



## Middelennota Subsidies 2024-2027

### Voorwoord

Het subsidiebeleid in Tilburg is in ontwikkeling, vooral door de introductie van de methodiek van impactgericht subsidiëren. De ontwikkeling van het subsidiebeleid gaat de komende jaren door. Het is een continu proces van verbeteren en vernieuwen gericht op de effectieve inzet van het subsidie-instrument in het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen voor onze inwoners.

In deze nota wordt het subsidiebeleid voor de periode 2024-2027 vastgelegd zodat er een goede en actuele basis ligt voor de ontwikkeling in de komende jaren.

Impactgericht subsidiëren is ontwikkeld in het sociaal domein en in de komende jaren zal blijken op welke andere beleidsvelden impactgericht subsidiëren toegevoegde waarde kan leveren. Dat zal zeker niet voor alle subsidies zo zijn, omdat het niet past bij de aard van de subsidie, de subsidiebedragen te klein zijn en/of de kosteneffectiviteit te laag is. Het subsidiebeleid richt zich daarom niet alleen op impactgericht subsidiëren.

In het subsidiebeleid blijven de eerder geformuleerde algemene uitgangspunten centraal staan: werken op basis van vertrouwen, verminderen van de administratieve last en regeldruk en het verhogen van de dienstverlening aan instellingen en inwoners. Daaraan wordt een uitgangspunt toegevoegd: samenwerken en langdurig partnerschap.

In 2022 heeft de Rekenkamer Tilburg het rapport 'Impact op subsidies, Een onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Tilburg' gepresenteerd. De aanbevelingen uit dit rapport hebben een prominente plek gekregen in het subsidiebeleid.

De uitvoerbaarheid van het subsidiebeleid is in de vorm een externe consultatiebijeenkomst voorgelegd aan een representatieve (beleidsdomeinen, klein tot groot) groep subsidieontvangers. Ook is er door de gemeente een (interne) uitvoeringstoets uitgevoerd. Tenslotte hebben raad en college een gesprek gevoerd over de rolverdelingen informatie-uitwisseling. De inzichten uit deze bijeenkomsten zijn verwerkt in het beleid.

De wijzigingen in het subsidiebeleid leiden tot een wijziging van de Algemene subsidieverordening Tilburg, zodat beleid en regelgeving met elkaar in de pas lopen.

### 1. Inleiding

#### Aanleiding

Door verschillende beleidsaanpassingen, zoals het toepassen van Impactgericht subsidiëren (hierna: IGS) binnen het sociaal domein, moet de bestaande Kadernota Subsidiebeleid 2017-2020 worden geactualiseerd. Dit is in lijn met de aanbeveling uit het rekenkamerrapport 'Impact op subsidies, Een onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Tilburg (oktober 2022). Daarbij moet ook de Algemene Subsidie Verordening Tilburg (hierna: ASVT) worden aangepast aan het geactualiseerde beleid.

Voor beide documenten is de gemeenteraad (hierna: raad) beslissingsbevoegd. Op 13 maart 2023 heeft de raad met de Startnotitie Middennota Subsidiebeleid de opdracht voor de actualisatie van het subsidiebeleid en de ASVT vastgesteld.

Het beoogd effect van de actualisatie is vernieuwing van het huidige subsidiebeleid met als doel een door de raad vastgesteld subsidiebeleid dat bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke doelstellingen en een transparant subsidieproces.

#### Grondslag

In de *Nota Kaderstelling 2022-2026* is de Kadernota subsidiebeleid gekwalificeerd als een middennota. Een middennota beschrijft de instrumentele kaders en spelregels voor de toepassing van bepaald beleid. Deze *Middennota Subsidies 2024-2027* bepaalt de Tilburgse kaders en spelregels voor de inzet van het instrument subsidiëring voor alle onderdelen van de Programmabegroting.



### Afbakening

Deze nota gaat niet in op de vraag wanneer en voor welke bedragen het instrument subsidies kan/moet worden ingezet. Dat wordt in de Kadernota voor een beleidsdomein (veld in de programmabegroting) en binnen de planning- en controlcyclus (hierna: P&C-cyclus) bepaald. De middelennota geeft enkel de kaders en spelregels als de gemeente het instrument subsidies in zet om de beleidsdoelstellingen te realiseren.

Deze middelennota ziet alleen op subsidies die door de gemeente worden verstrekt. De nota gaat niet in op subsidies die door de gemeente worden ontvangen.

### Opbouw

In paragraaf 2 is het wettelijk kader voor subsidies toegelicht. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de algemene uitgangspunten van het subsidiebeleid. In paragraaf 4 wordt het subsidiebeleid op de verschillende aspecten uitgewerkt. Paragraaf 5 licht toe hoe wordt omgegaan met misbruik en oneigenlijk gebruik. In paragraaf 6 wordt het samenspel tussen raad en college beschreven. Tenslotte wordt in paragraaf 7 ingegaan op de looptijd van het subsidiebeleid en wanneer de evaluatie zal plaatsvinden.

## 2. Wettelijk kader subsidiebeleid

### Wettelijke grondslag subsidiëring

Voor subsidieverlening, geldt in principe dat een wettelijke grondslag nodig is (artikel 4:23, lid 1 Awb): "Een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt." Voor de gemeente betekent dit dat een subsidie gebaseerd is op de Algemene Subsidieverordening, een subsidieregeling of specifiek is opgenomen in de gemeentelijke begroting. In paragraaf 4.2 van de Awb zijn de bepalingen opgenomen voor het verstrekken van subsidies. Een aantal van deze regels is dwingend recht, dat betekent dat hier in lagere regelgeving niet van afgeweken mag worden. Een aantal regels is facultatief en kan worden opgenomen in de Algemene subsidieverordening waarin de raad formele kaders en spelregels vastlegt.

