

VOORSTEL

zaaknummer: 711779
afdelingsnaam: BenO-Ruimtelijke Kwaliteit
steller: Marc Dols
telefoonnummer 035 629 2237

onderwerp: Afwegingskader behandeling aanvragen reserve "Covid-19"

Voorstel

1. Het afwegingskader voor de reserve Covid-19 vast te stellen;
2. De raad via de tweede Tussenrapportage 2020 over het afwegingskader reserve Covid-19 te informeren.

Samenvatting

Met de instelling van de reserve Covid-19 is een financieel kader gecreëerd voor uitvoering van maatregelen ter bestrijding van de coronacrisis. Met het voortduren van de coronacrisis blijven ook de gevolgen langer voortduren en zijn maatregelen vanuit de overheid langer nodig. Ook de reserve Covid-19 zal voorlopig nodig blijven om de Hilversumse samenleving te ondersteunen en extra gemeentelijke uitgaven als gevolg van de coronacrisis op te vangen. Bij de oprichting van de reserve is het belang van het ontwikkelen van een afwegingskader genoemd, dat richting kan geven bij verzoeken tot ondersteuning als gevolg van de Coronacrisis. In dit voorstel is het afwegingskader geformuleerd die daarin voorziet en door het college kan worden gehanteerd zodra een aanvraag voor steun uit deze reserve binnenkomt.

Aanleiding

Op 10 juni 2020 heeft de raad ingestemd met het voorstel "Instellen reserve 'Covid-19'". Daarmee is voor een periode van maximaal twee jaar de bestemmingsreserve Covid-19 ingesteld (bijlage 2). Door de instelling van de bestemmingsreserve is er een financieel kader gecreëerd voor de uitvoering van maatregelen ter bestrijding van de coronacrisis. Met het voortduren van de coronacrisis blijven ook de gevolgen langer voortduren en zijn maatregelen vanuit de overheid langer nodig. Ook de reserve Covid-19 zal voorlopig nodig blijven om steun te kunnen bieden en extra gemeentelijke uitgaven als gevolg van de coronacrisis op te vangen. In de afgelopen periode is de reserve Covid-19 een belangrijk instrument gebleken in de Hilversumse aanpak van de coronacrisis. Over de impact van de coronacrisis op onze samenleving en de aanpak van de crisis door de gemeente, is de raad via de Coronabrief van 21 oktober geïnformeerd.

Bij de oprichting van de bestemmingsreserve Covid-19 is het belang van het ontwikkelen van een afwegingskader genoemd. Verzoeken tot financiële ondersteuning voor zowel intern als extern worden op een integrale eenduidige wijze beoordeeld waarbij eerst de overige mogelijke alternatieven aan ondersteuning en dekking zijn afgewogen. In dit voorstel wordt het afwegingskader zoals beschreven in het raadsvoorstel "Instellen reserve 'Covid-19'" nader uitgewerkt. Dit afwegingskader wordt door het college gehanteerd zodra een aanvraag voor steun met betrekking tot de reserve Covid-19 binnenkomt. Tevens wordt aandacht besteed aan de verantwoording van de verstrekte gelden.

Doel reserve Covid-19

Met het instellen van de reserve Covid-19 beoogde de raad “om dekking te geven aan lokale uitgaven die veroorzaakt worden door de coronacrisis, waarvoor geen (of volledige) compensatie van de Rijksoverheid beschikbaar is en essentiële en/of maatschappelijke dienstverlening betreffen voor de Hilversumse samenleving”.

Concreet betekent dit dat de reserve is bestemd om zowel de financiële effecten van de crisis binnen de Hilversumse samenleving als binnen de gemeentelijke organisatie te kunnen dekken.

Werking van het afwegingskader reserve Covid-19

Mandaat

De raad heeft het college mandaat verleend om onttrekkingen uit de reserve te doen bij de oprichting van de reserve. Dit afwegingskader wordt dan ook door het college gebruikt en ter informatie gedeeld met de raad.

