

zaaknummer: 610754
afdelingsnaam: IA-JIS
steller: Manuela Lageweg / Rosalie Heuft
telefoonnummer 035 629 2410 / 035 6292720
onderwerp: Algemene Subsidieverordening

Voorstel

1. De Algemene Subsidieverordening 2021 vast te stellen.

Samenvatting

De algemene regels voor het indienen van en het beslissen op een subsidieaanvraag worden in één Algemene subsidieverordening 2021 opgenomen. Dit onderwerp is in twee eerdere commissievergaderingen geagendeerd geweest, maar dit heeft nog niet tot besluitvorming geleid. Daarom treft u bijgaand een voorstel met nadere informatie. Doel is te komen tot vaststelling van een nieuwe ASV en het intrekken van de Algemene subsidieverordening 2011. Het college van B&W zal de Subsidieregeling gemeente Hilversum 2017 eveneens intrekken.

Inleiding

Op 11 maart 2020 is de Algemene Subsidie Verordening (ASV) geagendeerd voor bespreking in de raadscommissie Economie en Bestuur.

In de aanloop naar deze raadscommissie is tijdens een ‘technische bijeenkomst’ op 5 februari 2020 een presentatie aan de raad gegeven, getiteld: “de wereld van subsidies binnen gemeente Hilversum”.

Tijdens die bijeenkomst is er aandacht besteed aan de vernieuwde financiële verordening die per 2018 geldt, omdat dit een belangrijk uitgangspunt is voor het subsidiebeleid. Ook is uitleg gegeven over het onderscheid in basis- en programmasubsidies, het realiseren van snellere besluitvorming en het werken met een integrale beoordeling. De rollen binnen het subsidieproces zijn toegelicht en er is gesproken over de te realiseren verbeteringen binnen het subsidieproces. Deze verbeteringen zijn vanuit zes assen ingestoken:

- Teams: duidelijkheid over verantwoordelijkheden, rollen en taken en het realiseren van een scheiding tussen proces en inhoud
- Fundament: aanpassen verordening, regeling en mandaatbesluit
- Proces en controle: optimaliseren van het proces en inrichten interne controle
- Adviesorganen: evaluatie subsidiekamers
- Basisinfrastructuur: vaststellen basisinfrastructuur
- Financiën: ontwikkelen sturingsinformatie en uniforme vastlegging in Key2Financiën

Op 11 maart is uitgebreid gesproken over allerlei onderwerpen die verband houden met subsidieverstrekking. Na die commissievergadering is er veel uitgezocht en ook zijn er aanpassingen gedaan in het subsidieproces. Dat heeft echter niet geleid tot een aanpassing van de concept-ASV.

De concept-ASV is vervolgens inhoudelijk ongewijzigd geagendeerd voor de commissievergadering op 17 september 2020, voorzien van een beperkt aangepast voorstel. Tijdens deze vergadering is het stuk niet besproken, maar door middel van een ordevoorstel van de agenda gehaald. Er bestonden nog veel vragen die de raadsleden niet beantwoord zagen. Uitleg over hoe er met de diverse opmerkingen en toezeggingen uit de vergadering van 11 maart is omgegaan ontbrak. Om die reden treft u hierbij een uitgebreid voorstel

aan, waarmee we u ook willen informeren over de verschillende onderdelen van het subsidieproces en de ASV. Daarnaast hebben we enkele aanpassingen in de voorgestelde ASV opgenomen.

Probleemstelling/doel

De Algemene Subsidieverordening 2011 dateert uit 2011 en bevat regels voor het indienen van en beslissen op subsidieaanvragen. Ook de Subsidieregeling gemeente Hilversum 2017 bevat regels voor het indienen van en beslissen op subsidieaanvragen. De subsidieregeling is door het college vastgesteld. Om zo min mogelijk verschillende verordeningen/regelingen te hebben, is het wenselijk om deze twee regelingen samen te voegen tot één Algemene Subsidieverordening die nu voorligt. Deze nieuwe verordening sluit grotendeels aan op de modelverordening van de VNG.