### Verschil tussen subsidie en inkoop (overheidsopdracht)

De Awb definieert in artikel 4:21 het begrip subsidie als volgt: 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.

Bij inkoop (overheidsopdracht) gaat het om een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten zijn gesloten en betrekking hebben op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten.

Subsidie	Inkoop
Algemene wet bestuursrecht 4:21	Burgerlijk wetboek 6:213
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	een overeenkomst in de zin van deze titel is een meerzijdige rechtshandeling, waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis aangaan
aanspraak op financiële middelen	een wilsovereenstemming van 2 of meer partijen
bestuursorgaan verstrekt vanwege het publieke belang	
Bepaalde activiteiten door aanvrager anders dan geleverde goederen/diensten	uit te voeren werken of leveren van producten of diensten
geen afdwingbare tegenprestatie: worden de activiteiten niet uitgevoerd dan wordt de subsidie teruggevorderd	er is een juridisch afdwingbare tegenprestatie
Subsidie wordt verleend middels vaststellen programmabegroting dan wel een individuele beschikking	partijen gaan wederzijdse verplichtingen aan en tekenen contract

Subsidie en inkoop (overheidsopdracht) zijn beide financiële instrumenten. Welk instrument moet worden toegepast, moet in de concrete casus en omstandigheden worden beoordeeld. Dit is van belang omdat bij inkoop de Aanbestedingswet van toepassing is. De vaste jurisprudentie staat een ruime en functionele uitleg toe. Het onderscheid is daarom niet altijd even duidelijk. Helpend bij de beoordeling



zijn vragen als wie het initiatief neemt (vertrekpunt publieke taak) en de verhouding tussen de waarde van de prestatie en de betaling daarvoor (is het kostendekkend of is er een winstmarge)<sup>1</sup>.

### **Subsidievormen**

De subsidievormen die in Tilburg kunnen worden toegepast, zijn vastgelegd in de ASVT:

- **Begrotingssubsidies:** subsidies waarbij de subsidieontvanger en het bedrag wat maximaal als subsidie verleend kan worden expliciet op de gemeentelijke begroting staat en door de raad wordt vastgesteld.
- **Subsidieregeling:** subsidies waarvoor niet bij afzonderlijke verordening door het college een uitputtende regeling is getroffen.
- **Incidentele subsidies:** alle subsidies door het college voor activiteiten die passen binnen de programma's van de desbetreffende begroting, en die niet zijn aan te merken als begrotingssubsidie en die niet verleend worden op basis van een subsidieregeling.

Subsidies kunnen per activiteit/project, per jaar of meerjarig worden verstrekt. Voor subsidies die voor meerdere jaren worden verleend, vindt betaling plaats via een jaarlijkse beschikking. Iedere subsidie heeft zijn eigen aanvraagprocedure. In de ASVT wordt onderscheid gemaakt tussen subsidies per kalenderjaar(en), en subsidies voor andere termijnen omdat er voor de verschillende typen subsidies eigen aanvraag- verantwoordings- en beslistermijnen kunnen worden voorgeschreven.

## **3. Uitgangspunten subsidiebeleid Tilburg**

In de kadernota subsidies 2017-2020 is een aantal algemene uitgangspunten opgenomen: werken op basis van vertrouwen, verminderen van de administratieve lasten- en regeldruk en het verhogen van de dienstverlening aan instellingen en inwoners. In de afgelopen jaren is de ontwikkeling van het subsidiebeleid steeds getoetst aan deze uitgangspunten. Omdat het subsidiebeleid en de uitvoering zich in de komende jaren blijven ontwikkelen, is het belangrijk deze uitgangspunten vast te houden en daaraan te blijven toetsen. In het beleid is een uitgangspunt toegevoegd: samenwerken en langdurig partnerschap.

### **Werken op basis van vertrouwen**

Tilburg wil graag de inwoners en instellingen centraal zetten om de beoogde beleidsdoelen te bereiken. Inwoners en instellingen krijgen het vertrouwen en de ruimte om hun kennis en kunde daarvoor in te zetten. Als gemeente stellen we samen met hen de inhoudelijke ambities op, waarna de gemeente zich bij voorkeur richt op het faciliteren en ondersteunen van de manier waarop inwoners en instellingen de ambities willen realiseren.

Bij impactgericht subsidiëren betekent dit dat we voor de activiteiten zo veel mogelijk vrijheid laten. Wel gaan we waar nodig en mogelijk regelmatig met subsidieontvangers in gesprek om de doelen en activiteiten met elkaar te verbinden en te versterken. Daarbij kan het meten via indicatoren helpen, zonder een doel op zich te zijn. De mate waarin deze verbinding nodig is, is mede afhankelijk van de aard van de subsidiabele activiteiten.

Voor andere subsidies (bijvoorbeeld eenmalige subsidies voor het nemen van energiemaatregelen) is het voeren van een regelmatig (monitoring)gesprek niet logisch en wordt op andere manier de impact/het effect geëvalueerd.

Voor alle subsidieontvangers geldt een meldingsplicht voor significante afwijkingen (positief en negatief), zowel van inhoudelijke als van financiële aard.

Bij subsidies gaat het om de inzet van gemeenschapsgeld waarvan inwoners mogen verwachten dat de gemeente toeziet op een doelmatige en rechtmatige besteding. In paragraaf 5 wordt daarom toegelicht hoe misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies wordt voorkomen en gehandhaafd.

