

Tussen subsidie en markt

Een onderzoek naar de subsidiëring en beheer van
maatschappelijk vastgoed in Waalwijk



Colofon:

Datum:

19 mei 2023

Opdrachtgever:

Rekenkamercommissie Waalwijk

Onderzoekers:

Frank Galesloot

Lauryan Bakker

Nick Woudstra



Inhoudsopgave

Colofon:.....	2
Bestuurlijke nota.....	4
Onderzoeksverantwoording.....	5
Conclusies en aanbevelingen.....	7
Nota van Bevindingen.....	12
1. Maatschappelijk vastgoed: subsidiëring.....	13
1.1. Landelijke kaders.....	14
1.1.1. Subsidies en overheidsopdrachten.....	14
1.1.2. Wettelijk kader voor subsidies.....	15
1.1.3. Wet Markt en Overheid.....	15
1.2. Gemeentelijke kaders en beleid.....	17
1.2.1. De definitie van maatschappelijk vastgoed.....	17
1.2.2. Doelen en ambities.....	17
1.2.3. Beleidskaders.....	17
1.3. Wij-dienstencentrum.....	19
1.3.1. Doelstelling.....	19
1.4. Uitvoering van beleid.....	20
2. Maatschappelijk vastgoed: beheer.....	24
2.1. Beleid maatschappelijk vastgoedbeheer.....	24
2.1.1. Wettelijke kaders.....	24
2.1.2. Doelen en ambities.....	25
2.1.3. Verantwoording.....	26
2.2. Uitvoering maatschappelijk vastgoedbeheer in de Wij-dienstencentra.....	27
2.2.1. De Wierd.....	27
2.2.2. BaLaDe.....	28
2.2.3. Den Bolder.....	28
2.2.4. Zidewinde.....	29
2.2.5. De buurthuizen van Contour de Twern.....	29
2.2.6. Vergelijking tussen Wij-dienstencentra.....	29
3. Analyse: subsidiëring en beheer van maatschappelijk vastgoed.....	31
3.1. Bovenlokale en lokale kaders.....	31
3.2. Samenhang tussen lokale beleidskaders.....	32
3.3. Samenwerking en coördinatie.....	33
Bijlage 1. Bronnen.....	34



Bestuurlijke nota



Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

Op 15 juli 2021 vindt er in de gemeente Waalwijk een kaderstellend debat over de begroting plaats (Voorjaarsbericht 2021 en Kadernota 2022). Tijdens dit debat wordt er gesproken over een bezuiniging op de subsidie voor het sociaal cultureel centrum Den Bolder te Waspik. De voorgenomen bezuiniging leidt tot een discussie in de raad (met het college en tussen de fracties) over de wenselijkheid van de bezuiniging. Daarnaast ontstaat er een bredere discussie over het subsidiebeleid, onder andere over de samenhang met andere beleidsvelden, historisch gegroeide afspraken en de (on)mogelijkheden van het verwerven van eigen inkomsten en het vervullen van een maatschappelijke functie.

Er liggen twee moties klaar, waarvan er één – met betrekking tot het schrappen van de bezuiniging – wordt teruggetrokken en er één wordt aangenomen. In de aangenomen motie verzoekt de raad de rekenkamercommissie om een onderzoek naar “de genoemde onduidelijkheden in de subsidieregeling(en) van de gemeente Waalwijk” te verrichten. Uit het onderzoek moet blijken:

- of en zo ja, welke onduidelijkheden er in de subsidieregelingen bestaan; en
- of er aanleiding is tot het herijken van het subsidiebeleid, c.q. de subsidieregeling bij te stellen, te verduidelijken of aan te passen.

De gemeenteraad benadrukt in de motie dat er geen bezuinigingsdoeleinden beoogd zijn met deze onderzoeksvraag en wil – indien dat nodig blijkt – vanaf 2023 over gaan tot een herijking van de kaders.

Doelstelling en vraagstelling

in het onderzoek stond de volgende hoofdvraag centraal:

Wat is de kwaliteit van het subsidiebeleid in relatie tot maatschappelijk vastgoed en maatschappelijke ontwikkeling en in hoeverre sluit de uitvoering hierop aan?

De hoofdvraag is opgedeeld in de volgende deelvragen:

Subsidiëring

1. Welke (wettelijke) mogelijkheden heeft de gemeente om maatschappelijk vastgoed te subsidiëren?
2. Hoe ziet het subsidiebeleid van de gemeente eruit, in het algemeen en met betrekking tot maatschappelijk vastgoed?
3. Welk maatschappelijk vastgoed wordt er door de gemeente gesubsidieerd en wat is de totale omvang van verstrekte subsidies?



4. Hoe is de uitvoering van het subsidiebeleid vormgegeven, in het algemeen en met betrekking tot maatschappelijk vastgoed?

5. Hoe vindt de subsidiëring van maatschappelijk vastgoed in de praktijk plaats en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?

Beheer

6. Wat zijn de belangrijkste (wettelijke) kaders voor het beheer van maatschappelijk vastgoed?

7. Hoe ziet het beleid van de gemeente ten aanzien van maatschappelijk vastgoedbeheer eruit?

8. Welk maatschappelijk vastgoed heeft de gemeente in beheer?

9. Hoe is de uitvoering van het beleid ten aanzien van maatschappelijk vastgoedbeheer vormgegeven?

Analyse

10. Hoe verhouden lokale en bovenlokale kaders voor de subsidiëring van maatschappelijk vastgoed zich tot elkaar?

11. Hoe verhouden het gemeentelijke subsidiebeleid en het beleid ten aanzien van maatschappelijk vastgoedbeheer zich tot elkaar?

12. Wat is de beschikbare beleidsruimte en in hoeverre maakt de gemeente hiervan gebruik?

Onderzoeksuitvoering

In 2009 deed de rekenkamer al eens onderzoek naar het subsidiebeleid, eveneens op verzoek van de raad. Hier zijn achttien aanbevelingen uit voort gekomen, op het gebied van beleidsvorming, proces en monitoring en evaluatie. De rekenkamercommissie concludeerde destijds dat het subsidiebeleid aan substantiële verbetering toe was.

De rekenkamercommissie heeft de handschoenen opgepakt en besloten in 2021/2022 opnieuw een onderzoek naar het subsidiebeleid te doen.

In het onderzoek zijn documenten geanalyseerd en interviews gehouden met ambtenaren, bestuurders en andere betrokkenen. Dit heeft geleid tot een nota van bevindingen en een analyse waarin de onderzoekers de bevindingen structureren en op basis van ervaring en kennis een analyse maken van beleid en uitvoering.



Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Onderstaande conclusies zijn ingedeeld in twee categorieën. Conclusies over het subsidiebeleid, en conclusies over het beheer en subsidiëring van maatschappelijk vastgoed.

Subsidiebeleid

1. De gemeente Waalwijk heeft eigen subsidiebeleid waarin subsidies verstrekt worden op basis van inhoudelijke activiteiten gericht op maatschappelijke ontwikkeling. De beleidskeuzes worden niet altijd consequent opgevolgd in de praktijk en de gevolgen van nieuwe beleidskaders waren niet voor iedereen helder.

Subsidie is voor het gemeentebestuur een middel om beleidsdoelen te realiseren die zonder subsidie geen doorgang zouden vinden. De verstrekking van subsidie is in de regel op basis van activiteit (al is er ruimte voor exploitatiesubsidie en een klein aantal waarderingssubsidies). In de praktijk blijkt dat er niet altijd helderheid was over de consequenties hiervan, bijvoorbeeld dat bepaalde zaken niet meer voor subsidiëring in aanmerking kwamen waar dat voorheen wel zo was. Het expliciteren van keuzes is van belang omdat subsidies op basis van beleid moeten worden verstrekt.

2. Bij het vaststellen van het nieuwe subsidiebeleid is er een beperkt aantal objectieve criteria opgesteld waarmee de keuze voor een subsidie kan worden onderbouwd. Dit kan leiden tot onduidelijkheid en onvrede.

In 2015 zijn er bij het vaststellen van het nieuwe subsidiebeleid nauwelijks objectieve criteria opgesteld waarmee de keuze voor een subsidie kan worden onderbouwd. Ook in de uitgewerkte subsidieregelingen zijn beperkt objectieve criteria opgenomen. Dit leidt ertoe dat het lastig is om verschillende voorzieningen en gesubsidieerde activiteiten te vergelijken en dat een groot aantal activiteiten niet op financiële waarde kan worden geschat (gekapitaliseerd). In het verleden heeft dit al geleid tot discussie tussen gemeente en subsidiënten, die met objectieve criteria voorkomen had kunnen worden.

Beheer en subsidiëring van maatschappelijk vastgoed

3. Wij-dienstencentra zijn moeilijk met elkaar te vergelijken. Dat zorgt voor onvrede en onbegrip in gesprekken tussen gemeente en besturen, bijvoorbeeld ten aanzien van de subsidies die voor de verschillende Wij-dienstencentra worden verstrekt. Het maatwerk dat geboden wordt, is niet altijd voldoende onderbouwd, en vaak gebaseerd op historische afspraken. De eventuele bezuiniging op den Bolder blijkt hierdoor ook beperkt onderbouwd.

Door het ontbreken van objectieve criteria is het lastig een gesprek te voeren over, bijvoorbeeld, de doelmatigheid van professioneel beheer. Een deel van de afspraken is berust op historische afspraken en maatwerk, dit maakt het lastig om de verschillende centra met elkaar te vergelijken. Er is een wens om



samen met betrokkenen te werken aan meer objectieve vergelijkingscriteria, maar ook dit blijkt lastig in de praktijk te brengen.

4. Landelijke wet- en regelgeving geeft beperkt ruimte aan gesubsidieerde instellingen om eigen inkomsten te verwerven met commerciële activiteiten.