Doel afwegingskader

Het doel van het afwegingskader is om op een integrale eenduidige en gelijkwaardige wijze een aanvraag met betrekking tot de gevolgen van de crisis te behandelen en er verantwoording over te kunnen afleggen. Het kader maakt in de vorm van een beslisboom inzichtelijk of een aanvraag in aanmerking komt voor de reserve Covid-19. Bij het besluit tot tegemoetkoming in de schade geeft de beslisboom eveneens handvatten voor de uiteindelijke verantwoording over de ontvangen gelden. Het afwegingskader volgt daarin de oorspronkelijke kaders van het raadsvoorstel waarmee de reserve Covid-19 is ingesteld.

Maatwerk

Afhankelijk van de partij, de omvang van de geleden schade en vanwege de continu bewegende maatregelen van de overheid blijft de beoordeling en afhechting van een aanvraag maatwerk. Teveel regels op voorhand zorgt voor een noodfonds waarbij het doen van onttrekkingen nagenoeg niet flexibel is, met een onbruikbaar instrument tot gevolg. Te weinig regels zou het gevoel kunnen geven dat het instrument willekeurig wordt gebruikt.

Opbouw afwegingskader

Het afwegingskader is bedoeld voor hulpvragen van Hilversumse organisaties, ondernemers en inwoners, alsook voor het opvangen van gemeentelijke uitgaven die door de coronacrisis onder druk zijn komen te staan. Andere voorwaarden zijn:

- dat de hulpvragen incidenteel zijn,
- dat de hulpvragen passen binnen:
 - vastgesteld beleid en/of ;
 - afspraken uit het coalitieakkoord of;
 - de programmabegroting van het lopende jaar en;
- dat er geen of onvoldoende compensatie beschikbaar is:
 - van Covid-19 gerelateerde steunfondsen, zoals van het Rijk of de provincie, die niet zijn toegevoegd aan de Covid-19 reserve of;
 - vanuit bestaande middelen binnen de begroting.

Hardheidsclausule

In het geval dat het toepassen van het afwegingskader leidt tot een onvoorzien nadelig effect kan het college gemotiveerd besluiten om van het afwegingskader af te wijken. Te denken valt aan een situatie waarbij noodsteun niet kan worden verleend aan een aanvrager vanwege het in dit document gestelde afwegingskader, maar waarbij steun verlenen om zwaarwegende redenen wel cruciaal wordt geacht. Vanzelfsprekend wordt terughoudend omgegaan met het inzetten van de hardheidsclausule en wordt de raad bij het toepassen ervan geïnformeerd.

Voeding van de reserve

Naast de onttrekkingen aan de reserve Covid-19 is er anderzijds binnen de gemeentelijke organisatie sprake van Covid-19 gerelateerde onderbesteding. Onderbesteding leidt niet automatisch tot dotatie aan de reserve Covid-19 maar valt vrij in de algemene reserve of wordt onderbouwd overgeheveld naar het volgend begrotingsjaar. Ontwikkelingen op de onderbestedingen worden meegenomen in de reguliere wijze van verantwoorden over Covid-19 gerelateerde afwijkingen. Voor de voeding van de reserve wordt periodiek de toereikendheid beoordeeld en desgewenst een voorstel aan de raad voorgelegd voor ophoging vanuit de algemene reserve.

Verantwoording en gebruik

Bij een aanvraag tot financiële ondersteuning als gevolg van Covid-19 worden de stappen uit de beslisboom doorlopen en de eventuele bijbehorende gegevens opgevraagd. In de argumentatie voor het toekennen van financiële ondersteuning wordt de beslisboom als onderbouwing naar het college toegevoegd. Nadat de stappen uit de beslisboom zijn doorlopen en er ondersteuning vanuit de reserve wenselijk is, maakt de gemeente afspraken met de aanvrager over de verantwoording van de verleende bijdrage. Omdat toekenning van de ondersteuning valt onder noodsteun als gevolg van de coronacrisis wordt er geen tegenprestatie vanuit de aanvrager verwacht. Wanneer achteraf steun niet nodig blijkt te zijn, vorderen we (te veel) ontvangen geld terug. Hetzelfde geldt als blijkt dat niet rechtmatig gebruik is gemaakt van de lokale steun.

