	€ 1.800	€ 1.800	€ 4.500
Buurtbus	2022	1	1	0	€ 1.700	€ 1.700	€ 5.100
	2023	0	0	0	€ 0	€ 0	€ 5.100
	2024	0	0	0	€ 0	€ 0	€ 5.100
overig	2022	3	3		€ 101.592	€ 101.592	nvt
	2023	2	1	1	€ 85.600	€ 55.600	nvt
	2024	onb.	onb.	onb.	onb.	onb.	nvt

Tabel 10: Aanvragen en afwijzingen 2022-2024 in gemeente Zaltbommel.

Met name onder Goed idee, doe er iets mee worden niet alle aanvragen goedgekeurd. Hier lijken veelal misverstanden aan ten grondslag te liggen. Zo zijn er aanvragen gedaan voor de kosten van koffie bij bijeenkomsten, extra bijeenkomsten van een organisatie die een subsidie krijgt onder de subsidie Sociale Basis, een aanvraag voor een bijzondere actie (maar er wordt al reguliere subsidie uitgekeerd aan deze partij), oprichtingskosten voor een stichting en meer. Dit zijn allemaal activiteiten die niet aan de criteria voldoen.

De hoogte van een aanvraag voor subsidie is soms hoger dan toegekend in de beschikking. Onder Sociale Basis is dit zelden het geval. De gemeente reserveert voor deze subsidieontvangers jaarlijks vaste bedragen. De meeste subsidieontvangers zijn daarmee bekend. Ze doen hun aanvraag na overleg met de gemeente, waarbij afspraken worden gemaakt over de (type) activiteiten, indexering en meer. Dit kan voor een kleine aanpassing zorgen, maar de aanvraag sluit in de regel aan bij het beschikbare budget. Bij Sport en Cultuur gebeurt dit zonder overleg: de aanvragende partijen zijn bekend met de regels, waardoor de aanvragen aansluiten bij subsidieplafond. Bij Ontmoetingsactiviteiten en Dorpshuizen lopen de aanvragen en toekenningen uiteen. Bij Ontmoetingsactiviteiten wordt er meer aangevraagd dan toegekend. In 2024 heeft dit geleid tot een overschrijding. Bij Dorpshuizen is in 2022 meer toegekend dan aangevraagd, een uitzonderlijke situatie. Dit heeft te maken met een ontbrekende aanvraag van één dorpshuis, waardoor het aangevraagde bedrag niet bekend was. Dit is hersteld en heeft uiteindelijk tot een subsidie voor dat dorpshuis geleid.

3.1.4 In de praktijk

Wisselende ervaringen aanvraagproces

Bestuursleden van dorpshuizen en ook enkele vaste subsidieontvangers in Sociale Basis hebben aangegeven dat het aanvraagproces voor hen goed werkbaar is. Over het algemeen ervaren de bestuursleden van dorpshuizen het proces als duidelijk en consistent. Voor een van de dorpshuizen

was subsidiejaar 2024 de eerste keer dat zij een aanvraag indienden, de indieners vonden het traject overzichtelijk en goed te doorlopen.

Tegelijkertijd signaleren zowel ambtenaren als subsidieontvangers dat het lastig is om te bepalen wanneer iemand recht heeft op subsidie. De richtlijnen uit de Kadernota worden bijvoorbeeld niet gehanteerd als beoordelingscriteria. Voor organisaties binnen de Sociale Basis is het bovendien niet haalbaar om aan de voorwaarde te voldoen dat subsidie maximaal 50% van de inkomsten bedraagt. Deze 'resultaatverplichting' uit richtlijn 6 wordt in de praktijk dus niet toegepast. Uit het onderzoek blijkt ook niet dat deze verplichting tot afwijzingen heeft geleid, wat vragen oproept over de status en bruikbaarheid van de richtlijnen.

Het ontbreken van heldere criteria leidt in de praktijk tot herhaalde afwegingen en tijdrovend uitzoekwerk. Ambtenaren geven aan regelmatig te moeten terugzoeken in dossiers om eerdere afspraken en overleggen terug te vinden. Ook aanvragers ervaren onzekerheid. Zo was er bij een kleine culturele organisatie onduidelijkheid over het besluit van de gemeente om een subsidieaanvraag af te wijzen terwijl het evenement in andere jaren wel subsidie ontving.

Late toekenning zorgt voor onzekerheid

Vrijwel alle subsidieontvangers geven aan dat beschikkingen erg laat worden afgegeven. In 2024 werd het toegekende bedrag pas medio december bekend. Dit leidt tot onzekerheid: aanvragers kunnen activiteiten pas voorbereiden of starten zodra financiering is bevestigd. Daardoor lopen zij risico's bij het aangaan van verplichtingen zoals personeelsinzet, locatiehuur of samenwerkingen. Sommige activiteiten moeten worden uitgesteld of geannuleerd, wat het bereik en de continuïteit schaadt. Bovendien tast dit het vertrouwen aan in de voorspelbaarheid van gemeentelijk beleid aan en kan het de relatie tussen gemeente en aanvragers onder druk zetten. Ook het vertrouwen in voorspelbaar gemeentelijk beleid komt onder druk te staan. Een subsidieontvanger binnen de Sociale Basis verwoordt het als volgt:

"De beschikkingen zijn dus laat, wat stress oplevert en het werken bemoeilijkt. Ook maakt dit het lastiger om vrijwilligers betrokken te houden, want vrijwilligers moeten juist worden gestimuleerd om te blijven en niet worden opgezadeld met stress."

Toegankelijkheid en transparantie

Vooraf kleinere aanvragers ervaren een hoge drempel om subsidie aan te vragen. De aanvraagprocedure wordt als ingewikkeld en formeel ervaren, mede door complex taalgebruik en onduidelijke voorwaarden. Ook bestaat er verwarring over het onderscheid tussen eigen vermogen en bestemmingsreserves.

Tot slot geeft een grotere subsidieontvanger binnen de regeling Sociale Basis aan geen nieuwe initiatieven meer te ontwikkelen, omdat het te ingewikkeld is om daar subsidie voor te krijgen. Deze subsidieontvanger had een idee dat goed aansluit bij activiteiten die al subsidie ontvangen, maar werkt dit niet verder uit omdat er geen extra middelen 'los te peuteren' zijn. Dit komt niet alleen door de complexiteit van de regeling, maar ook doordat het budget grotendeels opgaat aan vaste subsidieontvangers. Daardoor is het voor nieuwe initiatieven lastig om nog binnen te komen. Hierover meer in paragraaf 4.2.

3.2 Sturing op doelen, output en outcome

3.2.1 Sturing vanuit de subsidieregelingen

Het subsidiebeleid van gemeente Zaltbommel heeft voor diverse subsidies geen doelen en subdoelen, omdat er geen bovenliggend beleid bestaat (zie hoofdstuk 2). In geen van de subsidieregelingen wordt verwezen naar het bijbehorende beleid, een complicerende factor voor aanvragers. Wel bevatten regelingen soms verstopte (sub)doelen, zoals besproken in paragraaf 3.1.

Daarnaast maakt het ontbreken van expliciet geformuleerde doelen in de subsidieregelingen het voor ambtenaren lastig om in te schatten of de gesubsidieerde activiteiten daadwerkelijk bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen. Dat bemoeilijkt het beoordelen van aanvragen.

In de aanvraag van subsidies wordt de aanvrager geacht te omschrijven welke activiteiten hij gaat ontplooiën. Hij moet daar ook duidelijk maken hoe de activiteiten bijdragen aan de doelen van de gemeente. In de subsidieregelingen EHBO, Buurtbusvervoer, Groene Tuin en deelregelingen onder Cultuur, zijn de activiteiten opgesomd waar de subsidie voor bedoeld is. De andere subsidies beschrijven onder het artikel activiteiten echter doelen of beoogde resultaten (*outcome*).

3.2.2 Sturing vanuit prestatie-overeenkomsten en via accounthouders

De vaste subsidieontvangers (veelal grotere partijen die een aanvraag doen bij Sociale Basis of Cultuur) geven aan bekend te zijn met de gemeentelijke doelen. Het sturen op doelen gebeurt 'in de relatie'. Dat wil zeggen dat sturing plaatsvindt via accounthouders – ambtenaren die als vast aanspreekpunt optreden voor de subsidieontvanger – en vorm krijgt door prestatieovereenkomsten. In de prestatieovereenkomst met Stichting De Poorterie bijvoorbeeld, zijn de gemeentelijke doelen expliciet opgenomen onder het artikel 'doel van de prestatieovereenkomst'.

Onder Sociale Basis bespreken accounthouders en subsidieontvangers tijdens halfjaarlijkse gesprekken hoe activiteiten bijdragen aan de gemeentelijke doelen. Tijdens deze gesprekken komen voortgang, knelpunten en afspraken uit de beschikking en prestatieovereenkomsten aan bod. Hoewel vaste subsidieontvangers vaak meerjarige subsidies voor twee jaar krijgen, dienen zij jaarlijks een aanvraag in. Dat moment gebruikt de gemeente om doelen te herijken en bij te sturen. Uit de documentstudie blijkt dat de gemeente deze gesprekken actief inzet. Ze ontvangt aanvragen van subsidieontvangers met voorstellen voor bijvoorbeeld indexeringen of extra activiteiten, stelt hier kritische vragen over en past de beschikking aan als dat nodig is. Zo wees de gemeente een voorstel af van een subsidieontvanger bij Sociale Basis voor een ophoging voor extra activiteiten, omdat niet duidelijk was waarom de vraag naar deze activiteiten zou toenemen.

Voor subsidies onder € 5.000 geldt een eenvoudige vaststellingprocedure: subsidies worden vastgesteld op basis van de aanvraag, zonder uitgebreide toetsing op doelbereiking. Ontvangers van middelgrote subsidies (€ 5.000–€ 50.000) leveren doorgaans een jaarverslag aan, maar hebben vaak geen contact met een accounthouder.

