

Hoofdlijnen subsidiebeleid

gemeente Arnhem

april 2013

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2 Algemeen kader subsidieverlening.....	3
2.1 Kenmerken van subsidieverlening.....	3
2.2 Cyclus van subsidieverlening.....	4
2.2.1 Maatschappelijk aanbesteden	4
2.3 Bestuurlijke aansturing.....	5
3. Juridisch kader.....	5
3.1 Wettelijke grondslag.....	5
3.2 Subsidievoorwaarden en -verplichtingen.....	6
4. De hoofdlijnen van het Arnhemse subsidiebeleid	6
4.1 Streven naar één subsidiegebouw.	6
4.2 Een efficiënt en kwalitatief goed uitvoeringsproces.....	7
4.3 Uitgaan van vertrouwen, minder regels.....	7
4.4 Naar maatwerk bij het opleggen van aanvullende subsidieverplichtingen.....	7
4.5 Geen salarisbeleid t.a.v. topfuncties bij subsidieontvangers.....	8
4.6 Meer publieke verantwoording.....	8
4.7 Zo min mogelijk subsidies op de gemeentebegroting.	9
4.8 Uitbreiden van het aantal meerjarige subsidieverleningen.....	9
5. Beleid inzake beheer en controle subsidieverlening	10
5.1 De wens tot minder en meer controle op subsidieverstrekking.	10
5.2 Een kader voor beheer en controle van het proces van subsidieverlening.....	10
5.3 Risiconiveaus en regime van toezicht en verantwoording.....	11
5.4 Minder controle, vermindering regeldruk fase 2.	12
5.5 Terugvordering van subsidies.....	13
5.6 Samenvatting beleid beheer en controle	13
6. Uitvoeringsregels financiële aspecten.....	13
7. Samengevat de aanpak de komende twee jaar	13
Bijlage 1 Beleidsregel vereenvoudigen verantwoording subsidies.....	15
Bijlage 2 Juridische en financiële aspecten van meerjarige subsidieverleningen	16

1. Inleiding

Er zijn twee aanleidingen om te komen tot deze nota over het gemeentelijk subsidiebeleid. In de afgelopen jaren zijn er, naast de wijzigingen in de Algemene Subsidieverordening (ASV), ontwikkelingen geweest binnen het beleid en het proces van subsidieverleningen, die niet overzichtelijk in één document zijn opgenomen. Deze nota geeft inzicht in de huidige stand van zaken.

Het gemeentebestuur heeft in 2010 aangekondigd te willen komen tot minder regels en efficiënter werken en dat heeft zich deels vertaald in het proces van subsidieverlening. Ook dat wordt in deze nota aangegeven.

Subsidieverlening is geen doel op zich, maar is een middel om vorm en inhoud te geven aan het gewenste beleid binnen de gemeente. Ten behoeve van de inzet van het subsidie-instrument is een beleid wenselijk voor de wijze waarop dit instrument zal worden ingezet. In deze nota wordt het subsidiebeleid op hoofdlijnen beschreven en ontstaat een toetsingskader voor de daadwerkelijke uitvoering.

Het subsidiebeleid is nog steeds in ontwikkeling. Deze nota doet voorstellen voor uitwerking op onderdelen voor de komende twee jaar.

2 Algemeen kader subsidieverlening

2.1 Kenmerken van subsidieverlening.

Wanneer de gemeente opdrachtgever is en door besteding van middelen aan een externe partij, een doel wil bereiken, is het noodzakelijk om te bepalen welke relatie daarbij aan de orde is met die partij: een publiekrechtelijke relatie (**subsidie**) of een privaatrechtelijke relatie (**commerciële transactie**).

Daarbij zijn onder meer van belang: het verband tussen betaling en prestatie, wie heeft het initiatief genomen, welk belang wordt gediend, wat is het doel van de activiteit, is er sprake van commerciële activiteiten en zijn er derden bij betrokken.

Een **subsidie** wordt met name gekenmerkt door: het betreft vooral een stimuleringsbijdrage ter ondersteuning van beleid of bevordering van het algemeen belang, het juridisch kader is de Algemene wet bestuursrecht, het betreft een eenzijdige handeling (subsidiebeschikking), er gelden subsidieregelingen en een subsidieverordening, er is geen BTW-verplichting.

Een **commerciële transactie** wordt met name gekenmerkt door: er staat een betaling tegenover de aan opdrachtgever geleverde goederen/diensten, het juridisch kader is het Burgerlijk Wetboek, het betreft een tweezijdige relatie (wederzijdse verplichting/ contract), er gelden branche-, inkoop- en contractvoorwaarden, er is een BTW verplichting.

Typering subsidies.

Op basis van de wet

Subsidies met een wettelijke grondslag: subsidies die conform art. 4:23 lid 1 Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) op grond van een wettelijke voorschrift via een tendersysteem of wie-eerst-komt-eerst-maaltstelsel worden verstrekt.

Begrotingssubsidies: art. 4:23 lid 3 schrijft voor dat zonder een wettelijke voorschrift als grondslag subsidie mag worden verstrekt, indien in de begroting de subsidieontvanger en het bedrag waarop ten hoogste subsidie kan worden vastgesteld, worden vermeld.

Incidentele subsidies: ook kan buiten een wettelijke voorschrift worden gesubsidieerd indien een subsidie wordt verstrekt voor een bepaalde periode aan een beperkt aantal ontvangers.

Op basis van berekeningssystematiek

Budgetsubsidie: de meeste subsidies die worden verstrekt zijn budgetsubsidies. Daarbij is er sprake van een koppeling van de kosten van de producten, voorzieningen en activiteiten aan de hoogte van de subsidie.

Waarderingsubsidie: subsidies waarbij de hoogte van de subsidie niet gekoppeld is aan de kosten van de producten, voorzieningen en activiteiten. De gemeente geeft aan, deze producten, voorzieningen of activiteiten van belang te vinden, te "waarderen", zonder deze direct naar aard of inhoud te willen beïnvloeden en waarvan de instelling mede afhankelijk is

om (in de huidige omvang) te blijven bestaan. De waarderingsubsidies zijn opgenomen in de totaallijst subsidies van de gemeentebegroting.

Exploitatiesubsidie: subsidie in het exploitatietekort. De hoogte van de exploitatiesubsidie wordt bepaald aan de hand van een goedgekeurde begroting.

De gemeente Arnhem kiest in overwegende mate voor budgetsubsidies met zogenaamde beleidsgestuurde outputfinanciering. Dit laatste betekent dat de gemeente één of meerdere aanbieders subsidieert aan de hand van meetbare resultaten die bijdragen aan gemeentelijke doelstellingen; periodiek vindt bijsturing plaats aan de hand van de gemeentelijke beleidscyclus.

