



Raadsnotitie

GEMEENTEBESTUUR

onderwerp Herijking subsidies
Rn nummer 2019 01
collegevergadering d.d. 19 februari 2019
raadsvergadering d.d. 21 maart 2019
Programma's Gezond en Actief Venlo en Centrumstad Venlo

portefeuillehouder M. Pollux en A. Vervoort

ons kenmerk 1440947
team RGBAMO
steller drs. HJJM Smeets
doorkiesnummer +31 77 3596490
e-mail hjjsmeets@venlo.nl
datum 29 januari 2019
bijlage(n) Raadsnotie Nieuw beleid op sport, kunst, cultuur
datum verzonden 26 FEB. 2019

Vraag aan de raad (gedachtewisseling)

U heeft ons opgedragen om een startnotitie op te stellen die u in staat stelt om een debat te voeren over de hoofdlijnen van het sport- en cultuurbeleid in relatie tot het subsidiebeleid. Deze motie is door u op 9 november 2018 aangenomen tijdens de behandeling van de begroting 2019-2022, mede tegen de achtergrond van de door ons aan u voorgestelde bezuinigingen op subsidies in het sport- en cultuurbeleid.

Burgemeester en wethouders van Venlo
de secretaris

Twan Beurskens

de burgemeester

Antoin Scholten

Raadsnotitie

Samenvatting (Verplicht, maximaal een half A4)

De gemeenteraad heeft zich bij de behandeling van de begroting uitgesproken over een aantal voorgenomen bezuinigingsmaatregelen en het college opgedragen om voor 1 maart met een startnotitie te komen welke de raad de mogelijkheid geeft om over het subsidiebeleid, in relatie tot de doelen uit met name het cultuur- en sportbeleid, een debat te voeren. Deze notitie beoogt hierin te voorzien.

Bijlagen

Nr.	Naam	Datum
1.	Raadsnotie Nieuw beleid voor Sport, kunst, cultuur	9 november 2018

Onderbouwing

■ Algemene toelichting

1. **Wat is de kernopgave** (Wat is de belangrijkste opdracht voor de gemeenteraad?)

De raad dient zich uit te spreken over de wijze waarop invulling is gegeven aan zijn raadsuitspraak, zoals vastgelegd in een raadsnotitie. Daarnaast wordt de raad gevraagd zich over de inhoud van deze notitie, i.c. het subsidiebeleid, uit te spreken.

2. **Historische paragraaf** (Wat is de geschiedenis van dit dossier?)

Venlo verkeert financieel in lastige tijden en heeft het afgelopen jaar beleidsmatige keuzes moeten maken om -op afzienbare termijn- financieel weer gezond te worden. In het coalitieakkoord zijn daarover heel heldere afspraken opgenomen, net als met de provinciaal toezichthouder over de voorwaarden waarbinnen Venlo kan rekenen op het normale, repressief toezicht.

U heeft bij de behandeling van de begroting voor het begrotingsjaar 2019 een aantal bezuinigingsvoorstellen, welke betrekking had op subsidies, voor één jaar aangehouden. Dat wil zeggen dat de voorgestelde bezuinigingen op het Kunstencentrum en de culturele activiteiten en projecten en de verhoging van de sporttarieven nog niet in 2019 worden geëffectueerd, maar zonder nieuwe afweging, pas in 2020. Daarnaast staan in 2020 structurele bezuinigingen op de amateursport en -cultuurbeoefening opgenomen in de begroting.

Voorts heeft u ons (bij raadsnotitie Nieuw beleid op sport, kunst, cultuur d.d. 9 november 2018) opgedragen om uiterlijk op 1 maart een startnotitie voor te leggen, die de u in staat stelt te debatteren over de hoofdlijnen van een nieuwe visie voor een sport-, kunst- en cultuurbeleid en de daarbij behorende subsidieregels mee te nemen. In de overwegingen geven de indieners aan dat uitgangspunten voor de toekomst duidelijk moeten worden geformuleerd en dat (in de huidige programmabegroting) een heldere doelstelling/ visie ontbreekt. Met het oog op het in april 2019 te agenderen sportbeleid en met de vaststelling dat het vigerende cultuurbeleid¹ in 2015 nog is herijkt concentreert deze startnotitie zich op het subsidiebeleid dat, als instrument, mede invulling moet geven aan de in deze twee beleidsdocumenten vastgelegde ambities. Concreet betekent dit dat u beide documenten (de één reeds vastgesteld, de ander in april door u te behandelen) dient te bezien in het licht van deze raadsnotitie. De mate waarin subsidies bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen wordt immers bepaald door de inhoudelijke ambities die u hierin heeft opgenomen of wenst op te nemen.