### **Samenwerken en langdurig partnerschap**

Het subsidiebeleid is gebaseerd op vertrouwen én samenwerking. Samenwerking vormt de essentie van ons beleid, omdat het bereiken van impact voor de stad onmogelijk is zonder de betrokkenheid van onze partners. Veel van de uitdagingen waaraan we samen werken, zijn gericht op lange termijn impact, waarbij herkenbaarheid en consistentie voor onze inwoners van groot belang zijn. Deze zijn

<sup>1</sup> In de handreiking Overheidsopdracht en subsidie van de VNG wordt aan de hand van een bondig juridisch kader en praktijkvoorbeelden de reikwijdte van het begrip overheidsopdracht verduidelijkt.



onderdeel van de basisinfrastructuur in onze stad. Indien de gemeente voor bepaalde activiteiten langjarig partnerschap belangrijk vindt, wordt zoveel mogelijk met meerjarige subsidieregelingen gewerkt, met een maximale duur van 4 jaar. Door langdurige partnerschappen aan te gaan, creëren we stabiliteit en kunnen we ons meer richten op de inhoudelijke opgaven.

Naast het verstrekken van meerjarige subsidies, betekent samenwerking en partnerschap ook dat we naast onze partners staan en proactief meedenken. We willen de rol van uitvoerder niet overnemen, en juist vanuit de praktijk onze subsidiekaders vormgeven, zodat de samenwerking optimaal is. We betrekken onze partners bij gemeentelijke ontwikkelingen, zoals de verdere ontwikkeling van onze beleidskaders en subsidiemogelijkheden.

### **Passende regeldruk en administratieve lasten**

Tilburg werkt vanuit de gedachte dat regels, verantwoordingseisen en administratieve lasten zo min mogelijk in de weg moeten staan om de inhoudelijke beoogde doelen te bereiken.

Voor het subsidiebeleid betekent dit vooral dat de subsidieregels en verantwoordingseisen zo eenvoudig mogelijk zijn en passend bij wat redelijkerwijs van de subsidieontvanger kan worden gevraagd. Er moet een redelijke balans zijn tussen de omvang van de subsidie en de aanvraag- en verantwoordingslast (proportionaliteit). De aanvraag- en verantwoordingsvereisten zijn daarom afhankelijk van de omvang van de subsidie. Dit betekent voor de verantwoording vier financiële categorieën met een eigen eindverantwoording. In paragraaf 4 worden deze categorieën toegelicht.

Bij impactgericht subsidiëren wordt maatwerk geboden zowel voor de omvang en toegevoegde waarde van de gevraagde bewijs- en meetlast als voor de frequentie en vormgeving van de tussentijdse gesprekken. Dat is in lijn met de aanbeveling van in het rekenkamerrapport 'Impact op subsidies'. In paragraaf 4 wordt hier nader op ingegaan.

Bij het opstellen van nieuwe subsidieregelingen wordt de proportionaliteit van de administratieve lasten vooraf getoetst.

Tenslotte wordt bij het verlenen van subsidie met middelen afkomstig van provincie, Rijk of Europese Commissie zeer terughoudend omgegaan met het stellen van aanvullende, buiten de in de ASVT vastgelegde, eisen aan de verlening, verantwoording en monitoring. Uitzondering kan zijn als met aanvullende eisen inhoudelijk richting gegeven kan worden en extra impact kan worden gerealiseerd.

### **Dienstverlening aan inwoners en instellingen**

De verbetering en vernieuwing van de dienstverlening vraagt continu aandacht. Daarbij is het doel dat subsidieontvangers voor hun aanvraag, toekenning en verantwoording kunnen vertrouwen op een duidelijk, transparant en laagdrempelig subsidieproces en een vlotte afhandeling zodat er tijdig zekerheid is over de te ontvangen subsidie.

Voor de subsidieontvanger betekent dat:

- Indien mogelijk wordt het aanvragen digitaal gedaan en kunnen subsidieaanvragers en subsidieontvangers online de status van hun subsidie (aanvraag) volgen.
- Standaardwerkwijze gemeentebreed met gebruik van standaard formats voor subsidiedocumenten, zoals subsidievoorwaarden, beschikkingen voor verlening en vaststelling.
- Impactgericht subsidiëren: ondersteuning gedurende het aanvraagproces, waarbij we de inhoudelijke kaders en de beschikbare ondersteuning duidelijk communiceren (handleiding).
- In beginsel de subsidieverlening vóór 1 januari van het subsidiejaar wordt toegekend.

Voor de gemeente betekent dat:

- Versnelling van het subsidieproces door geautomatiseerde ondersteuning (zaaksysteem, subsidie-module gekoppeld aan financieel systeem).
- Inzage in informatie over verleende en vastgestelde subsidies (status van aanvraag of vaststellingsverzoek, de behandelend medewerker en de hoogte van het subsidiebedrag).
- Een eenduidige controle van de verantwoording op basis van een inhoudelijke en financiële scan. De focus ligt hierbij op grotere organisaties.
- Door mandatering van de subsidietoekenning en verantwoording is het behandelproces versneld.

In de komende jaren vindt in de gemeente de uitrol van de visie 'klantgedreven dienstverlening plaats'. Deze visie en het perspectief van de klant(reis) zullen uitgangspunt zijn voor de verdere ontwikkeling en vernieuwing van het subsidieproces.



## 4. Het Tilburgse subsidiebeleid

Met het subsidie-instrument kan Tilburg sturing geven aan het realiseren van gemeentelijk beleid en doelen. Andere instrumenten om te sturen zijn bijvoorbeeld regelgeving, (maatschappelijk) aanbesteden van een overheidsopdracht, publiek-private samenwerking en inzet van netwerken. De afweging is steeds of de inzet van het instrument subsidie past bij de te realiseren beleidsdoelen en effecten. Er is een duidelijk verband te leggen met de beleidscyclus. Dat wordt hierna toegelicht. In deze paragraaf wordt verder ingegaan op een aantal aspecten van het Tilburgse subsidiebeleid.

