

INFORMATIENOTA VOOR DE RAAD

Nummer: 100

Portefeuille: Financiën, beheer openbare ruimte, participatie (W&I), armoede en schuldhulpverlening, handhaving
Programma: 0. Bestuur en ondersteuning
Taakveld: 0. 4 Overhead

Datum 23-03-2021

Onderwerp:
Terugkoppeling uitwerking Motie 04 – Van subsidie naar samenwerking

De raad neemt kennis van:

De inventarisatie van mogelijke alternatieve samenwerkingsmodellen met langdurige samenwerkingspartners.

Inleiding

Bij de behandeling van de programmabegroting 2021 – 2024 heeft de raad een motie aangenomen, waarin het college werd opgedragen een inventarisatie op te stellen van mogelijke alternatieve samenwerkingsmodellen. Dit zodat in de eerstvolgende kadernota een beargumenteerd voorstel opgenomen kan worden voor de manier waarop de gemeente langdurige samenwerkingspartners van financiering voorziet.

In de motie wordt verder uitgesproken 'te willen overwegen om in de toekomst minder te gaan werken met eenjarige subsidies, en meer met meerjarige samenwerkingsovereenkomsten'. De inventarisatie naar mogelijke alternatieve samenwerkingsmodellen is uitgevoerd met deze – in de toekomst te maken – overweging in het achterhoofd.

Kernboodschap

In de motie wordt het college opgedragen een inventarisatie op te stellen van mogelijke alternatieve samenwerkingsmodellen. Deze formulering impliceert dat er een breed scala aan samenwerkingsmodellen bestaat, waarbij subsidieverlening niet aan de orde is. De uitgevoerde inventarisatie laat zien dat dit in de praktijk niet het geval is. Ook bij gemeenten die werken met meerjarige financiering van instellingen gaat het ofwel om het verlenen van een subsidie ofwel het verstrekken van een overheidsopdracht. Dit onderscheid wordt nader uiteengezet in de bijlage bij deze informatienota.

Bij de inventarisatie is er gekeken naar de begrotingen van diverse gemeenten, waaronder Venray, Zaanstad en Heemstede. Bij al deze gemeenten, die ook als voorbeelden genoemd stonden in de motie, is er sprake van subsidieverlening. Dat wil echter niet zeggen dat er geen mogelijkheden zijn om de financiering van externe samenwerkingspartners meerjarig vorm te geven. Het is hierbij wel zo dat het nog steeds gaat om een vorm van subsidieverlening op basis van titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De gemeente Heemstede is hierin een goed voorbeeld, omdat deze gemeente werkt met meerjarige subsidies die worden verleend aan de grotere instellingen. Dit voorbeeld van Heemstede is nader uitgewerkt in de bijlage bij deze informatienota.

In de huidige situatie in Lelystad ontvangen diverse kleine- en grotere samenwerkingspartners reeds een zogeheten 'begrotingssubsidie'. Deze instellingen komen, onder bepaalde voorwaarden, ieder jaar in aanmerking voor een subsidie van vergelijkbare omvang. De Awb biedt de mogelijkheid om een begrotingssubsidie te verlenen voor meerdere jaren, waarbij het begrotingsvoorbehoud opgenomen kan worden. Het is een politieke keuze om voor meerdere jaren een subsidie te verlenen.

Het is hierbij wel van belang om vóóraf te bepalen of er wel / niet tussentijds verantwoording moet worden afgelegd – of pas na afloop. Indien besloten wordt dat er tussentijds verantwoord moet worden zal vastgelegd moeten worden hoe deze verantwoording eruit moet komen te zien. Ook zal bepaald moeten worden op welke wijze het college / de raad hierover geïnformeerd willen worden. Dit zijn op zichzelf politieke afwegingen, waarbij de voor- en nadelen tegen elkaar afgewogen moeten worden. Een nadere toelichting hierop staat ook uitgewerkt in de bijlage.

Vervolg

Het college zal in de kadernota 2022 – 2025 een beargumenteerd voorstel opnemen, over hoe hier in de toekomst mee omgegaan kan worden. Dit ook in relatie met de op 26 januari aangenomen motie 'Governance verbonden instellingen'.

