Aan de gemeenteraad

Datum	: 4 november 2025
Zaaknummer	: 4806703
Contactpersoon	: Marjolein van Dongen
Telefoonnummer	: 026 3774542

Onderwerp: Gevolgen en aanpak uitspraak Raad van State begrotingssubsidies

Geachte voorzitter en leden,

Wij stellen u voor kennis te nemen van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de gevolgen die dit voor de gemeente Arnhem heeft.

Inleiding

Op 23 juli jl. heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State[1] (hierna: de Afdeling) een uitspraak gedaan in het kader van de begrotingssubsidies. De Afdeling vindt dat een begrotingssubsidie een schaars recht is (= meer potentiële aanvragen dan dat er rechten/geld te verdelen is). Daarom moet ook de procedure tot verstrekking van een begrotingssubsidie - net zoals bij andere vormen van subsidies - aan allerlei nieuwe vereisten voldoen.

Begrotingssubsidies zijn de subsidies waarvan de naam van de organisatie en het bedrag van de subsidie in onze begroting staan vermeld. Deze subsidies vormen in theorie een uitzondering op de regel dat een subsidie op basis van een subsidieregeling wordt verstrekt. In de praktijk verlenen we op jaarbasis circa € 100 mln. aan begrotingssubsidies aan circa 175 ontvangers. We zijn gewend om in ruime mate zelf te beslissen aan wie begrotingssubsidies worden verstrekt. De Afdeling heeft aangegeven dat een begrotingssubsidie openbaar, transparant en eerlijk moet worden verstrekt. Door de te volgen procedure krijgt eenieder die aan de gestelde eisen voldoet een kans om de subsidie te verkrijgen.

Alleen in het uitzonderlijke geval dat er op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde is voor de subsidie, geldt een afwijkend regiem.

[1] AbRvS, 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399.

Begrotingssubsidies in Arnhem

Op dit moment staan er meer dan 175 organisaties op de lijst van begrotingssubsidies in de begroting. Het totaal hiermee gemoeide bedrag in 2026 is begroot op bijna € 100 mln. Soms verrichten deze organisaties meerdere activiteiten. De uitspraak van de Raad van State geeft juridische onzekerheid over de wijze van verstrekken van deze subsidies. Desgevraagd heeft de accountant aangegeven hoe hij deze uitspraak in het kader van de financiële rechtmatigheid interpreteert. Hij acht het vooral van belang dat in de bestaande systematiek partijen niet concreet worden uitgesloten. Hiermee is in enige mate de onzekerheid op dat gebied weggenomen. Dit neemt niet weg dat het van groot belang is om met de begrotingssubsidies aan de slag te gaan. Voor de zekerheid (dit rechtsgebied is immers nog in ontwikkeling) maar ook omdat het behandelen van begrotingssubsidies als een schaars recht voordelen kent. Hiermee worden namelijk de aanvraagprocedures transparanter, bijvoorbeeld voor wat betreft de criteria waarlangs de aanvraag wordt getoetst en verstrekt. Dat geeft meer duidelijkheid voor partijen en houvast voor het college en de raad. Daartegenover kan het betekenen dat, als gevolg van de te bewandelen procedure, partijen die al jarenlang subsidie hebben gekregen en naar tevredenheid activiteiten voor of diensten aan de inwoners van Arnhem hebben geleverd niet meer in aanmerking komen voor subsidie. Dit proces dient – alleen al hierom – zorgvuldig te worden uitgevoerd.

Aanpak

Voor het komende jaar (2026) ligt de conceptbegroting al bij uw raad. Deze moet vóór 15 november worden vastgesteld en aan Gedeputeerde Staten gezonden worden. Voorstel is dan ook om te beginnen met de subsidies voor het jaar 2027 en dit in de komende jaren planmatig aan te pakken.

In de komende periode zullen we een plan maken waarmee we realiseren dat alle begrotingssubsidies voldoen aan de recente uitspraak. Er zal per begrotingssubsidie bekeken moeten worden:
1. voor welke activiteiten alsnog een regeling getroffen moet worden, dan wel in plaats van het verstrekken van subsidie wordt overgestapt naar het inkopen (privaatrecht);
2. of er gevallen zijn waarbij conform de gestelde criteria slechts één serieuze gegadigde is voor de subsidie;
3. of er begrotingssubsidies overblijven, waarbij middels een transparante, openbare procedure subsidie moet worden verleend.

Hierbij dient rekening gehouden te worden met een aantal zaken.

Allereerst hebben de organisaties met een begrotingssubsidie in de meeste gevallen al meer dan drie jaar subsidie van de gemeente ontvangen. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht worden deze organisaties beschermd tegen het plotseling beëindigen van subsidies. Wanneer geconstateerd wordt dat een subsidie in de toekomst niet meer of maar gedeeltelijk verstrekt gaat worden, bijvoorbeeld omdat er meerdere gegadigden zijn, moet er rekening gehouden moeten worden met een redelijke (overgangs)termijn alvorens de subsidie wordt beëindigd.