De gemeenteraad heeft zichzelf daarmee de tijd gegeven om, gegeven een de gevraagde herijking van (de inzet van) het subsidie-instrumentarium, deze afweging te maken binnen de daarvoor binnen de begroting vastgestelde budgettaire kaders of elders binnen de begroting alternatieve dekkingruimte aan te geven. Het instrument is immers niet bepalend voor de hoeveelheid middelen die u voor het beleid wilt of kunt vrijmaken.

Dit voorstel sterkt tot doel om, als gevraagde startnotitie, u hiervoor een aantal criteria aan

¹ 'Focus, samenhang en samenwerking', april 2015

Raadsnotitie - onderbouwing

te reiken en u in staat te stellen het door u beoogde debat over de hoofdlijnen te voeren. In vervolg daarop, zo stelt de motie, zouden de subsidieontvangers uiterlijk 1 juli 2019 moeten worden geïnformeerd over de mogelijke gevolgen van het nieuwe subsidiebeleid.

3. Relatie met programma

Dit voorstel heeft de meeste raakvlakken met de programma's waarin het grootste deel van de gemeentelijke subsidiemiddelen zijn opgenomen, i.c. de programma's Gezond en Actief Venlo, Centrumstad Venlo en Welvarend Venlo. De afzonderlijke subsidiebedragen aan organisaties variëren in omvang van €100,- tot €2.523.490,- per jaar en zijn opgenomen in het subsidieregister.²

4. Waarom? (Wat is de aanleiding voor de raadsnotitie?)

De gemeenteraad heeft het college opgedragen een startnotitie op te stellen die de raad in staat stelt om een debat te voeren over de hoofdlijnen van het sport- en cultuurbeleid in relatie tot het subsidiebeleid. Een subsidie³ is een (tijdelijke) bijdrage om een activiteit te stimuleren die -vanuit het normale economisch verkeer- niet voor de hand ligt of van de grond zal komen. Het subsidie-instrument wordt ingezet als middel om 'doelgericht te beïnvloeden'. Dat wil zeggen dat we partijen in de samenleving zover proberen te krijgen dat zij bijdragen aan het realiseren van een (vanuit het perspectief van de gemeente Venlo) maatschappelijk gewenste situatie, zoals vastgelegd in door u vastgesteld beleid. En, en dat is wel een voorwaarde, *zonder* dat er sprake is wederzijds afdwingbare verplichtingen.

Wel kan de gemeente, naast de subsidieverlening een uitvoeringsovereenkomst⁴ sluiten waarin een concrete tegenprestatie van de subsidieontvanger wordt verlangd. Een tegenprestatie waaraan de gemeente een beperkte (lager dan de kostprijs) financiële bijdrage levert, zonder dat er sprake is van een overeenkomst van diensten. Daarmee is de subsidieontvanger echter niet verplicht om de activiteit ook daadwerkelijk uit te voeren, maar kan deze aanspraak maken op de subsidie. De gemeente kan, indien de subsidieontvanger geen aanspraak doet op de subsidie, besluiten om de subsidie in te trekken.

Een belangrijke reden om binnen het domein van zorg en ondersteuning over te stappen van subsidies naar aanbesteding en inkoop is daarom gelegen in de mogelijkheid om als gemeente nakoming af te dwingen, noodzakelijk om te garanderen dat de vereiste activiteiten ook daadwerkelijk worden verricht.

Het totaal aan subsidiemiddelen in Venlo in 2017 bedroeg €14.695.616,71. Bijna €15 miljoen dus, verdeeld over circa 450 organisaties. De omvang van de met ingang van 2020 opgenomen bezuinigingen bedraagt in totaal €444.000,-⁵ oplopend naar bijna €900.000,- in 2022. Dat is uiteindelijk in 2022 circa 6% van het totaal aan subsidies.