### **Beleidscyclus: kadernota en beleidsnota's per begrotingsveld**

In de Nota Kaderstelling 2022-2026 heeft de raad de Tilburgse beleidscyclus vastgesteld. Deze bestaat uit een kadernota, beleidsnota, de uitvoering en een evaluatie. De kadernota richt zich op de 'wat-vraag' en de maatschappelijke effecten voor de lange termijn. De beleidsnota is een uitwerking van de kadernota op een specifiek beleidsterrein. De kadernota geeft antwoord op de vraag welke weg wordt gevolgd om het beoogde doel te bereiken en hoe het beleid bijdraagt aan wat in de kadernota is vastgelegd. De kadernota bevat concrete en meetbare (sub)doelen en indicatoren.

De P&C-cyclus sluit daarop aan. Daarin worden de activiteiten/prestaties om de gewenste doelen te bereiken, gepland, gemonitord en verantwoord. In de P&C-cyclus vindt ook de allocatie van middelen plaats. Het inzetten van het subsidie-instrument is daarmee primair een onderdeel van de beleidscyclus en wordt betrokken in de evaluatie van kader- en beleidsnota.

De monitor Gezond en Gelukkig in Tilburg (<https://gezond-en-gelukkig.tilburg.nl/>) volgt de indeling van de programmabegroting en laat actuele cijfers en ontwikkelingen zien van de verschillende thema's waaraan in Tilburg gewerkt wordt. De inzichten uit deze gegevens helpen de gemeente bij het maken van beleidskeuzes en het bereiken van de gewenste resultaten in de stad, wijken en dorpen.

### **Toetsingskader subsidies: rechtmatig, doelmatig, doeltreffend**

Bij het verstrekken van een subsidie wordt getoetst of deze rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is.

Om de rechtmatigheid vast te stellen, moet worden getoetst of er bij het verlenen van subsidie gehandeld is in overeenstemming met bestaande wettelijke kaders zoals de Awb en de van toepassing zijnde Tilburgse verordening(en) en regelgeving.

Voor de doelmatigheid wordt beoordeeld of de geleverde prestaties in verhouding staan tot het subsidiebedrag. Daarbij wordt indien nodig gebruik gemaakt van benchmarks (tarieven), branchegegevens, en/of informatie uit andere gemeenten. Voor de beoordeling van de overhead hanteren we de Berenschot definitie<sup>2</sup>.

Bij doeltreffendheid gaat het om de beoordeling of de subsidie het beoogde effect heeft opgeleverd op basis van de verantwoording van de prestaties en/of het gevoerde jaargesprek. In de beschikking tot subsidieverlening en of subsidievoorwaarden wordt de prestatie vastgelegd in een beperkte set van meetbare activiteiten of resultaten.

We besteden in de subsidiecyclus aandacht aan de evaluatie van de subsidies, zodat het effect van ons beleid inzichtelijk wordt. Het bewijzen van causaliteit ligt daarbij ingewikkeld vanwege de complexe context waarbij veel variabelen van invloed zijn. Proportionaliteit en aannemelijkheid zijn daarom uitgangspunt en niet zo zeer het bewijzen van een bepaalde causale relatie. Soms kunnen we daarbij gebruik maken van wetenschappelijk onderzochte en bewezen methodes en geeft dat voldoende inzicht in de doeltreffendheid. Het is in eerste instantie aan de subsidieontvanger om te reflecteren op de uitgevoerde activiteiten/prestaties en de mate waarin die hebben bijgedragen aan de beoogde doelstellingen. In het 'goede gesprek' is het belangrijk te zoeken naar aanwijzingen die duiden op verbanden tussen de inzet van middelen, de uit te voeren activiteiten en de output en outcome/impact die wordt beoogd. We voeren het goede gesprek waar mogelijk met impactmetingen als basis. De verwachting is ook dat de subsidieontvanger zelf ook wil weten wat en hoe de activiteiten een bijdrage leveren. Zo komen we samen met onze partners meer in controle van de impact die we willen realiseren. Meten draagt zo bij aan leren over en sturen op de resultaten van een subsidie. Vanuit het uitgangspunt van het beperken

2 ) Overhead is het geheel van functies dat sturend en ondersteunend is aan het primaire proces. Deze definitie is gedetailleerd uitgewerkt in afzonderlijke overheadcategorieën en -taken.



van regeldruk en administratieve lasten, is daarbij maatwerk en een redelijke balans tussen 'het verhaal' en de bewijslast daarvoor het uitgangspunt.

### Impactgericht subsidiëren

Bij impactgericht subsidiëren definiëren aanvragende instellingen zelf oplossingen in de subsidieaanvraag en geven daarbij aan hoe zij dit op gaan pakken en de resultaten gaan monitoren. Het vertrekpunt voor de aanvraag is de Maatschappelijke Opgave (hierna: MO) die door de gemeente wordt opgesteld. De aanvrager formuleert een scherpe probleemdefinitie waaraan de activiteiten bijdragen, een veranderingstheorie met aandacht voor de onderliggende beleidstheorie en een onderzoeksplan waarmee de praktijk cyclisch wordt verbonden met het leren over en daar vanuit verbeteren van de activiteiten. Zo wordt bij impactgericht subsidiëren vanuit een lange termijn perspectief gewerkt aan de gewenste maatschappelijke impact.

Er wordt gewerkt met een vast aanvraagformulier waarmee een impactgerichte subsidie kan worden aangevraagd. Per MO wordt door de gemeente een beoordelingskader opgesteld zodat organisaties weten hoe de beoordeling plaatsvindt. Daardoor ontstaat een gezamenlijk leerklimaat dat erop is gericht op de lange termijn de gewenste maatschappelijke impact te realiseren.