De mogelijkheden voor gesubsidieerde instellingen om zelf bij te verdienen zijn beperkt. Een uitgebreide horecaverunning is niet wenselijk, of niet toegestaan. Een mogelijkheid is het organiseren van culturele activiteiten die geld opleveren, maar de ervaring is dat deze activiteiten vaak geen of onvoldoende geld opleveren. Het maatschappelijk vastgoed in Waalwijk is afhankelijk van subsidie, met beperkte mogelijkheden tot bijverdienen. Het is daarom niet mogelijk om te stellen dat maatschappelijk vastgoed haar eigen broek moet ophouden, omdat dit juridisch onvoldoende mogelijk is.

5. De correctheid van het algemeen-belang besluit, aldus besloten in het beleidsdocument over Wijdienstencentra, is niet volkomen helder

De gemeente heeft, om commerciële activiteiten mogelijk te maken, een algemeen belang-besluit genomen. De onderzoekers vragen zich af of het algemeen-belangbesluit voldoende is onderbouwd. Algemeen-belangbesluiten worden gerechtelijk veelvuldig vernietigd. Bijvoorbeeld omdat de gemeente niet duidelijk had gemaakt in hoeverre de economische activiteit (denk aan de commerciële horeca in BaLaDe) daadwerkelijk in het algemeen belang was zoals in deze gemeente, of dat commerciële partijen de activiteiten niet zelf konden uitvoeren zoals in deze gemeente. Eerdere onderzoeken naar de Wet Markt en Overheid lieten ook zien dat de wet niet optimaal functioneert en in bepaalde sectoren beperkt effect heeft. Overheidsorganen nemen herhaaldelijk de gedragsregels niet in acht en nemen (te snel) een algemeen-belangbesluit om de regels van de Wet Markt en Overheid opzij te zetten. Daarbij komt dat een overheidsorgaan een ruime beoordelingsmarge toekomt om te bepalen welke economische activiteiten plaatsvinden in het algemeen belang, waardoor de rechter dit slechts op terughoudende wijze kan toetsen.

Belangrijk hierbij om op te merken is dat de gevolgen voor de bestaande centra beperkt lijken. Bij een recente vergunningsaanvraag heeft de gemeente opnieuw getoetst aan de Wet Markt en Overheid (terwijl zij daar eerder een ABB over had genomen) en geconcludeerd dat deze vergunning niet in lijn was met de wet. Ondanks het ABB vindt er dus aanvullende toetsing plaats waardoor er geen twijfel is aan de rechtmatigheid van besluiten.

Aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen zijn ingedeeld in twee categorieën. Conclusies over het subsidiebeleid, en conclusies over het beheer en subsidiëring van maatschappelijk vastgoed.

Subsidiebeleid

1. Overweeg (aanvullende) ruimte te scheppen in het subsidiebeleid om initiatieven te ondersteunen die op basis van de Subsidieregeling Maatschappelijke Ontwikkeling geen subsidie ontvangen.



Het subsidiebeleid en de subsidieregeling zijn helder, toch blijkt uit de raadsbetrokkenheid op het thema op momenten ongemak over de keuzes. Overweeg daarom om de ruimte voor waarderingssubsidies uit te breiden om op deze manier initiatieven en activiteiten te kunnen (blijven) ondersteunen die niet binnen de regeling vallen.

2. Bouw verder aan objectieve criteria waarmee de keuze voor subsidie kan worden onderbouwd, maar blijf ruimte bieden voor maatwerk.

Door objectieve criteria op te stellen, samen met de subsidiënten, werk je niet alleen aan een meer doelmatig en doeltreffend subsidiebeleid maar zijn keuzes ook richting gemeenteraad en samenleving beter te verantwoorden. Het is echter voor zowel de gemeente als de subsidiënten niet gewenst om het beleid dermate strak in te richten dat er onvoldoende ruimte is voor maatwerk.

Beheer en subsidiëring van maatschappelijk vastgoed

3. Bouw, samen met de subsidiënten, een set aan objectieve criteria om de professionele personele inzet en financiering van maatschappelijk vastgoed vergelijkbaar te maken.

Waar in het subsidiebeleid er behoefte is aan objectieve criteria, geldt dat ook zeker voor de Wij-dienstencentra. De personele inzet, structuur en financiering verschilt, maar er blijkt behoefte om aan de hand van objectieve criteria de doelmatigheid te toetsen. Dit draagt bij aan zuiverheid van de discussie, bijvoorbeeld als het gaat om het korten van subsidie in verband met een relatief hoog percentage professionele inzet.

4. De beperkte ruimte in landelijke wet- en regelgeving vragen om een expliciete keuze van raad en college over de financiering van Wij-dienstencentra.

De beperkingen die de Wet Markt en Overheid oplegt zijn dermate streng dat het verwerven van eigen inkomsten voor maatschappelijk vastgoed (zoals de Wij-dienstencentra) lastig blijkt. Het idee dat met minder geld, dezelfde activiteiten uitgevoerd kunnen blijven worden lijkt dan ook onvoldoende onderbouwd te kunnen worden. Van raad en college wordt verwacht een expliciete keuze te maken, en deze keuze ook uit te dragen.

5. Betrek de bevindingen uit dit rekenkameronderzoek over de Wij-dienstencentra bij de beleidsevaluatie van de nota ontmoetingsvoorzieningen 'Ontmoeten doe je samen' en versterk daarmee het lerend vermogen

Dit onderzoek is geen evaluatie van de Wij-dienstencentra of de nota 'ontmoeten doe je samen'. Toch zijn er lessen te trekken die waardevol zijn voor de uitvoering van het beleid. De evaluatie van de Wij-dienstencentra uit 2019 is (mede door de coronacrisis) beperkt benut. Door met enige regelmaat impactvol beleid te evalueren borg je de doelmatigheid en doeltreffendheid.



Bestuurlijke reactie

Rekenkamercommissie

D2023-05-006727

Ons kenmerk	2023-029319	Behandeld door	Eveline Janssen
Uw brief		Documentnummer	D2023-05-006727
Uw kenmerk		Datum verzonden	
Betreft	Reactie onderzoek "Tussen subsidie en markt"		

Geachte heer, mevrouw,

We hebben uw onderzoek met betrekking tot "Tussen subsidie en markt" ontvangen, hartelijk dank daarvoor. De conclusies en daarbij behorende aanbevelingen passen grotendeels bij het beeld dat het College heeft over het subsidiebeleid, het vastgoedbeleid en het beleid omtrent de ontmoetingsvoorzieningen. De kanttekening die het College hierbij wel wil maken is dat het onderzoek ons inziens zich erg heeft beperkt tot de discussie die gevoerd is over Den Bolder, hiermee is het onderzoek belicht vanuit het oogpunt van één gesubsidieerde en zijn daarmee niet alle conclusies en aanbevelingen representatief voor alle gesubsidieerde organisaties.

Uiteraard begrijpen wij dat de aanleiding van dit onderzoek de subsidiënkorting bij Den Bolder is geweest, het subsidiebeleid en ook het beleid met betrekking tot ons maatschappelijk vastgoed en de visie op onze ontmoetingsvoorzieningen is echter breder dan dat.

Onderstaand zullen we ingaan op de 5 aanbevelingen die u heeft gedaan naar aanleiding van uw onderzoek.

1. Overweeg aanvullende ruimte te scheppen in het subsidiebeleid om maatschappelijke initiatieven te ondersteunen die op basis van de subsidieregeling maatschappelijke ontwikkeling geen subsidie ontvangen.

Het College wil onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om hiervoor ruimte te scheppen. Uw advies om dit op basis van waarderingssubsidies te doen wordt door het College opgevat als ruimte scheppen voor, in beginsel, eenmalige waarderingssubsidies. Hiermee kunnen initiatieven en pilots worden ondersteund zonder hier direct een structureel karakter aan te geven. Gezien de subsidieregeling een instrument is om te komen tot de uitvoering van ons beleid zal dit pas in de subsidieregeling 2025 kunnen worden toegepast. Momenteel wordt er hard gewerkt aan de koers sociaal domein wat de leidraad is voor de gestelde kaders binnen het sociaal domein. Op verschillende beleidsvelden zal het beleid worden herijkt, opnieuw worden onderzocht en/of nieuw beleid worden opgesteld. Omdat het beleid leidend moet zijn aan de subsidieregeling zal de uitwerking dus volgen nadat wijzigingen in het huidige beleid zijn vastgesteld.

2. Bouw verder aan objectieve criteria waarmee de subsidie kan worden onderbouwd, maar blijf ruimte bieden voor maatwerk.

Zie ook de reactie onder aanbeveling 1. Het College zal dit meenemen in haar onderzoek naar mogelijkheden in de subsidieregeling maar zal, gezien de complexiteit van dit vraagstuk en de koers sociaal domein, hier pas uitvoering aan kunnen geven vanaf de subsidieregeling die voor 2025 wordt vastgesteld.

3. Bouw, samen met de subsidienten, een set aan objectieve criteria om de professionele personele inzet en financiering van maatschappelijk vastgoed vergelijkbaar maken

Er komt eind 2023 een nieuwe nota voor onze ontmoetingsvoorzieningen. Het College zal deze aanbeveling meenemen in haar onderzoek.

4. De beperkte ruimte in landelijke wet- en regelgeving vragen om een expliciete keuze van Raad en College over WIJ-dienstencentra.



Deze aanbeveling lijkt zich vooral te richten op Den Bolder. Er is enkele weken geleden een nieuwe horeca-vergunning aan Den Bolder verleend, waarmee meer ruimte (maar nog steeds beperkt) is geschapen voor het verwerven van meer eigen inkomsten. Daarmee heeft het College in het geval van Den Bolder reeds voor zover mogelijk uitvoering gegeven aan deze aanbeveling.