² Subsidieregister Gemeente Venlo 2017

³ Artikel 4:21 lid 1 Awb Onder subsidie wordt verstaan: 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.

⁴ Awb, artikel 4:36, lid 2. (Min BZK, Subsiëren of inkopen?)

⁵ Amateursport en –cultuursubsidies (€162.000 oplopend naar €589.000 in 2022), Kunstencentrum (€222.000) en Culturele activiteiten projecten (€60.000)

Afgezien van deze subsidiebedragen vindt er ook op indirecte wijze bekostiging plaats in de vorm van gereduceerde, niet kostendekkende tarieven voor het gebruik van accommodaties. Deze indirecte vorm van subsidiëren wordt de komende jaren geleidelijk afgebouwd naar een kostendekkingspercentage van circa 20% in 2021, i.c. een gemeentelijke bijdrage van 80% in de kostprijs. De hiermee gemoeide en begrote bezuiniging bedraagt €200.000,- in 2020 en loopt op tot €300.000,- structureel met ingang van 2021. Deze vorm van bekostiging geldt uiteraard alleen voor verenigingen of instellingen die gemeentelijk vastgoed gebruiken. Een aantal van hen heeft het vastgoed in eigendom of huurt van andere partijen dan de gemeente.

5. Overwegingen.

Twee aspecten, zeven uitgangspunten, een onderscheid en een opmerking

Ervan uitgaande dat de afweging of er bezuinigd dient te worden geen onderdeel van deze notitie is, beperken we ons tot criteria die u kunt hanteren om tot een afweging te komen passend binnen het budgettaire kader. Helder vanuit de doelstelling van onze organisatie en rekening houdend met het karakter van het instrument.

Twee zaken zijn daarbij in ieder geval van belang, het nut (de effectiviteit van de activiteit in relatie tot de in het gemeentelijk beleid vastgelegde doelen) van de activiteit waarin subsidie wordt gegeven en de noodzaak (is subsidiering *echt* nodig) om dit te doen. Deze eerste afweging behoeft geen betoog. Iets bekostigen zonder basis in het stedelijk beleid ontbeert namelijk iedere grond. De tweede afweging behoeft een uitsplitsing en toelichting.

Immers niet alles wat vanuit stedelijk beleid als gewenst wordt gezien behoeft bekostiging. Veel zaken die vanuit het perspectief van de gemeente belangrijk worden gevonden worden namelijk helemaal niet door ons financieel ondersteund. Daarnaast is het mogelijk dat er al voldoende aanbod is en dan voegt nieuw aanbod (en dus subsidiegeld) niets toe of is dit niet kosteneffectief. Anderzijds is het mogelijk dat gebruikers, bezoekers en leden of de betreffende organisatie over voldoende middelen beschikken om het aanbod zelf te bekostigen en in stand te houden. Ook dan is een subsidie niet nodig.

In de vorige raadsperiode is er eveneens een aanzet gedaan om tot een herijking van het stelsel te komen. Dit proces heeft uiteindelijk niet geleid tot concrete bijstellingen. Op basis van de raadsnotitie 'Uitgangspunten voor herontwerp subsidiestelsel' (gemeenteraad, 7 december 2016) heeft u een aantal uitgangspunten meegegeven⁶, i.c.:

- I. Subsidies zijn onderdeel van een breder palet aan ondersteuningsmiddelen;
- II. Het nieuwe subsidiestelsel draagt op een vernieuwende manier bij aan de sociale samenhang binnen Venlo. Meer verantwoordelijkheid voor de inwoners, minder overheidsbemoediging;
- III. De gemeente borgt dat kwetsbare groepen kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven en biedt een vangnet voor de zwakste inwoners;
- IV. Het subsidiestelsel daagt maatschappelijke initiatieven en organisaties uit om te innoveren en biedt ze de mogelijkheid de gemeente uit te dagen, wanneer zij denken een maatschappelijk doel beter, efficiënter en met een grote(re) betrokkenheid van inwoners te kunnen bereiken;
- V. Het nieuwe beleid is doeltreffend door subsidies te verstrekken op basis van een aantoonbare relatie tussen gemeentelijke doelen en het maatschappelijk initiatief;
- VI. Het nieuwe subsidiestelsel voorkomt de afbreuk van sociaal kapitaal, houdt

⁶ Concept-notitie 'proces en contouren herontwerp subsidiestelsel', 2017

Raadsnotitie - onderbouwing

rekening met stapelingseffecten en met de administratieve belasting van subsidieontvangers.