### Maatschappelijke opgave

De Maatschappelijke opgave (hierna MO) is in principe vormvrij. Bij het meerjarig en structureel subsidiëren staat de MO centraal. Organisaties kunnen een aanvraag indienen waarin ze beschrijven met welke activiteiten, directe resultaten en er wordt bijgedragen aan de MO. Een MO is op zichzelf geen juridische basis voor subsidieverlening, maar geeft de inhoudelijke basis voor inzet van de verschillende subsidie-instrumenten (subsidieregeling, begrotingssubsidie). Inhoudelijk bevat een MO geen nieuw beleid maar een korte en kernachtige vertaling van de kader- en beleidsnota's. Doel is de opgave en richting voor de aanvragende organisaties inzichtelijk te maken. Een MO bij Impactgericht Subsidiëren bevat in ieder geval de volgende elementen:

- Het kernprobleem; *beschrijft kernachtig en onderbouwd met cijfers de relevantie, grootte en context van het probleem.*
- De impactdoelstelling; *beschrijft concreet, kernachtig en realistisch de verandering in maatschappelijke effecten die de we willen bereiken.*
- Randvoorwaarden van de aanpak; *beschrijft de manier waarop we willen dat partners in de stad werken aan het oplossen van het kernprobleem en bijdragen aan de impactdoelstelling.*
- Indicatoren; *beschrijft de belangrijkste metingen en waarnemingen die de stand van zaken in Tilburg op de MO weergeven.*

Subsidieaanvragen voor een MO worden beoordeeld aan de hand van een beoordelingskader.

### Uitvoeringsniveaus in impactgericht subsidiëren

Vanuit het uitgangspunt 'passende regeldruk en administratieve lasten' worden verschillende uitvoeringsniveaus van impactgericht subsidiëren toegepast. Bij aanvragen beneden de € 30.000 passen we een lichtere versie van impactgericht subsidiëren toe. Er worden daarbij lagere eisen gesteld aan de uitvraag, monitoring en vaststelling.

1. Subsidie aanvragen vanaf € 30.000. Volledige uitvraag op alle onderdelen van de impactgerichte aanvraag. Afhankelijk van de hoogte van het bedrag worden bepaalde onderdelen verder uitgediept zoals de verandertheorie, activiteitenplan, onderzoeksplan.
2. Subsidieaanvragen kleiner dan € 30.000. De uitvraag wordt beperkt tot het probleem, de doelgroep, de activiteiten/prestaties en de impact.

Het bedrag van € 30.000 geldt voor aanvragen voor 2025. Voor het lopende aanvraagproces voor 2024 geldt nog de grens van € 25.000.

### Verbreden methodiek impactgericht subsidiëren

De werkwijze van impactgericht subsidiëren is gestart in het sociaal domein en wordt geleidelijk verbreed naar andere beleidsterreinen. Niet in alle situaties is impactgericht subsidiëren van toegevoegde waarde. Bij eenmalige subsidies, bepaalde wettelijke taken en outputgerichte subsidies, is de methodiek van impactgericht subsidiëren niet goed toepasbaar. Hier wordt wel zoveel als mogelijk gewerkt vanuit het gedachtegoed van impactgericht werken.

Om de inzet van impactgericht subsidiëren te bepalen, wordt een afwegingskader gebruikt waarbij een proportionele regeldruk en administratieve last het uitgangspunt is. Dit afwegingskader wordt gebruikt



om in de komende jaren te werken aan het verbreden van impactgericht subsidiëren naar beleidsterreinen als sport, cultuur, economie, arbeidsmarkt, ruimte, veiligheid, wijken.

De methodiek impactgericht subsidiëren is gericht op de realisatie van langere termijn doelstellingen (gebaseerd op kadernota's en beleidsnota's), op betere samenwerking tussen partners (institutionele impact) en optimalisatie van de impact op de maatschappelijke opgaven. In situaties dat daarvan geen of minder sprake is, heeft impactgericht subsidiëren geen toegevoegde waarde:

- Korte-termijn doelstellingen (eenmalige subsidie voor specifiek doel) zoals subsidies voor eenvoudige en eenduidige interventies, die geen lange-termijndoelstelling hebben (zoals eenmalig soep uitdelen, een buurtfeest).
- Er geen of onvoldoende sturing op het budget mogelijk is (rijks-, provinciaal of regionaal budget), tenzij extra gemeentelijk budget verleend wordt die aan de uitgangspunten voldoet.
- Individuele subsidieregeling, waarbij het gaat om een (kosten)vergoeding voor een bepaalde prestatie (loonkosten vergoeding, vrijwilligersvergoeding, energiemaatregel e.d.).
- Algemene voorzieningen die op verzoek van de gemeente zijn ingesteld en waarvan bepaald is welke maatschappelijke doelstellingen er gerealiseerd moeten worden.

Dit afwegingskader is een eerste indicatie, het toepassen van impactgericht subsidiëren is maatwerk en zal per situatie worden beoordeeld.

### **Subsidieregeling**

De Algemene wet bestuursrecht biedt het kader voor het gebruikmaken van subsidieregelingen. Om het impactgericht subsidiëren te versterken, wordt er in de komende jaren waar mogelijk meer gebruik gemaakt van subsidieregelingen in plaats van begrotingssubsidies. Met subsidieregelingen wordt op een transparante wijze meer ruimte en gelijke kansen geboden voor andere, nieuwe aanvragers. Dit stimuleert vernieuwing en een grotere doelmatigheid van de ingezette middelen. Het biedt ook de mogelijkheid aan subsidiepartners op een bepaald terrein een verbinding te maken met een ander beleidsterrein en daarmee meer impact te maken. Bovendien kan de administratieve lastendruk verder worden verminderd door het bieden van maatwerk per subsidieregeling.