5. **Betrek de bevindingen uit dit rekenkameronderzoek over de WIJ-dienstencentra bij de beleidsevaluatie van de nota ontmoetingsvoorzieningen "Ontmoeten doe je samen" en versterk daarmee het lerend vermogen.**

De komende periode wordt gewerkt aan een nieuwe nota ontmoetingsvoorzieningen welke eind 2023 wordt aangeboden aan de raad. Dit beleid hangt ook samen met de opgave binnen de koers sociaal domein. De bevindingen uit dit onderzoek zullen zeker worden meegenomen in de evaluatie en, indien mogelijk, ook meegenomen worden in het nieuw vast te stellen beleid. Wel is het College van mening dat de opzet van uw onderzoek zich erg beperkt heeft tot Den Bolder, het College wil uw bevindingen dan ook breder toetsen door ook het gesprek aan te gaan met de andere ontmoetingsvoorzieningen binnen de gemeente.

Hoogachtend,
het college van Waalwijk,

de secretaris,

Michel Tromp

de burgemeester,

Sacha Ausems



Nota van Bevindingen



1. Maatschappelijk vastgoed: subsidiëring

In dit hoofdstuk beantwoorden we onderstaande deelvragen:

1. Welke (wettelijke) mogelijkheden heeft de gemeente om maatschappelijk vastgoed te subsidiëren?
2. Hoe ziet het subsidiebeleid van de gemeente eruit, in het algemeen en met betrekking tot maatschappelijk vastgoed?
3. Welk maatschappelijk vastgoed wordt er door de gemeente gesubsidieerd en wat is de totale omvang van verstrekte subsidies?
4. Hoe is de uitvoering van het subsidiebeleid vormgegeven, in het algemeen en met betrekking tot maatschappelijk vastgoed?
5. Hoe vindt de subsidiëring van maatschappelijk vastgoed in de praktijk plaats en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?

De deelvragen worden in de lopende tekst beantwoord. Voorafgaand aan elk hoofdstuk worden in een kader de belangrijkste bevindingen samengevat.

Samenvatting bevindingen:

1. Er is een stevig wettelijk kader vanuit het Rijk voor subsidiëring en het snijvlak van markt en overheid.
2. De gemeente Waalwijk heeft eigen subsidiebeleid waarin voornamelijk subsidies verstrekt worden op basis van inhoudelijke activiteiten gericht op maatschappelijke ontwikkeling. Dit houdt in dat culturele activiteiten in bijvoorbeeld den Bolder, vanwege de nieuwe functie als Wij-Dienstencentrum, niet meer gesubsidieerd worden.
3. Bij het vaststellen van het nieuwe subsidiebeleid zijn er een beperkt aantal objectieve criteria opgesteld waarmee de keuze voor een subsidie kan worden onderbouwd. Dit leidt, volgens gesprekken, dat het lastig is om verschillende voorzieningen en gesubsidieerde activiteiten te vergelijken en dat een groot aantal activiteiten niet kan worden gekapitaliseerd.
4. Er is sprake van een aantal historisch gegroeide subsidies waarvan verstrekking niet volledig binnen de geldende beleidsdoelen passen.
5. De gemeente Waalwijk heeft als doel om samen met inwoners, vrijwilligers, maatschappelijke initiatieven en partnerorganisaties een passende en zoveel mogelijk zelfvoorzienende ontmoetings- en dienstenvoorzieningen in de wijken te creëren. Dit noemen zij de Wij-dienstencentra.
6. Aanbevelingen uit het rekenkamerrapport uit 2009 zijn opgevolgd. De aanbevelingen uit het collegeonderzoek naar de WIJ-dienstencentra niet.



1.1. Landelijke kaders

Voordat de situatie in Waalwijk onderzocht kan worden, is het van belang om de wettelijke kaders op een rij te zetten. In het geval van overheidssubsidies zijn de volgende wetten van belang:

- De Algemene wet bestuursrecht, hierna Awb
- De Aanbestedingswet (in het geval van een overheidsopdracht)
- Wet Markt en Overheid

In de volgende paragrafen is gekozen om de wettelijke kaders kort en bondig neer te zetten. De wettelijke kaders worden in hoofdstuk 3 toegepast op de praktijk.

1.1.1. Subsidies en overheidsopdrachten

Het eerste onderscheid dat gemaakt dient te worden is het verschil tussen een subsidie en een overheidsopdracht. In de praktijk ontstaat regelmatig de vraag of er sprake is van een overheidsopdracht of subsidieverlening. In onderstaande tabel staan de grootste verschillen tussen een subsidie en een opdracht. Echter, deze kenmerken zijn niet in beton gegoten.

Subsidie (Algemene wet bestuursrecht)	Overheidsopdracht (Aanbestedingswet)
Ter stimulering	Ter financiering
Mogelijk om minder dan de kostprijs te verstrekken	Niet mogelijk om minder dan de kostprijs te verstrekken
Prestaties lastig afdwingbaar	Prestaties afdwingbaar omdat gemeente een 'product koopt'
Diensten komen vooral ten goede aan de gemeenschap	Diensten komen vooral ten goede aan de gemeente
Aanvrager neemt initiatief	gemeente neemt initiatief

In veel gevallen is het onderscheid tussen subsidies en overheidsopdrachten helder. De VNG schetst in haar handreiking subsidiëren of inkopen daarvan enkele voorbeelden: "Voorbeelden van evidente commerciële transacties zijn het aankopen van potloden, het inkopen van reguliere schoonmaakdiensten of het laten verbouwen van het gemeentehuis. Voorbeelden van evidente subsidies zijn ondersteuning van de plaatselijke voetbalvereniging, ondersteunende financiering voor natuurbeheer of voor monumentenonderhoud door particuliere eigenaren.¹"

¹ VNG handreiking voor ambtelijke professionals. Subsidiëren of inkopen?



Echter, niet in alle gevallen is het onderscheid helder te maken. "Zo kan men denken aan diensten die niet rechtstreeks ten goede komen aan gemeente, maar in wezen wel rechtstreeks aan gemeente worden geleverd. Voorbeeld hiervan zijn gedecentraliseerde overheidsverplichtingen, zoals de zorg voor "maatschappelijke ondersteuning", waarvoor gemeenten op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) verantwoordelijk zijn. Hoewel vooral derden van deze diensten profiteren kan toch sprake zijn van een commerciële transactie."²

1.1.2. Wettelijk kader voor subsidies

De voor gemeenten relevante subsidiewetgeving is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb). Hierin staat onder andere vastgelegd wat een subsidie is, waaraan een subsidie moet voldoen en welke eisen er gesteld kunnen worden aan een subsidie.

Subsidies worden sinds 1998 altijd verstrekt volgens een verordening. Daarin moet beschreven staan voor welke activiteiten subsidies kunnen worden verstrekt. Het is gemeenten niet toegestaan om subsidies te verstrekken op basis van een beleidsregel. Al zijn er een paar uitzonderingen waarop geen verordening nodig is:

- Een spoedeisende subsidieverstrekking, met voorbehoud dat de verstrekking tijdelijk en vooruitlopend op een vaststelling doormiddel van een verordening moet zijn.
- Subsidieverstrekking op grond van een begrotingspost. Wanneer een bepaalde activiteit wordt uitgevoerd door één of een beperkt aantal ontvangers, hoeft er niet speciaal voor hen een subsidieverordening of andere subsidieregeling in het leven te worden geroepen. Dit is bedoeld om geen onevenredige druk op gemeenten te leggen.
- Incidentele subsidieverstrekking voor uitzonderlijke gevallen

1.1.3. Wet Markt en Overheid

Buiten de Awb dient de gemeente zich aan meer regels te houden bij het verstrekken van een subsidie. Bijvoorbeeld bij subsidies een dorpshuizen met aangesloten horeca, of subsidiëren van een theater dient de overheid zich te houden aan de Wet Markt en Overheid omdat de overheid hier deels als concurrerende marktpartij kan optreden. Het betreft activiteiten waarbij een gemeente diensten of producten aanbiedt (of subsidieert) waar ook andere ondernemers deze producten aan kunnen bieden. Dit kan oneerlijke concurrentie zijn. De Autoriteit Consument en Markt heeft een factsheet opgesteld met vier gedragsregels voor overheden³.

1. Kosten doorberekenen

Overheden mogen een product of dienst niet onder de kostprijs aanbieden. Onderhoudt een gemeentelijke plantsoendienst bijvoorbeeld ook particuliere tuinen? Dan moet zij alle kosten hiervoor in rekening brengen. Net zoals andere hoveniersbedrijven dat doen.

2. Bevoordelingsverbod

Overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen boven concurrerende ondernemingen. Niet in financiële zin, maar ook niet in bestuurlijke zin.

3. Gegevensgebruik

² Ibid.

³ ACM, gedragsregels wanneer u concurreert.



Overheden krijgen door haar publieke taak informatie die anderen niet hebben. Dat mag geen oneerlijk voordeel opleveren. Overheden mogen gegevens daarom alleen gebruiken voor economische activiteiten, als andere bedrijven die gegevens ook onder dezelfde voorwaarden kunnen krijgen.

4. Functiescheiding

Het komt voor dat overheden een bestuurlijke rol hebben voor economische activiteiten die ze zelf uitvoeren. Overheden moeten zorgen voor een strikte scheiding tussen zulke bestuurlijke zaken en economische activiteiten. Ambtenaren mogen niet tegelijk met allebei bezig zijn. Neem bijvoorbeeld een gemeenteambtenaar die aanvragen voor kapvergunningen behandelt. Deze ambtenaar mag zich niet bezighouden met kapwerkzaamheden die de gemeente aan particulieren aanbiedt.

Een veelvoorkomend voorbeeld van het spanningsveld tussen markt en overheid is het subsidiëren of uitbaten van sport- en zwemaccommodaties. Het is belangrijk dat de gemeente alle kosten die zij maakt doorbelast aan de gebruikers, in bijvoorbeeld ticketprijzen. Bij subsidieverstrekking aan sportondernemers dient er een gelijk speelveld te zijn, en geen sprake van bevoordeling van de eigen sportaccommodatie.