Kwetsbaarheid in relatie

Zowel subsidieontvangers als ambtenaren hebben kritische kanttekeningen geplaatst bij hoe de gemeente stuurt op doelen en activiteiten. Allereerst is het door het ontbreken van heldere doelen voor nieuwe aanbieders lastig om vooraf te bepalen of hun aanbod past bij wat de gemeente wil bereiken. De werkwijze waarin doelen en bijbehorende activiteiten met subsidieontvangers en accounthouders besproken worden brengt dan ook een kwetsbaarheid met zich mee, omdat deze afhankelijk is van specifieke kennis en ervaring van betrokken ambtenaren. Uit een gesprek met twee vaste subsidieontvangers komt naar voren dat er een periode was waarin zij geen accounthouder hadden. De communicatie met de gemeente liep enkel via de aanvraag en beschikking; er vonden geen gesprekken plaats over doelen en activiteiten en tussentijds contact was er niet. Door het ontbreken van een accounthouder en een document met doelen, activiteiten en beoogde resultaten wisten de subsidieontvangers niet goed waar ze op moesten aansluiten.

Onduidelijke kaders

Kleine culturele aanbieders weten vaak niet of en wanneer zij in aanmerking komen voor subsidies als Goed idee doe er iets mee en Cultuur. In mindere mate speelt dit ook bij subsidieontvangers die gebruikmaken van de subsidie Sociale Basis. Ook nieuwe initiatieven en pilots stuiten op onduidelijkheid, vooral als zij mogelijk buiten de kaders van bestaande regelingen vallen (zie paragraaf 4.2). Deze onzekerheid weerhoudt sommige partijen ervan om überhaupt een aanvraag te doen.

Stappen om subsidiegebruik te vergroten

Hoewel het op papier soms moeilijk is om te achterhalen welke doelen nagestreefd worden, zet de gemeente wel degelijk concrete stappen om het gebruik van (kleine) subsidies te vergroten en effectiever te maken. Zo heeft de gemeente in 2024 een Cultuurmakelaar aangesteld. Haar brede taak is om het culturele veld onderling én met de gemeente beter te verbinden. Dit doet zij onder meer door netwerken te faciliteren en door kennis te delen over fondsenwerving (zowel bij de gemeente als elders) en over hoe cultuuraanbieders hun aanbod kunnen afstemmen op de vraag van inwoners. Ook participatie en educatie vallen binnen haar takenpakket. Daarmee draagt zij, hoewel dat formeel niet haar opdracht is, indirect bij aan een beter begrip van gemeentelijke doelen, het beoogde resultaat en mogelijk ook aan een groter gebruik van de subsidies.

Daarnaast ondersteunt de gemeente dorpshuizen die moeite hebben om hun aanbod goed aan te laten sluiten op de behoeften in hun dorp. Voor een van de dorpshuizen heeft de gemeente via de Vereniging Dorpshuizen en Kleine Kernen Gelderland (DKK) bijvoorbeeld een Dorpshuisplan laten opstellen, waarin dit vraagstuk is meegenomen. De gemeente wil dit soort trajecten in de toekomst ook voor andere dorpshuizen inzetten.

3.3 Verantwoording en monitoring

In de Kadernota staat dat met het oog op proportionaliteit bij de verantwoording onderscheid wordt gemaakt tussen drie categorieën: subsidies tot € 5.000,-, subsidies van € 5.000,- tot € 50.000,- en subsidies vanaf € 50.000,-. Hoe hoger de subsidie, des te meer eisen gesteld worden aan de verantwoording. In de praktijk betekent dit dat er voor subsidies van minder dan € 5.000,- achteraf geen verantwoording hoeft te worden afgelegd. Deze grens wordt dus zowel vooraf, bij de aanvraag, als bij de verantwoording, aangehouden. Voor hogere subsidiebedragen wordt om een uitgebreidere verantwoording gevraagd, zodat meer inzicht ontstaat in de inhoud en het beoogde effect van de activiteit.

Overigens is bij sommige kleine culturele aanbieders niet bekend dat de grens op € 5.000,- ligt. Zo bestaat het beeld dat ook bij zeer kleine subsidies, tot € 750, jaarstukken en rekeningen aan de gemeente moeten worden overlegd.

De evaluatie en monitoring van subsidies boven de € 5.000,- is gebaseerd op basis van jaarverslagen en -verantwoordingen. Deze moeten jaarlijks vóór april van het volgende jaar bij de gemeente worden ingediend. Voor subsidies boven de € 50.000,- geldt dat er sprake is van een actieve subsidierelatie. Aan de kant van de gemeente wordt deze onderhouden door accounthouders, die doorgaans meerdere gesprekken per jaar voeren met de subsidieontvanger. Ook bij subsidies onder de € 50.000,- (Sociale Basis) komt dit voor. Daarbij wordt het proces vaak ingevuld met twee gesprekken per jaar: één gesprek richt zich vooral op de nieuwe aanvraag, het andere is meer bijsturend en evaluatief van aard. Dorpshuizen, die minder dan € 50.000,- ontvangen, beschrijven eveneens een actieve subsidierelatie. Dit wijst erop dat de keuze van de gemeente voor een actieve relatie niet strikt gekoppeld is aan een grensbedrag, maar afhangt van de vraag of actieve monitoring en bijsturing wenselijk wordt geacht.

Terugvordering

Uit de gesprekken is niet gebleken dat monitoring en evaluatie vaak leiden tot terugvordering. Wel zijn dorpshuizen bedacht op het risico daarop, blijkt uit het groepsgesprek met dorpshuisbesturen: “[...] het bestuur [liep] ertegenaan dat een te hoge begroting kan leiden tot terugvordering, terwijl een te lage begroting niet alsnog extra subsidie oplevert als de kosten later hoger uitvallen.” In de praktijk vergelijkt de gemeente de werkelijke kosten met de begroting en kan bij overschrijding om gedeeltelijke terugbetaling worden gevraagd.

3.4 Bevindingen

Bevindingen hoofdstuk 3:

- In sommige regelingen zijn activiteiten en doelgroepen duidelijk afgebakend, in anderen verwijzen activiteiten vooral naar beleidsdoelen, niet naar concrete *output*.
- Selectiecriteria zijn niet expliciet geformuleerd in de Kadernota of de subsidieregelingen. Criteria zijn ‘verstopt’ in artikelen over o.a. doelgroepen, activiteiten en weigeringsgronden.
- In de regeling Goed idee, doe er iets mee worden relatief veel aanvragen afgewezen vanwege onduidelijkheden of misinterpretaties.
- De aanstelling van de Cultuurmakelaar in 2024 heeft geleid tot sterkere samenwerking en kennisdeling binnen het culturele veld en tot een beter afgestemd aanbod op lokale behoeften. Zowel de gemeente als culturele aanbieders waarderen deze rol.
- De gemeente maakt bij grotere subsidies (>€50.000,-) gebruik van prestatieovereenkomsten waarin doelen en activiteiten worden vastgelegd.
- Monitoring en verantwoording verlopen via accountgesprekken of jaarstukken, maar steunen op niet-formeel vastgelegde doelen. Dit maakt het proces kwetsbaar en methodisch inconsistent.
- Monitoring en evaluatie leiden zelden tot terugvordering van subsidiegeld, hoewel dat in specifieke gevallen wel kan voorkomen.
- Administratieve lasten en kennisniveau verschillen sterk tussen subsidieontvangers. Grote instellingen zijn vertrouwd met verantwoording, terwijl kleine stichtingen en vrijwilligersorganisaties vaak moeite hebben met administratie en beperkte capaciteit.
- Het aanvraagproces is digitaal en transparant ingericht, maar vraagt verdere professionalisering in communicatie en subsidiebeheer. Er is geen herkenbare ‘frontoffice’ waar aanvragers zich tot kunnen richten.
- Actieve monitoring is niet strikt gekoppeld aan het subsidiebedrag, maar aan de inschatting van de gemeente of bijsturing wenselijk is, en is methodisch inconsistent.
- De gemeente is niet in staat gebleken complete en intern consistente informatie aan te leveren ten behoeve van dit onderzoek. Dit is een signaal van gebreken in de administratie. Het gegeven dat er in de subsidieregeling cultuur €308.000,- als totaalplafond is genoemd terwijl de deelplafonds optellen tot €313.000,- is hiervan een klein voorbeeld. De gebrekkigheden in de administratie dragen het risico met zich mee dat de controlerende functie van de gemeenteraad gehinderd wordt.

4. Doeltreffendheid en doelmatigheid

In dit hoofdstuk wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid besproken, met aandacht voor de keuze tussen subsidie en inkoop, de ruimte voor innovatie, het gebruik van incidentele subsidies en de bereikte maatschappelijke effecten.

4.1 Inkoop of subsidie

De gemeente Zaltbommel verstrekt voor de JGZ 0–4 jaar formeel een subsidie zonder aanbesteding, gebaseerd op een vergoeding per kind. Het subsidiebedrag wordt bepaald op basis van verwachte aantallen met een marge van circa 5%. Afwijkingen binnen deze marge komen voor rekening van Santé Partners, via eigen middelen of reserves; bijbetaling of terugvordering is onderdeel van de afspraken. Deze systematiek lijkt sterk op het werken met een vaste prijs per prestatie, zoals bij inkoop, en omvat ook afspraken over kostenposten als huisvesting, registratie en aanvullende programma's. In tegenstelling tot het klassieke subsidieprincipe, waarin ruimte is voor eigen invulling, wordt hier een tegenprestatie verlangd. Bovendien is uitvoering wettelijk verplicht en kan de uitvoerder geen aanvragen weigeren, wat kenmerkend is voor een opdracht in plaats van een subsidie.

Deze werkwijze is historisch ontstaan uit de wens tot langdurige samenwerking met vertrouwde aanbieders. Dit geeft de gemeente bestuurlijke flexibiliteit, maar creëert een hybride situatie: inhoudelijke sturing zoals bij inkoop, met formele financiering als subsidie. De subsidieverlening is structureel en jaarlijks gebaseerd op vrijwel identieke aanvragen, waardoor toetreding van nieuwe partijen of alternatieve werkwijzen, zoals eerder geconstateerd, vrijwel niet voorkomt.

