

Hoofdpijnen van een nieuw subsidiebeleid

1. Aanleiding

In januari en mei 2006 bent u geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van de ontwikkelingen voor een nieuw subsidiebeleid. Tijdens deze bijeenkomst zijn aan u de resultaten van de analyse van het huidige subsidiebeleid gepresenteerd. Tevens hebben wij hierbij aangegeven ten aanzien van welke aspecten van u een standpunt wordt verwacht. In deze notitie leggen wij u een aantal vragen voor die essentieel zijn voor de "kapstok" van het toekomstige subsidiebeleid in Wijchen. Elke vraag gaat vergezeld van een advies van onze kant.

Bij dit alles hebben wij als uitgangspunt het instrument subsidie naast andere sturings- en stimuleringsmechanismen die ons ter beschikking staan in de komende jaren te blijven hanteren. Door het verstrekken van subsidie aan organisaties kunnen wij immers stimuleren dat de aanvrager activiteiten verricht die in overeenstemming zijn met onze doelen. De mate waarin wij subsidiëren hangt samen met de rol die wij innemen in het maatschappelijk leven. Naarmate wij een grotere rol vervullen, zal de omvang van de in te zetten middelen hoger zijn. Kiezen wij voor een grotere rol van het maatschappelijk middenveld en het particulier initiatief, dan ligt het voor de hand om minder te investeren.

Door dominante trends als individualisering, globalisering, automatisering, professionalisering en kostenbeheersing verandert de verhouding tussen burger en overheid. De overheid zal de burger minder voorschrijven en de burger meer moeten gaan volgen en ondersteunen. Hierdoor zal:

- de rol van het maatschappelijk middenveld en het particulier initiatief groter worden;
- de invloed van het lokale bestuur afnemen;
- de burger vragen naar transparantie van het lokale bestuur.

Wanneer de overheid de burger gaat volgen en ondersteunen zal het subsidie-instrument niet geheel verdwijnen, maar zal een groter beroep worden gedaan op actief burgerschap en de eigen bijdrage van de burgers. De stimulerende en sturende rol die van het subsidie-instrument uitgaat zal echter altijd noodzakelijk blijven om als gemeente zaken in de lokale samenleving te kunnen blijven beïnvloeden. Om die reden willen wij het subsidie-instrument blijven hanteren. Echter, met een streven naar een sterke vereenvoudiging van het subsidie-instrument, een limitering van de subsidies (subsidieplafonds) van met name de kleinere subsidies en een verminderde financiële afhankelijkheid van de gemeente. Bij dit alles speelt het gelijkheidsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel een belangrijke rol. Willekeur in de subsidieverstrekking mag immers niet mogelijk zijn. Bovendien moet procedures voldoende helder zijn en worden opgevolgd, zodat de subsidieaanvrager weet wat hij moet doen om voor subsidie in aanmerking te komen en wat hij hierbij van de gemeente kan verwachten. De subsidietitel in de Algemene wet bestuursrecht en de gemeentelijke verordening(en) en beleidsregels vormen hierin de leidraad. Subsidie is immers geen gunst, maar een recht.

2. Wat is subsidie?

Allereerst een verduidelijking van het begrip subsidie. Subsidie is een aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan (in dit geval de gemeente) verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten (artikel 4:21, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht). Hieronder volgt een verduidelijking van de vier elementen van het subsidiebegrip.

- *De subsidie is een aanspraak op financiële middelen.* Het subsidiebegrip van de Awb is van toepassing als er sprake is van overdracht van wettige betaalmiddelen (geld). Het belangrijkste moment is niet de uitbetaling, maar de beslissing van het bevoegde bestuursorgaan dat de voorgenomen activiteiten worden gesubsidieerd. Er is dan sprake van een rechtens afdwingbare aanspraak onder voorwaarden, op financiële middelen. Onder de begripsomschrijving valt niet het om niet (subsidies in natura) of tegen een markt- of kostprijs leveren van goederen en diensten door de gemeente. Dit betekent dat bijvoorbeeld het gratis of goedkoop beschikbaar stellen van gemeentelijke accommodaties niet onder het subsidiebegrip van de Awb valt, terwijl een geldelijke tegemoetkoming in de huurkosten wel als subsidie moet worden gekwalificeerd.
- *De subsidie wordt verstrekt door een bestuursorgaan.* Het spreekt voor zich dat de gemeente is aan te merken als een bestuursorgaan. Onder het subsidiebegrip vallen niet gelden van particulieren zoals organisaties en fondsen, waarmee activiteiten van andere particulieren mogelijk worden gemaakt.
- *De subsidie heeft betrekking op bepaalde activiteiten van de aanvrager.* Volgens de wetgever moet er sprake zijn van duidelijk omschreven activiteiten van de subsidieontvanger. Ook het nalaten van activiteiten vallen hieronder. Buiten het subsidiebegrip vallen onder meer het verschaffen van financiële middelen om te voorzien in de kosten van het bestaan, het uitloven van een prijs, schadevergoedingen en het betalen van lidmaatschapscontributies.
- *De subsidie is geen betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.* Onder het subsidiebegrip vallen niet de commerciële transacties en financiële tegenprestaties die zijn afgestemd op de waarde van de verkregen goederen of diensten in het economische verkeer. Subsidie is géén privaatrechtelijke overeenkomst tussen partijen over de levering van goederen of diensten. Door bepaalde subsidievormen (bijvoorbeeld budgetsubsidie of productsubsidie) kunnen er wel prestatieafspraken gemaakt worden die sterk lijken op privaatrechtelijke contracten, maar het in wezen juridisch niet zijn. Het gaat hierbij vooral om de omvangrijke subsidies die aan professionele organisaties zoals bijvoorbeeld de SWOW, SKW, Bibliotheek verstrekt worden, waarbij die organisaties als rechtspersoon bovendien een werkgeverstitel hebben. Subsidies kunnen in dit verband alléén verstrekt worden aan professionele organisaties die een één op één relatie hebben met de subsidieverlener (= de gemeente). Wanneer de professionele organisatie tevens diensten en producten levert (al dan niet commercieel) aan andere opdrachtgevers (ook andere gemeenten!), komt de rechtsgrond voor het ontvangen van subsidie in het geding (bijv. het leveren van huishoudelijke verzorging in het kader van de WMO). Echter, bij een aanwezigheid van een zogenaamde derde geldstromen, die een organisatie verkrijgt door bijvoorbeeld ruimte te verhuren aan derden, komt de subsidierelatie met de gemeente niet in gevaar.