Echter, op de Wet Markt en Overheid is één uitzondering: het algemeen belang. De overheid mag een product of dienst alleen onder de kostprijs aanbieden als die economische activiteit plaatsvindt in het algemeen belang. Zij moet uitleggen waarom exploitatie onder de kostprijs in het algemeen belang noodzakelijk is en aantonen dat commerciële marktpartijen het product of de dienst niet kunnen aanbieden. Als de overheid zelf onder de kostprijs aanbiedt, moet zij zorgen dat commerciële aanbieders daar zo weinig mogelijk financieel nadeel van hebben. Soms moet zelfs schadevergoeding worden betaald⁴. In Waalwijk heeft de gemeenteraad een Aanwijzingsbesluit onderwerpen van algemeen belang Wet Markt en Overheid aangenomen. Hierin worden bepaalde economische activiteiten aangewezen als activiteiten van algemeen belang.

Ook in de huur van gemeentelijk vastgoed is de Wet Markt en Overheid van belang. Gemeenten verhuren hun vastgoed aan verschillende partijen, zoals maatschappelijke organisaties, bedrijven en particulieren. De huurprijs is vaak historisch ontstaan, bijvoorbeeld een nominaal bedrag of een huur ver onder de marktprijs. Veel maatschappelijke organisaties huren vastgoed van de gemeente én ontvangen subsidie van de gemeente. Een oplossing die historisch gevonden werd was het subsidiëren doormiddel van een huur lager dan de marktprijs. Volgens de wet Markt en Overheid moeten gemeenten alle huurcontracten afsluiten op basis van een zogeheten integrale kostendoorrekening. Ofwel, een prijs die aansluit bij de kosten.

⁴ Uitspraak College van Beroep voor het bedrijfsleven, 18 december 2018. ECLI:NL:CBB:2018:660.



1.2. Gemeentelijke kaders en beleid

1.2.1. De definitie van maatschappelijk vastgoed

De gemeente Waalwijk maakt zeer beperkt gebruik van de term 'maatschappelijk vastgoed'. In de Kadernota Vastgoed uit 2017 wordt de volgende definitie gegeven van maatschappelijk vastgoed:

Maatschappelijk vastgoed ondersteunt sociaal-maatschappelijke beleidsdoelstellingen waar de markt niet in voorziet, zoals buurt- en clubhuizen en de huisvesting van culturele- en onderwijsinstellingen. Eigen huisvesting valt logischerwijs ook onder maatschappelijk vastgoed;

De gemeente vat de volgende beleidsdomeinen onder maatschappelijk vastgoed: cultuur, eigen huisvesting, onderwijs, volkstuinen, buurt- en clubhuizen en sportaccommodaties. Binnen deze beleidsterreinen heeft de gemeente de volgende doelen:

- Borgen continuïteit maatschappelijke functies
- Faciliteren van wettelijk bepaalde functies (bv. onderwijs)
- Faciliteren van functies waar de markt het laat afweten i.v.m. te hoog risicoprofiel

In de Notitie Vastgoed van 2019 wordt het mogelijk maken van het inzetten van maatschappelijk vastgoed voor instellingen, maatschappelijke initiatieven en verenigingen gezien als kerntaak van de gemeente.

1.2.2. Doelen en ambities

In het raadsvoorstel Subsidiebeleid en nieuwe Algemene Subsidieverordening, hierna ASV, van de gemeente Waalwijk wordt gesproken over de ambities van de gemeente op het gebied van subsidies. De gemeente zegt veel ruimte te willen scheppen voor maatschappelijk initiatief. Hiervoor is het nodig om meer flexibiliteit en ruimte te bieden in de subsidieverordening. De gemeente stelt dat zij uitgaat van vertrouwen in de aanvragers, dit krijgt plek in het beleid door soepele verantwoordingsregels en minder administratieve lasten.

Subsidie is voor het gemeentebestuur een middel om beleidsdoelen te realiseren die zonder subsidie geen doorgang zouden vinden. Uit de interviews blijkt dat de inhoudelijke overwegingen leidend zijn. Dit is terug te zien in een subsidieregeling die vanuit inhoudelijke beleidsterreinen is opgesteld.

1.2.3. Beleidskaders

Subsidies in Waalwijk worden verstrekt op basis van de ASV 2015. In deze subsidieverordening worden drie soorten subsidie onderscheiden:

1. Budgetsubsidie: dit is een subsidie waarbij de ontvanger een bepaald bedrag krijgt dat gekoppeld wordt aan vooraf vastgestelde uit te voeren activiteiten en te leveren prestaties. Hierbij hoort een verleningsbeschikking of een uitvoeringsovereenkomst waarin de taken en prestaties zijn vastgelegd.
2. Exploitatiesubsidie: dit is een subsidie waarbij de hoogte van de subsidie wordt bepaald door het tekort op het exploitatiesaldo ten aanzien van de te subsidiëren activiteit.



3. Waarderingssubsidie: alle subsidies tot 10.000 euro zijn waarderingssubsidies. Aan het verkrijgen en verstrekken van deze subsidies zijn minder eisen verbonden.

De nadere regels voor subsidieverstrekking zijn vastgelegd in de Subsidieregeling Maatschappelijke Ontwikkeling, hierna SMO. In deze regeling zijn de voorwaarden per beleidsterrein vastgelegd, op basis waarvan organisaties of personen subsidie kunnen ontvangen en hoeveel dit is. Beleidsterreinen die worden onderscheiden zijn:

Onderwijsbeleid	Jeugd- en jongerenwerk	Bibliotheekbeleid
Toerisme en recreatie	Mediabeleid	Kunst en cultuur
(Culturele) evenementen	Volksfeesten en oudheidkunde	Leder- en Schoenenmuseum
Waalwijk voor elkaar	Maatschappelijk werk	Kwetsbare groepen
Integratiebeleid	Volksgezondheid	Vrijwilligersbeleid
Koploperschap onafhankelijke cliëntondersteuning	Buurtsport- en cultuurcoach	Sportbeleid
Verkeer en vervoer		

Maatschappelijk vastgoed is geen apart onderdeel van de subsidieregeling. De gemeente Waalwijk heeft ervoor gekozen om maatschappelijk vastgoed te subsidiëren op basis van inhoudelijke activiteit. Dat is consistent met de beleidsdoelen.

Subsidiebeleid: objectieve criteria?

In 2015 zijn er bij het vaststellen van het nieuwe subsidiebeleid nauwelijks objectieve criteria opgesteld waarmee de keuze voor een subsidie kan worden onderbouwd, ook niet in de uitgewerkte subsidieregelingen zijn beperkt objectieve criteria opgenomen. Dit leidt, volgens gesprekken met ambtenaren en betrokkenen vanuit de ontmoetingscentra, dat het lastig is om verschillende voorzieningen en gesubsidieerde activiteiten te vergelijken en dat een groot aantal activiteiten niet op financiële waarde kan worden geschat (gekapitaliseerd)



1.3. Wij-dienstencentrum

In deze paragraaf wordt de stap gemaakt van inhoudelijke kaders naar het inhoudelijke beleid van de gemeente Waalwijk. Omdat subsidie in Waalwijk verstrekt wordt op basis van inhoudelijke activiteit, en daarmee inhoudelijk beleid, is het ook belangrijk om te kijken naar de kern van de activiteiten op dit gebied. In 2015 heeft de gemeenteraad van Waalwijk de nota ontmoetingsvoorzieningen 'Ontmoeten doe je samen' vastgesteld. Hierin is een pilot opgenomen om in vier wijken c.q. dorpen een WIJ-dienstencentrum in sociaal ondernemerschap te starten. Dit moest gebeuren in bestaande gebouwen van buurthuizen. Als het gaat om ontmoeten is dit het meest belangrijke beleidskader geworden.

1.3.1. Doelstelling

Het doel was (en is nog steeds) om samen met inwoners, vrijwilligers, maatschappelijke initiatieven en partnerorganisaties een passende en zoveel mogelijk zelfvoorzienend ontmoetings- en dienstenvoorziening in de wijk te creëren. Volgens de gemeente draagt dit bij aan langer zelfstandig wonen en dat meer (kwetsbare) mensen mee kunnen doen in de samenleving. Daarnaast was het doel om beter gebruik te maken van de bestaande voorzieningen. De outputdoelstellingen zijn door de gemeente geconcretiseerd in de volgende vijf uitgangspunten⁵:

1. Diverse structurele ontmoetingsactiviteiten door vrijwilligers;
2. Diverse maatschappelijke diensten die ertoe bijdragen dat mensen actief blijven meedoen en hulp dichtbij huis krijgen (bijv. klussen- en gemaksdiensten, oppasservice, maatjescontacten);
3. Laagdrempelige inloop- dagbestedingsvoorzieningen voor kwetsbare inwoners;
4. Een uitvalbasis voor werkers in de wijk; de wijkwerker, mensen vanuit toegangsfunctie, de wijkverpleegkundige, de huisarts enz.;
5. Ruimte én faciliteiten aan inwoners, vrijwilligersinitiatieven en sociaal ondernemers die een maatschappelijke bijdrage willen leveren.

In 2015 hebben de drie buurthuizen van Contour de Twern (buurthuis Zanddonk, buurthuis Bloemenoord, buurthuis de Wierd) reeds de opdracht gekregen zich te transformeren naar Wij-dienstencentrum. In de beleidsvisie 'Ontmoeten doe je samen' zijn vier locaties opgesteld waar een experiment met sociaal ondernemerschap moet plaatsvinden, gericht op het exploiteren van een zelfvoorzienende buurtvoorziening. Eén van die vier locaties is een buurthuis dat beheerd wordt door Contour de Twern. De andere drie locaties worden door stichtingen of andere partijen beheerd. De vier locaties, die op basis van een onderzoek naar behoefte en mogelijkheden werden geselecteerd, waren:

1. Waalwijk zuid - buurthuis de Wierd
2. Waalwijk noord - BaLaDe
3. Waspik - den Bolder
4. Sprang-Capelle - Zidewinde

⁵ Evaluatierapport Wij-dienstencentra Waalwijk, 16 augustus 2019. Dimensus beleidsonderzoek.