Een extra aandachtspunt is de samenwerking in landelijke netwerken, zoals het geval is bij Kansrijke Start. Binnen zulke samenwerkingen worden soms subsidies verstrekt die wel een programma volgen, maar waarvan afspraken over verantwoordelijkheden en doelen niet op papier staan. In plaats daarvan verloopt de samenwerking via mondeling overleg en wederzijds vertrouwen. Omdat er geen formele afspraken over doelbereik en verantwoording zijn vastgelegd, is het moeilijker om subsidiebesluiten stevig te onderbouwen en om te controleren of de afgesproken resultaten ook echt worden behaald.

Hoewel het verschil tussen subsidie en inkoop voor de uitvoering niet relevant is – het gaat om gezamenlijke doelstellingen en werkafspraken –, zou een herijking van deze constructie vanuit het oogpunt van transparantie en rechtmatigheid wenselijk zijn. Hierbij zou kritisch bekeken kunnen worden of subsidie het juiste instrument is, of dat inkoop, covenant-constructies of zelfs netwerkfinanciering passender zijn. In het geval van JGZ gaat de uitvoering echter vanaf 1 januari 2026 over van de huidige uitvoerder, Santé Partners, naar GGD Gelderland-Zuid. Dit zal de vorm krijgen van een zogenoemde inbesteding, waardoor de belangrijkste 'inkoop-als-subsidie'-verstrekking al eindigt. De vraag welke verkapte inkooprelaties blijven bestaan valt buiten de scope van dit onderzoek, maar het kan gaan om constructies waarbij financiële voordelen worden geboden in ruil voor het leveren van maatschappelijke activiteiten of diensten. Zo kan een lager 'verenigingstarief' voor sportverenigingen, in plaats van het commerciële tarief, bijvoorbeeld worden beschouwd als een indirecte vorm van financiële ondersteuning met kenmerken van zowel een subsidie als een inkoopafpraak.

4.2 Toegankelijk, samenhangend subsidiebeleid

Het subsidiebeleid van de gemeente Zaltbommel bestaat uit losse regelingen zonder overkoepelend kader dat ze verbindt op doelen, resultaten of bijdrageomvang. De Kadernota Subsidiebeleid biedt dit kader niet. Beleidsmedewerkers geven aan dat er tussen verschillende subsidies wel gedeelde uitgangspunten bestaan, zoals het versterken van de sociale basis of het bevorderen van participatie, maar dat deze niet altijd zijn vastgelegd in beleidsdocumenten.

4.2.1 Gebrek aan consistentie en afstemming

Beleidsmedewerkers geven aan dat het ontbreken van een overkoepelend kader gevolgen heeft voor de consistentie in toekenning, de onderlinge afstemming tussen accounthouders, en de transparantie richting initiatiefnemers. Daarnaast zorgt het ontbreken van een gedeeld subsidieloket of overzichtelijke informatievoorziening ervoor dat sommige partijen niet goed weten welke regeling op hen van toepassing is. In de praktijk leidt dit tot verschillen in toegang, interpretatie en verwachtingen tussen partijen.

Bij welzijnsinitiatieven worden subsidieontvangers vaak verwezen naar regelingen zoals *Goed idee, doe er iets mee* en *Ontmoetingsactiviteiten*, terwijl organisaties als Al Amal aangeven dat hun activiteiten inhoudelijk beter passen bij de bredere regeling Sociale Basis. Door het ontbreken van expliciete beleidsgrenzen, een gedeelde beoordelingssystematiek of richtlijnen voor het omgaan met activiteiten die niet in bestaande regelingen passen, kunnen aanvragen die wel bijdragen aan het bereiken van maatschappelijke doelstellingen, tussen verschillende regelingen in vallen.

4.2.2 Ruimte voor nieuwe aanbieders en innovatie

Het huidige beleid sluit onvoldoende aan op de behoeften van nieuwe partijen en innovatieve initiatieven, doordat een deel van de regelingen expliciet vastlegt welke organisaties in aanmerking komen voor de regelingen. Initiatieven zoals Al Amal en Elliz in Company geven aan dat hun activiteiten niet goed aansluiten bij de vaste formats van de huidige regelingen. Zo krijgt Al Amal voor uiteenlopende activiteiten zoals wijkwandelingen en grootschalige sportevenementen, standaard hetzelfde bedrag van € 50 per activiteit. Bij Elliz in Company is het moeilijk gebleken een pilot om te vormen naar een structurele subsidie (zie kader verderop in de tekst).

Voor nieuwe aanbieders en initiatieven zijn de subsidiemogelijkheden vaak beperkt tot incidentele bijdragen, worden aanvragen afgewezen of is veel aanvullend maatwerk vanuit de gemeente nodig. Dit heeft verschillende gevolgen:

- organisaties zien af van uitbreiding,
- plannen voor nieuwe initiatieven worden niet uitgewerkt,
- structurele financiering blijft uit.

Meerdere subsidieontvangers geven aan dat een gebrek aan duidelijkheid, informatie en vaste procedures leidt tot onzekerheid bij aanvragers. Daarbij kan het verkrijgen van subsidie sterk afhangen van de persoonlijke relatie met ambtenaren. De toegang tot ondersteuning is daardoor niet voor iedere partij gelijk. De ruimte voor maatwerk wordt in de praktijk bepaald door de

Elliz in Company

Elliz in Company (EiC) begon in juni 2022 de werkplaats fiets + techniek als gesubsidieerde pilot. Na de door Elliz in Company ingediende evaluatie, in 2024, heeft de gemeente aangegeven dat er geen ruimte was in de subsidie Sociale Basis om de werkplaats daarin op te nemen. De werkplaats zou voor de jaren 2025-2027 'incidentele' subsidie ontvangen op voorwaarde van budgettaire ruimte. De gemeente geeft aan dat het met EiC heeft besproken dat de werkplaats daarna financieel op eigen benen moet staan. Er lijkt sprake te zijn van een misverstand: EiC meent namelijk dat er ruimte zou blijven voor gefundeerde subsidieaanvragen.

EiC heeft op basis van gemeentelijke doelen jaarlijks een aanvraag ingediend voor de subsidie Sociale Basis. De werkplaats Fiets + Techniek was daarin een integraal onderdeel van de aanvraag: na drie jaar was de werkplaats integraal onderdeel geworden van hun interne bedrijfsvoering en niet langer pilot. Voor subsidiejaar 2026 was er bij de gemeente geen budgettaire ruimte voor de werkplaats. Dit heeft EiC overvallen. In het daaropvolgende gesprek tussen Elliz in Company en de gemeente, is besproken dat de gemeente gaat heroverwegen of er toch subsidie kan worden toegekend.

betrokken beleidsmedewerker, vaak in overleg met de wethouder. De gemeente ontnemt zich hiermee de mogelijkheid dat nieuwe initiatieven een effectieve bijdrage leveren aan het behalen van maatschappelijke doelen.

4.2.3 Groei en afbouw subsidiebedrag

Uit meerdere gesprekken is naar voren gekomen dat in het verleden succesvolle projecten, die waren gestart met een incidentele of tijdelijke subsidie, na verloop van tijd structureel werden opgenomen in het reguliere subsidiestelsel. Tegelijkertijd blijkt uit de gesprekken dat er weinig structurele afbouw plaatsvindt van bestaande subsidies. In gevallen waarin subsidieontvangers personeel in dienst hebben, geven zij aan dat afbouw lastig is vanwege arbeidscontracten en de daaraan verbonden verplichtingen. Wanneer organisaties extra subsidie aanvragen vanwege personele uitbreiding of stijgende loonkosten, bijvoorbeeld door cao-verhogingen, worden deze aanvragen niet altijd gehonoreerd, maar verdwijnen zij ook zelden uit het budget.

De gemeente stelt formeel subsidieplafonds vast, maar past deze in de praktijk flexibel toe. Overschrijdingen worden soms binnen de begrotingsmarges opgevangen of via tussentijdse bijstellingen, zoals de bestuursrapportage. Tegelijkertijd worden er weinig tot geen afwijzingsgronden gehanteerd waarmee bestaande subsidieontvangers kunnen worden beëindigd of afgeschaald. In de gesprekken komt naar voren dat het oprekken van het subsidiebudget kan leiden tot spanningen in de verdeling, bijvoorbeeld wanneer nieuwe of uitbreidende aanvragen concurreren met bestaande verplichtingen. Het ontbreken van afbouwmechanismen heeft als gevolg dat het subsidiebudget volloopt, terwijl de vraag naar ondersteuning toeneemt.

Toekomstige invulling waardennetwerk

Het Welzijnsbeleid 'De Zaltbommelse Weg' is in de eerste helft van 2025 vastgesteld. Vanuit het Welzijnsbeleid zal gewerkt worden met een zogenoemd waardennetwerk: een model waarin gemeente en maatschappelijke organisaties gezamenlijk doelen formuleren en subsidies koppelen aan die gedeelde doelen in plaats van aan vooraf vastgelegde activiteiten. Dit moet meer ruimte geven voor partnerschap, flexibiliteit en co-creatie.

4.3 Transparantie, gelijke behandeling en incidentele subsidies

4.3.1 Incidentele subsidies en subsidies buiten bestaande regelingen

In tabel 11 is een overzicht van incidentele subsidies weergegeven. De gegevens zijn afkomstig uit het interne werkbestand subsidies Zaltbommel, dat door de ambtelijke organisatie wordt gebruikt om alle subsidies te monitoren, en uit een aanvullend overzicht dat door de rekenkamer is opgevraagd. In het interne werkbestand staan jaarlijks drie incidentele subsidies, die voor De Grote Aak en in 2022 en 2023 ook IrisZorg en Ypse. Alle andere incidentele subsidies staan niet in dit interne overzicht. Bij het overzicht dat door de rekenkamer is opgevraagd en is aangeleverd ten behoeve van dit onderzoek, heeft de gemeente als toelichting aangegeven dat incidentele subsidies niet worden bijgehouden, en dat er dus geen garantie is dat het overzicht compleet is.