Mede door de invloed van de Europese regelgeving mag de (lokale) overheid zich op geen enkele wijze branden aan concurrentievervalsing en zal de (lokale) overheid zich moeten houden aan openbare (Europese) aanbestedingsregels. Dit is al aan de orde bij de levering van diensten of producten met een omvang van € 211.000,- . De komst van de WMO versnelt deze nieuwe ontwikkeling en plaats het instrument van subsidieverlening aan met name professionele organisaties in een nieuw daglicht. Onze subsidierelatie met de grotere, professionele, organisaties (ongeveer 8) is een historisch gegroeide relatie. Het is mogelijk dat de subsidierelatie op termijn zou kunnen veranderen in een marktrelatie. Hierover zou dan in de subsidieovereenkomst met de organisatie nadere afspraken gemaakt moeten worden.

Hoe gemeenten zaken kunnen doen met derden hangt dus sterk af van de situatie. In het onderstaande schema is weergegeven wanneer de gemeente afspraken moet maken op basis van een subsidie of op basis van een overeenkomst of opdracht. De Awb bepaalt wanneer iets een subsidie is.

Subsidie	Overeenkomst of opdracht
Aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen en diensten.	Een meezijdige rechtshandeling, waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis aangaan.
De gemeente verleent subsidie voor activiteiten die te maken hebben met een algemeen belang (zonder winstoogmerk).	De gemeente sluit een overeenkomst (op basis van een opdracht) wanneer een bedrijf of organisatie (commerciële) diensten of goederen levert aan de gemeente of op kosten van de gemeente aan derden levert.
Eenzijdige handeling	Tweezijdige handeling
Bestuursrecht	Burgerlijk recht
Subsidieregeling en voorwaarden (gemeentelijke verordening vereist)	Branchevoorwaarden (en contractvoorwaarden)
Subsidieaanvrager moet behoefte aantonen	Aanbesteding / inkoopprocedures
Bij niet nakomen: subsidie retour. Bezwaar- en beroepsmogelijkheden.	Nakoming kan worden gevorderd.
Bevoorschotting op basis van liquiditeit van de subsidieaanvragende organisatie.	Facturen betalen na (deel-)prestatie.

3. Welke hoofdvormen van subsidie wil de raad verstrekken structureel en/of eenmalig?

Subsidie is onder te verdelen in:

- a. *Structurele subsidie*: een subsidie die met een bepaalde regelmaat wordt verleend voor activiteiten in opeenvolgende subsidieperioden. Een subsidie is op grond van de Awb structureel wanneer zij voor achtereenvolgens vijf jaren of meer is of wordt verstrekt. In andere gevallen is sprake van een eenmalige subsidie. Ten aanzien van de structurele subsidie kan een onderscheid worden aangebracht tussen professionele organisaties en vrijwilligersorganisaties.
 - De structurele subsidie aan professionele organisaties wordt doorgaans voor een periode van meerdere jaren versterkt. Hiertoe verklaart de gemeente in een overeenkomst dat zij voornemens is de subsidie voor de komende jaren te verlenen op basis van gemaakte prestatieafspraken. Het gaat hierbij voornamelijk om professionele organisaties die medewerkers in dienst hebben. Vanuit het oogpunt van bedrijfscontinuïteit is het redelijk dat dergelijke organisaties naar de toekomst enige zekerheid verlangen. Bovendien kan dit voorkomen dat de gemeente onvoorzien geconfronteerd raakt met en verantwoordelijk gesteld wordt voor doorgeschoven wachtgeldverplichtingen bij ontslag.
 - Bij sommige vrijwilligersorganisaties is eveneens sprake van een 'bedrijfscontinuïteit' (bijvoorbeeld sportverenigingen, muziekverenigingen, wijk- en dorpscentra, wijkverenigingen, etc.). Het gaat hierbij vooral om organisaties die voor hun begroting substantieel afhankelijk zijn van een subsidie van de gemeente. Ook voor deze organisaties zou op basis van een meerjaren convenant en jaarlijkse prestatieafspraken subsidie verleend kunnen worden.
- b. *Eenmalige subsidie*: een subsidie die wordt verleend voor incidentele en/of onvoorziene activiteiten, die worden gestart binnen twaalf maanden nadat de aanvraag is ingediend, en waaraan geen rechten kunnen worden ontleend voor de daarop volgende jaren. Afhankelijk van feiten en omstandigheden kunnen zich situaties voordoen waarbij eenmalig activiteiten worden ontwikkeld. Afhankelijk van het gemeentelijk belang kan in dergelijke situatie besloten worden tot een incidentele subsidie.

Advies:

Wij stellen u voor ten aanzien van het subsidiebeleid onderscheid te blijven maken in structurele en eenmalige subsidies.

4. Welke soorten subsidies wil de raad gaan hanteren?

Het is mogelijk om diverse soorten subsidies naast elkaar te hanteren:

- *Budgetsubsidie*: een vorm van structurele subsidiëring, waarbij vooraf voor een bepaalde periode een maximum bedrag aan financiële middelen aan een organisatie wordt verstrekt en waarvan de omvang wordt bepaald door het gewenste activiteiten of prestatieniveau. Budgetsubsidie is een vorm van through- of outputsubsidie. Dit betekent dat overeengekomen prestaties of de te realiseren producten of activiteiten bepalend zijn voor de omvang van de subsidie. Budgetsubsidies zijn veelal meerjarensubsidies aan professionele organisaties. Het voordeel van deze subsidievorm is dat de continuïteit voor de organisatie beter gewaarborgd is en prestaties kan worden afgerekend.
- *Waarderingssubsidie*: een vorm van subsidiëring, waarbij aan een organisatie eenmalig of structureel een maximaal bedrag aan financiële middelen wordt verstrekt voor activiteiten zonder deze direct naar aard en inhoud te willen beïnvloeden en waarbij geen verband bestaat tussen de kosten die de organisatie maakt en de omvang van de subsidie. Waarderingssubsidies zijn doorgaans subsidies van geringe omvang die begrepen moeten worden als een stimuleringsbijdrage. Door middel van deze vorm van subsidie geeft de gemeente blijk van waardering voor een bepaald initiatief. Waarderingssubsidies brengen de nieuwe (stimulerende) rol van de overheid goed tot uitdrukking. Echter, wanneer dit niet transparant, d.w.z. op basis van heldere beleidsregels, gebeurt, kan er ongenoegen en onbegrip bij de subsidieontvanger ontstaan. De waarderingssubsidie wordt verleend op basis van het principe van “verlenen = vaststellen”. Er wordt om die reden van de gesubsidieerde organisatie geen verslaglegging achteraf gevraagd. De Awb biedt voldoende achtervang bij het niet presteren van de organisatie.
- *Normsubsidie* (subsidie o.b.v. inwonertal, ledental, deelnemersomvang, etc.): een vorm van structurele subsidiëring, waarbij vooraf voor een bepaalde periode een maximum bedrag aan financiële middelen aan een organisatie wordt verstrekt, dat is berekend op basis van een aantal objectieve en transparant meetbare eenheden. Normsubsidies zijn veelal moeilijk beheersbaar bij veranderingen in de kentallen. Bovendien vragen de normsubsidies een extra administratieve inspanning ten aanzien van de betrouwbaarheid van de kentallen (zowel voor de organisatie als de gemeente) en zijn ze nauwelijks gebaseerd op te leveren prestaties. Toch kan het ten aanzien van bepaalde organisaties de meest geëigende subsidievorm zijn.
- *Projectsubsidie*: een vorm van subsidiëring, waarbij aan een organisatie eenmalig een maximum bedrag aan financiële middelen wordt verstrekt om een vooraf goedgekeurd en een in tijd en omvang afgebakend project uit te voeren. Projectsubsidies zijn aan tijd en geld gebonden subsidies voor activiteiten die niet tot de basisproducten, c.q. activiteiten van een organisatie behoren. Met projectsubsidies kunnen nieuwe initiatieven (ook investeringen) ontwikkeld worden, die op transparante wijze buiten bestaande activiteiten gehouden kunnen worden. Het risico is dat een project verweven raken met bestaande activiteiten en dat het zicht op de resultaten verdampt met als bijkomend gevolg dat de verantwoording van de besteding van de projectsubsidie problematisch wordt. Het is belangrijk om duidelijke criteria te verbinden aan een projectsubsidie. Dit kan in beleidsregels nader worden uitgewerkt.
- *Exploitatiesubsidie*: een vorm van inputsubsiëring, waarbij vooraf voor een bepaalde periode een maximum bedrag aan financiële middelen aan een organisatie wordt verstrekt, dat is berekend op basis van het verschil tussen inkomsten en uitgaven (personeels-, huisvestings-, organisatie- en activiteitenkosten) in de begroting van de organisatie. De exploitatiesubsidie is in principe een vorm van aanvullende financiering die de begroting van lasten en baten van een organisatie op nul brengt. Dit is meest extreme vorm van exploitatiesubsidie, waarbij de omvang van de verstrekte subsidie gelijk is aan het geraamde exploitatietekort. Limitering van de subsidie is echter ook bij de exploitatiesubsidie mogelijk. Het voordeel van deze subsidievorm is dat de uitvoerende organisatie, ondanks tekorten op de begroting, altijd verzekerd is van de conti-

nuïteit voor de organisatie. Het gevaar is echter dat structurele exploitatiesubsidies hiermee veelal de neiging hebben puur te worden verstrekt op instandhouden van een bepaalde organisatie. Exploitatiesubsidies zijn niet gericht op te leveren prestaties en kunnen door onvoorziene kosten de gemeente plaatsen voor verrassingen. Exploitatiesubsidiëring is feitelijk een veranderde vorm van subsidiëring en sluit enerzijds niet aan bij het subsidiebegrip in de Awb en doet anderzijds geen recht aan de veranderende rol van de overheid. Desondanks kan het vorm van subsidiëring zijn die met name bij het verstrekken van een eenmalige subsidie een uitkomst kan bieden.

Advies

Op basis van vereenvoudiging en transparantie stellen wij voor om in het nieuwe subsidiebeleid te werken met de budgetsubsidie, normsubsidie, waarderingssubsidie en projectsubsidie. Daarbij stellen wij voor de exploitatiesubsidie te laten vervallen, waarbij wij de nodige zorgvuldigheid betrachten met betrekking tot de verenigingen/instellingen die nu onder dit hoofdstuk (d.w.z. deze subsidievorm) vallen. Wij zullen over de uitwerking hiervan de raad raadplegen¹.

Daarnaast plaatsen wij de opmerking dat het toepassen van de normsubsidie controleer- en beheersbaar moet zijn. In beleidsregels zal nader worden uitgewerkt welke subsidievorm in welke situatie van toepassing is.

5. Wie wordt in welke gevallen het besluitvormende orgaan?

In dit geval zijn er twee mogelijkheden: college of raad.

- College: In principe zou de verlening en vaststelling van subsidie in alle gevallen een bevoegdheid van het college kunnen zijn, mits de raad zich voldoende heeft kunnen vergewissen van de doelmatigheid van de subsidies en het college handelt binnen de financiële bandbreedte die is vastgesteld door de raad. Te denken valt aan de begrotingsbehandeling of de vaststelling van een geabstraheerd subsidieprogramma. Het voordeel van besluitvorming door het college op subsidieaanvragen is de grotere snelheid in het proces van afhandeling, hetgeen tevens de klantvriendelijkheid richting de burger ten goede komt.
- Raad: De raad heeft natuurlijk altijd het budgetrecht. Overwogen zou kunnen worden dat subsidieverlening boven een bepaald bedrag wordt voorgelegd wordt aan de raad. Daarnaast is het mogelijk om vast te leggen dat de raad bij vaststelling van de subsidie na afloop van een bepaald jaar slechts een besluit neemt in die situaties waarin wordt afgeweken van de door de raad vastgestelde inhoudelijke en financiële kaders.