In de keuze voor de voorzieningen is gekeken naar een spreiding tussen de kernen in de gemeente, maar ook naar de mogelijkheden van de bestaande gebouwen om verschillende diensten, activiteiten en maatschappelijke initiatieven te kunnen faciliteren.

1.4. Uitvoering van beleid

Gesubsidieerd maatschappelijk vastgoed

De gemeente Waalwijk subsidieert geen stenen, maar activiteiten. Dit betekent dat vastgoed in principe niet op zichzelf wordt gesubsidieerd. In de praktijk blijken er nog enkele historisch gegroeide constructies in Waalwijk aanwezig te zijn waarbij feitelijk het vastgoed wordt gesubsidieerd.

Buurthuis 't Schooltje

In Waspik-zuid staat een buurthuis dat nog op de 'oude manier' functioneert, voor een deel gefinancierd met een waarderingssubsidie. Deze constructie is historisch gegroeid en past eigenlijk niet meer in het huidige beleid van het subsidiëren van maatschappelijke initiatieven. Gezien de betrokkenheid en inzet van de huidige vrijwilligers is bestuurlijk gekozen om de komende tijd de subsidie voor dit buurthuis te laten bestaan op basis van de oude manier van subsidiëren.

In 2021 had de gemeente Waalwijk 81 panden in het bezit waarvan 41 panden onderdeel uitmaakten van de kernvoorraad. De samenstelling van de portefeuille bestond uit:

- Sport 22%
- Sociaal-cultureel: 30%
- Commercieel/woningen: 19%
- Overheid: 9%
- Overig (torens, begraafplaatsen e.d.): 20%

Uitvoeringskaders

Bij budget- en exploitatiesubsidies zijn geen maximale hoogte of duur vastgesteld. De hoogte wordt vooraf bepaald. Gaat de aanvrager van een budgetsubsidie hierover heen qua kosten, zijn deze voor eigen rekening. Zijn de kosten lager dan verwacht hoeft de aanvrager dit verschil niet terug te betalen aan de gemeente mits alle activiteiten zijn uitgevoerd. De aanvrager wordt beoordeeld op basis van prestatieafspraken. Voor de exploitatiesubsidie gelden andere regels. Een exploitatiesubsidie is ten behoeve van een exploitatietekort op de activiteiten, hier wordt dus ook een afrekening gemaakt op basis van de activiteiten.

De subsidies worden getoetst aan de hand van de Algemene Subsidieverordening gemeente Waalwijk 2015. Deze is opgesteld door de gemeente Waalwijk in 2015 en is nog steeds van kracht.

Uit het begrotingsproces ontstaat geen duidelijk subsidieplafond. Wel worden er plafonds ingesteld voor de verschillende regelingen (zoals maatschappelijk werk of jeugd- en jongerenwerk). De reden is dat men beargumenteerd nieuwe aanvragen terzijde kan leggen omdat ze het plafond overschreden. Ieder jaar



wordt ook een subsidieprogramma opgesteld waarin wel alle subsidieplafonds worden opgenomen. Hierin is opgenomen op basis van welke doelstellingen de subsidie is verstrekt. De mate waarin de activiteiten voldoen aan de doelstellingen wordt niet expliciet gemaakt.

Proces van een subsidieaanvraag



Aanvraag

Aanvraagformulieren worden digitaal ingevuld middels DigiD (voor personen) of e-herkenning (voor organisaties). Deze aanvraag komt automatisch in het digitale systeem van de gemeente terecht met als zaaktype subsidie, uitgesplitst in waarderingssubsidie, eenmalige subsidie of budget-/exploitatie-subsidie.



Accordering

Het geregistreerde aanvraagformulier wordt getoetst op o.a. volledigheid. Subsidies binnen de subsidieregeling van Gemeente Waalwijk worden geaccordeerd door de teammanager subsidie middels een, door de beleidsmedewerker ingevuld, mandaatformulier. Bij de aanvraag wordt al een compleetheidscheck uitgevoerd door de gemeente/beleidsmedewerker. De juiste documenten dienen dan al opgeleverd te zijn, te denken valt aan de begroting en prestatieafspraken. Grotere subsidies komen in de praktijk in overleg tot stand met gemeente, of worden uitgeschreven op basis van beleidskaders vastgesteld door de gemeenteraad.



Toetsing

Een mandaat wordt opgesteld voor de controle van de aanvraagformulieren. Op deze mandaten staan de toetsingscriteria vermeld. Een voorbeeld van deze criteria is de aansluiting met het activiteitenplan en begroting. Dit criteria zijn maatwerk en zijn niet in beleid vastgelegd.



Opstellen beschikking

Op basis van de controle van de aanvraag maken medewerkers van de afdeling subsidies een beschikking op. Deze beschikking dient vervolgens door de teammanager subsidies te worden geautoriseerd. Deze beschikkingsbrief wordt per e-mail en/of per brief verzonden naar de betreffende aanvrager. Via het systeem van de gemeente wordt er ook een betalingsverzoek uitgezet naar financiën. Deze geeft 100% van het te subsidiëren bedrag als voorschot (in het aantal termijnen dat beschreven staat in de beschikking). Bij subsidies < €10.000 is de teamleider bevoegd om te besluiten over de beschikking van de subsidie. Bij subsidies > €10.000 is hiervoor een collegebesluit nodig. M.b.t. eenmalige subsidies < €10.000 is wethouder gemandateerd, daarboven moet het naar college.

Aanvraag tot vaststelling budget- en exploitatie-subsidies vindt plaats voor 1 mei in het jaar na het jaar waarvoor subsidie is verleend. Beoordeling van subsidies vindt plaats door de beleidsmedewerker die de teammanager subsidies adviseert over de verstrekken subsidie, deze tekent voor akkoord. Waarderingsubsidies onder €10.000 zijn gelijk vastgesteld en verleend. Op





Verantwoording

exploitatiesubsidies zijn geen directe prestatieafspraken van toepassing, echter dienen deze partijen wel de jaarverslagen aan te bieden. Bij budgetsubsidies zijn er wel directe prestatieafspraken + dienen zij ook het jaarverslag in te leveren. De cijfers kunnen middels een jaarrekening of een aparte verantwoording worden aangeleverd. Bij budget- en exploitatiesubsidies zijn er ook voortgangsgesprekken tussen de gemeente Waalwijk en de begunstigde.



Vaststelling

De afdeling Subsidies van Gemeente Waalwijk toetst of de prestatieafspraken zijn nagekomen. Bij subsidievaststelling dient een rapportage vanuit de subsidieaanvrager te komen welke de gemeente kan beoordelen.

Rollen

Een belangrijke beslisbevoegdheid is belegd bij de teammanager/hoofd subsidies van de gemeente Waalwijk. Deze persoon accordeert, keurt goed en controleert de verstrekking van subsidies met beleidsmedewerkers als adviseur. Uit gesprekken blijkt dat de beleidsmedewerkers de primaire aanspreekpersonen zijn voor de individuele subsidieontvangers. Gesprekken over subsidies worden ook primair op dit niveau gevoerd.

Subsidie voor Wij-dienstencentra

Toen in 2015 er gekozen is om te starten met de Wij-dienstencentra was voor de toenmalige buurthuizen niet helder wat de gevolgen zouden zijn. De keuze om louter maatschappelijke activiteiten te subsidiëren, en dus geen subsidie te verstrekken voor onder andere culturele activiteiten, is niet altijd expliciet gemaakt door de gemeente (hoewel dit wel opgenomen was in de beleidsdocumenten). Dit heeft gedurende de startfase, en nog steeds, geleid tot onduidelijkheid en frictie tussen de gemeente en besturen van buurthuizen. Subsidie wordt verleend op basis van activiteiten, huur wordt hierbij buiten beschouwing gelaten. In de verleningsbeschikking wordt ook aangegeven dat, indien de gesubsidieerde huur betaald, dit apart wordt gefactureerd en niet in de subsidie is opgenomen

Den Bolder: een cultureel of sociaal centrum?

De locatie Den Bolder is van oudsher een sociaal-cultureel centrum. Vanaf de beleidswijziging in 2015 zijn er taken bijgekomen vanuit de Wij-dienstencentra. Hierdoor zijn er activiteiten bijgekomen zoals een wandelgroep, koffiegroep, geheugenplein en avondeten voor kwetsbare ouderen. Dit zijn taken die zijn toegevoegd om de zwaarte van de activiteiten van cultuur naar sociaal om te buigen. Veel activiteiten zijn echter zowel sociaal en cultureel, ook door de historie van den Bolder. Voordat den Bolder een Wij-dienstencentrum werd bestond een groot deel van de activiteiten uit culturele bijeenkomsten. Het bestuur van Den Bolder ziet in de praktijk dat cultuur kan als het kostenneutraal is, of geld oplevert. Er wordt namelijk geen aparte subsidie voor verstrekt. Dat maakt het lastiger om cultuuraanbod te blijven bieden.



Eerdere onderzoeken

In 2009 is er een rekenkameronderzoek uitgevoerd naar het subsidiebeleid van de gemeente Waalwijk. Dit heeft geleid tot een nieuw subsidiebeleid, vastgesteld in december 2009. In 2014 is er een doorwerkingsonderzoek uitgevoerd naar het onderzoek uit 2009. Hierin heeft de rekenkamercommissie geconcludeerd dat er aan elke aanbeveling aandacht was geschonken bij de opvolging, aldus de rekenkamercommissie.