Het subsidiebeleid geldt gemeentebreed, alle relevante subsidiestromen op de diverse beleidsterreinen zijn onderwerp van subsidiebeleid

Van het totale bedrag dat de gemeente jaarlijks besteedt via subsidies (60 mlj) wordt circa 90% besteed binnen de maatschappelijke beleidsvelden zoals cultuur, zorg, welzijn, educatie, sport. De overige circa 10% wordt besteed bij arbeidsinschakeling, milieu (bijv. voor gevelisolatie, e-scooters), economie, promotie van toerisme/ recreatie/ (detail)handel/industrie, en public relations.

2.2 Cyclus van subsidieverlening

De gemeente wil dat er ten behoeve van het algemeen belang bepaalde doelen in de stad worden gerealiseerd. Dit is geformuleerd in vastgestelde gemeentelijke beleidsstukken en in de gemeentebegroting.

Het gaat de gemeente om het behalen van de beoogde maatschappelijke effecten, de "outcome". De gemeente formuleert dus de "wat" vraag: wat wil de gemeente bereiken. Via een subsidieregeling of opdrachtformulering wordt deze vraag zo duidelijk mogelijk geformuleerd.

Hoe dat gestelde doel te bereiken, de "hoe" vraag, is in eerste instantie de deskundigheid van een organisatie of instelling die producten, voorzieningen en activiteiten kan realiseren. De organisatie of instelling kan vervolgens een subsidie aanvragen.

De subsidieaanvraag wordt door de gemeente inhoudelijk en financieel beoordeeld en vervolgens wordt een subsidie toegekend waarbij, zoveel mogelijk, een koppeling wordt gelegd naar de resultaten (de output) die de subsidieontvanger dient te leveren.

De gemeente stelt de subsidiebeschikking op, waarmee de uiteindelijke opdracht aan de instelling schriftelijk wordt bevestigd.

Na afloop van de subsidieperiode beoordeelt de gemeente of de geleverde output daadwerkelijk en in voldoende mate heeft bijgedragen aan de beoogde maatschappelijke effecten. Op dat moment kan er bijsturing van het beleid plaatsvinden.

Ook tijdens de subsidieperiode kan er bijgestuurd worden in de uitvoering door de instelling. Dit kan op basis van tussentijdse rapportages en mondelinge overleggen, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. Deze tussentijdse contacten zijn er vooral met de grotere instellingen. Zo is het mogelijk om, indien nodig, tijdig de subsidieafspraken met de instelling bij te stellen.

2.2.1 Maatschappelijk aanbesteden

Recent is de gemeente gestart met een pilot maatschappelijk aanbesteden (Kracht op de Bult, juli 2012). Hierbij wordt aan meerdere partijen een gezamenlijk voorstel gevraagd om, binnen de beschikbare budgetten, de maatschappelijke opgave in de Geitenkamp te realiseren. De gemeente schetst het beoogde resultaat, maar laat de route daarnaar toe over aan partijen (instellingen, groepen bewoners en bedrijven). De intentie is om nieuwe effectieve en efficiënte oplossingen voor vraagstukken te vinden door samenwerking en/of afstemming te zoeken.

Deze pilot zal ook moeten uitwijzen wat de gevolgen voor het subsidieproces zijn voor de hierin samenwerkende gesubsidieerde instellingen. Het streven is het maatschappelijk aanbesteden als methode op termijn verder uit te rollen in Arnhem.

2.3 Bestuurlijke aansturing

2.3.a Gemeenteraad

De raad beslist met het vaststellen van de meerjarenbegroting over de voor subsidies beschikbare budgetten.

De raad stelt de inhoudelijke beleidsmatige visies vast op de diverse gemeentelijke beleids-terreinen, inclusief (daar waar aan de orde) de inzet en vormgeving van het subsidie-instrument daarbinnen.

De raad stelt het strategisch kader van subsidieverlening vast: de hoofdlijnen van het subsidiebeleid, de ASV en de Re-integratieverordening.

Naast de informatie over subsidies in de gemeente begroting, bestaat er bij de raad behoefte aan inzicht in het rendement van de verleende subsidies, m.a.w. heeft de output zoals deze is geleverd door de subsidieontvangers, effect gehad op de beoogde outcome, het maatschappelijk effect. Aan de fractievoorzitters is een paar jaar terug een subsidiebundel voorgelegd, doch dit was niet de gewenste vorm om dit inzicht te krijgen. In de huidige situatie vindt de discussie met het college over het rendement van subsidies plaats in de begrotings-cyclus.

Tevens wil de raad tijdig geïnformeerd worden als er, bij vooral grote subsidies, problemen ontstaan die kunnen leiden tot de noodzaak van het beschikbaar stellen van extra aanvullende financiële middelen. Om hieraan tegemoet te komen wordt/is een risicoanalyse van subsidies ingevoerd. (Zie verder par. 5).

2.3.b College en de mandatering

Binnen de kaders van de gemeentebegroting vindt de subsidiëring van activiteiten plaats naar het oordeel van burgemeester en wethouders. Dit is vastgelegd in de Algemene Subsidieverordening (ASV). Het college stelt subsidieregelingen en beleidsregels vast in aanvulling op de ASV en de Re-integratieverordening.

Via het mandateringsbesluit¹ is het oordeel en besluit over de verstrekking van de subsidies vrijwel volledig gelegd bij de ambtelijke organisatie.

Het college cq. de wethouder heeft een of meerdere keren per jaar overleg met besturen van de grote instellingen, over inhoud van beleid en de financiële ontwikkelingen in relatie tot de verstrekte subsidie.

Het college heeft de taak de raad te informeren over subsidieverstrekkings, zowel naar inhoud, proces, doelmatigheid als de financiële aspecten.

3. Juridisch kader

Subsidies worden verstrekt door of bij titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Algemene Subsidieverordening Arnhem (ASV) en de Re-integratieverordening. De ASV en de Re-integratieverordening gelden als procedureverordeningen voor de subsidies, tenzij hiervan bij wettelijk voorschrift wordt afgeweken.

3.1 Wettelijke grondslag

Volgens art 4:23 van de Awb mag een bestuursorgaan alleen subsidie voor activiteiten verstrekken op grond van een wettelijk voorschrift, i.c. een subsidieregeling.

De gemeente Arnhem kent inmiddels een breed scala aan subsidieregelingen. Deze subsidieregelingen vinden hun basis in art. 4 lid 2 van de ASV Arnhem en de Re-integratieverordening. De gemeenteraad heeft de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels ten aanzien van subsidiëring in de ASV gedelegeerd aan het college. (Het stellen van nadere regels is op grond van jurisprudentie niet toegestaan voor de Re-integratieverordening). Hiermee zijn de subsidieregelingen wettelijke voorschriften zoals bedoeld in art. 4:23 van de Awb. De meeste subsidies die de gemeente Arnhem verstrekt vinden hun grondslag in één van de subsidieregelingen.