Verantwoording door college

Zoals vastgesteld bij het instellen van de reserve legt het college over het verstrekken van ondersteuning uit de reserve Covid-19 en de wijze waarop het afwegingskader zijn toegepast, verantwoording af aan de raad via raadsinformatiebrieven, de tussenrapportage I en II (Turap I en II). Ook wordt zij geïnformeerd middels de impactanalyses. Op deze wijze is de raad ook al geïnformeerd over de financiële impact van de coronacrisis tot dusver en de hoogte van en onttrekkingen uit de reserve Covid-19. Deze manier van informeren levert tijdig de benodigde sturingsinformatie op. Om die reden wordt dit in het vervolg op dezelfde wijze toegepast.

In Turap I is door de raad vastgelegd dat als onderdeel van Turap II er wederom een geactualiseerde financiële impactanalyse wordt gepresenteerd. Op dat moment worden ook de compensatiegelden vanuit het Rijk meegenomen in de berekening van de (resterende) benodigde weerstandscapaciteit van de reserve Covid-19. Een voorstel om de reserve al dan niet aan te vullen wordt op die impactanalyse gebaseerd.

Beslisboom inzet Covid-19 reserve

Als er een hulpvraag binnenkomt gerelateerd aan corona, wordt onderstaande beslisboom doorlopen om tot een politiek, maatschappelijk verantwoorde afweging te komen. Het ambtelijk advies dat hieruit voortvloeit wordt uiteindelijk door het college beoordeeld.

	Beslisboomvragen	Toelichting
1.	Is de hulpvraag een gevolg van de coronapandemie?	Het directe doel van de reserve Covid-19 is om hulpvragen op te vangen die zijn ontstaan als gevolg van de coronacrisis. Hulp vanuit de reserve kan daarom alleen wanneer de hulpvrager dit kan aantonen.
2.	Valt de hulpvraag binnen vastgesteld beleid, of afspraken uit het coalitieakkoord, of de programmabegroting in het lopende jaar?	Door deze toets te doen krijgen wordt inzicht verkregen in of de aanvraag past bij de kaderstellende afspraken die de gemeente heeft gemaakt.
	→ Is het antwoord op de voorgaande vragen ‘ja’? Dan wordt de volgende stap uit de beslisboom doorlopen. Is het antwoord ‘nee’? Dan wordt er doorverwezen naar reguliere of andere regelingen.	

3.	Kan de hulpvraag worden opgelost door andere steunmaatregelen, bijvoorbeeld vanuit het Rijk of de provincie?	Vanuit Europa, het Rijk, de provincie en de (metropool)regio bestaan verschillende steunmaatregelen (onder meer: TOZO, NOW, Tegemoetkoming gemeenten Rijk). De gemeente kan de aanvrager wijzen op deze maatregelen.
	→ Is het antwoord op voorgaande vraag ‘nee’ of ‘onvoldoende’? Dan kan de gemeente de volgende stap in deze beslisboom zetten. Is het antwoord ‘ja’ dan verwijst de gemeente door naar de andere steunmaatregelen.	
4.	Heeft de aanvrager het eigen vermogen/draagkracht naar beoordeling voldoende benut om de hulpvraag zelf op te vangen?	Voordat de gemeente inspringt, moet in beeld worden gebracht hoe de aanvrager het eigen vermogen en draagkracht heeft gebruikt voor het opvangen van de hulpvraag. Om inzicht te krijgen in de verwachte netto schade van een organisatie als gevolg van de coronacrisis kan gebruik worden gemaakt van het basis formulier ‘schade inventarisatie Covid-19’ (bijlage 1). Op basis van de soort hulpvraag en bestaande afspraken kunnen er aanvullende gegevens worden opgevraagd (o.m. liquiditeitsbegroting, begroting exploitatie, jaarrekeningen afgelopen 2 jaar, inzicht in het eigen vermogen, etc.).
	→ Is het antwoord op de voorgaande vraag ‘ja’? Dan kan de gemeente op zoek gaan naar een oplossing door de beslisboom verder te doorlopen. Is het antwoord ‘nee’ dan kan de gemeente alleen de beslisboom verder doorlopen als er zwaarwegende redenen zijn waardoor het eigen vermogen niet eerst wordt aangesproken – bijvoorbeeld doordat het voortbestaan van de aanvrager dan wordt bedreigd.	
5.	Heeft de gemeente alternatieve vormen van ondersteuning uitgeput, anders dan een financiële impuls aan de exploitatie?	Naast directe financiële steun kan de gemeente een hulpvraag ook opvangen met andere vormen van steun. Afhankelijk van de hulpvraag kan daarbij worden gedacht aan mogelijkheden op basis van bestaande contracten, lopende subsidiebeschikkingen of andere afspraken, waaronder: uitstel van het betalen van belasting en/of huur, subsidievoorschot, priorisering in de dienstverlening of uitstel van dienstverlening. Daarbij verdient het instrument met de laagst financiële impact de voorkeur.
	→ Is het antwoord op voorgaande vraag ‘ja’? Dan kan de gemeente een financiële oplossing onderzoeken.	
6.	Is de gemeentelijke financiële steun uit de bestaande begrotingsprogramma’s te dekken?	De kosten voor hulpvragen en de lokale maatregelen worden allereerst zo mogelijk opgevangen binnen de desbetreffende begrotingsprogramma’s. Dit doen wij door in betreffende bestuurlijke voorstellen de volgende zinsnede als besispunt op te nemen: <i>“De Covid-19 gerelateerde kosten in eerste instantie te dekken vanuit Programma X: "naam programma", taakveld X.X "naam taakveld" van de programmabegroting 202X. Als aan het eind van het jaar blijkt dat dit budget is overschreden, dan kan afhankelijk van het jaarresultaat en stand van de reserve gekozen worden om deze alsnog te dekken uit de reserve Covid-19.”</i> Voor behoud van inzichtelijkheid op de Covid-19 gerelateerde kosten waar dekking voor is in de reguliere begroting, wordt gebruik gemaakt van de daarvoor ingerichte administratie.
	→ Is het antwoord op voorgaande vraag ‘nee’ of ‘onvoldoende’? Dan zet de gemeente de volgende stap in deze beslisboom.	