In 2019 is er een bestuurlijke evaluatie uitgevoerd naar de Wij-dienstencentra, zoals afgesproken in de oorspronkelijke beleidsnotitie. Hieruit kwamen de volgende aanbevelingen (die betrekking hebben op de gemeente):

Aanbevelingen voor de gemeente

- Ga als gemeente met alle centra in gesprek om te kijken waar ze tegenaan lopen en waar ook kansen zijn die ze kunnen oppakken uitgaande van de door de gemeente geformuleerde doelstellingen.
- Denk met ze mee door per centrum te kijken welke doelstellingen of deeldoelstellingen haalbaar dan wel nastrevenswaardig zijn voor welke centra.
- Ga kijken waar je de centra mee kunt helpen? Hebben ze voldoende kennis en kunde om hun taken goed uit te voeren of hebben ze hiervoor ondersteuning/trainingen nodig
- Kijk als gemeente of organisaties die actief zijn voor kwetsbare doelgroepen binnen de gemeente weten wat de Wij-dienstencentra voor ze kunnen betekenen waardoor ze ook kunnen doorverwijzen. Ga ook het gesprek met die organisatie hierover aan.
- Organiseer bijeenkomsten voor de verschillende centra zodat ze van elkaar horen waar ze mee bezig zijn en van elkaar te leren om ook stappen te kunnen zetten.

Aanbevelingen voor de centra en de gemeente

- Probeer gezamenlijk in kaart te brengen welke behoefte er is onder de doelgroep en hoe hieraan het beste vorm en inhoud kan worden gegeven.
- Sta open voor elkaars mening en heb begrip en respect voor de taak van de gemeente enerzijds en de kansen en beperkingen van de centra anderzijds. Probeer hier samen zo goed mogelijk uit te komen.
- Heb voldoende oog voor de kwaliteiten van kwetsbare mensen en probeer die zoveel mogelijk in te zetten.
- Kijk hoe de formulierenbrigade een goede plek kan krijgen in de centra.
- Wat kan het beste voor welke doelgroep worden georganiseerd en waar kan dit het beste plaatsvinden. Dit hoeft niet beperkt te worden tot de WIJ-dienstencentra, maar kan ook bij andere centra en bij organisaties.

Uit gesprekken blijkt dat er beperkt gewerkt is aan implementatie van de aanbevelingen uit het evaluatierapport. De aanbevelingen over samenwerking en communicatie zijn meegenomen in het reguliere contact. De aanbevelingen over structuur en doelstellingen zijn niet expliciet aan de orde gekomen.



2. Maatschappelijk vastgoed: beheer

In dit hoofdstuk beantwoorden we onderstaande deelvragen:

6. Wat zijn de belangrijkste (wettelijke) kaders voor het beheer van maatschappelijk vastgoed?
7. Hoe ziet het beleid van de gemeente ten aanzien van maatschappelijk vastgoedbeheer eruit?
8. Welk maatschappelijk vastgoed heeft de gemeente in beheer?
9. Hoe is de uitvoering van het beleid ten aanzien van maatschappelijk vastgoedbeheer vormgegeven?

Samenvatting bevindingen:

1. In het beheer van maatschappelijk vastgoed moet de gemeente, aanvullend op de eerder behandelde wetten en regels, handelen volgens de regels die ook gelden voor privaat vastgoed.
2. Er is geen eenduidige definitie van maatschappelijk vastgoed. De gemeente Waalwijk beschouwt maatschappelijk vastgoed als kerntaak. Het grootste deel van de portefeuille bestaat uit vastgoed met maatschappelijke impact. Dat betekent dat commercieel vastgoed wordt afgestoten tenzij het strategisch eigendom of beeldbepalend voor een stad of dorp is.
3. De beleidsdocumenten van de gemeente Waalwijk op het gebied van maatschappelijk vastgoed zijn actueel en sluiten aan op de praktijk. Dit wordt geborgd door een verantwoordingskalender. In de grote lijn zijn de afspraken in deze kalender opgevolgd in de correcte tijd.
4. Wij-dienstencentra zijn moeilijk met elkaar te vergelijken. Dat zorgt voor onvrede en onbegrip in gesprekken tussen gemeente en besturen, bijvoorbeeld over de subsidie. Het maatwerk dat geboden wordt is niet altijd voldoende onderbouwd, en vaak gebaseerd op historische afspraken. De eventuele bezuiniging op den Bolder blijkt hierdoor ook beperkt onderbouwd.

2.1. Beleid maatschappelijk vastgoedbeheer

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de wettelijke kaders en het beleid omtrent beheer van maatschappelijk vastgoed.

2.1.1. Wettelijke kaders

De wettelijke kaders voor het beheer van maatschappelijk vastgoed vallen grotendeels terug op de kaders uit hoofdstuk 1. Daarnaast zijn er nog enkele kaders waaraan de gemeente moet voldoen:

- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
- Collegetaak, regels gelijk aan commerciële sector

Een gemeente die werkt met vastgoed staat in een spagaat tussen het publiekrecht en het privaatrecht. Zo dient de gemeente te voldoen aan de BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en



gemeenten) waarin onder andere staat vastgelegd dat de waardering van maatschappelijk vastgoed tegen verkrijgingsprijs moet, en afgewaardeerd kan worden als de gemeenteraad geen maatschappelijk belang meer toekent. Dit zijn regels om te zorgen dat gemeenten en provincies op gelijke manier maatschappelijk vastgoed wegzetten in de begroting.

Daarnaast is het beheer van maatschappelijk vastgoed een collegetaak waardoor de wet geen onderscheid maakt tussen vastgoed van een publiek orgaan en privaat vastgoed. In andere woorden, een gemeente dient zich aan dezelfde wet en regelgeving te houden als private ondernemers en vastgoedeigenaren. Denk hierbij aan BTW, duurzaamheidseisen, bouwbesluiten, energie-labels etc.

2.1.2. Doelen en ambities

De gemeente Waalwijk wil voorzien in maatschappelijk vastgoed voor instellingen, maatschappelijke initiatieven en verenigingen die het gemeentelijk beleid ondersteunen of faciliteren of uitvoering geven aan de kerntaken van de gemeente. Het vastgoedbeleid geeft richting en houvast aan het management en beheer van gemeentelijk vastgoed. Het Vastgoedbeleid 2019 is de meest recente, en geldende versie, van het beleidsdocument. Dit beleid is opgesteld naar aanleiding van het rekenkameronderzoek naar vastgoed uit 2014. Het beleid is sinds het opstellen hiervan geactualiseerd.

De gemeente Waalwijk maakt in dit beleid onderscheid tussen de kerntaak (maatschappelijk vastgoed), beeldbepalend vastgoed, commercieel vastgoed, leegstaand vastgoed en overig vastgoed.

Vastgoed in Waalwijk



Beeldbepalend vastgoed kan ook maatschappelijk vastgoed zijn. De definitie beeldbepalend staat in die zin los van de activiteit die in het vastgoed is gehuisvest.

Zoals eerder benoemd is er geen eenduidige definitie van maatschappelijk vastgoed. In plaats daarvan beschouwt de gemeente maatschappelijk vastgoed als kerntaak en bestaat het grootste deel van de portefeuille uit vastgoed met maatschappelijke functie. Dat betekent dat commercieel vastgoed wordt afgestoten tenzij het strategisch eigendom of beeldbepalend voor een stad of dorp is.

Er zijn enkele belangrijke beleidsuitgangspunten die invloed hebben op het beheer (en de exploitatie) van maatschappelijk vastgoed. Hieronder staan enkele punten uit het vastgoedbeleid die relevant zijn voor dit onderzoek:



- De verhuur van maatschappelijk vastgoed gebeurt op basis van een huurovereenkomst met een onbepaalde termijn. Zowel gebruiker als de gemeente Waalwijk hebben een opzegtermijn van 6 maanden.
- Buurthuizen en –centra worden door diverse exploitanten geëxploiteerd. Deze exploitanten betalen een huur aan de gemeente Waalwijk. De exploitant int de gebruiksvergoedingen van de partijen die de buurthuizen en –centra gebruiken, denk hierbij aan verenigingen en maatschappelijke organisaties. Ook voor de buurthuizen en –centra wordt de kostprijsdekkende huur inzichtelijk gemaakt in een jaarlijkse portefeuilleplan. Met het ambtelijk team verantwoordelijk voor maatschappelijk ontwikkeling worden deze kostprijsdekkende huren jaarlijks besproken om te evalueren of de kosten voor de gebouwen in balans zijn met de opbrengsten. De ambtelijke afdeling rapporteert hierover aan het college. Er vinden geen onderlinge verrekeningen plaats.
- Sportcomplexen en –gebouwen worden geëxploiteerd door het Sportbedrijf. Het Sportbedrijf int de vergoedingen van gebruikers voor respectievelijk een gehele accommodatie inclusief gebouw(en) en/of het periodiek gebruik van zwembaden, sporthallen en gymzalen inclusief inrichting en toebehoren. Een deel van die vergoeding is bedoeld om de kosten aan de gebouwen te dekken. Ook voor de sportgebouwen wordt de kostprijsdekkende huur inzichtelijk gemaakt in het jaarlijkse portefeuilleplan. Met het Sportbedrijf en het ambtelijk team verantwoordelijk voor maatschappelijk ontwikkeling worden deze kostprijsdekkende huren jaarlijks besproken om te evalueren of de kosten voor de gebouwen in balans zijn met de opbrengsten. Het Sportbedrijf rapporteert hierover. Er vinden geen onderlinge verrekeningen plaats.
- Voor alle gebouwen die langdurig gebruikt en/of verhuurd worden, streeft de gemeente Waalwijk naar een Conditie score 3 (redelijke conditie). Bij onderhoudsniveau 3 is plaatselijk veroudering zichtbaar, maar zijn functieverval of -uitval van gebouw en installaties niet in gevaar.