In het derde lid van art. 4:23 Awb worden subsidies benoemd die **niet** op een wettelijk voorschrift behoeven te rusten. De voornaamste hiervan zijn de zogenaamde begrotings-subsidies. Van een begrotingssubsidie is sprake wanneer de gemeentebegroting de

¹ Algemeen mandaatbesluit Gemeente Arnhem 2012

subsidieontvanger en het bedrag waarop ten hoogste subsidie kan worden vastgesteld, vermeldt.

3.2 Subsidievoorwaarden en -verplichtingen

Bij wet en regelgeving kunnen aan subsidieverstrekking voorwaarden en verplichtingen worden verbonden. In de ASV en de Re-integratieverordening zijn enkele algemene voorwaarden en verplichtingen benoemd. Hiernaast kunnen per subsidieregeling, dan wel per beschikking, nog nadere voorwaarden en verplichtingen worden bepaald. Deze voorwaarden en verplichtingen kunnen voortkomen uit specifiek beleid, maar worden alleen opgenomen indien hierop getoetst kan worden.

4. De hoofdlijnen van het Arnhemse subsidiebeleid

4.1 Streven naar één subsidiegebouw.

Voor één onderdeel van de maatschappelijke subsidies, namelijk de subsidies in de culturele sector, is in 2012 door de gemeenteraad een specifiek subsidiegebouw vastgesteld². Met deze subsidiesystematiek, waarbij worden onderscheiden “voorzieningen” en “activiteiten”, wordt beter aangesloten op het algemene doel van het cultuurbeleid. Dit subsidiegebouw bestaat uit:

- **basisvoorzieningen**: een wezenlijk en bepalend onderdeel op een deelterrein van het culturele aanbod dat als basis fungeert voor dat deelterrein. Professionele organisaties met eigen huisvesting. Aan deze instellingen wordt een langjarige opdracht gegeven. Subsidie is gericht op continuïteit. Zij worden met naam en maximaal subsidiebedrag in de begroting opgenomen.
- **meerjarenvoorzieningen**: onderdelen van een deelterrein binnen het cultuurbeleid die - in aanvulling op de basisvoorzieningen - een (semi-) permanente, centrale en vooral faciliterende rol vervullen binnen het betreffende deelterrein. Aan instellingen wordt voor een middellange termijn een opdracht verleend. Zij worden met naam en maximaal subsidiebedrag voor ten hoogste vier jaren in de begroting opgenomen.
- **programmatische activiteiten**: productie en presentatie, activiteiten die op grond van het actuele cultuurbeleid met subsidie worden gesteund voor een periode van maximaal twee jaar (in bijzondere gevallen 2 x 2jaar).
- **eenmalige activiteiten**: incidentele activiteiten die op grond van een subsidieregeling voor subsidiëring in aanmerking komen.

De wens is om dit subsidiegebouw van toepassing te laten zijn op alle beleidsvelden. Om te kunnen beoordelen of dit mogelijk is op alle beleidsvelden, is globaal gekeken naar overeenkomsten en verschillen:

- binnen cultuur is subsidieverstrekking een omvangrijk stuurinstrument van beleid. Bij sport en onderwijs bijvoorbeeld is dit minder aan de orde. De aantallen verleende subsidies 2012: cultuur 117 subsidies, educatie en jeugd 43 subsidies, sport 16 subsidies³;
- loonkostensubsidie voor ID/IP en leerbanen wordt frequent ingezet (390 maal conform het overzicht van 4 december 2012), subsidie wordt voor meerjarige en eenmalige activiteiten ingezet;
- binnen cultuur is sprake van een achttal basisvoorzieningen, gekoppeld aan een gebouw dat specifiek is ingericht voor de activiteiten van deze specifieke voorziening, waarbij de subsidie mede bestemd is voor de instandhouding van het gebouw. Bij de andere beleidsvelden is daar veel minder sprake van;
- de indeling “meerjarenvoorzieningen” en “meerjarige activiteiten” kan wel van toepassing worden geacht op andere beleidsvelden. Daartoe is een nadere beoordeling en indeling van die subsidies noodzakelijk;
- eenmalige activiteiten; subsidiëring op grond van een subsidieregeling, is bij andere beleidsvelden al van toepassing.

Op grond van deze beperkte analyse wordt het subsidiegebouw van de sector cultuur, met enkele kleine aanpassingen, toepasbaar geacht op alle subsidies op maatschappelijk gebied. Dit basis-subsidiegebouw is dan als volgt:

² Nota Stroom januari 2012.

³ Dit is exclusief het budget dat aan het sportbedrijf wordt toegekend.

- **basisvoorzieningen:** instellingen die wezenlijke en bepalende activiteiten op een deel-terrein van het betreffende beleidsveld verrichten. Professionele organisaties met eigen huis-vesting, aan wie een langjarige opdracht wordt gegeven. Subsidie is gericht op continuïteit. Zij worden met naam en maximaal subsidiebedrag in de begroting opgenomen.
- **meerjarenvoorzieningen:** instellingen die activiteiten op een deelterrein binnen het beleid verrichten, die -in aanvulling op de basisvoorziening- een (semi-) permanente, centrale en vooral faciliterende rol vervullen binnen het betreffende deelterrein. Zij krijgen voor een middellange termijn een opdracht, en worden met naam en maximaal subsidiebedrag voor ten hoogste vier jaren in de begroting opgenomen.
- **meerjarige activiteiten:** activiteiten (voor cultuur: op het gebied van productie en presentatie) die op grond van een subsidieregeling met subsidie worden gesteund voor een meerjarige periode.
- **eenmalige activiteiten:** incidentele activiteiten die op grond van een subsidieregeling voor subsidiëring in aanmerking komen.

4.2 Een efficiënt en kwalitatief goed uitvoeringsproces

De periode van beoordelen subsidieaanvraag, afgeven subsidiebeschikking, beoordeling subsidieverantwoording en afgeven subsidievaststelling, duurt bij veel subsidies anderhalf jaar. Dit zijn de boekjaarsubsidies. Bij eenmalige activiteiten kan de duur van het subsidieproces ook afhangen van de duur van betreffende activiteit.