BIJLAGEN

1. NADERE TOELICHTING INVENTARISATIE 'ALTERNATIEVE SAMENWERKINGSOVEREENKOMSTEN'

Bijlage 1. Nadere toelichting inventarisatie 'alternatieve samenwerkingsmodellen'

1. Relevante begrippenkaders - subsidie of overheidsopdracht

De middeleninzet van de gemeente is erop gericht positieve maatschappelijke effecten te bewerkstelligen. Hierbij kan de gemeente ervoor kiezen om de activiteiten die daar aan bijdragen zelf uit te voeren. Een alternatief is om de activiteiten uit te voeren in samenwerking met derden. Bijvoorbeeld door samen met andere gemeenten een gemeenschappelijke regeling op te zetten, of om een samenwerkingsovereenkomst aan te gaan met een externe partij. Bij deze laatste variant vormt een tweezijdige overeenkomst de basis voor de samenwerking en veelal ook voor de betaling, wat maakt dat het de kenmerken heeft van een overheidsopdracht – en daarmee de kans groot is dat deze samenwerking aanbesteding plichtig is.

Onder een subsidie wordt ingevolge artikel 4:21 lid 1 van de Awb verstaan: (1) de aanspraak op financiële middelen, (2) door een bestuursorgaan verstrekt (3) met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvragen, (4) anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Met name het laatste onderdeel van deze definitie maakt dat het van belang is om onderscheid te maken tussen het verlenen van een subsidie en het verlenen van een overheidsopdracht. Is er sprake van een subsidie, dan is titel 4.2 van de Awb van toepassing. Is er sprake van een overheidsopdracht, dan zijn onder andere de regels uit titel 7 van het boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en de Aanbestedingswet 2012 van toepassing.

Het verschil tussen een subsidie en een overheidsopdracht is in veel gevallen direct duidelijk. In sommige gevallen is het minder duidelijk en hangt het af van de kenmerken van de overheidsuitgave. Indien er een subsidie wordt verstrekt met kenmerken van een overheidsopdracht zal nog steeds het aanbestedingsrecht van toepassing zijn. Andersom geldt dat ook. Het is dus van belang om hier aan de voorkant zorgvuldig naar te kijken, zodat er in de uitvoering niet in strijd met wet- en regelgeving wordt gehandeld.

De gedachte achter de door de raad aangenomen motie is dat de financiële zekerheid van de belangrijkste samenwerkingspartners moet worden vergroot. Het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst met de kenmerken van een overheidsopdracht zorgt hier doorgaans niet voor. Onzekerheid neemt toe, omdat eigenlijk aanbesteed moet worden en als dat niet gedaan is een derde een procedure kan aanspannen. De samenwerking dient dus zodanig vormgegeven te worden dat de overheidsuitgave te beschouwen is als een subsidie, in de zin van artikel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

In de uitgevoerde inventarisatie naar 'alternatieve samenwerkingsmodellen' is gekeken naar de financiering van de voor een gemeente belangrijkste samenwerkingspartners. Uit de inventarisatie blijkt dat het heel gebruikelijk is om in dat soort gevallen gebruik te maken van het instrument begrotingssubsidie, vergelijkbaar met de huidige praktijk in Lelystad. Er zijn echter ook enkele gemeenten die meerjarige (begroting)subsidies verstrekken. De gemeente Heemstede verstrekt bijvoorbeeld een meerjarige subsidie aan de bibliotheek, welzijnsorganisaties en dergelijke grotere samenwerkingspartners.

2. Huidige situatie Lelystad

In Lelystad worden er strikt gezien twee soorten subsidies verstrekt. Enerzijds zijn dit de wettelijke subsidies op grond van de ASVL en subsidieregelingen. Anderzijds zijn dit de buitenwettelijke subsidies op grond van de Awb, zijnde de begrotings- en incidentele subsidies.

Het proces van subsidieverlening ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

- Vaststelling programmabegroting door gemeenteraad, met daarin vermeld de subsidieontvangers met bedragen van de begrotingssubsidies en de plafonds van de subsidieregelingen;
- Indienen subsidieaanvraag op grond van de vastgestelde programmabegroting of subsidieregeling;
- Op basis van de subsidieaanvraag verleent het college de subsidie, waarbij de ASVL en eventueel de desbetreffende subsidieregeling van toepassing worden verklaard;
- Verantwoording ingezette subsidie door de instelling;
- Vaststelling definitieve subsidie door het college op basis van de verantwoording.

Op het moment dat bepaalde overeengekomen verplichtingen cq. uit te voeren activiteiten niet zijn gerealiseerd en/of er minder subsidie nodig bleek te zijn dient te subsidieontvanger de ten onrechte betaalde subsidie terug te betalen.