2.1.3. Verantwoording

Het college brengt jaarlijks een nota vastgoedexploitatie uit als onderdeel van de planning & control cyclus. Het betreft een verantwoording van de stand van zaken met betrekking tot de gemeentelijke vastgoedportefeuille, alsmede de activiteiten/plannen voor het komende jaar. De gemeente heeft een schema opgesteld voor verantwoording omtrent vastgoed.

Beleid	Inhoud	Frequentie	Besluit door	Opmerking
Vastgoednota / kadernota Vastgoed	Omschrijft de voortgang van de vastgoedorganisatie. Legt ambities vast en de wijze van vastgoedsturing.	Indien nodig, bij gewijzigde omstandigheden of ambities	Gemeenteraad	



Vastgoedplan	Vastleggen portefeuilledoelstellingen, geplande (des)investeringen en overige prestatie verhogende maatregelen	Jaarlijks	<ul style="list-style-type: none"> Gemeenteraad: portefeuilledoelstellingen college: geplande (des)investering 	Besluit portefeuilledoelstellingen opnemen in P&C cyclus (bij de gemeentelijke kadernota)
Spelregels Vastgoedmanagement	Omschrijving werkprocessen cluster Vastgoed	Indien nodig, bij gewijzigde omstandigheden of ambities	College	
Planning & controlcyclus	Inhoud	Frequentie	Besluit door	Opmerking
Financiële & kwalitatieve verantwoording	Verantwoording/ evaluatie gemaakte kosten voor onderhoud en exploitatie. Toelichting afboekingen.	1x per jaar	Gemeenteraad	Bij jaarrekening
Meerjarenonderhoudsplannen op hooflijnen	Bepalen dotatie in en onttrekkingen vanuit de onderhoudsvoorziening	1 x per 3 jaar	Gemeenteraad	Bij begroting

De beleidsdocumenten van de gemeente Waalwijk op het gebied van maatschappelijk vastgoed zijn actueel en sluiten aan op de praktijk. Dit wordt geborgd door de bovenstaande kalender. In de grote lijn zijn de afspraken in deze kalender opgevolgd in de correcte tijd.

2.2. Uitvoering maatschappelijk vastgoedbeheer in de Wij-dienstencentra

In het maatschappelijk vastgoed spelen de Wij-dienstencentra een cruciale rol, daarom is er gekozen om deze een eigen plek te geven in de analyse. Voortkomend uit het beleid zoals beschreven in hoofdstuk 1 is gepoogd zes Wij-dienstencentra op te zetten. Hieronder volgt een overzicht van de Wij-dienstencentra die gestart zijn naar aanleiding van het beleid. Niet alle Wij-dienstencentra zijn gerealiseerd.

2.2.1. De Wierd

In de wijk Waalwijk Zuid lag buurthuis de Wierd. Bij de vaststelling van het beleid was er een specifieke voorwaarde opgenomen over dit buurthuis. Ten tijde van het opstellen van de beleidsvisie 'Ontmoeten doe je samen' werd het buurthuis de Wierd als experiment gezien om een zelfvoorzienend buurthuis te worden. Dat betekende concreet dat de exploitatie niet langer door Contour de Twern uitgevoerd zou worden, maar door een sociaal ondernemer. Er was vooraf geen beperking in de constructie of invulling



van de sociaal ondernemer, zolang het maatschappelijke belang primair werd gediend. In 2015 en 2016 is er gepoogd een sociaal ondernemer te vinden. Er hadden zich vier partijen gemeld, met geen van hen is er tot een overeenkomst gekomen⁶. Dit leidde ertoe dat het buurthuis in 2017 is gesloten.

2.2.2. BaLaDe

Het buurthuis BaLaDe is vernoemd naar de beginletters van de wijk Baardwijk / Laageinde / De Hoef. Bij dit buurthuis speelt een bijzonderheid. Het pand is eigendom van woningcorporatie Casade en functioneerde voor de transformatie al min of meer als WIJ-dienstencentrum. Na een jarenlange periode van tegenvallende horecaomzet en stoppende ondernemers werd er in de beleidsvisie gekozen om hetzelfde uitgangspunt te hanteren in BaLaDe als in alle andere voorzieningen en uit te gaan van zelfvoorzienendheid. Dat betekent dat de gemeente niet langer garant zou staan voor de horeca-exploitatie. Opvolgend is gestart met 'de Kansfabriek'. De Kansfabriek biedt goedkope maaltijden aan voor buurtbewoners, en hieruit zijn ook andere activiteiten gerold. Daarnaast voert Contour de Twern enkele dagen per week WIJ-dienstencentrataken uit.

2.2.3. Den Bolder

Het buurtcentrum Den Bolder vervulde al vele jaren een waardevolle ontmoetingsfunctie in Waspik, aldus alle gesprekspartners. Tijdens het opstellen van de beleidsvisie bood den Bolder al diverse activiteiten aan vergelijkbaar met de activiteiten in een WIJ-dienstencentrum. Den Bolder profileert zich als een sociaal-cultureel ontmoetingscentrum. Met het ingaan van het nieuwe beleidskader verschuift de nadruk van activiteiten richting het sociale, in het kader van de WIJ-dienstencentra. De culturele activiteiten in Den Bolder worden dan niet meer gesubsidieerd. Den Bolder functioneert met een eigen bestuur en een pand dat eigendom is van de gemeente.

Den Bolder: de eventuele bezuiniging

De gemeente Waalwijk is van mening dat den Bolder de exploitatie van het Wij-dienstencentrum rond kan krijgen met de inzet van meer vrijwilligers en minder professionele krachten. Zij hebben daarom al langer het plan om de subsidie van den Bolder met 50.000 euro te korten. De 50.000 euro is een inschatting vooral gebaseerd op personele inzet. Het is een inschatting die zonder al teveel achterliggende berekeningen door de gemeente is gedaan, blijkt uit gesprekken. Den Bolder geeft zelf aan maximaal 16.500 euro te kunnen bezuinigen bij het uitvoeren van dezelfde taken.

Om het potentiële gat in de begroting te dichten is er gekeken naar de mogelijkheid om nieuwe inkomstenbronnen aan te boren. Een mogelijke optie daarin zou het aanvragen van een volledige horecaverunning zijn. Op dit moment functioneert den Bolder op een beperkte horecaverunning waarin de horeca ten dienste moet staan van de activiteiten die plaatsvinden. De gemeente heeft dit verzoek in behandeling genomen en afgewezen in verband met de Wet Markt en Overheid.

Een volledige horecaverunning werd eigenlijk ook niet wenselijk gevonden door het bestuur van den Bolder. Alle barmedewerkers zijn vrijwilligers. Het bestuur vindt het niet wenselijk dat vrijwilligers een semi-commerciële horecalocatie runnen, vooral vanwege het behoud van het aantal vrijwilligers. De gemeente is het daarmee eens, vooral om het onderwerp oneerlijke concurrentie richting de overige horecazaken in de omgeving.

⁶ Bestuursbrief 16 maart 2016, experiment WIJ-dienstencentrum de Wierd.



In vier sportaccommodaties is een horeca-unit aanwezig. Deze panden worden geëxploiteerd door de gemeente rondom activiteiten. De functie horecamedewerker wordt ingehuurd (via TempoTeam). Deze worden aangestuurd door de eigen mensen. De tarieven en consumptieprijzen worden door het college vastgesteld. De inkoop wordt via een aanbesteding gedaan. Er worden bepaalde bruto-winstmarges gehanteerd. Er zit een hele grote post aan personeelskosten vanwege de aard van het werk. Het is een sport-gerelateerde voorziening met een beperkte vergunning. Op basis van de vergunning mogen er geen feestje of activiteiten in een voetbalclub worden georganiseerd. Het blijkt dat de situatie in den Bolder lastig te vergelijken is met overig vastgoed in de gemeente door de beheerstichting, het grote aantal vrijwilligers en de functie.

In Zidewinde, in Sprang-Capelle, wordt wel gewerkt met een volledige horecaverunning en een commerciële uitbater. Dit draagt bij aan het gevoel van ongelijke behandeling, hoewel beide locaties lastig met elkaar te vergelijken zijn door de verschillen in exploitatie en rol in de lokale gemeenschap in het dorp.

2.2.4. Zidewinde

Buurthuis Zidewinde in Sprang-Capelle is in 2014 door de gemeente aangekocht en wordt gerund door een zelfstandige stichting. Zidewinde was voor het vaststellen van de beleidsvisie een klassiek buurthuis waar vooral ontmoetingsactiviteiten georganiseerd werden en stichtingen/verenigingen gebruik maakten van de ruimtes. Een meer sociale invulling was daarom een flinke omslag. Zidewinde is in de eerste plaats een cultureel centrum. Door het organiseren van voldoende feesten en partijen is er geld over voor het WIJ-dienstencentrum. Dit wordt uitgebaat door een commerciële partij. Zidewinde in Sprang-Capelle is een vreemde eend in de bijt omdat het de enige voorziening is waar een exploitatiesubsidie aan wordt gegeven. Per 1 januari 2023 is de commerciële horeca-uitbater gestopt. Het bestuur is met een makelaar opzoek naar een nieuwe uitbater.

2.2.5. De buurthuizen van Contour de Twern

De buurthuizen van Contour de Twern waarvan in 2015 is aangegeven dat zij dienen te transformeren naar een WIJ-dienstencentrum zijn Zanddonk en Bloemenoord. Beide locaties worden gesubsidieerd via Contour de Twern.

2.2.6. Vergelijking tussen Wij-dienstencentra

De Wij-dienstencentra kennen allen een andere structuur en andere kenmerken. In het overzicht hieronder zijn de belangrijkste kenmerken opgenomen.