Op de maatschappelijke beleidsvelden, exclusief sociale zekerheid, worden jaarlijks in totaal zo'n 300 subsidies verstrekt⁴. De afgelopen jaren is er ingezet op het verhogen van de efficiency en kwaliteit van dit proces. Onder meer door standaardisering van interne werkprocessen en procedures, en deskundigheidsbevordering van betrokken ambtenaren. Er wordt voortdurend gekeken naar mogelijke verbeteringen van het uitvoeringsproces. Zo wordt er gewerkt aan het verder vereenvoudigen en transparanter maken van de procedures voor de subsidieaanvragers. Daarbij wordt gedacht aan het mogelijk maken van het digitaal aanvragen van subsidie, beschikbaar stellen van (digitaal opvraagbare) standaardformulieren en verbetering van de informatie over subsidiemogelijkheden en -procedures op de gemeentelijke website.

Financiële audit

Jaarlijks vindt er een financiële audit plaats op de subsidies. Het uiteindelijke doel van deze audit is een uitspraak over de financiële getrouwheid en rechtmatigheid van de lasten en baten met betrekking tot het verlenen en vaststellen van subsidies aan instellingen.

4.3 Uitgaan van vertrouwen, minder regels

In het coalitieakkoord 2010-2014 is gekozen voor het uitgangspunt "efficiënter werken door minder regels". Bij het subsidieproces kan dit worden ingevuld door meer accent te leggen op de voorkant van het proces van subsidieverlening en minder op controle achteraf. Dus vooraf scherpe en kwalitatief goede afspraken maken, zaken goed doorspreken met de subsidievragers. Achteraf niet meer standaard alles controleren, maar steekproefsgewijs en in situaties waar er een aanleiding tot controle is. Daarnaast dienen ambtenaren vaker in gesprek te gaan met instellingen.

In 2011 is er al een eerste stap gezet met de Beleidsregel vereenvoudiging verantwoording subsidies (zie bijlage 1). Er zullen nog meer stappen gezet worden in het proces van terugdringen van de administratieve lastendruk voor de subsidieontvanger, waarbij toch voldoende toezicht op de besteding van subsidiegelden mogelijk blijft (zie ook par. 5).

4.4 Naar maatwerk bij het opleggen van aanvullende subsidieverplichtingen.

In de ASV en de Re-integratieverordening wordt een aantal verplichtingen genoemd, waaraan een subsidieaanvragers moet voldoen, die niet direct gerelateerd zijn aan de inhoud van de

⁴ In 2011 werden 350 subsidieaanvragen voor de beleidsterreinen cultuur, educatie, welzijn, zorg en sport ingeboekt en behandeld. Er werden uiteindelijk 290 subsidieverleningen vastgesteld, en dus 60 afwijzingen verzonden. Met de decentralisatie van jeugdzorg en AWBZ zal het aantal subsidieaanvragen mogelijk de komende jaren toenemen.

gevraagde subsidie. Voorbeelden zijn verplichtingen ten aanzien van de samenstelling van het personeel, toegankelijkheid van accommodaties voor gehandicapten, het hebben van een vrijwilligersstatuut, regels ten aanzien het gebruik van alcohol en tabak.

Daarnaast zijn er verplichtingen, die niet in de ASV staan, maar wel in subsidiebeschikkingen worden opgenomen: het toepassen van interculturele communicatie, het gebruik van methodieken passend bij verschillende bevolkingsgroepen, het hebben van een meldcode huiselijk geweld (zodra de wet daartoe is aangenomen) en daar zou nog het hebben van een good governance code aan toegevoegd kunnen worden.

De vraag is of deze aanvullende verplichtingen feitelijk kunnen worden getoetst, ook daadwerkelijk worden getoetst en daadwerkelijk (kunnen) leiden tot weigering van subsidie bij niet voldoen aan een verplichting. M.a.w. is er sprake van "dode letters" in de ASV en de beschikkingen en zou dit anders opgepakt kunnen worden?

Het opleggen van aanvullende verplichtingen zou meer maatwerk moeten zijn dan nu het geval is. Factoren die van invloed zijn op het opleggen van aanvullende verplichtingen zijn onder meer:

- het wel/niet hebben van betaald personeel
- het wel/niet werken met vrijwilligers
- het wel/niet hebben van "eigen" accommodaties
- de hoogte van het subsidiebedrag
- de aard van de subsidie (bij een waarderingssubsidie geen extra voorwaarden stellen)
- het werkveld waarbinnen de subsidie wordt verstrekt (relevant bijvoorbeeld voor de meldcode huiselijk geweld)
- toetsbaarheid van de voorwaarde op het moment van subsidieverstrekking
- het risiconiveau (zie par. 5.3) van een subsidieverstrekking.

Dit betekent dat de ASV kritisch moet worden doorgelicht op deze aanvullende verplichtingen en dat verder per beschikking alleen die verplichtingen worden gesteld, die passend zijn en toetsbaar voor de betreffende subsidieverlening.

Indien een subsidieontvanger niet voldoet aan opgelegde aanvullende voorwaarden kan de subsidie worden ingetrokken.

Maatwerk bij de subsidieverstrekking geldt ook voor het onderwerp social return. Instellingen wordt, indien mogelijk, gevraagd bij opdrachten aan derden aandacht te besteden aan sociale voorwaarden in de vorm van Social Return, zoals in het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid van de gemeente is geformuleerd. Bijvoorbeeld door 5% van de opdrachtsom aan die derde te besteden aan uitkeringsgerechtigden.

4.5 Geen salarisbeleid t.a.v. topfuncties bij subsidieontvangers

Het rijk hanteert een normering van bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector: de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector van (WNT nov. 2012). Het rijk reguleert daarmee salarissen van deze functionarissen.

Gemeenten zijn niet bevoegd om zich te mengen in de geldende arbeidsvoorwaarden van instellingen, maar hebben wel het recht en zelfs de plicht om ernaar te streven dat subsidiegelden doelmatig worden besteed.

Een gemeente mag geen maximumsalaris opleggen, maar mag, in het kader van de waarborging van een doelmatige besteding van subsidiegelden, wel bepaalde voorwaarden stellen, maar die voorwaarden moeten hetzelfde doel hebben als waarvoor de subsidie wordt gegeven.

Diverse gemeenten en provincies hanteerden wel al een norm om topsalarissen bij subsidieontvangers te beperken. Op 9 april 2013 heeft de rechtbank van Den Bosch echter bepaald dat het doel van zo'n norm is om topinkomens te beperken en dat dat niet overeenkomt met het doel waarvoor subsidie wordt gegeven. Subsidiewetgeving laat geen ruimte voor inkomensbeleid en stellen van salarisnormen.

4.6 Meer publieke verantwoording

Van instellingen die bekostigd worden met publieke middelen wordt steeds meer verwacht dat zij zich ook publiekelijk verantwoorden en niet uitsluitend en alleen aan de overheid die de

middelen beschikbaar heeft gesteld. Voorbeelden zijn de inspectierapporten in het onderwijs, maar ook de toegenomen toegankelijkheid van jaarverslagen, rapporten etc. via internet. Instellingen maken op bredere schaal bekend wat hun inspanningen zijn, en hoe zij met de publieke middelen zijn omgegaan.