Door in de subsidieregeling aan te geven aan welke indicatoren uit de monitor Gezond & Gelukkig een subsidieregeling bijdraagt, ontstaat er een stevige koppeling tussen het subsidie-instrument en de maatschappelijke opgave uit de kader- en beleidsnota's en kan op basis van beleidsevaluatie worden bijgestuurd. Tegelijkertijd borgen we in onze regelingen behoud van expertise en kennis van de Tilburgse situatie. Gecombineerd met het waar mogelijk gebruiken van regelingen die meerjarig zijn, zorgen we voor een stevige sociale basisinfrastructuur in onze stad.

Het werken met subsidieregelingen vraagt een zorgvuldige aanpak waarbij we oog hebben voor het langjarige partnerschap van de gemeente met instellingen en organisaties en het werken vanuit vertrouwen. Dit is een ontwikkeling die we in de komende jaren in kleine stappen vormgeven. Door het gebruik van subsidieregelingen kunnen budgetten ook worden ontschot. In de subsidieregeling wordt aangegeven wat de voorwaarden zullen zijn om voor subsidie in aanmerking te komen en wordt op een transparante manier de wijze van verdeling inzichtelijk gemaakt. Als de subsidie op basis van ranking wordt verdeeld, worden bij de vaststelling van de subsidieregeling ook de beoordelingscriteria vastgesteld zodat organisaties vooraf weten waar de aanvraag op zal worden beoordeeld.

Het is niet altijd mogelijk of wenselijk een subsidieregeling te gebruiken. We blijven daarom waar nodig werken met subsidies waarvoor we het bedrag voor de beoogde organisatie al reserveren in de begroting, bijvoorbeeld bij bekostiging vanuit regionale samenwerkingsverbanden, gelabelde middelen vanuit het Rijk, toezeggingen ontstaan vanuit convenanten of waar we verwachten met een begrotingssubsidie meer impact te bereiken voor onze inwoners. Ook hierbij wordt waar mogelijk de methodiek impactgericht subsidiëren gehanteerd.

### **Vier subsidiecategorieën**

Om de administratieve lasten voor subsidieontvangers te beperken, hanteert de gemeente Tilburg vier financiële categorieën. Binnen elke categorie kan niet van bepaalde eisen wordt afgeweken, tenzij er een dwingende reden is om voor de eisen van een hogere categorie te kiezen. In dat geval wordt dit in de besluitvorming onderbouwd.

Uit ervaring blijkt dat de verantwoording op basis van deze vier categorieën zowel voor de gemeente als voor de aanvragers goed werkt. Het merendeel van verleende subsidies in euro's valt onder het zwaarste verantwoordingsregime. Uit vergelijkend onderzoek blijkt dat Tilburg daarmee op de lijn van een aantal andere gemeente en provincie zit en op onderdelen minder eisen stelt. De voormalige bedragen werden gehanteerd vanaf 2017. In de afgelopen jaren zijn prijzen en lonen gestegen waardoor



voor dezelfde activiteiten meer kosten gemaakt worden. Door de huidige normbedragen te hanteren, kan het voorkomen dat een subsidieontvanger in een hogere verantwoordingscategorie (b.v. in plaats van een melding, ook een inhoudelijk verslag) terecht komt. Vanuit het uitgangspunt 'Passende regeldruk en administratieve lasten' is dit niet wenselijk en daarom worden de normbedragen nu verhoogd naar € 9.000 (was € 7.500) en € 30.000 (was € 25.000). Het hoogste normbedrag van € 125.000 wordt wel op hetzelfde niveau gehouden omdat we daarmee in lijn blijven met het provinciale normbedrag. Dit is van belang om bij het door beschikken van provinciale subsidies gelijke eisen te houden in de verantwoording. Gezien de absolute omvang van het bedrag en het aantal en de aard van de subsidieontvangers (organisaties) valt dit nog onder passende regeldruk en administratieve lasten.

Iedere subsidie categorie kent een specifiek pakket aan verantwoordingseisen. In de ASVT is per categorie in detail aangegeven wat de specifieke eisen zijn.

Categorie	Verantwoording op hoofdlijnen
subsidies tot en met € 9.000	melding of de activiteit heeft plaatsgevonden
subsidies tussen € 9.000 en € 30.000	inhoudelijk verslag.
subsidies tussen € 30.000 en € 125.000	inhoudelijk verslag, jaarrekening of projectverantwoording, publieke communicatie
subsidies van € 125.000 en meer	inhoudelijk verslag, jaarrekening of projectverantwoording, publieke communicatie en controleverklaring door account

Om goed op de hoogte te kunnen blijven van de ontwikkelingen bij de grotere subsidiepartners, bezoeken wij deze meerdere keren per jaar. Daardoor is het mogelijk het aantal schriftelijke rapportages te verlagen.

In de ASVT zijn concrete eisen opgenomen ten aanzien van de inhoud van de publieke verantwoording. Voor alle subsidies vanaf € 30.000 dient de subsidieontvanger bij het indienen van een vaststellingsverzoek informatie aan te leveren over de wijze waarop de aanvrager publiekelijk gecommuniceerd heeft over zijn werkzaamheden en de resultaten daarvan in relatie tot de verstrekte subsidie door tenminste een jaarverslag op de website te publiceren.

Voor de categorie subsidies vanaf de € 125.000 moet een controleverklaring worden overlegd. Daarbij is niet meer als vereiste opgenomen dat de controleverklaring goedkeurend moet zijn. Voor een aantal kleinere organisaties waarbij de gemeentelijke subsidie het hoofdbestanddeel van de inkomsten vormt, geldt dat deze niet aan dit vereiste zouden kunnen voldoen. Er is dan vaak sprake van onvoldoende functiescheiding of de administratieve organisatie zou zwaar opgetuigd moeten worden. Het vergt van deze organisaties niet-proportionele maatregelen die tijdrovend en bovenal kostbaar zijn. Dit past niet bij het gemeentelijk uitgangspunt om de administratieve lastendruk laag te houden. De praktijk leert dat deze eis voor kleinere organisaties niet goed uitvoerbaar is. Met subsidieontvangers die geen goedkeurende verklaring kunnen overleggen, wordt een gesprek gevoerd en worden aanvullende stukken, zoals een accountantsverslag, opgevraagd.