Advies:

Wij stellen voor dat:

- a. De raad een besluit neemt over eerste of eenmalige aanvragen om subsidieverlening die hoger zijn dan € 25.000,- (geïndexeerd op basis van het CBS prijsindexcijfer)²;
- b. De raad een besluit neemt over herhalingsvragen om subsidieverlening die hoger zijn dan € 100.000,- (geïndexeerd op basis van het CBS prijsindexcijfer)³;
- c. In alle andere gevallen het college een besluit neemt over aanvragen om structurele of eenmalige subsidieverlening;

¹ Tekst aangepast naar aanleiding van de raadsdiscussie op 26 oktober 2006

² Tekst aangepast naar aanleiding van de raadsdiscussie op 26 oktober 2006

³ Tekst aangepast naar aanleiding van de raadsdiscussie op 26 oktober 2006

- d. Het college een besluit neemt op alle aanvragen om subsidievaststelling, mits deze blijven binnen de vastgestelde inhoudelijke en financiële kaders van de raad. Indien dit niet het geval is neemt de raad een besluit.

6. Wat zijn de indienings- en beslistermijnen?

Het is belangrijk ten aanzien van de indienings- en beslistermijn onderscheid te maken in structurele en eenmalige subsidies enerzijds en subsidieverlening en subsidievaststelling anderzijds.

Verlening structurele subsidie

In artikel 4:60 van de Awb is bepaald dat – tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald – de aanvraag van de subsidie uiterlijk dertien weken voor de aanvang van het boekjaar wordt ingediend. Voor de subsidieaanvrager biedt deze indieningstermijn voldoende mogelijkheid om een realistische begroting in te dienen. De meeste activiteiten voor het volgende jaar zijn dan immers wel vastgelegd. Echter, met name voor structurele subsidies is het van belang dat de raad bij de behandeling van de kadernota in het voorjaar en de begroting in het najaar een goede integrale afweging kan maken. Dit betekent dat het beter is om de beslistermijn op de aanvragen om structurele subsidieverlening parallel te laten lopen met de planning & control-cyclus binnen de gemeente. Om die reden is de genoemde termijn in de Awb niet gunstig. Aanvragen zullen dus voor 1 april van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor subsidie wordt aangevraagd moeten worden ingediend. Op 1 januari van het jaar waarvoor subsidie wordt verleend moet de gesubsidieerde organisatie op de hoogte zijn van het te ontvangen subsidiebedrag. Voor die datum moet dus een besluit zijn genomen.

Verlening eenmalige subsidie

Ten aanzien van aanvragen om eenmalige subsidies zijn drie opties mogelijk:

- a. Alle aanvragen om eenmalige subsidies moeten voor een bepaald datum in het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor een eenmalige subsidie wordt gevraagd worden ingediend. Vervolgens worden deze aanvragen gebundeld voorgelegd aan het college waarop voor 1 januari besluitvorming volgt. Voordeel: Het college kan een integrale afweging maken. Nadeel: Het is niet meer mogelijk om eenmalige subsidies in een lopend subsidiejaar aan te vragen en te verstrekken, hetgeen negatief werkt voor de spontaniteit waarmee activiteiten kunnen worden gehonoreerd. Het geheel werkt niet stimulerend.
- b. Alle aanvragen om eenmalige subsidies kunnen gedurende het lopende subsidiejaar worden ingediend, worden behandeld, gehonoreerd of afgewezen, waarbij wel eisen worden gesteld aan de indieningstermijn (voorstel: twaalf weken voor de start van de activiteiten) en de beslissingstermijn (twaalf weken). Een redelijke termijn is nodig om te kunnen garanderen in situaties wanneer een raadsbesluit noodzakelijk mocht zijn, dit besluit genomen kan worden vóór de start van de activiteit.
- c. Een combinatie van a en b, waarbij een in de beleidsregels nader vast te leggen subsidiebedrag de grens vormt. Aanvragen om eenmalige subsidie die een x-bedrag te boven gaan zullen voor 1 januari moeten worden aangevraagd. Eenmalige subsidieaanvragen onder dit x-bedrag kunnen gedurende het kalenderjaar worden ingediend.

Vaststelling structurele subsidie

Omdat de vaststelling van de subsidie (zowel inhoudelijk als financieel) van het afgelopen jaar van invloed kan zijn op de verlening van de subsidie voor het komende jaar is het van belang om als gemeente tijdig te kunnen beschikken over de inhoudelijke en financiële verantwoording van de gesubsidieerde activiteiten van een organisatie. Bovendien is het goed dat het een en ander parallel loopt met de gemeentelijke planning & controlcyclus. Om die reden stellen wij voor een indieningstermijn van 1 april te hanteren.

Vaststelling eenmalige subsidie

Eenmalige subsidies worden dikwijls verstrekt voor concreet afgebakende zaken of activiteiten. De

aanvraag om subsidievaststelling (inhoudelijke en financiële verantwoording door de organisatie) dient om die reden zo spoedig mogelijk na afloop van de activiteit plaats te vinden. Bij het verstrekken van waarderingssubsidies is het moment van subsidieverlening en subsidievaststelling zelfs gelijktijdig, waardoor een verantwoording door de organisatie na afloop niet meer noodzakelijk is.