Momenteel is er nog geen expliciet beleid inzake gewenste publieke verantwoording door instellingen die subsidie van de gemeente ontvangen. Het zal bij gemeentesubsidies van geval tot geval verschillen hoe hiermee wordt omgegaan. De gemeente kan in de subsidiebeschikking opnemen of er publieke verantwoording wordt gevraagd en op welke wijze dat dan moet worden uitgevoerd.

In het kader van het transparant en controleerbaar maken van de besteding van gemeenschapsgelden is in 2010 een motie aangenomen waarin het college wordt gevraagd een voorstel te doen om te komen tot een algemene voorwaarde in de vorm van een governance code.

In een governance code gaat het in hoofdlijnen om:

- verdeling van bevoegdheden enerzijds en controle op het gebruik van die bevoegdheden anderzijds,
- kwaliteit van bestuurder en van toezichthouders
- inbreng en verantwoording aan belanghebbenden
- transparantie van het functioneren en presteren

De vorm van een governance code wordt in sterke mate beïnvloed door de omvang van een organisatie, de complexiteit van een organisatie en de complexiteit van de omgeving. Het voornemen is om een governance code als verplichting op te leggen aan de grotere organisaties, met name de organisaties waar sprake is van hoog risico (zie par 5.3).

4.7 Zo min mogelijk subsidies op de gemeentebegroting.

De gemeente Arnhem kent ook subsidies die niet op een wettelijke grondslag berusten, maar op de gemeentelijke begroting staan. Het streven is echter om zoveel mogelijk te subsidiëren via een subsidieregeling. Bij invoering van de subsidietitel in de Awb heeft de wetgever o.a. overwogen dat een wettelijke grondslag voor subsidiëring noodzakelijk is om zo het subsidie-instrument transparant en toegankelijker te maken. In de praktijk blijkt echter dat een subsidieregeling niet altijd het juiste instrument is. Zo zijn bij waarderingssubsidies de te subsidiëren activiteit en instelling min of meer onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Om deze band in stand te houden is een subsidieregeling ongewenst. Of de wetgevende arbeid is onevenredig groot ingeval slechts enkele instellingen de te subsidiëren activiteit aanbieden. Vermelding van de instelling en het maximaal te subsidiëren in de begroting verdient dan aanbeveling.

Arnhemse criteria voor het opnemen van subsidies op de gemeentebegroting:

- subsidies aan grote instellingen (boven de € 200.000,- boekjaarsubsidie) i.v.m. leveren maatwerk/complexiteit
- subsidies die uit hun aard gebonden zijn aan een unieke organisatie (bv. onderwijsbegeleidingsdienst, stadsomroep, Jeugdland)
- waarderingssubsidies (bv. Ome Joop's toer, Volksuniversiteit, Leuk-om-te-leren).

De lijst met waarderingssubsidies wordt eenmaal per raadsperiode herijkt.

4.8 Uitbreiden van het aantal meerjarige subsidieverleningen

Al enige jaren wordt gediscussieerd over de wenselijkheid en mogelijkheid van meerjarige subsidietoekenningen. Al in het rekenkamerrapport "(S)turen naar resultaat" (2000) is gepleit te komen tot "meerjarige contracten met instellingen voor wat betreft de exploitatie van "basisvoorzieningen".

In 2008-2009 zijn er, in het kader van toen aan de orde zijnde bezuinigingen, voorstellen gedaan om met een aantal grotere instellingen (SWOA, Rijnstad, HERA, IrisZorg en SPA) te komen tot afspraken over een langdurig en meerjarig partnership en daarbij meerjarige subsidieafspraken. Dat is toen niet gerealiseerd.

Binnen de sectoren cultuur, sociale zekerheid en evenementen worden meerjarige subsidies toegekend. Om te kunnen komen tot één subsidiegebouw voor alle maatschappelijke

beleidsvelden moeten er ruimere mogelijkheden komen voor meerjarige toekenning van subsidies.

Voordeel van meerjarige toekenning is ook vermindering van de administratieve last van de gemeente en de gesubsidieerde instelling(en). Daarnaast geven meerjarige toekenningen meer zekerheid aan de instelling(en).

Er zijn bij de meerjarige toekenningen een aantal juridische en financiële aspecten waarover nog nadere besluitvorming moet plaatsvinden. (zie bijlage 2). Eventuele aanpassing van de ASV wordt niet uitgesloten.

5. Beleid inzake beheer en controle subsidieverlening

5.1 De wens tot minder en meer controle op subsidieverstrekking.

Eenzijds is er de bestuurlijke opdracht om de regeldruk bij de verantwoording van subsidies, waar mogelijk, te verminderen. Nevendoel daarbij is vermindering van inzet ambtelijke capaciteit voor subsidievertrekkingen. De zorgvuldigheid die hierbij betracht wordt maakt dat deze opdracht fasegewijs wordt uitgevoerd. Fase 1 is de beleidsregel "vereenvoudigen verantwoording subsidies" die in oktober 2011 is vastgesteld. (zie bijlage 1). In paragraaf 5.4 wordt een fase 2 voorgesteld.

Anderzijds is er soms juist behoefte aan meer controle op de subsidieverlening. Bijvoorbeeld in het geval een subsidieontvangende organisatie met een (soms fors) financieel tekort te maken krijgt. Redenen voor het ontstaan van dat tekort kunnen divers en legitiem zijn. Aangezien de gemeente het beoogde algemeen belang wil dienen, is er dan vaak geen andere mogelijkheid dan het tekort maar te accepteren. Dergelijke gang van zaken heeft geleid tot de wens om in sommige situaties te komen tot meer controle en toezicht in de vorm van aanscherping van de algemene subsidievoorwaarden.

Er is behoefte aan een heldere en eenduidige manier van controle en toezicht, die aan beide wensen kan voldoen. Het is daarom nodig om een kader voor toezicht, beheer en controle bij het proces van subsidieverlening te bepalen.

5.2 Een kader voor beheer en controle van het proces van subsidieverlening.

Uitgangspunten voor beheer en controle van het subsidieproces:

1. vooraf worden de verantwoordelijkheden /taken van de gemeente en van de uitvoerende instelling expliciet beschreven en onderling afgestemd. De gemeente stelt de kaders en waarborgt het algemeen belang, de instelling is verantwoordelijk voor de uitvoering inclusief de bijbehorende bedrijfsvoering. De gemeente formuleert welke producten, voorzieningen en activiteiten er gerealiseerd moeten worden en de instelling zorgt voor de realisatie. Hoe concreter de gemeente in de subsidiebeschikking aangeeft wat verwacht wordt, hoe beter de uitvoering tijdens en achteraf is te beoordelen door de gemeente.