Ontvanger	2022	2023	2024	Totaal
St. Rijksmuseum Slot Loevestein	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 150.000
EiC fiets + techniek	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 150.000
Herstelacademie Bommelerwaard/De Parasol	€ 90.000	€ 90.000	€ 98.543	€ 278.543

Hospice de Samaritaan		€ 3.000	€ 3.000	€ 6.000
Wijkontmoetingscentrum De Grote Aak	€ 31.800	€ 30.000	€ 30.000	€ 91.800
IrisZorg	€ 54.224	€ 55.600	Naar Soc. Basis	€ 109.824
Ypse	€ 15.568	€ 18.953	Naar Soc. Basis	€ 34.521
St. Welzijn Bommelerwaard	€ 15.000	€ 40.850	€ 40.850	€ 96.700
St. Kompas	€ 15.000		€ 5.400	€ 20.400
Tour de Waal	€ 7.000			€ 7.000
De Steiger		€ 35.000	€ 21.632	€ 56.632
SV Hamarithi		€ 11.231		€ 11.231
St. Klinkende Munt		€ 75.000		€ 75.000
Dorpshuis 't Gement		€ 5.400		€ 5.400
St. Kunstmin			€ 7.500	€ 7.500
De Regenbooggroep			€ 7.165	€ 7.165
Energie Samen /Energieloket Rivierenland			€ 20.373	€ 20.373
Kerncontactgroep Zuilichem			€ 20.125	€ 20.125
Zorgoppas			€ 1.893	€1.893
Totaal				€ 1.149.307

Tabel 11: Incidentele subsidies 2022-2024.

Wat opvalt is dat sommige organisaties in de jaren vóór 2022 al meermalen een substantiële incidentele bijdrage ontvingen. Zo heeft Slot Loevestein van 2017 tot en met 2024 acht keer €50.000 uitgekeerd gekregen, en heeft EiC fiets + techniek van 2021 tot en met 2024 vier keer €50.000 ontvangen. Wanneer deze subsidies worden meegeteld, komt het totaalbedrag voor de periode 2017 t/m 2024 uit op €1.449.307. Van 2022 tot en met 2024 keerde de gemeente € 1.149.307 uit in 34 incidentele subsidies, verdeeld over 19 partijen. Dit volledige bedrag is niet compleet opgenomen in de officiële subsidieoverzichten. Gemiddeld gaat het om €383.102 per jaar. Ter vergelijking: het gemiddelde van de reguliere subsidies bedroeg van 2022 tot en met 2024 €2.761.497. Incidenteel subsidiegebruik vormt daarmee ca. 13,9% extra uitgaven bovenop de regulier toegekende subsidies. Nadere toelichting op de tabel:

- De subsidie aan Herstelacademie Bommelerwaard/De Parasol is een bijzondere situatie. In de jaren vóór 2022 werd geld uitgekeerd via de WMO vanuit beschikkingen (€ 90.000,- p/j). De Herstelacademie Bommelerwaard wilde een open inloopfunctie gaan uitvoeren, zodat zij een bredere doelgroep kon ondersteunen; niet alleen diegenen die een WMO-beschikking kregen. De gemeente ging akkoord, mits de lasten niet zouden stijgen. Daarop zijn de gelden die normaliter via een WMO-beschikking werden uitgekeerd, overgeheveld uit het WMO-budget en toegekend als subsidie.
- Aan de Steiger is door de gemeente Zaltbommel expliciet aangegeven dat de subsidies incidenteel zijn en slechts bedoeld als stimuleringssubsidie. Er zal geen sprake zijn van opname als aanbieder onder (bijvoorbeeld) de subsidie Sociale Basis.

- De Grote Aak is inmiddels opgenomen onder de subsidie Dorpshuizen.
- Voor Slot Loevestein is, via een herstelbesluit en de perspectiefnota, voor de komende vier jaar structurele subsidie geregeld ter hoogte van € 50.000,- per jaar. Of en hoe deze subsidie in de subsidie Cultuur wordt opgenomen, is nog onduidelijk.

Een aantal subsidieontvangers heeft drie jaar of meer op rij subsidie ontvangen buiten de verordening. Daaronder vielen tot en met 2023 Iriszorg en Ypse. In 2024 zijn deze subsidies geschaard onder de subsidieregeling Sociale Basis.

Bij het stopzetten van een subsidierelatie van drie jaar of langer verplicht artikel 4:51 Awb de gemeente om de instelling tijdig te informeren en in de gelegenheid te stellen een zienswijze te geven. Er geldt geen expliciete verplichting tot een afbouwtermijn, maar op grond van het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel is het gebruikelijk om wel een redelijke overgangperiode te hanteren. Wat als 'redelijk' geldt, hangt af van de omstandigheden.

SPUK gelden

Een deel van de incidentele subsidies wordt gefinancierd uit specifieke, tijdelijke middelen: de Specifieke Uitkeringen (SPUK's). Deze komen voort uit landelijke akkoorden zoals het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) en het Integraal Zorgakkoord (IZA). SPUK's zijn bedoeld voor de uitvoering van bijbehorende programma's en worden door de gemeente vaak (deels) ingezet als stimuleringssubsidie. Zo ontving Elliz in Company eerder een bijdrage uit IZA-middelen en kreeg de bibliotheek projectsubsidies voor BoekStart, eveneens gefinancierd vanuit een SPUK.

De SPUK-gelden zijn per definitie tijdelijk, waardoor de financiering stopt zodra het landelijke programma afloopt; ook wanneer de uitvoering succesvol is. Op dat moment moet de gemeente beslissen of zij de inhoudelijke ambities en de kosten van het programma – inclusief eventuele bijbehorende subsidies – uit eigen middelen wil en kan voortzetten. Door duidelijk te maken dat het om een incidentele bijdrage gaat, wil de gemeente bij de uitvoerende partij realistische verwachtingen scheppen. Dit maakt het voor de uitvoerende organisatie echter weer lastig om de bedrijfsvoering structureel in te richten. Daarbij komt dat ook veel reguliere subsidies slechts voor één of twee jaar worden toegekend, wat extra onzekerheid geeft over de financiële positie in toekomstige jaren, terwijl vaste lasten blijven doorlopen.

Een oplossing die subsidieontvangers regelmatig gebruiken is het inhuren van (een deel van) hun werknemers via een zzp-constructie. Hierdoor kan de organisatie eenvoudig personeel op- en afschalen. Dit wordt echter lastiger doordat de Belastingdienst strenger gaat controleren op schijnzelfstandigheid. Zo voorziet een wijkcentrum dat beheerders die nu op zzp-basis werken, in loondienst moeten worden genomen. Dit zou de kosten verhogen en een risico vormen voor de bedrijfsvoering als de subsidie in de toekomst substantieel daalt. Bij een partij binnen het welzijnsdomein heeft dergelijke onzekerheid ertoe geleid dat twee medewerkers al ander werk zoeken.

4.3.2 Transparantie en gelijke behandeling

De gemeente formuleert doelen in subsidieregelingen vaak breed, zoals 'versterken van sociale cohesie' of 'stimuleren van cultuurdeelname'. Deze sluiten aan bij de beleidsvisie, maar leiden tot vage 'hoog-over-doelen' zonder scherp kader. Hierdoor is onvoldoende duidelijk of activiteiten daadwerkelijk bijdragen aan de beoogde maatschappelijke effecten, wat de toetsbaarheid, transparantie en helderheid belemmert.

Bemoeilijkende factoren toetsing

Allereerst is het lastig om systematisch te toetsen of subsidies daadwerkelijk leiden tot de beoogde *outcome*. Uit gesprekken met de ambtelijke organisatie blijkt dat het brede karakter van deze doelen enerzijds ruimte geeft om met subsidieontvangers maatwerkafspraken te maken, maar anderzijds ook zorgt voor interpretatieverschillen. Beleidsmedewerkers, gemoeid met het beoordelen van aanvragen, moeten per aanvraag uitzoeken hoe deze passen binnen het beleid, wat tijd kost en kan

leiden tot verschillen in beoordeling. Vooral bij grotere regelingen die meerdere maatschappelijke thema's omvatten is vooraf vaak niet duidelijk hoe de gemeente bepaalt welke activiteiten het meest bijdragen aan de samenleving.

Daarnaast toetst de gemeente de behaalde resultaten vooral aan de hand van kwantitatieve gegevens, zoals bezoekersaantallen van dorpshuizen. Daarmee ontstaat wel zicht op het bereik van de regeling, maar het zegt weinig over de werkelijke maatschappelijke impact. Zo kun je op basis van bezoekersaantallen niet vaststellen of eenzaamheid daadwerkelijk is afgenomen, terwijl dat wel een belangrijk beleidsdoel is.

Kwetsbaarheid door ontbreken beleidskaders

Bovendien maakt het ontbreken van duidelijke inhoudelijke kaders en afwijzingsgronden de gemeente kwetsbaar. Beleidsmedewerkers beschikken vaak over veel kennis en ervaring en hebben daardoor een scherp beeld van de richting die zij op willen. Zij vertalen dit impliciet naar de beoordeling van subsidieaanvragen en naar de afspraken in beschikkingen. Bij personele wisselingen, uitval of verlof kan deze kennis (tijdelijk) wegvallen, waardoor nieuwe medewerkers opnieuw moeten bepalen hoe aanvragen zich verhouden tot het beleid. Dat is voor partijen buiten de gemeente vaak niet goed te volgen. Aanvragers moeten het doen met breed geformuleerde doelen, terwijl de daadwerkelijke afwegingen vooral in de hoofden van beleidsmedewerkers zitten. Hierdoor is niet altijd zichtbaar waarom de gemeente een subsidie in het ene geval wel en in het andere niet toekent.