Advies:

Wij stellen in dit kader het volgende voor

- a. Een aanvraag om verlening van een structurele subsidie moet voor 1 april van het jaar voorafgaand aan de subsidieperiode waarvoor een structurele subsidie wordt aangevraagd bij het college worden ingediend;
- b. Een aanvraag om verlening van een eenmalige subsidie dat een x-bedrag te boven gaat moet voor 1 april van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de activiteit plaatsvindt bij het college worden ingediend;
- c. Een aanvraag om verlening van een eenmalige subsidie dat onder een x-bedrag ligt moet twaalf weken vóór de start van de activiteiten waarvoor een eenmalige subsidie wordt aangevraagd bij het college worden ingediend;
- d. Over een aanvraag om verlening van een structurele subsidie en een eenmalige subsidie boven een x-bedrag wordt vóór 1 januari van de subsidieperiode waarop de subsidieaanvraag betrekking heeft een besluit genomen;
- e. Over een aanvraag om verlening van een eenmalige subsidie onder een x-bedrag wordt binnen twaalf weken een besluit genomen;
- f. Een aanvraag om vaststelling van een structurele subsidie moet voor 1 april van het jaar volgend op de subsidieperiode waarvoor de subsidie moet worden vastgesteld bij het college zijn ingediend;
- g. Een aanvraag om vaststelling van een eenmalige subsidie moet binnen twaalf weken na het verstrijken van de subsidieperiode waarvoor de subsidie moeten worden vastgesteld bij het college zijn ingediend.
- h. Het college neemt binnen twaalf weken een besluit op een aanvraag voor vaststelling van een structurele subsidie;
- i. Het college neemt binnen zes weken een besluit op een aanvraag op vaststelling van een eenmalige subsidie;
- j. Bij een eenmalige waarderingssubsidie valt het moment van subsidieverlening en subsidievaststelling samen.

7. Moet een gesubsidieerde organisatie wel of geen rechtspersoon naar burgerlijk recht zijn?

Ten aanzien van dit aspect zien wij drie mogelijkheden:

- Rechtspersoon naar burgerlijk recht
- Rechtspersonen en (combinatie van) natuurlijke personen
- Geen eisen

Onder rechtspersonen naar burgerlijk recht vallen stichtingen en verenigingen opgericht bij notariële akte. Het voordeel van dit criterium zit met name in de zekerheid en betrouwbaarheid voor zowel de gemeente als de organisatie. In principe moet de subsidieontvanger een rechtspersoon zijn naar burgerlijk recht. Dit impliceert dat de organisatie bestuurlijke aansprakelijk kan worden gesteld. Natuurlijke personen of combinatie van natuurlijke personen bieden deze zekerheid niet, hetgeen wel belangrijk is. Bij subsidie gaat het immers om de inzet van gemeenschapsgeld. In sommige gevallen kan van het criterium van rechtspersoon worden afgeweken. Het moet dan wel gaan om waarderingssubsidies op basis van het principe “subsidieverlening = subsidievaststelling” en waarbij het subsidiebedrag onder een bepaalde grens ligt.

Advies:

Wij stellen voor uitsluitend structurele en eenmalige subsidie te verstrekken aan rechtspersonen naar burgerlijk recht met uitzondering van waarderingssubsidies onder een nog nader vast te stellen maximum.

8. Welke eisen – naast de genoemde in de Awb – stelt de raad aan de subsidieverlening en de subsidievaststelling?

De eisen die kunnen worden gesteld aan de indieningstermijn zijn al bij punt 5 aan de orde gesteld. Resteert nog:

- a. De mogelijkheid tot uitstel van indiening;
- b. Eisen aan de aan te leveren stukken (structureel en eenmalig)

Mogelijkheid tot uitstel van indiening van de aanvraag om subsidieverlening en/of subsidievaststelling

In dit kader zien wij meerdere opties:

- a. Geen mogelijkheid van uitstel
- b. Wel mogelijkheid van uitstel, waarbij wel onderscheid wordt gemaakt tussen structurele en eenmalige subsidies
- c. Wel mogelijkheid van uitstel voor alle vormen van subsidies

Advies

In het kader van de rechtmatigheid zijn wij gehouden om ons strikt te houden aan de indieningstermijnen. Te late ontvangst betekent geen subsidieverlening of terugvordering van reeds verleende subsidie. Uitstel zonder dat hiervoor een grondslag is, is dan niet mogelijk. Om die reden stellen wij voor zowel voor structurele en eenmalige subsidies de mogelijkheid van het verlenen van uitstel door het college voor het indienen van de noodzakelijke stukken open te houden. Concrete termijnen van uitstel kunnen vervolgens per beleidsproduct worden vastgelegd in de beleidsregels, mits daar een grondslag voor is.

Eisen aan de aan te leveren stukken

De Awb is ten aanzien van de eisen van de aan te leveren stukken door de organisaties bij de aanvraag om subsidieverlening en subsidievaststelling vrij algemeen en biedt aan de gemeente de mogelijkheid om nadere eisen te stellen. Het is goed om dit te doen om zodoende grip te blijven houden op de vorm waarin een subsidieaanvraag moet worden ingediend. Dit maakt ook een objectieve vergelijking met subsidieaanvragen van andere organisaties mogelijk. Wij moeten hierbij denken aan afschrift van de oprichtingsakte, bestuurssamenstelling, activiteitenplan, informatie over lopende subsidieaanvragen bij andere instanties/fondsen, gespecificeerde begroting/jaarrekening, onderbouwing van het subsidiebedrag, balans en toelichting op de balans.

Advies:

Wij stellen voor om nadere concrete eisen te stellen aan zowel de aanvragen om subsidieverlening als de aanvragen om subsidievaststelling.

9. Hoe denkt de raad over eigen vermogen, reservevorming en voorzieningen bij organisaties?

a. Percentage algemene reserve

Ter bevordering van de bedrijfscontinuïteit zouden organisaties moeten kunnen beschikken over een redelijke algemene reserve. De omvang van de reserve zou niet meer mogen bedragen dan 10% van de omzet van de organisatie en moet dienen als weerstandsreserve, waarmee o.a. fluctuaties in de personeelskosten worden opgevangen. De organisatie moet eventuele wachtgeldverplichtingen uit de weerstandsreserve voldoen. Te allen tijde blijft het principe overeind dat niet onnodig overheidsgelden stil gelegd worden in reserves of vermogen. Eventuele uitzonderingen kun-

nen beleidsregels worden vastgelegd.

b. Wel of geen mogelijkheid voor het vormen van bestemmingsreserves

Bestemmingsreserves kunnen worden toegestaan, mits deze voldoende onderbouwd zijn.