2. van de subsidieontvanger wordt verwacht: openheid, transparantie, professionaliteit⁵ en publieke verantwoording. In de ASV en in de diverse subsidieregelingen en beleidsregels zijn voorwaarden genoemd waaraan de subsidieontvanger moet voldoen en die mede op deze vier punten betrekking op hebben.

De subsidieontvanger kan dit formaliseren in een good governance code. Voor instellingen met een hoog risico kan zo'n code als verplichting gesteld worden.

3. bij het beoordelen van subsidies wordt een risicobeoordeling gehanteerd. Met risico wordt bedoeld **het risico van een extra beroep op aanvullende financiële ondersteuning door de overheid of het risico dat de te subsidiëren activiteiten niet of onvoldoende worden uitgevoerd.**

Door het gericht beoordelen van de risicokansen, kan er meer controle worden toegepast waar het risico hoog wordt beoordeeld en kan minder controle worden toegepast waar het risico als regulier of nihil wordt beschouwd.

Er worden drie risiconiveaus onderscheiden: laag, regulier en hoog. Per niveau wordt beschreven welk regime van toezicht en verantwoording er wordt voorgeschreven.

⁵ Voor de ontvangers van subsidies onder de € 5.000,- is professionaliteit over het algemeen een minder zwaar wegende factor.

5.3 Risiconiveaus en regime van toezicht en verantwoording.

1. Laag risiconiveau.

Er is sprake van laag risico bij:

- subsidies tot € 5.000,-
- waarderingssubsidies. Gezien het karakter van de waarderingssubsidies is het risico voor de gemeente in principe als "nihil" te karakteriseren en daarom gelden voor waarderingssubsidies, ongeacht de hoogte van het subsidiebedrag, de verantwoordingsregels die horen bij subsidies met laag risico.

Toezicht en verantwoording bij laag risico

Het accent ligt op het beoordelen van de subsidieaanvraag.

Voor de verantwoording geldt (zie ook bijlage1):

- er is geen verantwoordingsverplichting voor de subsidieontvanger, tenzij het doorsluizen van subsidiegelden van derden betreft, waarbij wel een verantwoordingsplicht is opgelegd,
- de subsidieontvanger heeft wel een meldingsplicht, indien activiteit niet/ anders dan gepland plaatsvindt (zie ook ASV),
- gemeente kan steekproefsgewijs controleren of de subsidie is/wordt besteed aan het doel waarvoor deze is verstrekt,
- betreft het meerjarige subsidie (bv. 2 x jaarlijks tot € 5.000,-) dan wèl **eenvoudig** financieel verslag aan het eind van de meerjarenperiode. (Bij meerjarige subsidie is verantwoording jaarlijks een wettelijke plicht).

2. Regulier risiconiveau.

Het gaat om subsidies van € 5.000,- tot € 50.000,-, en er zijn geen risicoverhogende factoren (voor een beschrijving van risicoverhogende factoren, zie hieronder bij "hoog risico").

Toezicht en verantwoording bij regulier risico

Bij deze subsidies ligt het accent op het goed formuleren hetgeen wordt verwacht van de instelling en het beoordelen van de subsidieaanvraag. Ambtelijk vindt er zonedig tussentijds overleg plaats over inhoudelijke en financiële zaken, de frequentie daarvan nader te bepalen.

Bij subsidies tussen € 5.000,- en € 50.000,- geldt voor de verantwoording (zie ook bijlage 1):

- een inhoudelijk (eventueel ook een tussentijds) verslag. B&W kan conform de ASV nadere voorwaarden opstellen waaraan het verslag moet voldoen.
- een financieel verslag wordt alleen gevraagd:
 - * bij het doorsluizen van gelden van derden (bijv. het rijk), waarbij een aparte financiële verantwoordingsplicht is opgelegd. Dit geldt bijvoorbeeld bij subsidies sociale zekerheid;
 - * als B&W om **expliciete** redenen toch een financieel verslag wil. Dit wordt dan vooraf medegedeeld aan de subsidieontvanger.

Voor subsidies boven de € 50.000,- gelden volledige verantwoordingsverplichtingen.

Voor subsidies sociale zekerheid gelden volledige verantwoordingsverplichtingen vanaf € 25.000,-.

3. Hoog risiconiveau.

Een verhoogd risico bestaat bij subsidieontvangers die in overwegende mate afhankelijk zijn van gemeentesubsidie en/of waarvan het voortbestaan van de ontvanger c.q. het doorgaan van een activiteit een zeker financieel risico bevat.

Het gaat in ieder geval om subsidies van minimaal € 50.000,- per jaar.

De overheid kan het zich niet permitteren dat de ontvanger failliet gaat, of dat de betreffende activiteit niet plaatsvindt. Dit kan ook aan de orde zijn als de subsidieontvanger een strategisch onderdeel uitmaakt van een groter geheel.

Er is geen limitatieve lijst van risicofactoren; hieronder enkele voorbeelden.

Een risicovolle situatie kan zich voordoen bij subsidieontvangers die gebouwwaardig zijn (bv. Luxor) of collectie/bezit gebonden (bv. museum of bibliotheek). Iem kan dit zich voordoen bij activiteiten en evenementen, die gezichtsbepalend zijn voor de stad en/of waaraan een politieke dimensie te onderscheiden is.

Bij evenementen kan een risicofactor zijn het achterblijven van bezoekersaantallen waardoor een probleem van financiële dekking kan ontstaan. Een recente verzelfstandiging kan risicovol zijn, maar ook ervaringen in het verleden kunnen reden zijn om de score van verhoogd risico te krijgen.

Toezicht en verantwoording bij hoog risico

Bij een score van verhoogd risico worden de risicofactoren met de subsidieontvanger besproken en beschreven in de subsidiebeschikking.

Er worden voorwaarden gesteld aan tussenrapportages (aard en frequentie).

Er worden voorwaarden gesteld aan bestuurlijke en ambtelijke overleggen (inhoud en frequentie).

Eventuele aanvullende voorwaarden omtrent verstrekken van financiële informatie.

De algemene eis van een inhoudelijk jaarverslag en een financieel jaarverslag, dat voldoet aan voorgeschreven richtlijnen en voorzien van een accountantsverklaring.

Eventueel worden er nadere voorwaarden gesteld op het gebied van good governance.

Zodra er daadwerkelijk een probleem gaat ontstaan worden college en raad tijdig geïnformeerd.