7.	Is de gevraagde bijdrage incidenteel ¹ ?	De reserve Covid-19 is bestemd voor incidentele hulpvragen. Indien er structurele ondersteuning nodig is die de gemeente meent te moeten verlenen, dan dient deze gedekt te worden binnen de reguliere begroting.
8.	Doorstaat de vorm van hulp de juridische staatssteuntoets?	De steun vanuit de overheid moet passen binnen de kaderregeling om bedrijven met aanzienlijke omzetverliezen te ondersteunen. Vanwege de coronacrisis heeft de Europese Commissie hiervoor de staatssteunregelgeving versoepeld om het mogelijk te maken bedrijven te ondersteunen in de vaste lasten van bedrijven met aanzienlijke omzetverliezen als gevolg van de coronacrisis (van meer dan 30% t.o.v. dezelfde periode in 2019 en maximaal € 3 miljoen per onderneming).
	→ Is het antwoord op voorgaande vragen ‘ja’? Dan kan er gebruikgemaakt worden van de reserve Covid-19 en wordt er een overeenkomst gesloten over de volgende zaken.	
a.	Maak afspraken over de verantwoordingsplichten en sluit daarbij zoveel mogelijk aan bij de vastgestelde kaders; zoals geldend beleid (o.m. de Algemene Subsidieverordening, Financiële Verordening, etc.), gemaakte afspraken en contracten. De wijze waarop verantwoording wordt afgelegd, wordt getoetst door de gemeente Hilversum.	- De hulpvrager verklaart vooraf schriftelijk welke inspanningen hij levert om de bijdrage incidenteel te houden en niet structureel te laten worden; - De hulpvrager verklaart vooraf schriftelijk op welke manier en op welk(e) moment(en) zij verantwoording aflegt voor de verleende bijdrage.

Burgemeester en wethouders van Hilversum,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

D. Emmer

P.I. Broertjes

Bijlage

1. Schadeformulier Covid-19
2. Visualisatie beslisboom inzet reserve Covid-19
3. Raadsvoorstel “Instellen reserve ‘Covid-19’”

¹ Een incidentele hulpvraag betreft een hulpvraag over een vooraf gespecificeerde periode. Hierin wordt de lijn gevolgd van de steunmaatregelen van het rijk. Een hulpvraag wordt structureel wanneer dit blijvende gevolgen heeft voor de gemeentelijke begroting.