Bij kleinere, duidelijk afgebakende regelingen speelt dit nauwelijks. Daar is vaak direct helder wat de gemeente wil bereiken. De regeling voor EHBO laat dat goed zien: EHBO-verenigingen verzorgen cursussen en hulpverlening bij evenementen, waarbij activiteiten en beoogde resultaten samenvallen. Er is geen aanvullend kader nodig om richting of samenhang te schetsen. Bij grotere regelingen zoals onder andere Sociale Basis, Cultuur en Ontmoetingsactiviteiten is dat minder vanzelfsprekend. Deze regelingen ondersteunen uiteenlopende doelen en activiteiten, zonder dat duidelijk is hoe zwaar elk doel is, of hoe de gemeente afweegt wat het meeste bijdraagt aan haar maatschappelijke ambities. Zo kan binnen de regeling Sociale Basis zowel subsidie gaan naar opvoedondersteuning als naar sport- en cultuurcoaches, zonder dat duidelijk is hoe de gemeente deze onderdelen onderling afweegt of prioriteert.

Toekenning en communicatie incidentele subsidies

Sommige subsidies worden herhaaldelijk toegekend, terwijl ze formeel als incidenteel worden aangemerkt. De ambtelijke organisatie erkent dat het beleid daarmee onoverzichtelijk en inconsistent wordt, wat het voor aanvragers lastig maakt om te begrijpen waar zij recht op hebben of welke regeling van toepassing is. Ook intern leidt dit tot verschillen in interpretatie tussen accounthouders. Door het ontbreken van een overkoepelend kader is het moeilijk om aanvragen te vergelijken of om transparant te communiceren over toekenning en afwijzing. De observaties in de documenten maken duidelijk dat er, ondanks goede intenties, verschillen bestaan in toegang, behandeling en duidelijkheid voor aanvragers, afhankelijk van de persoon, regeling of relatie met de gemeente.

De gemeente is terughoudend met het publiceren van informatie over incidentele subsidies. Meer openheid zou de transparantie vergroten, maar volgens de gemeente bestaat het risico dat dit verwachtingen wekt en leidt tot extra aanvragen. Vanuit het uitgangspunt dat partijen en de samenleving zoveel mogelijk zelfredzaam moeten zijn, vind het gemeentebestuur dat het actief uitdragen van subsidiemogelijkheden juist ten koste gaat van die zelfredzaamheid.

4.4 Doeltreffendheid en maatschappelijke impact

4.4.1 Doelmatigheid

Hoogte van de subsidie

Sinds de publicatie van de Kadernota in 2022 zijn de subsidieplafonds niet verhoogd. Uit zowel ambtelijke gesprekken als gesprekken met subsidieontvangers blijkt dat er behoefte is aan indexering van subsidies. Sportverenigingen, kleine culturele aanbieders en dorpshuizen hebben te maken met stijgende energie-, huur- en materiaalkosten. Grotere ontvangers binnen de regelingen Cultuur en Sociale Basis worden daarnaast geconfronteerd met oplopende applicatie- en personeelskosten. Ook de kleine subsidieontvangers konden in de onderzochte periode niet rekenen op een stijging van de subsidie. Zowel bij Dorpshuizen als Ontmoetingsactiviteiten is een bedrag van € 50,- vastgesteld voor inloop- c.q. ontmoetingsactiviteiten. Andere bedragen, zoals voor het onderhoud van sportvelden, en de bijdrage per openbaar optreden en tentoonstelling, zijn ook gelijk gebleven terwijl de kosten bleven stijgen.

Subsidieontvangers geven zonder uitzondering aan dat de beperkte aanpassing van bedragen hun financiële ruimte jaarlijks verkleint, vooral in jaren met hoge inflatie. Twee dorpshuisbesturen zien hierin zelfs een bedreiging voor hun voortbestaan.

Perspectief gemeente

De gemeente geeft aan deze dreiging niet te herkennen, maar benadrukt de waarde van dorpshuizen en voelt zich medeverantwoordelijk voor hun voortbestaan. De gemeente heeft de ambitie om te investeren in energiezuinigheid en duurzaamheid, en wil dat alle dorpshuizen onderzoek doen naar de wensen van omwonenden en de meerwaarde van het dorpshuis voor de kern. Aan deze ambities zijn echter nog geen concrete plannen verbonden.

Indexering

Onder Sociale Basis wordt geïndexeerd op basis van kosten zoals huur. Het gesprek hierover maakt deel uit van de jaarlijkse aanvraag. Er is geen sprake van een volledig geformaliseerde en doorlopende indexering op alle kostenposten. De financiële ruimte wordt mede via onderhandeling bepaald en is onderhevig aan jaarlijkse herijking.

Dorpshuizen

Dorpshuizen geven aan dat ze door gestegen kosten van energie en koffie moeten toeleggen op het organiseren van activiteiten. Het financiële 'gat' dat hierdoor ontstaat, dienen ze op te vullen met commerciële activiteiten en verhuur. Dit is in de afgelopen jaren steeds lastiger geworden, doordat de eisen steeds hoger worden die mensen stellen aan de ruimte.

De kosten voor energielasten worden meegenomen in de subsidie als een aandeel: 20% van de kosten betreft gas, water en licht. Het aandeel is gelijk gebleven, maar in de coronatijd stegen de lasten zodanig substantieel dat dit om duizenden euro's per jaar ging. Dit kon niet worden opgevangen vanuit hogere baten.

Een aantal dorpshuizen heeft om die reden ingeteerd op eigen vermogen, en heeft weinig of geen vermogen meer. Om die reden heeft dorpshuis 't Gement in 2023 een incidentele subsidie ontvangen voor de energielasten.

4.4.2 Sturen op maatschappelijke effecten

De monitoring van maatschappelijke effecten is doorgaans beperkt tot verantwoording over vooraf aangevraagde prestaties. Hoewel in gesprekken tussen subsidieontvangers en de gemeente ook bredere doelen worden besproken, worden deze zelden systematisch geëvalueerd of in cijfers uitgedrukt. De rapportages bestaan vooral uit beschrijvingen en tellingen van activiteiten, zoals aantallen deelnemers of contactmomenten, zonder vertaling naar meetbare maatschappelijke

resultaten. Daardoor blijft de koppeling tussen uitvoering en beleidsdoelen voornamelijk kwalitatief, en is de daadwerkelijke impact lastig te onderbouwen of objectief te vergelijken.

De beoordeling van subsidieaanvragen vindt grotendeels plaats op basis van relatie, bekendheid en historische samenwerking. Inhoudelijke toetsing vindt plaats in overleg met een accounthouder, maar een systematisch beoordelingskader ontbreekt. Dit betekent dat gelijke behandeling van vergelijkbare organisaties niet formeel geborgd is.

Een aanverwant probleem met de subsidie Ontmoetingsactiviteiten is dat deze sterk uiteenlopende activiteiten met hetzelfde bedrag subsidieert, ongeacht of het om een kleinschalige wandeling of een grootschalig evenement gaat. Er is dan geen relatie tussen het doel, het maatschappelijk effect en de hoogte van de bijdrage. De verantwoording is bij deze subsidie summier en de toetsing op maatschappelijke impact vindt niet plaats. De gemeente is zich hiervan bewust, maar beschikt niet over een instrumentarium om aanvragen inhoudelijk en financieel met elkaar te vergelijken. Hierdoor is ook moeilijk vast te stellen of de verhouding tussen subsidiebedrag en impact redelijk is.

De continuïteit van maatschappelijke resultaten steunt momenteel vooral op structurele relaties zonder jaarlijkse heroverweging en op incidentele subsidies. Dit leidt tot onzekerheid bij kleinere ontvangers zonder uitzicht op langdurige financiering, terwijl gevestigde partijen jarenlang steun krijgen zonder koppeling aan resultaten. In beide gevallen is de relatie tussen effecten en (hoogte van de) financiering beperkt. Ontvangers van tijdelijke SPUK-gelden of pilotfinanciering geven aan dat succesvolle programma's moeilijk voort te zetten zijn na afloop van de subsidie. Beleidsmedewerkers erkennen dat afbouw van bestaande subsidies nauwelijks voorkomt, ook wanneer doelen niet meer aansluiten bij nieuw beleid. Dit vergroot de druk op het budget en beperkt de ruimte voor nieuwe initiatieven.

Uit gesprekken met subsidieontvangers en de ambtelijke organisatie blijkt dat structurele monitoring van maatschappelijke effecten nauwelijks plaatsvindt. Grote ontvangers rapporteren vooral op *input*- en *output*niveau, kleine ontvangers missen middelen en expertise om hun bijdrage systematisch zichtbaar te maken. De gemeente vult rapportages aan met kwalitatieve verhalen en inschattingen, maar deze zijn zelden concreet gekoppeld aan beleidsdoelen. Een voorbeeld hiervan is dat een welzijnsorganisatie recentelijk aan de gemeente heeft gerapporteerd hoeveel mensen er (mede) dankzij hun inspanningen aan een baan zijn gekomen – een resultaat dat de gemeente als zeer positief waardeert, maar vooraf niet als doel of succesindicator had vastgesteld.