5.4 Minder controle, vermindering regeldruk fase 2.

De tweede fase van vermindering regeldruk betreft de subsidies die te karakteriseren zijn als “regulier risico”. Daarbij wordt ingezoomd op twee vragen:

a. is het mogelijk een accountantsverklaring achterwege te laten?

Conform de gemeentelijke voorschriften wordt een accountantsverklaring gevraagd bij jaarlijkse subsidies van € 50.000,- of meer. Een dergelijke verklaring laten maken is kostbaar en is ook een administratieve belasting voor de subsidieontvanger.

b. is de door de subsidieontvanger te leveren informatie afgestemd op wat de gemeente vraagt?

De subsidieontvanger houdt registraties bij ten behoeve van de subsidieverantwoording aan de gemeente. Daarbij is niet altijd duidelijk of deze registraties ook nodig zijn voor de eigen bedrijfsvoering of voor een andere subsidiegever (bv. provincie of rijk), of dat deze uitsluitend en alleen voor de gemeente worden bijgehouden. Ook is niet altijd duidelijk wat de gemeente met die registraties en het uiteindelijke jaarverslag doet en evenmin is duidelijk wat de kosten zijn die met die registraties en het opstellen van het jaarverslag gemoeid zijn.

Overigens, ook al is de gemeente de enige subsidieverstrekker dan bevatten jaarverslagen doorgaans meer informatie dan datgene waar de gemeente om vraagt. Jaarverslagen worden ook gemaakt voor het eigen bestuur of om informatie te verstrekken aan derden bv. fondsen.

Voorstel onderzoek vermindering regeldruk fase 2

Uitgaande van meer vertrouwen ten aanzien van subsidieontvangers bij regulier risico, wordt onderzocht hoe er een vermindering van regeldruk kan plaatsvinden, waarbij de gemeente toch voldoende sturing en grip kan houden op de wijze van besteding van subsidiegelden.

Daarbij gaat het om de volgende vragen:

1. wat zijn de kosten voor de subsidieontvanger om registraties bij te houden, verslagen te maken en een accountantsverklaring, die uitsluitend gevraagd worden door en voor de gemeente?

Registraties die een instelling moet doen om zelf de eigen bedrijfsvoering/planning te kunnen uitvoeren vallen daar niet onder. Evenmin registraties, verslagen en accountverklaring t.b.v. een andere subsidieverstrekker en verslagen voor eigen het bestuur en derden.

2. welke mogelijkheden zijn er om, bij vermindering van administratieve lastendruk, toch zicht te houden op de besteding van de subsidiegelden? Dat kan bijvoorbeeld zijn: ophogen van het aantal ambtelijke bezoeken aan de instelling en aan activiteiten van de instelling; vereenvoudiging van registraties die per mail worden verzonden; alleen maar tussentijdse overleggen en geen eindverslag/ verklaring. Maar ook is te denken aan het nóg nauwkeuriger aangeven welke informatie de gemeente in een rapportage wil zien (en welke niet); het vooraf opstellen van een verantwoordingsformat dat de subsidieontvanger alleen maar hoeft in te vullen.

Het is niet de opzet om meer ambtelijke capaciteit hierdoor nodig te hebben. In zijn algemeenheid kan gezegd worden dat er sprake moet zijn van ambtelijke feeling houden met de instelling en de activiteiten en bij twijfel, meer accent leggen op inhoudelijke en financiële verslagen. Overigens is dat nu al vaak de praktijk.

3. Welk financieel voordeel leveren voorgestelde vereenvoudigingen op voor de subsidieontvanger?

Het onderzoek zal beginnen met een selectie uit de subsidieverleningen 2013, waar wordt ingezoomd op deze geformuleerde vragen. Op grond van de ervaringen van deze selectie wordt gekeken of er een uitrol kan komen voor meer subsidies die vallen in de categorie "regulier risico".

5.5 Terugvordering van subsidies

Bij subsidies sociale zekerheid (o.a. loonkostensubsidies) wordt actief teruggevorderd als een traject voortijdig wordt beëindigd.

Een korte financiële scan over de beleidsvelden cultuur, zorg, welzijn, educatie, sport geeft aan dat er over 2010 in totaal bij 10 subsidievestigingen sprake was van lagere subsidievestiging en dit leidde tot terugvordering van €380.000,- . Over de jaren 2009 t/m 2011 is op het moment van het opstellen van onderhavige nota in totaal €470.000,- teruggevorderd. Daarmee is over 2010 wel een opvallend hoog bedrag teruggevorderd. Het betreft in vrijwel alle gevallen middengrote en grote instellingen.

Het aantal terugvorderingen mag dan beperkt zijn (naar schatting tussen 3 en 4 % van alle subsidievestigingen) het bedrag van terugvordering kan aanmerkelijk zijn.

De reden van terugvordering kan divers zijn: van het geheel niet doorgaan van een activiteit tot het leveren van een prestatie onder het afgesproken niveau. Een nauwkeuriger inzicht in de redenen van terugvordering zal apart onderzoek vragen. Daarbij zou dan tevens gekeken kunnen worden naar de energie en tijd die wordt gestoken in het verantwoorden van prestatieafspraken, zowel door de instelling als ambtelijk.

5.6 Samenvatting beleid beheer en controle

1) Duidelijke scheiding verantwoordelijkheden subsidieverstrekker en subsidieontvanger. De doelen en de daarvoor in te zetten activiteiten/producten worden vooraf zo concreet mogelijk geformuleerd. Toezicht op en beoordeling van de uitvoering worden daardoor beter mogelijk.

2) Van de subsidieontvanger wordt verwacht: openheid, transparantie, professionaliteit en publieke verantwoording. Desgevraagd kan de subsidieontvanger aantonen hoe aan deze eisen wordt voldaan.

3) Bij het beoordelen van subsidies wordt een risicobeoordeling gehanteerd (laag, regulier of hoog) en daarmee samenhangend wordt het regime van beheer en controle bepaald (toezicht en de verantwoordingsvoorschriften).

4) De mogelijkheden worden onderzocht tot verdere administratieve lasten- en kosten vermindering voor subsidieontvangers in de categorie "regulier risico", waarbij de gemeente toch voldoende zicht houdt op een verantwoorde inzet van de subsidie.

6. Uitvoeringsregels financiële aspecten.

Bij de subsidieverlening worden regels gehanteerd gericht op de financiële aspecten. Hierbij valt te denken aan systematiek van accresberekening; voorschotverlening (wel of niet en in welke termijnen); de beoordeling van reservevorming bij subsidieontvangers; het hanteren van subsidieplafonds; richtlijnen die worden gehanteerd bij de financiële toetsing bij subsidieaanvraag en -vaststelling.