Advies

Het opleggen van beperkingen ten aanzien van voorzieningen en reserves komt voort uit de systematiek van exploitatiesubsidies. Eerder is al aangegeven deze vorm van subsidiëring nog beperkt toe te passen en met name ten aanzien van professionele organisaties toe te werken naar een marktrelatie. Wanneer deze positie verworven is, kan de gemeente op basis van openbare aanbesteding producten en diensten gaan inkopen. De organisatie zal vervolgens een offerte moeten uitbrengen. In deze offerte zal de organisatie de prijs van het product of dienst moeten offeren. Het aanleggen van onnodige reserves of voorzieningen drijft de prijs van het product op, waardoor de organisatie zich 'uit de markt prijst'. Wanneer de subsidierelatie is getransformeerd naar een marktrelatie zullen wij ons niet langer bemoeien met de bedrijfsvoering van de organisatie (Bij een enkele organisatie, zoals de NIM, doen we dit nu al niet meer). Tot die tijd doen wij er verstandig aan om bovenstaande richtlijnen te hanteren. Wij stellen voor eisen te stellen aan de omvang van de algemene reserve van de subsidieaanvrager en bestemmingsreserves toe te staan, mits deze voldoende onderbouwd zijn (m.u.v. de waarderingssubsidies).

10. Welke weigeringsgronden wil de raad – naast de genoemde in de Awb – hanteren?

De Awb noemt een aantal weigeringsgronden. Deze zijn vrij algemeen en kunnen per subsidiesoort nader worden uitgewerkt. Hierbij kunnen we onder meer denken aan:

- het ontbreken van een lokaal belang (dat uitstijgt boven een particulier belang);
- het in strijd zijn van de activiteiten met het algemeen belang, wettelijke regelingen of openbare orde;
- het ontbreken van een aantoonbare financiële noodzaak tot het verstrekken van om subsidie;
- de aanwezigheid van een voorliggende voorziening in de betreffende situatie.

Advies:

Wij stellen voor de weigeringsgrond van subsidies in de Algemene subsidieverordening (ASV) verder uit te werken onder eventuele verwijzing naar beleidsnotities. Hiernaast moet de ASV ook de gronden bevatten van intrekking en wijziging bevatten.

11. Hoe denkt de raad over het principe van een subsidieplafond?

Om de subsidieverstrekking financieel beheersbaar te houden moet zoveel mogelijk een openeind-financiering van organisaties worden voorkomen. Om die reden heeft de raad en/of college de mogelijkheid om op verschillende beleidsterreinen subsidieplafonds te gaan vaststellen. Het instellen van subsidieplafonds per werksoort bevordert de beheersbaarheid en transparantie van de kosten voor de gemeente. Ook naar de toekomst (bij marktwerking) kunnen wij door toepassing van subsidieplafonds via het systeem van 'price-setting' aanbieders uitnodigen de beste kwaliteit te leveren. Bovendien kan het overschrijden van het vastgestelde subsidieplafond worden aangemerkt als weigeringsgrond bij subsidieverlening. Overschrijdingen kunnen slechts plaatsvinden met instemming van de raad. Dit biedt de raad zekerheid ten aanzien van de beheersbaarheid van de gemeentelijke uitgaven.

Het is wel belangrijk om vooraf te bepalen of de hoogte van een subsidieplafond tot in lengte van dagen gehandhaafd moet blijven. Een jaarlijkse indexering van het plafond in verband met loon- en prijsstijgingen (positief of negatief) is aan te bevelen (zie hierover ook onderdeel 14). Daarnaast is het goed nader te bepalen wanneer een subsidieplafond wordt bijgesteld. Wanneer uit een bepaald budget waarvoor een subsidieplafond geldt jaarlijks veel subsidies op basis van ledental (= norm-

subsidies) worden verstrekt en het totaal aantal leden in een aantal opeenvolgende jaren sterk toeneemt, betekent dit dat het bedrag per lid naar beneden moet worden bijgesteld. Er is immers sprake van een subsidieplafond. Echter, hieraan zit een grens. Het verdient aanbeveling om te bepalen dat wanneer deze grens wordt overschreden, de subsidie niet meer naar beneden wordt bijgesteld, maar de raad een voorstel wordt gedaan het subsidieplafond aan te passen. Een dergelijk voorstel zal dan in de jaarlijkse kadernota worden opgenomen.

Advies:

Wij stellen voor om in de begroting te werken met subsidieplafonds voor de diverse beleidsproducten en deze jaarlijks door de raad en/of het college te laten vaststellen.

12. Stelt de raad eisen aan betaling en bevoorschotting?

Ten aanzien van de bevoorschotting zijn twee mogelijkheden denkbaar:

- a. 100% bevoorschotting in het subsidiejaar;
- b. Gedeeltelijke bevoorschotting in subsidiejaar en een restant bij subsidievaststelling in het daarop volgende jaar.

Advies:

Het verschil tussen subsidie verlenen en subsidie vaststellen van subsidie is in de Awb voldoende verankerd. Optie 2 geeft veel administratieve bewerking, maar heeft als voordeel dat er een zogenaamde “stok achter de deur is”. Het verdient echter de voorkeur om ten aanzien van de structurele subsidies 100% bevoorschotting te realiseren, met dien verstande dat het subsidievoorschot afhankelijk van de omvang van de subsidie één tot vier termijnen verstrekt wordt. Hiermee ontstaat een balans tussen rente-inkomsten van de gemeente en bedrijfsvoering van de gesubsidieerde organisatie. Bij de eenmalige subsidies m.u.v. eenmalige de waarderingssubsidies is een gedeeltelijke bevoorschotting meer geëigend (80% bij subsidieverlening en 20% bij subsidievaststelling).

13. Kiest de raad naast de ASV voor deelverordeningen of juist voor beleidsregels?

Naast de Algemene subsidieverordening (ASV), dat als een soort “kapstok”-verordening zal moeten fungeren zal het een en ander nader uitgewerkt moeten worden. Dit kan in:

- deelverordeningen
- beleidsregels

Deelverordeningen hebben als voordeel dat ze niet gemakkelijk gewijzigd kunnen worden en om die reden continuïteit bieden, hetgeen tevens een nadeel kan zijn bij het doorvoeren van tussentijdse wijzigingen. Er moet dan een relatief lange procedure worden doorlopen. Beleidsregels kunnen door het college worden vastgesteld en met een relatief snellere procedure worden vastgesteld.