4.5 Bevindingen

Bevindingen hoofdstuk 4:

- De structurele samenwerking voor de JGZ vertoont alle kenmerken van een inkooprelatie, maar is vormgegeven als subsidie. Dit belemmert transparantie, juridische duidelijkheid en sturing op doelen en beoogde resultaten. De JGZ zal vanaf 2026 niet meer worden ingericht via een subsidierelatie.
- Ontbrekend onderliggend beleid belemmert doelgerichte inzet, waardoor sturing op resultaten beperkt mogelijk is. De sturing op resultaten gebeurt via gesprekken tussen subsidiepartners en de gemeente. Daar vind, volgens gemeente en gesubsidieerden, vaak 'het goede gesprek' plaats. Dit is echter afhankelijk van de visie van afzonderlijke ambtenaren, en draagt risico's met zich mee bij personele wisselingen. Daarnaast hindert een dergelijke werkwijze het gestructureerd sturen op maatschappelijke resultaten (outcome-gericht werken) en het hindert ook de controlerende mogelijkheden van de raad omdat zij er geen zicht op kunnen hebben.
- Verantwoording bestaat vooral kwalitatieve gegevens die beperkt inzicht geven in maatschappelijke impact. Op basis hiervan is de effectiviteit lastig te beoordelen, ook bij subsidies met prestatieafspraken en grotere verantwoordingslast.
- Er is geen overkoepelend kader dat subsidies op elkaar afstemt. Hierdoor sluiten regelingen onvoldoende op elkaar aan en worden nieuwe initiatieven gemist. Het gebrek aan overzicht bemoeilijkt bovendien het signaleren van overlap, waardoor vergelijkbare activiteiten soms via meerdere regelingen worden gefinancierd.
- De grens tussen structurele en incidentele subsidies is onduidelijk, doordat incidentele subsidies vaak herhaaldelijk worden toegekend zonder inhoudelijke onderbouwing of vastgelegd beleid.
- Structurele subsidies kennen nauwelijks afbouwmechanismen, waardoor de financiële ruimte voor nieuwe initiatieven steeds verder onder druk komt te staan. De afhankelijkheid van tijdelijke SPUK-gelden vergroot deze druk.
- Incidentele subsidies zijn onvoldoende in beeld en worden niet systematisch vastgelegd. Dit belemmert controleerbaarheid, rechtmatigheid en budgetbeheer en hindert transparantie.
- Indexering van subsidiebedragen blijft achter bij stijgende kosten, wat de financiële houdbaarheid van (kleinere) subsidieontvangers ondermijnt.
- Beleidsmatige ambities worden niet systematisch vertaald naar subsidiebesluiten, waardoor de beleidsintentie en uitvoering onvoldoende op elkaar aansluiten. Er is dan geen systematisch verband tussen uitgaven en maatschappelijke meerwaarde.

5. De rol van de gemeenteraad

In dit hoofdstuk gaan we in op de rol die de gemeenteraad vervult bij het subsidiebeleid. Daarbij wordt ingegaan op de vraag op welke wijze de raad betrokken is en wordt bij de totstandkoming en uitvoering van het subsidiebeleid, en welke rol en houding de raad daarbij zelf inneemt.

5.1 Kaderstellen

De gemeenteraad van Zaltbommel vervult een kaderstellende rol als het gaat om het subsidiebeleid. Dat wil zeggen dat de raad de algemene kaders vaststelt waarbinnen het college subsidie kan verstrekken. Het gaat onder meer over het vaststellen van de Asv zelf, het subsidieplafond (via de programmabegroting), en beleidsmatige uitgangspunten zoals verankerd in de Kadernota. Deze kaders zijn algemeen van aard en richten zich niet op specifieke subsidieontvangers, maar op de manier waarop subsidies bijdragen aan de gemeentelijke beleidsdoelen.

De uitvoering van het subsidiebeleid ligt, zo staat in de Asv beschreven, bij het college.¹⁷ Het college stelt subsidieregelingen vast met daarin de activiteiten, doelgroepen, criteria en voorwaarden, en beslist over de verlening en vaststelling van (incidentele) subsidies. De raad bepaalt via de begroting het subsidieplafond, waarna het college dit verdeelt.

De raad kan vooraf sturen door algemene kaders te herzien of aan te scherpen, bijvoorbeeld via aanpassing van de Asv, het vaststellen van nieuwe subsidieregelingen of het wijzigen van financiële prioriteiten in de programmabegroting. In de Kadernota van Zaltbommel staat dat de raad subsidie vooral ziet als middel om maatschappelijke doelen te realiseren, met doelgerichtheid, transparantie en samenhang met ander beleid als uitgangspunten.¹⁸

Dat de kaders op hoofdlijnen worden vastgesteld, blijkt uit raadsvoorstellen en nota's. Zo stemde de raad in oktober 2022 in met de Gezondheidsnota Zaltbommel 2022–2025, waarin diverse interventies met subsidie worden bekostigd, onder meer via SPUK-gelden en structurele bijdragen aan partners als IrisZorg. Ook de Subsidieregeling tegemoetkoming kosten peuteropvang en VVE (augustus 2024) is afgeleid van de Asv en bevat duidelijke beleidsdoelen en voorwaarden. Hoewel deze regeling door het college wordt vastgesteld, is het subsidieplafond afhankelijk van de door de raad goedgekeurde begroting. Daarmee beïnvloedt de raad de reikwijdte van het subsidiestelsel, zij het indirect via bredere beleidsstukken.^{19 20}

5.2 Controleren

Een tweede kerntaak van de gemeenteraad is het controleren of de uitvoering van beleid in overeenstemming blijft met de eerder vastgestelde koers. Om deze controlerende rol te vervullen, beschikt de raad over verschillende instrumenten:

- het vaststellen van de jaarrekening en het jaarverslag;
- het goedkeuren van bestuursrapportages;
- het stellen van schriftelijke en mondelinge vragen, en
- het indienen van moties en amendementen.

Uit de documentstudie blijkt dat de raad in de periode 2022-2024 ten aanzien van het subsidiebeleid in het sociaal domein geen amendementen heeft ingediend. Ook naar aanleiding van P&C

¹⁷ Algemene subsidieverordening gemeente Zaltbommel, 2022.

¹⁸ Kadernota subsidiebeleid gemeente Zaltbommel 2022-2025.

¹⁹ Gemeente Zaltbommel, raadsvoorstel gezondheidsnota, oktober 2022.

²⁰ Gemeente Zaltbommel, Subsidieregeling Tegemoetkoming kosten peuteropvang en voorschoolse educatie gemeente Zaltbommel, augustus 2024.

documenten zoals de programmabegroting (oktober 2023) en de bestuursrapportage (september 2024) zijn geen raadsinstrumenten ingezet die specifiek betrekking hadden op subsidies.

Uit (de beantwoording van) schriftelijke en technische vragen blijkt dat raadsfracties wel pogingen doen om grip te krijgen op de uitvoering van subsidierelaties. Zo stelde de fractie BVNL in april 2024 vragen over subsidiegelden voor de Poorterij en het Cultuurcluster en ontving daarop een specificatie van meerjarige subsidiebijdragen en incidentele kosten. Ook zijn er in 2022 schriftelijke vragen gesteld over de transparantie en verantwoording van Welzijn Bommelerwaard, met nadruk op personele inzet, taakstelling en aansluiting op gemeentelijk beleid.^{21 22}

Een laatste voorbeeld vinden we in de motie over de toekomst van Pand 9, die op 4 juli 2024 door alle fracties is ondertekend en aangenomen. Hoewel de motie primair gericht is op huisvesting, weerspiegelt zij ook de bredere behoefte aan meer transparantie en periodieke betrokkenheid van de raad bij maatschappelijke voorzieningen, waarin subsidies vaak een rol spelen. De motie toont indirect dat de raad wél de wens heeft om structureel geïnformeerd te worden, ook als het subsidiebeleid als zodanig niet expliciet wordt benoemd.²³ De raad pikt signalen op en vraagt na, zij het gefragmenteerd en vaak reactief in plaats van structureel ingebed in een bredere controlecyclus.

5.3 Informatievoorziening aan de raad

Informatienota's van het college zijn een belangrijk middel om de raad te informeren. Zo is de raad in 2022 op de hoogte gebracht van de subsidie voor planontwikkeling rondom het masterplan Slot Loevestein, inclusief bijbehorende voorwaarden en kaders.²⁴ In 2023 is de raad geïnformeerd over de incidentele subsidie van € 75.000 aan Stichting Klinkende Munt.²⁵ Daarbij werd verwezen naar een eerder raadsbesluit uit februari 2023 waarin middelen beschikbaar zijn gesteld voor een ondersteuningsfonds. De raad is dus geïnformeerd over de uitvoering, inclusief de afspraken over verantwoording via kwartaalgesprekken en jaarverslagen. Een ander voorbeeld is de subsidie voor publieksactiviteiten Slot Loevestein voor 2025.²⁶ Hierin is de raad niet alleen geïnformeerd over een herzien subsidiebesluit, maar ook over het opnemen van dit besluit in de bestuursrapportage en het juridische kader (Awb) waarbinnen dit moest gebeuren. Deze nota's voorzien de raad van actuele, contextuele informatie, maar kennen geen vaste rapportagecyclus of evaluatielijn.

Uit een sessie met de raad in april 2025 blijkt dat de raadsleden het subsidie-instrument ziet als een belangrijk beleidsmiddel. Raadsleden merken tegelijk op dat het subsidiebeleid bijna nooit als los onderwerp op de agenda staat. In de praktijk komt het onderwerp ter sprake als onderdeel van bredere thema's, zoals armoedebestrijding of welzijn. Raadsleden geven aan zich betrokken te voelen bij deze thema's, maar vinden het lastig om de vertaalslag te maken van abstracte beleidsintenties naar concrete sturing of controle op subsidiebesluiten. Dit brengt knelpunten met zich mee zoals een beperkt zicht op doelrealisatie en de evaluatie van het subsidiebeleid.

Momenteel beschikt de raad naar eigen zeggen niet over een vaste of structurele informatievoorziening over de uitvoering van het subsidiebeleid. In de praktijk ontvangt de raad vooral informatie tijdens begrotingsbehandelingen of bij het vaststellen van beleidskaders, zoals de Algemene Subsidieverordening (ASV) of thematische regelingen zoals de Sociale Basis. Er is volgens raadsleden geen standaard systematiek waarbij het college tussentijds rapporteert over afwijkingen, risico's of de prestaties van gesubsidieerde organisaties; de kwartaal- en jaarstukken daargelaten.

²¹ Gemeente Zaltbommel, technische vragen, april 2024.

²² Gemeente Zaltbommel, schriftelijke vragen, april 2022.

²³ Motie "Toekomst Pand 9 Zaltbommel", 9 juli 2024.

²⁴ Gemeente Zaltbommel, Informatienota Voorwaarden masterplan Slot Loevestein en Munnikenland, maart 2022

²⁵ Gemeente Zaltbommel, Informatienota ondersteuningsfonds Zaltbommel, december 2023

²⁶ Gemeente Zaltbommel, Informatienota subsidie publieksactiviteiten Loevestein 2025, november 2024.