Gegeven de afspraken in het huidige coalitieakkoord kan hier als 7^e uitgangspunt nog aan worden toegevoegd dat 'het stimuleren van sport en verenigingsleven voor ons niet hetzelfde is als het financieren ervan. Soms is het faciliteren ervan net zo belangrijk. Wij zullen dit beleidsterrein dan ook op die manier benaderen.'⁷

Een achtste overweging die van belang lijkt is het onderscheid tussen de ondersteuning van vrijwilligersorganisaties enerzijds en de ondersteuning van professionele (kern-) organisaties anderzijds.⁸ Met dit laatste doelen wij op die voorzieningen die, gegeven het bestaande stedelijk beleid, als noodzakelijke basisinfrastructuur moeten worden beschouwd, de 'hardware' waarop de sociaal-maatschappelijk leven in onze gemeente wordt afgespeeld. Dit aanbod kan als randvoorwaardelijk, als faciliterend worden gezien voor verenigingsactiviteiten, voor een vitaal gemeenschapsleven en voor de economische functie als centrumstad en is daarmee mogelijk te beschouwen als een gemeentelijke kerntaak. Dit onderscheid zegt daarmee op zichzelf overigens nog niets over de mate waarin een financiële bijdrage opportuun is.

Voor sport zijn dit uiteraard de sportaccommodaties, voor cultuur bijvoorbeeld de podia of het Kunstencentrum, voor buurten en wijken de wijkaccommodaties. De te beantwoorden vraag hierbij is uiteraard wat de noodzakelijke omvang en geografische spreiding betekent voor het toekomstig voorzieningenaanbod en de bekostiging. Behalve de fysieke infrastructuur (gebouwen), gaat het hier ook om de organisatorische infrastructuur: het vermogen om aanbod te creëren en te presenteren.

Tot slot nog een opmerking over bijdragen die het karakter hebben van een 'waarderingssubsidie'⁹, mogelijk een negende uitgangspunt. Het is natuurlijk hartstikke mooi dat het gemeentebestuur zijn waardering voor verenigingen, individuele inwoners en voor maatschappelijke activiteiten uitdrukt in een financiële bijdrage. Zonder afbreuk te willen doen aan het enorme belang van deze activiteiten voor een vitale gemeenschap en de historie van deze wijze van subsidiëren, zou deze waardering in de eerste plaats natuurlijk moeten komen van inwoners en gebruikers zelf, niet perse van de gemeente Venlo. Het subsidiëren van een activiteit als geste, in plaats van een noodzakelijke bijdrage om een 'nuttige' activiteit in stand te houden is over het algemeen niet kosteneffectief, niet doelmatig. Wij geven u in overweging om deze wijze van subsidiëren - voor zover daarvan in Venlo sprake is- te beëindigen.

Gegeven het voorafgaande geven wij u in overweging om u uit te spreken over de in de vorige alinea aangegeven uitgangspunten. Om de discussie hiermee niet op voorhand te belasten of te beïnvloeden hebben wij deze afwegingen (nog) niet afgezet tegen de huidige subsidies of subsidieregels. Wel wijzen wij u expliciet op de budgettaire context waarbinnen u deze opdracht aan ons hebt gegeven. Geen keuzes maken binnen het subsidiebeleid betekenen nieuwe bestuurlijke keuzes elders of effectivering van de reeds vanaf 2020 opgenomen maatregelen. En dat is die in z'n natuurlijk ook een keuze.

⁷ Coalitieakkoord 'Samen Venlo veranderen', 2018, pag. 12.

⁸ Dit onderscheid is in de praktijk minder 'hard' dan in theorie, ook professionele organisaties werken vaak met vrijwilligers.

⁹ Een waarderingssubsidie is een subsidie die wordt verstrekt zonder dat er een directe relatie bestaat tussen de kosten van de activiteit(en) en de hoogte van de subsidie.

Raadsnotitie - onderbouwing

Naar een nieuw kader

De uitkomst van het door de gemeenteraad beoogde debat zal mogelijk leiden tot een nieuw afwegingskader subsidies welke door de organisatie met ingang van het nieuwe begrotingsjaar (2020) gehanteerd kan worden.