Advies:

Het verdient aanbeveling om in het kader van de sturing door de gemeentelijke organisatie een open Algemene subsidieverordening met hoofdlijnen van het subsidiebeleid op te stellen. In nadere beleidsregels kan de gemeente de toegang en de weigering van subsidie ten aanzien van de verschillende beleidsproducten regelen en zonodig bijstellen zonder dat de ASV aangepast moet worden.

14. In welke mate wil de raad loon- en prijsstijgingen en CAO-verplichtingen compenseren?

Het compenseren van loon en prijsstijgingen en CAO-verplichtingen behoort nog tot de systematiek van de exploitatiesubsidie. In onze nieuwe rol zouden wij niet meer geïnteresseerd moeten zijn in de kostenverdeling van de verschillende gesubsidieerde organisaties is. Het accent ligt immers veel

meer op het realiseren van de overeengekomen prestaties/activiteiten in relatie tot het beschikbaar gestelde subsidiebudget. Door jaarlijks de structurele subsidie te indexeren, zijn de organisaties gehouden hun kostenstijging zelf te verdisconteren in hun begroting. Dit voorkomt een eenzijdige financiering van CAO-verplichtingen en loon- en prijscompensaties door de gemeente. Organisaties worden op die wijze gestimuleerd ook kosten door te berekenen naar de gebruiker of op zoek te gaan naar derde geldstromen (bijv. verhuur van ruimten aan andere organisaties). Kortom, er wordt een groter beroep gedaan op de creativiteit van de gesubsidieerde organisaties. Uiteraard moet hierbij wel die organisaties in ogenschouw worden genomen, die objectief vastgesteld minimaal voor 80% financieel afhankelijk zijn van de gemeente en zich geen of nauwelijks alternatieve inkomsten kunnen verschaffen.

Advies:

Wij stellen voor in de nieuwe subsidiesystematiek geen loon- en prijscompensaties meer toe te kennen alsmede CAO-verplichtingen te honoreren, maar jaarlijks alle structurele subsidies, c.q. subsidiebudgetten, te indexeren op basis van een vooraf vastgestelde, objectieve en redelijke index. Deze index is nog nader te bepalen (bijvoorbeeld CBS-prijsindexcijfer of percentage dat wordt genoemd in de septembercirculaire van het ministerie). Echter, hierbij wel een aparte regeling te treffen voor organisaties die voor meer dan 80% financieel afhankelijk zijn van de gemeente.

15. In het wenselijk/noodzakelijk om onderscheid te maken tussen de kern Wijchen en de dorpen?

In de huidige subsidiesystematiek zijn er verschillen in de subsidiëring van organisaties uit de kern Wijchen en organisaties uit de dorpen. Deze historisch gegroeide situatie, die zijn oorsprong vindt in de gemeentelijke herindeling in de jaren tachtig, past niet in de strekking van het gelijkheidsbeginsel. In principe moeten wij binnen onze gemeentegrenzen streven naar een subsidiesystematiek dat recht doet aan het gelijkheidsbeginsel. Bovendien heeft uw raad aangegeven te streven naar harmonisering van het subsidiestelsel. Desondanks is het denkbaar om in de beleidsregels op te nemen dat er ter ondersteuning van de samenleving in de dorpen en de bereikbaarheid van voorzieningen afwijkend beleid (maatwerk) van toepassing is.

Advies:

Wij stellen voor om in de nieuwe subsidiesystematiek de lijn te hanteren dat er géén onderscheid wordt gemaakt tussen organisaties in de dorpen en in de kern Wijchen⁴.

16. Wil de raad binnen het subsidiebeleid accenten leggen (mede in relatie tot de prestatievelden in de WMO)?

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) kent negen prestatievelden. De accenten die de raad binnen de WMO gaat leggen zullen ook hun vertaling moeten krijgen in het subsidiebeleid en met name de beleidsregels.

Advies

Meenemen in de discussie rondom de WMO⁵.

⁴ Tekst aangepast naar aanleiding van de raadsdiscussie op 26 oktober 2006

⁵ Tekst aangepast naar aanleiding van de discussie in de commissie IZ op 11 oktober 2006

17. Samenvatting:

Vraag	Advies
1. Welke hoofdvormen van subsidie wil de raad verstrekken?	Wij stellen voor ten aanzien van het subsidiebeleid onderscheid te blijven maken in structurele en eenmalige subsidies.
2. Welke soorten subsidies wil de raad gaan hanteren?	Op basis van vereenvoudiging en transparantie stellen wij voor om in het nieuwe subsidiebeleid te werken met de budgetsubsidie, normsubsidie, waarderingssubsidie en projectsubsidie. Daarbij stellen wij voor de exploitatiesubsidie te laten vervallen, waarbij wij de nodige zorgvuldigheid betrachten met betrekking tot de verenigingen/instellingen die nu onder dit hoofdstuk (d.w.z. deze subsidievorm) vallen. Wij zullen over de uitwerking hiervan de raad raadplegen. Daarnaast plaatsen wij de opmerking dat het toepassen van de normsubsidie controleer- en beheersbaar moet zijn. In beleidsregels zal nader worden uitgewerkt welke subsidievorm in welke situatie van toepassing is.
3. Wie wordt in welke gevallen het besluitvormende orgaan?	Wij stellen voor dat: <ul style="list-style-type: none"> a. De raad een besluit neemt over eerste of eenmalige aanvragen om subsidieverlening die hoger zijn dan € 25.000,-- (geïndexeerd op basis van het CBS prijsindexcijfer); b. De raad een besluit neemt over herhalingsvragen om subsidieverlening die hoger zijn dan € 100.000,-- (geïndexeerd op basis van het CBS prijsindexcijfer); c. In alle andere gevallen het college een besluit neemt over aanvragen om structurele of eenmalige subsidieverlening; d. Het college een besluit neemt op alle aanvragen om subsidievestiging, mits deze blijven binnen de vastgestelde inhoudelijke en financiële kaders van de raad. Indien dit niet het geval is neemt de raad een besluit.
4. Wat zijn de indienings- en beslistermijnen?	Wij stellen in dit kader het volgende voor: <ul style="list-style-type: none"> a. Een aanvraag om verlening van een structurele subsidie moet voor 1 april van het jaar voorafgaand aan de subsidieperiode waarvoor een structurele subsidie wordt aangevraagd bij het college worden ingediend; b. Een aanvraag om verlening van een eenmalige subsidie dat een x-bedrag te boven gaat moet voor 1 april van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de activiteit plaatsvindt bij het college worden ingediend; c. Een aanvraag om verlening van een eenmalige subsidie dat onder een x-bedrag ligt moet twaalf weken vóór de start van de activiteiten waarvoor een eenmalige subsidie wordt aangevraagd bij het college worden ingediend; d. Over een aanvraag om verlening van een structurele subsidie en een eenmalige subsidie boven een x-bedrag wordt vóór 1 januari van de subsidieperiode waarop de subsidieaanvraag betrekking heeft een besluit genomen; e. Over een aanvraag om verlening van een eenmalige subsidie onder een x-bedrag wordt binnen twaalf weken een besluit genomen; f. Een aanvraag om vaststelling van een structurele subsidie moet voor 1 april van het jaar volgend op de subsidieperiode waarvoor de subsidie moet worden vastgesteld bij het college zijn ingediend;