Er bestaat momenteel geen document waarin deze uitvoeringsregels overzichtelijk zijn opgenomen. Om mogelijke onduidelijkheden omtrent het toepassen van de regels te vermijden, is zo'n document wel wenselijk.

7. Samengevat de aanpak de komende twee jaar

De volgende onderdelen zullen worden uitgewerkt en op enig moment voor nadere besluitvorming worden voorgelegd:

- Aanpassen ASV op het punt van de aanvullende voorwaarden. (zie par. 4.4
- Mogelijkheden om te komen tot meerjarige toekenning van subsidies, binnen de wettelijke mogelijkheden. (zie par. 4.8)

Daarnaast zal er uitwerking worden gegeven aan:

- De uitrol van het subsidiegebouw over alle subsidies op de maatschappelijke werkvelden. (zie par. 4.1)
- Het verder terugdringen verantwoordingslasten. (zie par. 5.4)
- Overzichtelijk documenteren van alle uitvoeringsregels financiële aspecten.(zie par. 6)

Bijlage 1 Beleidsregel vereenvoudigen verantwoording subsidies voor de beleidsterreinen cultuur, educatie, welzijn, zorg en sport (vastgesteld in oktober 2011)

Subsidiecategorie	Verplichtingen bij aanvraag	Verplichtingen bij verantwoording
Subsidies tot €5.000,-	<ul style="list-style-type: none"> - Begroting bij de activiteit(en). - Beschrijving van de activiteit(en). <p>Er wordt zoveel mogelijk gewerkt met door de gemeente opgestelde aanvraagformulieren of -formats.</p>	<p>Geen verantwoordingsverplichting voor de subsidieontvanger. Tenzij het doorsluizen van subsidiegelden van derden betreft, waarbij wel een verantwoordingsplicht is opgelegd.</p> <p>Subsidieontvanger heeft wel een meldingsplicht, indien activiteit niet/anders dan gepland plaatsvindt. (zie ook ASV)</p> <p>Gemeente kan steekproefsgewijs controleren of de subsidie is/wordt besteed aan het doel waarvoor deze is verstrekt.</p> <p>Betreft het meerjarige subsidie (bv. 2 x jaarlijks tot €5.000,00) dan wèl eenvoudig financieel verslag aan het eind van de meerjarenperiode.</p>

Subsidiecategorie	Verplichtingen bij aanvraag	Verplichtingen bij verantwoording
Subsidies €5.000,00 tot €50.000,00	<ul style="list-style-type: none"> - Jaarstukken van vorig jaar (balans en exploitatie). - Begroting komend jaar. - Beschrijving van de activiteiten komend jaar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inhoudelijk (eventueel ook een tussentijds) verslag. B&W kan conform ASV nadere voorwaarden opstellen waaraan het verslag moet voldoen. - Financieel verslag wordt alleen gevraagd: <ul style="list-style-type: none"> - bij het doorsluizen van subsidiegelden van derden, waarbij een aparte financiële verantwoordingsplicht is opgelegd; - als B&W om expliciete redenen toch een financieel verslag wil. Dit wordt dan vooraf medegedeeld aan de subsidieontvanger.

Subsidiecategorie	Verplichtingen bij aanvraag	Verplichtingen bij verantwoording
Subsidies €50.000,00 of meer	<ul style="list-style-type: none"> - Begroting komend jaar. - Beschrijving activiteiten komend jaar, conform door de gemeente vooraf geformuleerde vraag. 	<ul style="list-style-type: none"> - Volledige financiële verantwoordingsverplichtingen (balans/exploitatie en accountantsverklaring). - Volledige verplichtingen t.a.v. (tussentijds en eind-)inhoudelijk verslag, refererend aan subsidiebeschikking en eventuele tussentijdse afspraken.

Bijlage 2 Juridische en financiële aspecten van meerjarige subsidieverleningen

Juridische aspecten

Een bestuursrechtelijke vertaling van “meerjarige contracten” is het meerjarig verlenen of vaststellen van subsidie.

Op grond van een subsidieregeling of bij beschikking kan een subsidie meerjarig worden verleend. Hierbij wordt afgeweken van de huidige ASV. Hierin wordt nl. uitgegaan van *een jaarlijkse verlening en vaststelling*.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft een speciale afdeling gewijd aan zogenaamde per boekjaar verstrekte subsidies ter bekostiging van structurele activiteiten. Dit zijn dus activiteiten die zich bij uitstek lenen voor meerjarige subsidieverlening. Deze afdeling in de Awb is door de gemeente Arnhem van toepassing verklaard via de ASV. Ten aanzien van per boekjaar verstrekte subsidies is o.a. in art. 4:73 Awb bepaald dat *een jaarlijkse vaststelling van subsidie plaats moet vinden*, dus ook als er sprake is van meerjarige subsidieverlening. De wet maakt het wel mogelijk om de subsidie jaarlijks *ambtshalve* vast te stellen op basis van periodiek door de subsidieontvanger verstrekte gegevens (het zogenaamde mutatie-systeem). Bij meerjarige subsidieverlening hanteert de gemeente Arnhem het mutatie-systeem.

Ingeval van subsidiëring ten laste van een begroting die nog niet is vastgesteld, hetgeen bij meerjarige subsidiëring altijd het geval is, heeft de wetgever in art. 4:34 Awb de mogelijkheid geschapen om dit te doen onder een zogenaamd begrotingsvoorbehoud. Hierdoor kan de overheid terugkomen op de subsidieverlening als er te weinig middelen beschikbaar worden gesteld door de gemeenteraad. Maar door een begrotingsvoorbehoud te hanteren bij meerjarige subsidieverlening wordt het streven naar meer zekerheid voor de gesubsidieerde instelling weer te kort gedaan. Werkelijke zekerheid is er pas als de meerjarige subsidie *zonder begrotingsvoorbehoud* wordt verleend. Daarom is dit voor de gemeente Arnhem het uitgangspunt bij meerjarige subsidieverlening.

Financiële aspecten

Een vraag die speelt bij de meerjarige verlening is hoe om te gaan met een eventueel tussentijds accres (jaarlijkse verhoging) op het budget voor subsidieverstrekking. Bij de subsidieverlening is een eventueel accres nog niet bekend en deze wordt dan ook niet beschikt. Om het accres te verlenen aan de gesubsidieerde instellingen zal hierover een besluit genomen moeten worden. Dit brengt zeer veel administratieve last met zich mee, daarom wordt een tussentijds accres niet verleend aan de subsidieontvangers. Zij ontvangen gedurende de meerjarige periode waarvoor subsidie is verleend het bedrag dat bij beschikking is bepaald.

Een mogelijkheid die nu niet wordt gehanteerd is, in de beschikking opnemen dat een eventueel accres doorberekend zal worden. Dan worden de administratieve lasten verlicht.