Het college beschikt wel over inhoudelijke en financiële informatie, zoals jaarverantwoordingen en subsidierapportages, maar deze worden sporadisch en niet systematisch gedeeld met de raad. Daarbij lijkt een afweging tussen bestuurlijke vertrouwelijkheid en democratische controle een rol te spelen: informatie wordt soms pas verstrekt wanneer dat strikt noodzakelijk wordt geacht.

Wel wordt in de bestuursrapportage (september 2024) tussentijds financiële informatie aan de raad gegeven, waaronder over afwijkingen en bijstellingen in budgetten die ook subsidies kunnen raken. Dit stelt de raad in staat afwijkingen te signaleren, maar de rapportage is breed financieel van aard en niet gericht op de organisatie of resultaten van gesubsidieerde activiteiten. Structurele informatie over maatschappelijke effecten ontbreekt.²⁷

Verder is tijdens de raadsessie naar voren gekomen dat raadsleden soms vragen stellen over specifieke gesubsidieerde organisaties, maar dat dit niet leidt tot een structureel debat of vaste rapportages. Raadsleden geven aan behoefte te hebben aan een periodiek overzicht of een zogenoemde ‘subsidiespiegel’ waarin zowel financiële als inhoudelijke gegevens per regeling worden gebundeld. Wel erkennen raadsleden dat zij hierin ook zelf een verantwoordelijkheid hebben. Zo hangt een adequate informatiepositie van raadsleden samen met een *actieve* belangstelling: raadsleden die actief informatie ophalen, zullen zich beter geïnformeerd voelen.

Verder geven raadsleden aan dat er geen structurele terugkoppeling is over de behaalde maatschappelijke effecten van subsidies. Tijdens de raadsessie is de wens uitgesproken om via jaarlijkse rapportages beter zicht te krijgen op de doeltreffendheid, doelmatigheid en klantgerichtheid van gesubsidieerde activiteiten, in plaats van via incidentele (rekenkamer)onderzoeken. Daarbij benadrukken sommigen dat efficiëntie niet altijd leidend hoeft te zijn; vooral niet bij maatschappelijke initiatieven waarin nabijheid en vertrouwen centraal staan.

In het verlengde van het bovenstaande zijn raadsleden kritisch op het ontbreken van een duidelijke relatie tussen de toegekende subsidiebedragen en de daadwerkelijk behaalde maatschappelijke doelen. Zo vragen sommigen zich af of incidentele subsidies, zoals die voor Slot Loevestein, wel in verhouding staan tot de publieke opbrengst en meerwaarde. In dat licht wordt het idee van een inkooprelatie, om gericht te kunnen sturen op *output* en resultaten, door de raad zeker niet als onlogisch gezien.

5.4 Bevindingen

Bevindingen

- Kaderstellen gebeurt formeel, maar inhoudelijk beperkt. De raad stelt algemene subsidiekaders vast via de ASV en programmabegroting. In enkele gevallen stelt de raad ook inhoudelijke kaders, zoals bij de Gezondheidsnota 2022–2025 en de regeling peuteropvang/VVE.
- De raad beïnvloedt specifieke subsidies via vaststelling van beleidsdocumenten, zoals het vastleggen van voorwaarden voor het masterplan Loevestein.
- Controle-instrumenten worden zelden specifiek voor subsidies ingezet; de raad handelt vooral reactief. Er zijn weinig moties of amendementen over subsidies. Wel worden af en toe schriftelijke vragen gesteld, waarmee de raad informatie opvraagt over subsidierelaties.
- De raad ontvangt ad-hoc informatie via losse informatienota's, bijvoorbeeld over het ondersteuningsfonds (Klinkende Munt) en Slot Loevestein. Deze nota's geven inzicht in subsidiebedragen, voorwaarden en verantwoording, maar zijn niet structureel.
- Raadsleden geven aan behoefte te hebben aan beter informatievoorzieningen via vaste rapportages of een ‘subsidiespiegel’. Nu ontbreekt het zicht op doelrealisatie en maatschappelijke effecten.

²⁷ Bestuursrapportage 2024, 19 september 2024.

6. Beantwoording onderzoeksvragen

1. Op welke wijze is de gerichtheid op maatschappelijk resultaat (*outcome*) in het subsidiestelsel gewaarborgd?

Het subsidiebeleid is gebaseerd op beleidsstukken zoals de Beleidsnota Samenleving en is uitgewerkt in de Algemene Subsidieverordening (Asv) en negen subsidieregelingen. Deze regelingen geven invulling aan beleidsdoelen via subsidiabele activiteiten die bijdragen aan maatschappelijke doelen. De vertaling van beleid naar regeling is meestal niet expliciet. Veel regelingen verwijzen naar vastgesteld beleid zoals de Beleidsnota Samenleving of sectorale visies. In sommige gevallen ontbreekt echter een directe beleidsgrondslag, zoals bij de subsidie Sport, Cultuur en Armoede. Hierdoor is de beleidsmatige onderbouwing wisselend van kwaliteit. De meeste regelingen bevatten daarmee algemene doelstellingen, maar concrete, toetsbare beoogde resultaten ontbreken vaak.

Alleen bij grotere structurele subsidies zijn inhoudelijke evaluaties gangbaar. Er worden geen indicatoren of prestatiecriteria gebruikt om maatschappelijke uitkomsten meetbaar te maken. De focus ligt op input of *output*, niet op maatschappelijke uitkomst. Aanvragen worden beoordeeld door accounthouders en zijn vaak afhankelijk van kwalitatieve inschattingen. Bij subsidies boven de €50.000,- vindt gestructureerde monitoring plaats, maar bij kleinere bedragen ontbreekt inhoudelijke evaluatie.

2. Op welke wijze is de gerichtheid op maatschappelijk resultaat (*outcome*) in de deelregeling uitgewerkt en geborgd en hoe werkt dit in de praktijk?

Er zijn grote verschillen tussen de subsidieregelingen in openstelling, beoordelingscriteria en verantwoordingseisen. Sommige regelingen, zoals 'Goed idee, doe er iets mee', zijn laagdrempelig en open, terwijl andere, zoals de Sociale Basis, gericht zijn op vaste partijen met duidelijke beleidskoppeling. De regeling bepaalt in belangrijke mate de vorm van sturing op maatschappelijke resultaten. De beoordeling vindt deels vooraf plaats op basis van aanvraagformulieren, en deels via monitoring door accounthouders. Tijdens en na uitvoering is er beperkte inhoudelijke toetsing bij kleinere subsidies. Bij grotere subsidies wordt geëvalueerd op basis van prestatieafspraken, maar dit is niet uniform geregeld.

Continuïteit wordt vooral geborgd via vaste meerjarige subsidies aan bekende partners. Er is weinig ruimte voor dynamiek of het afbouwen van bestaande subsidies, wat de flexibiliteit in het systeem beperkt. Dit belemmert de toetreding van nieuwe initiatieven.

Uitvoerders en subsidieontvangers ervaren het aanvraagproces soms als onduidelijk of omslachtig. Beleidsmedewerkers noemen het gebrek aan toetsbare criteria als een knelpunt. Ze geven aan behoefte te hebben aan meer kaders en structuur voor beoordeling. Subsidieontvangers pleiten voor meer transparantie, duidelijke beoordelingscriteria en ruimte voor innovatieve initiatieven. Ze vragen daarnaast om betere communicatie en begeleiding. Door beleidsmedewerkers wordt het werken met waardennetwerken gezien als kans om gezamenlijk sturing te geven aan maatschappelijke doelen.

3. Op welke wijze is en wordt de raad bij de totstandkoming en uitvoering van het subsidiebeleid betrokken en welke rol en houding neemt de raad daarin zelf?

De gemeenteraad stelt het subsidiebeleid formeel vast via de Asv, beleidsnota's en het subsidiebudget in de begroting. In de praktijk heeft de raad weinig zicht op de uitvoering en monitoring van het subsidiebeleid. Er is geen structurele informatievoorziening of evaluatierapportage aan de raad. Raadsleden geven aan behoefte te hebben aan meer grip en overzicht, maar nemen een vrij passieve rol aan. Informatie wordt vooral ad hoc verkregen via vragen, moties of incidentele raadsinformatiebrieven.

Bijlage 1. Onderzoeksvragen en normenkader

De rekenkamer heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

In hoeverre is het subsidiebeleid van de gemeente Zaltbommel zodanig opgesteld dat subsidies bijdragen aan beleidsdoelen (doeltreffend), hoe zorgt de gemeente dat de ingezette middelen in verhouding staan tot de resultaten (doelmatig), en hoe werkt het subsidiebeleid in de praktijk?

Concreet laat zich dit vertalen in de volgende vragen en de daarbij horende normen. Dit normenkader is voorafgaand aan het onderzoek opgesteld door de rekenkamer en de onderzoekers en vastgesteld door de rekenkamer.

Deelvragen
A. Beleid
1. Op welke wijze is de gerichtheid op maatschappelijk resultaat (<i>outcome</i>) in het subsidiestelsel gewaarborgd? - Hoe is de inhoud van het beleid naar het subsidiestelsel vertaald? - Zijn de beoogde resultaten duidelijk omschreven en toetsbaar geformuleerd? - Op welk beleid zijn deze beoogde resultaten in de deelregelingen opgenomen? - Op welke wijze zijn de beoogde resultaten in de deelregelingen opgenomen? - Hoe worden subsidieaanvragen en -aanvragers daarop beoordeeld en geëvalueerd? - Waarom verschillen de deelregelingen in dit opzicht van elkaar?
B. Uitvoering en doeltreffendheid
2. Op welke wijze is de gerichtheid op maatschappelijk resultaat (<i>outcome</i>) in de deelregeling uitgewerkt en geborgd en hoe werkt dit in de praktijk? - Wat zijn de specifieke kenmerken van de deelregeling? - Zijn er duidelijk omschreven en toetsbare doelen en resultaten geformuleerd en hoe worden deze gemeten? - Op welk beleid zijn deze doelen en resultaten gebaseerd? - Hoe worden subsidieaanvragen en -aanvragers op resultaten beoordeeld en geëvalueerd, zowel in de selectie en toekenning als tijdens en na de uitvoering? - Hoe is de continuïteit in de beoogde resultaten geborgd? - Hoe ervaren de verschillende betrokkenen de deelregeling en de sturing op resultaat: de uitvoerders, beleidsmakers en ontvangers? - Welke suggesties hebben deze betrokkenen voor versterking van de sturing op activiteiten en beleidsdoelen en de verantwoording daarover?
C. Rol van de raad
3. Op welke wijze is en wordt de raad bij de totstandkoming en uitvoering van het subsidiebeleid betrokken en welke rol en houding neemt de raad daarin zelf?