Juridisch hoofdstuk, de Asv

Vrijwel gelijktijdig met deze startnotitie wordt u een geactualiseerde Algemene Subsidieverordening aangeboden (Asv). In deze verordening is nog geen rekening gehouden met de inhoud van deze notitie, uiteraard noch met de uitkomst van het debat dat u beoogt over deze materie. Eventuele aanpassingen in het subsidiebeleid, als uitkomst van uw gedachtewisseling, worden uiteraard later dit jaar door ons verwerkt.

6. Financiële paragraaf

Dit voorstel leidt (vooralsnog) niet tot onvoorziene kosten. De beperkte, eventuele proceskosten en inzet wordt gedekt binnen de bestaande budgettaire ruimte en formatie. De uitkomsten van het door u beoogde debat kunnen aanleiding zijn om binnen de begroting tot andere keuzes te komen. Deze kunnen wel een financieel effect hebben.

7. Risicoparagraaf (welke risico's spelen een rol bij de besluitvorming?)

Wel of geen risico	Wel of niet
Juridische aspecten en wettelijk kader	Wel
Financiële risico's en aspecten	Wel
Inhuur externen / derden	Niet
Economische risico's	Niet
Maatschappelijke risico's	Wel
Exploitatie, realisatie, ontwikkeling, beheer, bouw- en planschade	Niet
Afbreukrisico's en mogelijke contractschade (in relatie tot externe partners)	Niet
Overige strategische risico's	Wel

Toelichting (Benoem de relevante, strategische risico's)

Een herijking van een historisch gegroeide subsidiesituatie is uiteraard niet zonder een maatschappelijk risico. Een verrassing is dit traject evenwel niet, gegeven het openbare karakter van de voorgeschiedenis van dit voorstel.

In financiële zin betekent een te ruim en onvoldoende scherp afwegingskader waarschijnlijk een groter (dan begroot) middelenbeslag en daarmee een mogelijk dekkingsprobleem waarvoor alternatieve dekkingsvoorstellen dienen te worden voorgelegd, hetzij door bezuinigingen, hetzij door een hogere belastingopbrengst.

Juridisch gezien dienen wij rekening te houden met een redelijke termijn waarbinnen organisaties de mogelijkheid hebben om in hun begroting te anticiperen op (majeure) aanpassingen in hun subsidie. In Venlo houden wij daarvoor over het algemeen 1 juli aan

Raadsnotitie - onderbouwing

als termijn waarvoor wij organisaties waarschuwen voor mogelijke aanpassingen in een volgend kalenderjaar. Dit is overigens conform de in de raadsnotitie aangegeven datum.

Jurisprudentie gaat in het algemeen uit van een termijn van negen maanden. Dit geldt voor instanties die een langlopende subsidierelatie hebben met de gemeente en ook enkele vast lasten die niet zomaar weggewerkt kunnen worden (denk hierbij aan de kosten van vastgoed en van het afvloeien van personeel. Dus eigenlijk is deze termijn mogelijk voor niet alle partijen lang genoeg.

Indien sprake is van inhuur externen / derden (Benoem de relevante kosten(begroting) en eventuele risico's)

Is er geen sprake van externe inhuur.

9. Vervolgprocedure voor de raad

De behandeling van deze raadsnotitie in uw vergadering is voorzien op donderdag 21 maart a.s. Nadat u deze notitie in de oordeelsvormende vergadering van 21 maart a.s. heeft besproken bespreken wij in de maanden maart en april de inhoud van deze notitie met 'het veld' en nodigen wij daartoe een aantal organisaties uit.

De opbrengst van deze bijeenkomst(en) verwerken wij in een aangepast voorstel en bieden wij u vervolgens aan, als bijlage bij de kadernota 2020. De inhoud van dit voorstel kan vervolgens door u worden betrokken bij de behandeling van de kadernota in mei.

De uitkomsten van het door u beoogde debat en van de kadernota worden door ons meegenomen en meegewogen bij de begrotingsvoorbereiding. Bij de behandeling van de programmabegroting kunt u hierover vervolgens besluiten. Het niet invullen van de nu in de begroting opgenomen bezuinigingen leidt tot een extra financiële opgave in de omvang zoals we die elders in deze notitie hebben aangegeven.