#### **Eigen vermogen en verplichtingen**

In het belang van doelmatige besteding van subsidies kent de ASVT een weigeringsgrond voor subsidies in het geval de aanvrager ook zonder subsidievertrekking over voldoende gelden kan beschikken om de kosten van zijn activiteiten te dekken. Als een instelling over een substantieel eigen vermogen beschikt, wordt beoordeeld of de aanvraag geheel of gedeeltelijk geweigerd wordt.

Voor het eigen vermogen wordt als indicatieve bovengrens een solvabiliteit (eigen vermogen/totaal vermogen) van 0,4 gehanteerd. Indien een gesubsidieerde organisatie boven de grens uit komt, wordt situationeel aan de hand van een aantal vragen beoordeeld:

- of het eigen vermogen (mede) gevormd is door subsidies van de gemeente Tilburg?
- of het eigen vermogen door incidentele meevallers of structurele meevallers is gevormd?
- welk aandeel gemeente Tilburg in de exploitatie heeft?
- of het eigen vermogen liquide beschikbaar is of vast zit in vastgoed en inrichting?
- in welke sector (en bijhorende vermogenseisen) de organisatie zich bevindt?
- of er bijzondere omstandigheden zijn waardoor een groter eigen vermogen gewenst is?

Afhankelijk van de maatwerkbeoordeling kan de vermogensgroei met subsidie van de gemeente Tilburg worden beperkt of gestopt.

Daarnaast kent de ASVT op basis van artikel 4:72 Awb de mogelijkheid in bijzondere situaties een instelling voor te schrijven een egalisatiereserve te vormen. Bijvoorbeeld in de situatie waarin moet





worden voorkomen dat een met Tilburgs geld opgebouwde reserve wordt benut om budgettaire problemen die door andere subsidiegevers worden veroorzaakt, op te vangen.

## 5. Misbruik en oneigenlijk gebruik

Het subsidiebeleid en de ASVT hebben als doel het subsidieproces eenvoudig en uniform uit te kunnen voeren en is gebaseerd op het handelen vanuit vertrouwen in subsidieontvangers. Daarbij hoort dat er maatregelen worden genomen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en tegen te gaan.

Bij misbruik gaat het om het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheids-subsidies te verkrijgen. Bij oneigenlijk gebruik is sprake als door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, overheids-subsidies worden verkregen, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan. In aanvulling op het gemeente brede Misbruik en oneigenlijk gebruik beleid dat door het college is vastgesteld (in het kader van de verbijzonderde interne controle), wordt in dit subsidiebeleid een aantal specifieke maatregelen benoemd.

Voor het subsidiebeleid is, naast vertrouwen als basis, het uitgangspunt dat de lasten die met de subsidie samenhangen in verhouding staan tot het subsidiebedrag. En dat de aandacht in de uitvoering voor misbruik en oneigenlijk gebruik vooral uitgaat naar de risicogroepen en uitzonderingen. De subsidieontvanger heeft een eigen verantwoordelijkheid. Dit vertrouwen is gerechtvaardigd in combinatie met een stevig regime voor het aanpakken van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Constatering van misbruik en oneigenlijk gebruik kan blijken uit het niet of niet tijdig indienen van een aanvraag tot vaststelling, het niet kunnen aantonen dat de activiteiten zijn uitgevoerd, het niet nakomen van de meldingsplicht of het niet tijdig aanleveren van de verantwoordingsinformatie. Voor het subsidieproces worden zowel preventieve als repressieve maatregelen genomen om het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik te minimaliseren.

Preventieve maatregelen, gericht op het faciliteren en stimuleren van medewerking door de subsidieontvanger:

- Actueel en duidelijk subsidiebeleid en een eenvoudige en doeltreffende Algemene subsidieverordening Tilburg;
- Zorgvuldige en duidelijke communicatie over het doel, eisen en voorwaarden van een subsidie(regeling);
- Een eenvoudig, laagdrempelig en toegankelijk aanvraagproces waardoor de kans op onjuiste en onvolledige aanvragen wordt verkleind;
- Efficiënt ingerichte interne werkprocessen voor verlening en vaststelling van subsidies waarin op basis van functiescheiding wordt gewerkt aan de beoordeling van aanvragen en verantwoording;
- Het werken met accountmanagers en voeren van (tussentijdse) accountgesprekken op de grotere subsidiepartners;
- Vier categorieën subsidies waarvan de hoogte van het subsidiebedrag bepalend is voor de standaard uitvoerings- en verantwoordingsactiviteiten die worden gevraagd en die passend zijn bij de omvang van de subsidie;
- Een actieve meldingsplicht (en beoordeling) voor subsidieontvangers als het project, activiteit niet, niet volledig, niet tijdig of op een alternatieve wijze worden uitgevoerd.
- In voorkomende situaties kan voor verlening van de subsidie een BIBOB-toets (Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) worden uitgevoerd;
- In de voorbereiding van een subsidieregeling kan ervoor worden gekozen een risico-inventarisatie uit te voeren en op basis daarvan specifieke beheersmaatregelen te nemen.