	<p>g. Een aanvraag om vaststelling van een eenmalige subsidie moet binnen twaalf weken na het verstrijken van de subsidieperiode waarvoor de subsidie moeten worden vastgesteld bij het college zijn ingediend.</p> <p>h. Het college neemt binnen twaalf weken een besluit op een aanvraag voor vaststelling van een structurele subsidie;</p> <p>i. Het college neemt binnen zes weken een besluit op een aanvraag op vaststelling van een eenmalige subsidie;</p> <p>j. Bij waarderingssubsidie valt het moment van subsidieverlening en subsidievaststelling samen.</p>
5. Moet een gesubsidieerde organisatie wel of geen rechtspersoon naar burgerlijk recht zijn?	Wij stellen voor uitsluitend structurele en eenmalige subsidie te verstrekken aan rechtspersonen naar burgerlijk recht met uitzondering van waarderingssubsidies onder een nog nader vast te stellen maximum.
6. Welke eisen – naast de genoemde in de Awb – stelt de raad aan de subsidieverlening en de subsidievaststelling?	<p>a. Wij stellen voor ten aanzien van zowel structurele als eenmalige subsidies de mogelijkheid van het verlenen van uitstel door het college voor het indienen van de noodzakelijke stukken open te houden. Concrete termijnen van uitstel kunnen vervolgens per beleidsproduct worden vastgelegd in de beleidsregels.</p> <p>b. Wij stellen voor om nadere concrete eisen te stellen aan zowel de aanvragen om subsidieverlening als de aanvragen om subsidievaststelling.</p>
7. Hoe denkt de raad over eigen vermogen, reservevorming en voorzieningen bij organisaties?	Wij stellen voor eisen te stellen aan de omvang van de algemene reserve van de subsidieaanvrager en bestemmingsreserves toe te staan, mits deze voldoende onderbouwd zijn (m.u.v. de waarderingssubsidies).
8. Welke weigeringsgronden wil de raad – naast de genoemde in de Awb – hanteren?	Wij stellen voor de weigeringsgrond van subsidies in de Algemene subsidieverordening (ASV) verder uit te werken onder eventuele verwijzing naar beleidsnotities. Hiernaast moet de ASV ook de gronden bevatten van intrekking en wijziging bevatten.
9. Hoe denkt de raad over het principe van een subsidieplafond?	Wij stellen voor om in de begroting te werken met subsidieplafonds voor de diverse beleidsproducten en deze jaarlijks door de raad en/of het college te laten vaststellen.
10. Stelt de raad eisen aan betaling en bevoorschotting?	Wij stellen voor om ten aanzien van: <p>a. de structurele subsidies 100% bevoorschotting te realiseren, met dien verstande dat het subsidievoorschot afhankelijk van de omvang van de subsidie één tot vier termijnen verstrekt wordt.;</p> <p>b. de eenmalige subsidies m.u.v. eenmalige de waarderingssubsidies een gedeeltelijke bevoorschotting te realiseren (80% bij subsidieverlening en 20% bij subsidievaststelling).</p>
11. Kiest de raad naast de ASV voor deelverordeningen of juist voor beleidsregels?	Wij stellen voor om een open Algemene subsidieverordening met hoofdlijnen van het subsidiebeleid op te stellen en in nadere beleidsregels de toegang en de weigering van subsidie ten aanzien van de verschillende beleidsproducten te regelen.
12. In welke mate wil de raad loon- en prijsstijgingen en CAO-verplichtingen compenseren?	Wij stellen voor in de nieuwe subsidiesystematiek geen loon- en prijscompensaties meer toe te kennen alsmede CAO-verplichtingen te honoreren, maar jaarlijks alle structurele subsidies, c.q. subsidiebudgetten, te indexeren op basis van een vooraf vastgestelde, objectieve en redelijke index. Deze index is nog nader te bepalen (bijvoorbeeld CBS-prijsindexcijfer of percentage dat wordt genoemd in de septembercirculaire van het ministerie). Echter, hierbij willen wij wel een aparte regeling te

	treffen voor organisaties die voor meer dan 80% financieel afhankelijk zijn van de gemeente.
13. In het wenselijk/noodzakelijk om onderscheid te maken tussen de kern Wijchen en de dorpen?	Wij stellen voor om in de nieuwe subsidiesystematiek de lijn te hanteren dat er géén onderscheid wordt gemaakt tussen organisaties in de dorpen en in de kern Wijchen.
14. Wil de raad binnen het subsidiebeleid accenten leggen (mede in relatie tot de prestatievelden in de WMO)?	Meenemen in de discussie rondom de WMO.