Begrotingssubsidies

De bij de programmabegroting 2021 – 2024 aangenomen motie heeft primair betrekking op de samenwerking met de grotere subsidieontvangers. Dat zijn zonder uitzondering instellingen die reeds meerdere jaren achtereen een begrotingssubsidie hebben ontvangen. In de categorie begrotingssubsidies vallen diverse kleinere- en grotere subsidieontvangers, die onder voorwaarden in aanmerking komen voor een jaarlijkse begrotingssubsidie van vergelijkbare omvang. In totaliteit bevat de begroting en meerjarenraming ruim €25 miljoen aan structureel begrote begrotingssubsidies. De instellingen die jaarlijks een subsidie ontvangen van méér dan €1 miljoen zijn:

- Stichting Welzijn Lelystad (€3,6 mln. in 2021)
- Sportbedrijf Lelystad (€3,9 mln. in 2021)
- Maatschappelijke Dienstverlening Flevoland (€2,9 mln. in 2021)
- Stichting Flevomeer bibliotheek €2,3 mln. in 2021)
- De Kubus (€1,8 mln. in 2021)
- Stichting Icare Jeugdgezondheidszorg (€1,4 mln. in 2021)
- Stichting Agora (€1,1 mln. in 2021)

Indien de gemeente voor drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie heeft verstrekt, kan de gemeente de subsidie voor het aankomende jaar niet zonder meer beëindigen, ook niet wanneer er sprake is van gewijzigde omstandigheden of andere inzichten. In de Awb is opgenomen dat er sprake moet zijn van een redelijke termijn waarin de subsidie wordt afgebouwd. Deze periode van afbouw is onder andere afhankelijk van de structurele aard van de kosten en kan meerdere jaren omvatten. Om die reden wordt er bij bezuinigingsoperaties, die betrekking hebben op de activiteiten uitgevoerd door deze gesubsidieerde instellingen, doorgaans rekening gehouden met een afbouwperiode.

3. Illustratief voorbeeld meerjarige subsidieverlening - gemeente Heemstede

De uitgevoerde inventarisatie naar 'alternatieve samenwerkingsmodellen' heeft niet geresulteerd in een omvangrijk overzicht met keuzemogelijkheden. De praktijk laat zien dat het bij de financiering van een bibliotheek of welzijnsorganisatie doorgaans altijd gaat om het verstrekken van een zogeheten begrotingssubsidie op basis van de Awb. Verder wordt er door gemeenten over het algemeen – net als in Lelystad – gebruik gemaakt van een door de raad vastgestelde Algemene Subsidie Verordening, die op de verleende subsidie van toepassing wordt verklaard. Wat de inventarisatie wel duidelijk heeft gemaakt is dat er gemeenten zijn die werken met begrotingssubsidies, die voor meerdere jaren worden verleend met een begrotingsvoorbehoud.

Heemstede is met ingang van 2017 gestart met het verstrekken van meerjarige 'budgetsubsidies' aan een aantal grotere instellingen. Deze vorm van meerjarige subsidieverlening bestaat naast de standaard 'structurele subsidies', aan de hand waarvan het overgrote deel van de subsidies wordt verstrekt (vergelijkbaar met de Lelystadse 'begrotingssubsidies'). Het instrument 'budgetsubsidie' heeft in Heemstede grofweg de volgende kenmerken:

- Het is bedoeld voor uitvoering van een activiteitenpakket door een instelling, vooraf overeengekomen met het college voor meerdere jaren.
- De instelling legt uitsluitend verantwoording af over de omvang en kwaliteit van het uitgevoerde activiteitenpakket.
- De budgetsubsidies worden voor 3 jaar verstrekt en er zijn in Heemstede ongeveer 8 budgetsubsidies voor onder andere de bibliotheek en een aantal welzijnsorganisaties. Het gaat bij de budgetsubsidies in alle gevallen om grotere bedragen (€0,5 tot €2 miljoen per jaar).
- Eenmaal per jaar gaat men met elkaar om tafel om het gesprek aan te gaan. Wat wil de gemeente? Wat wil de instelling? Wat zijn de (on)mogelijkheden? Wat willen we de komende 3 jaar (samen) bereiken? Dit is hetzelfde soort gesprek dat wordt gevoerd voorafgaand aan het verstrekken van de eenjarige subsidies, maar in dit geval worden er afspraken gemaakt voor 3 jaar. Ook dan wordt al vastgelegd wat er in het 2e en 3e jaar moet gebeuren / van de instelling verwacht wordt. In het "contract" wordt van tevoren al afgesproken wanneer er tussentijds geëvalueerd wordt en wat de frequentie is van de gesprekken met de accountant.
- Er worden voor 3 jaar afspraken gemaakt, maar ieder jaar moet de partij wel een inhoudelijke en financiële verantwoording indienen. Dan wordt de subsidie ook per jaar weer bekeken. In principe blijft het subsidie bedrag elk jaar hetzelfde, tenzij de partij zich niet aan de afspraken houdt. Dit ook om fraude te voorkomen.
- Er wordt bij budgetsubsidies gewerkt met voorschotten, waarbij 50% beschikbaar wordt gesteld aan het begin van het jaar, 30% halverwege en 20% na vaststelling. Voorschot wordt vastgesteld op basis van het jaarlijkse subsidie bedrag. Kan dus aangepast worden als partij niet aan de opgenomen verplichtingen voldoet.
- Er worden ook afspraken opgenomen over de indexering. Meestal wordt deze afweging ieder jaar gemaakt bij een subsidie, maar bij deze afspraak wordt de afweging dan gemaakt voor 3 jaar. Ieder jaar dient de partij een verantwoording in, op basis waarvan de definitieve beschikking lager/hoger kan uitvallen.

4. Voor- en nadelen van meerjarige subsidieverlening

In de aangenomen motie werd aangegeven 'te willen overwegen om in de toekomst minder te gaan werken met eenjarige subsidies, en meer met meerjarige samenwerkingsovereenkomsten'. Zoals in de passages hiervoor staat beschreven zijn er gemeenten die ervoor kiezen bepaalde subsidies meerjarig te verlenen. De grondslag voor een begrotingssubsidie, die ook voor meerdere jaren verleend kan worden met een begrotingsvoorbehoud, is de Awb. De ASVL kan daarop van toepassing worden verklaard, zodat helder is wat de spelregels zijn met betrekking tot bijvoorbeeld de verantwoording.

Het is bij het verlenen van een meerjarige subsidie dus van belang om vóóraf te bepalen of er wel / niet tussentijds verantwoording moet worden afgelegd – of pas op het einde van de periode. Indien besloten wordt dat er tussentijds verantwoord moet worden zal vastgelegd moeten worden hoe deze verantwoording eruit moet komen te zien. Ook zal bepaald moeten worden op welke wijze het college / de raad hierover geïnformeerd willen worden. Dit zijn op zichzelf politieke afwegingen, waarbij de voor- en nadelen tegen elkaar afgewogen moeten worden.

Voordelen meerjarige subsidieverlening

De subsidieontvanger zal meer financiële zekerheid ervaren op de langere termijn, omdat de subsidie wordt verleend voor meerdere jaren.

Na deze meerjarige periode is er de verplichting van een redelijke afbouwperiode, mocht de gemeente willen besluiten te stoppen met het verlenen van de subsidie (ervanuit gaande dat dit voornemen niet vooraf al kenbaar is gemaakt in de afgegeven meerjarige subsidiebeschikking).

Indien er niet tussentijds verantwoord hoeft te worden leidt dat tot minder administratieve rompslomp.

Nadelen meerjarige subsidieverlening

De subsidieontvanger heeft verplichtingen die vastliggen in de subsidiebeschikking. Deze verplichtingen kunnen alleen aangepast worden door een wijziging van de subsidiebeschikking. Wanneer er tussentijds geen formele verantwoording wordt afgelegd heeft de gemeente dus feitelijk minder zicht en grip op de realisatie van de uitvoeringsafspraken en besteding van de subsidiemiddelen.

Wanneer er wel tussentijds verantwoord moet worden speelt bovenstaand nadeel minder, maar is er wellicht juist sprake van meer administratieve rompslomp. Naast de verantwoording over de uitgevoerde activiteiten over het afgelopen jaar speelt dan ook het meerjarige aspect namelijk een rol.

De gemeente kan in principe alleen bezuinigen op een meerjarig verleende subsidie wanneer er een begrotingsvoorbehoud is opgenomen die wordt ingeroepen. Er moet ook dan nog bekeken worden welke subsidie wel verleend kan worden en wat een redelijke termijn is waarin de subsidie kan worden afgebouwd.