Ten tweede bestaan er op dit moment politiek-bestuurlijke wensen op de gebieden van subsidiëring van organisaties die ook zouden kunnen doorwerken in deze subsidies. Zoals bijvoorbeeld de wens om structurele subsidieontvangers zoveel mogelijk meerjarig te subsidiëren en de politieke wens om langdurige partnerschappen aan te gaan met kleinschalige, veelal lokaal gewortelde maatschappelijke organisaties.

Ten derde wordt de hoogte van sommige subsidies geheel of ten dele bepaald door de kostprijsdekkende huur die partijen betalen voor vastgoed dat wordt gehuurd van de gemeente. Deze subsidies kunnen niet zomaar worden teruggedraaid.

Tot slot heeft de gemeente Arnhem veel ambities die voor en met de stad gerealiseerd moeten worden. De ondersteuning bij de realisatie van deze ambities wordt door de medewerkers verricht die ook een belangrijke rol hebben bij het op orde brengen van de verstrekking van begrotingssubsidies. Wanneer louter voorrang gegeven wordt aan het voldoen aan de uitspraak wordt de gemeente beperkt in de realisatie van dergelijke ambities. Verder kan dit ten koste gaan van de zorgvuldigheid en heeft het daarmee het risico de burger te raken.

Zoals uit het bovenstaande blijkt is het belangrijk dat er gestart wordt met een meerjarige aanpak op het gebied van begrotingssubsidies. Dit biedt de mogelijkheid om in fasen van meerdere jaren de begrotingssubsidies in lijn te brengen met de recente uitspraak en tegelijkertijd in te richten naar de behoeften van uw raad. Zo zou bijvoorbeeld begonnen kunnen worden met de begrotingssubsidies waarbij (ogenschijnlijk) een regeling voor de hand ligt. Verder was men in het beleidsterrein Cultuur al voor de uitspraak bezig met de gedachte om ook voor (een deel van) de begrotingssubsidies een regeling te treffen. Ook bij de in gang gezette herijking van het welzijnsbeleid in combinatie met de transformatie van het sociaal domein, nemen we de uiteengezette problematiek de komende jaren mee.

In deze meerjarige aanpak moet er veel gebeuren. Zowel door collega’s vanuit beleid, als vanuit financiën, subsidie/inkoop en juridische zaken. Van belang is dat dit vanaf één punt wordt aangestuurd, zodat er een eenduidige lijn zit in de oplossingen die worden bedacht. Daarom wordt hiervoor een projectorganisatie opgericht, onder leiding van een projectleider. Wij hechten er verder aan om de omvorming behapbaar te houden en ervoor te zorgen dat er ook voor de ambities van de gemeente Arnhem nog (ambtelijke) ruimte is. Daarom brengen wij gelaagdheid in de aanpak van de begrotingssubsidies aan en creëren we hiermee tijd en ruimte. De ambitie is om dit traject planmatig en startend in 2026 binnen drie jaar af te ronden.

Consequenties

Met deze planmatige aanpak lopen we het risico dat op enig moment een partij op grond van de uitspraak van de Raad van State de gemeente verzoekt haar (ook) subsidie voor een activiteit te verstrekken. In dergelijke gevallen zullen wij in overleg treden met betreffende partij en zo nodig en mogelijk de planning aanpassen zodat bijvoorbeeld met voorrang voor dit onderdeel een regeling kan

worden op- en opengesteld. Het kan zijn dat we er desondanks met een nieuwe aanvrager niet uitkomen en geen regeling kunnen maken of gemaakt hebben. Deze partij kan ons dan aanspreken.

Tevens bestaat er het risico dat de accountant in het kader van de financiële rechtmatigheid op den duur een ander standpunt in zal nemen. Op dat moment zullen we onderhavige aanpak heroverwegen en maatregelen treffen zoals het versnellen en intensiveren van het proces.

Inmiddels zijn er kamervragen[2] gesteld en ligt het in de lijn der verwachtingen dat de VNG op dit vraagstuk ook beleidsadvies voor gemeenten gaat ontwikkelen. We zullen dit nauwgezet volgen om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de landelijke ontwikkelingen.

Communicatie
Subsidieontvangers van een begrotingssubsidie worden geattendeerd op deze raadsbrief. Afhankelijk van het moment dat hun subsidie in de aanpak aan de beurt is, vindt er verdere gerichte communicatie plaats. De raad wordt op de hoogte gehouden middels raadsbrieven en – indien nodig – raadsvoorstellen.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,
de secretaris, de burgemeester,

P. Sennema A. Marcouch

[2] TK 2024-2025, 25 juli 2025, 2025Z14898,