Bijlage 2. Geraadpleegde personen

Gemeente

- Wethouder Goossens
- Wethouder De Graaf
- Twee coördinatoren team Samenleving
- Zeven beleidsmedewerkers / accounthouders subsidiebeleid

M.b.t. subsidieregeling Dorpshuizen

- Bestuursleden 't Gement
- Bestuursleden De Gaarde
- Bestuurslid De Grote Aak

M.b.t. subsidieregeling Cultuur en Goed idee doe er iets mee

- Bestuurslid Muziekcollectief Zaltbommel + Harmoniekapel Karel v/d Heijden
- Bestuurslid Fanfare Prinses Juliana Gameren + Fanfare Concordia Nederhemert
- Bestuurslid Stichting Intocht Sinterklaas
- Organisator Fiep Westendorpdag
- Bestuurslid KZM Belcanto

M.b.t. subsidieregeling Cultuur

- Cultuurmakelaar

M.b.t. subsidieregeling Sociale Basis

- Gebiedsmanager Santé Partners
- Bestuursleden Elliz in Company

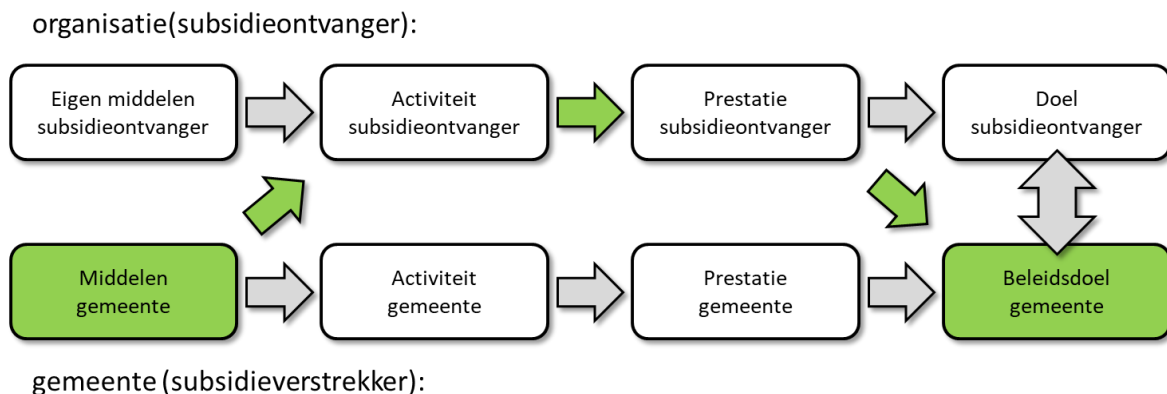
M.b.t. subsidieregeling Ontmoetingsactiviteiten

- Bestuurslid Al Amal

Bijlage 3. Aard van het instrument subsidie

Een subsidie is een bijzonder beleidsinstrument. De definitie van subsidie volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) luidt: “De aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt, met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.”²⁸ Voor de verstrekking van subsidies zijn in de Awb regels opgenomen. Kortweg komt het erop neer dat de gemeente door het verstrekken van financiële middelen, een bepaalde doelgroep wil stimuleren tot het uitvoeren van een gewenste activiteit. De essentie is dat het gaat om de stimulering van activiteiten, niet om de stimulering van een organisatie. Deze activiteiten moeten leiden tot een prestatie die uiteindelijk moet bijdragen aan een gemeentelijk doel. Dit doel is vaak een beoogd maatschappelijk effect. Een subsidie zorgt voor een koppeling tussen het individuele doel van een subsidieontvanger en het beleidsdoel van de gemeente. Het proces van de subsidieontvanger wordt gekoppeld aan dat van de gemeente (zie figuur 1). Een subsidie werkt met name goed als er een duidelijke verbinding is tussen het individuele doel van de subsidieontvanger en het maatschappelijk doel van de gemeente.

Figuur 2. Koppeling tussen proces subsidieontvanger en proces gemeente door subsidieverstrekking



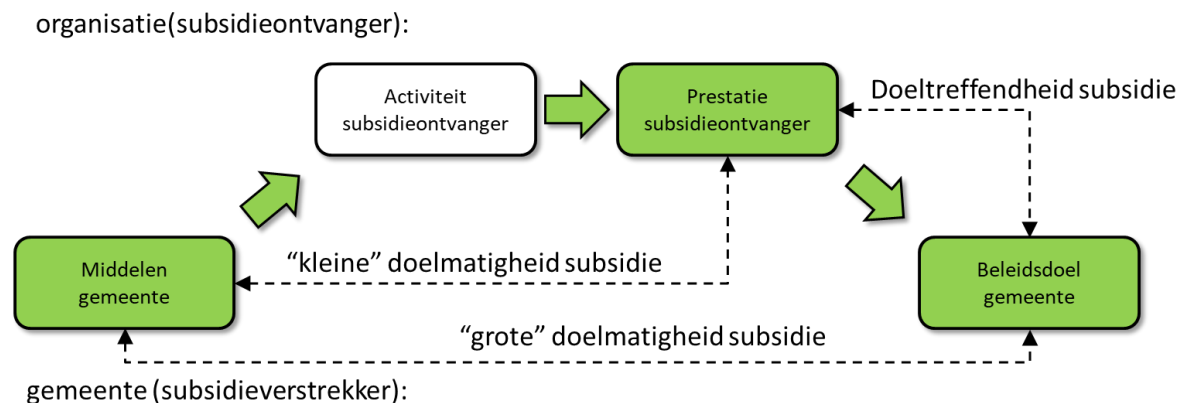
Een belangrijk element is de koppeling tussen de prestatie (*output*) en het uiteindelijke doel (*outcome*). Idealiter draagt de geleverde prestatie direct bij aan het bereiken van het doel. Er moet vanuit de beleidstheorie een aannemelijke relatie zijn tussen de prestatie (bijvoorbeeld de bibliotheek op school) en het hoger liggende doel (bijvoorbeeld leesvaardigheid en leesplezier bij de jeugd). Dit betekent dat de gemeente vooraf goed inzicht moet hebben in de relatie tussen prestatie en doel; de subsidieaanvrager moet hier vooraf inzicht in geven. Achteraf moet de subsidieaanvrager rapporteren over de geleverde prestatie. Het is aan de gemeente om hierop te sturen, onder meer door een goede aanvraag en passende monitoring en evaluatie. Resumerend is duidelijk dat subsidieverstrekking een gecontroleerd en beheersbaar instrument kan zijn om activiteiten te ondersteunen die aansluiten op de gemeentelijke beleidsdoelen. Het instrument past goed bij de beginselen van de participatiesamenleving.

Doelmatigheid van de subsidieverlening

Het gaat in dit rekenkameronderzoek onder meer om de doelmatigheid van subsidies. Omdat de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid nogal eens door elkaar gebruikt worden, geven we in de onderstaande figuur aan wat we in dit onderzoek onder doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies verstaan.

²⁸ Art 4:21 lid 1 Awb.

Figuur 3. De relatie tussen doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies



We definiëren doeltreffendheid als de mate waarin de doelen van de verstrekte subsidies worden bereikt en in hoeverre de verstrekking van subsidies bijdraagt aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. “Kleine” doelmatigheid of doelmatigheid van de uitvoering is de verhouding tussen de prestatie en de ingezette middelen om deze prestatie te bereiken. “Grote” doelmatigheid betreft de doelmatigheid van het beleid. Doelmatigheid is echter ook een relatief begrip.²⁹ De prestaties zijn meer of minder doelmatig gerealiseerd vergeleken met die van een vergelijkbare organisatie, ten opzichte van de situatie in het verleden, of vergeleken met een ander beleidsinstrument. Je kunt dus alleen maar zeggen dat de gesubsidieerde organisatie ten opzichte van een vergelijkbare organisatie, een andere periode of een ander beleidsinstrument (on)doelmattiger is geweest. Het is dus zaak het instrument subsidieverlening te vergelijken met vergelijkbare organisaties, eerdere perioden en met alternatieve beleidsinstrumenten. Alternatieven voor subsidiëring zijn onder meer inkoop van een dienst door de gemeente of het zelf uitvoeren.

Subsidie- en inkoopbeleid

Subsidie en inkoop zijn twee afzonderlijke manieren waarop de gemeente publieke doelen kan bereiken. Bij subsidie biedt de gemeente financiële ondersteuning aan een organisatie die op eigen initiatief maatschappelijke activiteiten uitvoert, zonder dat de gemeente concrete prestaties kan afdwingen. Inkoop houdt in dat de gemeente een overeenkomst sluit voor het leveren van specifieke producten of diensten, waarbij duidelijke prestatieafspraken gelden en vaak een aanbestedingsprocedure verplicht is. Samenwerking moet bij inkooprelaties telkens opnieuw worden aanbesteed, ook als er al een goede relatie met een leverancier bestaat.

In de praktijk blijken sommige subsidierelaties (bijvoorbeeld rond jeugdgezondheidszorg) kenmerken van inkoop te vertonen, zoals afspraken over aantallen geleverde trajecten. Dit kan leiden tot spanningen, omdat de juridische aard van subsidie en inkoop verschillen. Kortom, bij subsidies gaat het primair om het faciliteren van een activiteit van een ander, en bij inkoop koopt de gemeente een product of dienst in, vaak op basis van specifieke voorwaarden.

²⁹ Algemene Rekenkamer, Handleiding Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid, 12 januari 2005.