	BaLaDe/ de Kansenfabriek	Den Bolder	Zidewinde	Zanddonk	Bloemenoord
Wijk/kern	Baardwijk / Laageinde / De Hoef	Waspik	Sprang-Capelle	Zanddonk	Bloemenoord



Uitbater	Bestuur en leerwerkbedrijf Kansenfabriek	Stichting (vrijwilligers)	Stichting (vrijwilligers) en commerciële horeca-uitbater	Contour de Twern	Contour de Twern
Eigenaar van het pand	Casade	Gemeente Waalwijk	Gemeente Waalwijk	Gemeente Waalwijk	Contour de Twern
Betaalde krachten	3.8fte	3fte		Niet te bepalen.	Niet te bepalen.
Aantal actieve vrijwilligers	44 ⁷	220 ⁸	20 (waarvan 15 voor het Repair Café)	Geen registratie	Geen registratie
Soort subsidie	Budget-subsidie	Budget-subsidie	Exploitatie-subsidie	Budget-subsidie	Budget-subsidie
Subsidie	€ 75.000 (via de Kansenfabriek)	€ 256.458	€ 66.000	Geen aparte subsidie ⁹	Geen aparte subsidie ¹⁰

Hoewel een poging gedaan, zijn de Wij-dienstencentra moeilijk met elkaar te vergelijken. Dat zorgt voor onvrede en onbegrip in gesprekken tussen gemeente en besturen, bijvoorbeeld over de subsidie. Het maatwerk dat geboden wordt is niet altijd voldoende onderbouwd, en vaak gebaseerd op historische afspraken.

⁷ Inclusief het bestuur, bestaande uit 5 personen

⁸ Variërend van 1 keer per jaar tot meerdere keren per week

⁹ De subsidie verloopt via de algemene subsidie voor Contour de Twern

¹⁰ Ibid.



3. Analyse: subsidiëring en beheer van maatschappelijk vastgoed

Zo beantwoorden we de volgende deelvragen:

10. Hoe verhouden lokale en bovenlokale kaders voor de subsidiëring van maatschappelijk vastgoed zich tot elkaar?
11. Hoe verhouden het gemeentelijke subsidiebeleid en het beleid ten aanzien van maatschappelijk vastgoedbeheer zich tot elkaar?
12. Wat is de beschikbare beleidsruimte en in hoeverre maakt de gemeente hiervan gebruik?
13. Wat zijn de belangrijkste knelpunten en hoe kunnen deze worden opgelost?

Samenvatting bevindingen:

1. Landelijke wet- en regelgeving geeft beperkt ruimte aan gesubsidieerde instellingen om eigen inkomsten te verwerven met commerciële activiteiten.
2. De gemeente heeft duidelijke beleidskeuzes gemaakt die niet altijd consequent worden opgevolgd in de praktijk.
3. Samenwerking met subsidiepartners is goed, maar leidt onder de niet altijd navolgbare invulling van beleidsregels.

3.1. Bovenlokale en lokale kaders

De gemeente Waalwijk heeft een duidelijke beleidskeuze gemaakt om alleen activiteiten te ondersteunen die bijdragen aan de maatschappelijke doelen, zoals opgenomen in de Subsidieregeling Maatschappelijke Ontwikkeling. Dit sluit aan bij de landelijke trend voor gemeenten om te focussen op maatschappelijk initiatieven en weg te bewegen bij het subsidiëren van 'stenen'.

De gemeente Waalwijk voldoet aan de meeste eisen omtrent subsidieverlening: er is een duidelijke doelstelling opgenomen, de doelgroep van de subsidies is gedefinieerd, de gesubsidieerde activiteiten worden benoemd en er worden aanvullende eisen gesteld aan de subsidie. Er zijn vooraf weinig objectieve indicatoren opgesteld waaraan kan worden getoetst of er is voldaan aan de eisen uit de subsidieregeling. In het geval van maatschappelijk vastgoed zijn er bijvoorbeeld ook geen benchmarkindicatoren opgesteld om professionele fte-inzet, aantal vrijwilligers en overheadkosten te toetsen en vergelijken. Dit zou de subsidieverstrekking meer doelmatig maken.

Horecavergunning: het spanningsveld tussen markt en overheid

In het beleidsdocument over Wij-dienstencentra is een algemeen-belangbesluit opgenomen om zeker te stellen dat er geen problemen ontstaan met de subsidiëring van de Wij-dienstencentra in relatie tot de Wet markt en overheid. De onderzoekers vragen zich af of het algemeen-belangbesluit voldoende is onderbouwd. Algemeen belangbesluiten worden gerechtelijk veelvuldig vernietigd. Bijvoorbeeld omdat de gemeente niet duidelijk had



gemaakt in hoeverre de economische activiteit (denk aan de commerciële horeca in BaLaDe) daadwerkelijk in het algemeen belang was zoals in deze gemeente¹¹, of dat commerciële partijen de activiteiten niet zelf konden uitvoeren zoals in deze gemeente¹². Eerdere onderzoeken naar de Wet markt en overheid lieten ook zien dat de wet niet optimaal functioneert en in bepaalde sectoren beperkt effect heeft. Overheidsorganen nemen herhaaldelijk de gedragsregels niet in acht en nemen (te snel) een algemeen-belangbesluit om de regels van de Wet Markt en Overheid opzij te zetten. Daarbij komt dat een overheidsorgaan een ruime beoordelingsmarge toekomt om te bepalen welke economische activiteiten plaatsvinden in het algemeen belang, waardoor de rechter dit slechts op terughoudende wijze kan toetsen.

In de praktijk blijkt de gemeente alsnog te toetsen aan de Wet markt en overheid. Zo heeft de gemeente afgelopen jaar een uitbreiding van de horecaverunning van den Bolder op deze gronden afgewezen. Daarbij werken de sportaccommodaties met een beperkte horecaverunning waaronder bijvoorbeeld geen feesten georganiseerd kunnen worden.

De mogelijkheden voor gesubsidieerde instellingen om zelf bij te verdienen zijn beperkt. Een uitgebreide horecaverunning is niet wenselijk, of niet toegestaan. Een mogelijkheid is het organiseren van culturele activiteiten die geld opleveren. De ervaring in den lande leert echter dat culturele activiteiten vaker geld kosten dan opleveren. Het maatschappelijk vastgoed in Waalwijk is afhankelijk van subsidie, met beperkte mogelijkheden tot bijverdienen.

3.2. Samenhang tussen lokale beleidskaders

Het gemeentelijk vastgoedbeleid en het beleid omtrent maatschappelijke ontwikkeling (binnen maatschappelijk vastgoed) sluiten naadloos op elkaar aan.

De gemeente Waalwijk heeft in haar beleidsstukken bewust gekozen om activiteiten te subsidiëren en het aantal exploitatiesubsidies te korten. De subsidies die verstrekt worden dienen maatschappelijke ontwikkeling te bevorderen. Het is daarmee een politieke keuze om 'maatschappelijke ontwikkeling' als eis te zien voor subsidiëring. Dat betekent dat onder andere culturele activiteiten niet langer worden gesubsidieerd als zijnde 'cultuur'. Dit geldt in het bijzonder voor de culturele activiteiten in den Bolder. Zij geven aan dat het voor hen niet duidelijk was dat, bij de omvorming tot Wij-dienstencentrum, er sprake was het louter subsidiëren van activiteiten die binnen het beleidskader vallen. Ook uit andere gesprekken blijkt dat dit niet expliciet aan de orde is geweest. Het expliciteren van keuzes is van belang omdat subsidies op basis van beleid moeten worden verstrekt.

De beleidskaders van Wij-dienstencentra zijn helder. Toch zijn er grote verschillen tussen de subsidiëren en exploitatie van Wij-dienstencentra. In het onderzoek komt steeds terug dat deze verschillen zijn terug te leiden op historische gegroeide afspraken. De vraag is, biedt het kader wel voldoende ruimte voor maatwerk. Enerzijds wensen college en ambtelijke organisatie de verschillende centra te vergelijken, en tegelijkertijd proberen zij de eigenheid te waarborgen door historisch gegroeide afspraken zoveel mogelijk te handhaven. De balans die nu wordt gezocht, en langzamerhand wordt gevonden, blijft in de toekomst zorgen voor gevoelens van ongelijkheid en scheve gezichten. "Het maatschappelijk vastgoed is

¹¹ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:RBROT:2021:721>

¹² <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/College-van-Beroep-voor-het-bedrijfsleven/Nieuws/Paginas/CBb-geeft-duidelijkheid-over-toepassing-Wet-Markt-en-Overheid.aspx>



in die zin een fruitmand met verschillende stukken fruit, terwijl het beleid ervan uitgaat dat er sprake is van enkel appels."

3.3. Samenwerking en coördinatie

De samenwerking en coördinatie met subsidiepartners is goed. Ambtelijk is er veel overleg met de verschillende ontvangers. Het ontbreken van objectieve criteria om de effectiviteit van maatschappelijk vastgoed zorgt echter voor enige vertroebeling van het gesprek tussen gemeenten en subsidieontvangers. Het bestuur van den Bolder heeft het idee dat er sprake is van een niet-onderbouwde bezuiniging terwijl de ambtelijke organisatie wel onderbouwing te hebben, maar deze niet waterdicht is door het gebrek aan vergelijkingsindicatoren. Deze onduidelijkheid doet geen recht aan de inzet van beide partijen en dient weggenomen te worden door objectieve criteria op te stellen.



Bijlage 1. Bronnen

Bronvermelding

Voor bronvermeldingen verwijzen wij naar de voetnoten in de lopende tekst.

Interviews

Deelnemende functionarissen
Wethouder subsidies
Wethouder maatschappelijk vastgoed
Bestuur en beheerder den Bolder
Ambtenaren team subsidies
Ambtenaar maatschappelijke ontwikkeling
Ambtenaar team sport