Repressieve maatregelen, gericht op het houden van toezicht en handhaven op de toepassing van het subsidiebeleid en de ASVT:

- Lichte inhoudelijk beoordeling voor subsidies < 30.000.
- Inhoudelijke en financiële (> 30.000) toets op de aanvraag voor subsidie;
- Inhoudelijke en financiële (> 30.000) toets (Quick scan) op de verantwoording van subsidies;
- Jaarlijkse risicomonitor waarin voor de grotere subsidiepartners inzicht wordt gegeven in hoe zij er financieel voor staan;
- In de ASVT wordt bepaald dat het college bevoegd is controles uit te oefenen op de getrouwheid van de door hem verlangde rapportages en verantwoordingen. Op basis daarvan kunnen (al dan niet steekproefsgewijs) administratieve of fysieke controles worden uitgevoerd of het project, activiteit daadwerkelijk is uitgevoerd in overeenstemming met de subsidieregeling en/of het subsidiebesluit;



- Jaarlijkse Verbijzonderde Interne Controle (VIC) op de rechtmatige uitvoering van het proces van subsidieverlening en subsidievaststelling;
- Bij constatering van misbruik en/of oneigenlijk gebruik het actief en consequent toepassen van de beschikbare handhavingsmogelijkheden op basis van wet- en regelgeving, subsidieregeling of subsidiebesluit;
- De handhavingsmogelijkheden bij misbruik en oneigenlijk gebruik bestaan uit het weigeren van de subsidieverlening en het intrekken, lager vaststellen of wijzigen van de subsidievoorwaarden met terugvordering van de te veel ontvangen subsidie. Bij strafbare feiten wordt aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie.

## 6. Samenspel raad-college

### Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De raad stelt met de vaststelling van de middelennota subsidiebeleid en de ASVT de kaders voor de uitvoering van het subsidiebeleid. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het subsidiebeleid, neemt besluiten en regelt binnen de door de raad gestelde kaders hoe het instrument subsidie wordt ingezet om de gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren. Het college is op basis van de ASVT het bevoegde bestuursorgaan om subsidies te verlenen. De raad heeft vervolgens een controlerende rol op de uitvoering van het subsidiebeleid door het college. Vanuit het budgetrecht stelt de raad ook de financiële kaders waarbinnen subsidies kunnen worden verstrekt.

### Informerende van de raad

De raad wil vooral op signaleringsniveau weten hoe de inzet van het subsidie-instrument verloopt, hoe subsidies aan doelen worden gekoppeld en of het effect dat werd beoogd, ook wordt bereikt. Een jaarlijks gesprek over alle subsidies op detail en op basis van lange lijsten ter controle is daarvoor niet nodig. De informatievoorziening aan de raad vindt plaats via de beleidscyclus en de P&C-cyclus. In de brede P&C-cyclus leert de ervaring dat het goede gesprek tussen raad en college over specifiek het subsidiebeleid niet aan de orde komt en verloren gaat in het grotere geheel (aan informatie). In een beleidsgesprek tussen raad en college zouden subsidies in samenhang met de andere gemeentelijke instrumenten moeten worden meegenomen. Dit aspect moet worden meegenomen in de ontwikkeling en vormgeving van dit beleidsgesprek.

Het subsidie-instrument wordt ingezet om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Primair zal de raad inhoudelijk worden geïnformeerd binnen de beleidscyclus. Op die manier kan op basis van beleidsevaluatie de inzet van het subsidie-instrument worden afgewogen tegen andere sturingsmogelijkheden om de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken. Dat betekent concreet dat het subsidie-instrument wordt betrokken in de voortgangsgesprekken van raad en college over de kadernota en beleidsnota's. In dit gesprek kan gebruik worden gemaakt van de monitor Gezond & Gelukkig. In het gesprek worden eventuele inhoudelijke en financiële afwijkingen toegelicht en verkend welke bijsturing mogelijk nodig is. Op basis van het gesprek kan het college voorstellen voor bijsturing doen. Ter voorbereiding op dat gesprek kan een actueel overzicht van de subsidieontvangers op het betreffende beleidsveld worden verstrekt met daarbij informatie over de activiteiten en te behalen impact.

In de P&C-cyclus wordt de raad geïnformeerd over de financiële aspecten van het subsidiebeleid en stelt de benodigde budgetten beschikbaar. In het bijzonder door bij de begroting de begrotingssubsidies vast te stellen. Bij de rapportages en jaarrekeningen wordt de raad, indien nog niet gebeurd in de beleidscyclus, geïnformeerd over financiële en eventueel significante inhoudelijke afwijkingen. In de P&C-cyclus kunnen eventuele bijsturingsmaatregelen door het college worden voorgesteld en door de raad met besluit worden geëffectueerd.

Daarnaast kan de raad periodiek met subsidieontvangers in gesprek gaan om 'warm' en 'meer concreet en gedetailleerd' te worden meegenomen bij de activiteiten/prestaties die worden geleverd en hoe die bijdragen aan het realiseren van de bestuurlijke doelen. De voorkeur gaat ernaar uit dit vorm te geven met werkbezoeken. In overleg met de griffie wordt jaarlijks bekeken welke werkbezoeken worden gepland en ingepast in de agenda's.

Op de gemeentelijke website geeft de pagina [Subsidies - Gemeente Tilburg](#) voor inwoners instellingen en raad inzicht in welke subsidie(regelingen) Tilburg hanteert en waarvoor deze zijn bedoeld. Daarnaast wordt ingezet op het brengen van meer lijn en structuur in de huidige informatiestroom van b.v. verslagen van subsidiepartners.



---

## 7. Looptijd en evaluatie

Deze middelennota subsidies loopt in beginsel tot en met het jaar 2027. In 2027 zal een evaluatie worden uitgevoerd ter voorbereiding op de actualisatie van de middelennota voor de jaren 2028 en verder.

In paragraaf 6 is beschreven hoe raad en college per stad/beleidsveld met regelmaat in gesprek komen over de inzet van het subsidie-instrument. Als daartoe aanleiding is, kan een tussenevaluatie worden uitgevoerd.