Hoe werkt subsidieverstrekking in Hilversum? - Kaderstelling

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Wanneer gemeenten subsidies willen verstrekken zijn zij gebonden aan titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht ([Titel 4.2 Awb](#)). Deze titel bevat bepalingen die gelden voor alle subsidies die worden verstrekt. Ook bevat de titel een definitie van wat onder subsidie wordt verstaan en bepaalt het dat een bestuursorgaan slechts subsidies kan verstrekken op grond van een wettelijk voorschrift. Onder een wettelijk voorschrift wordt een verordening verstaan.

Algemene subsidieverordening (ASV)

Om die reden is het nodig een subsidieverordening vast te stellen. Het vaststellen van een subsidieverordening is op grond van de Gemeentewet een bevoegdheid van de raad.

Het doel van een ASV is een algemeen kader te geven voor alle subsidieverstrekkings, in aanvulling op titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat betekent dat er vooral procedurele aspecten van subsidieverstrekking geregeld worden en dat we met de ASV een zo helder mogelijk kader met zo min mogelijk regels willen vaststellen.

Dat betekent ook dat inhoudelijke kaders en criteria om in aanmerking te komen voor subsidies niet te vinden zijn in de ASV, maar in beleidsnota's eventueel aangevuld met nadere regels.

Wat de inhoudelijke kaders en criteria zijn, kan namelijk per beleidsdomein verschillen. Uitgangspunt van de ASV is hoe dan ook dat iedereen die dat wil een subsidie kan en mag aanvragen. Er worden geen drempels vooraf opgeworpen. Daarbij geldt uiteraard wel dat het moet gaan om subsidies voor activiteiten die gericht zijn op de gemeente of haar ingezetenen.

Inhoudelijke beleidskaders en budgetten

Het vaststellen van beleidskaders inclusief de daarbij behorende budgetten behoort eveneens tot de bevoegdheden van de raad. Voorbeelden van beleidskaders zijn "Metrum, kunst- en cultuurbeleid Hilversum 2015-2020", de transformatie-agenda Wmo-Welzijn 2019-2020 en de Visie & Agenda Jeugd 2019-2021. Subsidieaanvragen worden inhoudelijk getoetst aan de doelen en criteria uit de betreffende beleidskaders.

Met ingang van 2018 (vernieuwde financiële verordening) stelt de raad de budgetten in de programmabegroting vast op programmaniveau. Het begroten op programmaniveau heeft tot gevolg dat er flexibiliteit binnen de budgetten bestaat op uitvoeringsniveau, waardoor het college de vrijheid krijgt te kiezen welk instrument het meest geschikt is om de gemeentelijke doelen en ambities te realiseren. Eén van die instrumenten is de mogelijkheid om subsidies te verstrekken.

Soorten subsidies

In de eerdere versie van de ASV die aan u is voorgelegd stelden we voor het aantal soorten subsidies uit te breiden van twee naar vier. Voortschrijdend inzicht leidt ertoe dat we uiteindelijk voorstellen het aantal subsidiesoorten te houden op twee. De vormen basis- en programmasubsidies zijn voldoende om invulling te geven aan de uitvoering van gemeentelijke doelstellingen. Daar waar er incidentele aanvragen binnen komen die toch voor subsidie in aanmerking komen, kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid tot het verlenen van incidentele subsidies (die reeds is geregeld in de Awb), aangevuld met een artikel in de ASV: 'het college kan beslissen over gevallen waarin de ASV niet voorziet'. Op die manier wordt

duidelijk dat het hier gaat om uitzonderingsgevallen. Uitgangspunt blijft subsidies in de vorm van basis- of programmasubsidies te verstrekken.

Good Governance

Veel is gesproken over good governance en het belang daarvan. Een gemeentelijke visie op samenwerking is in ontwikkeling en loopt via een separaat besluitvormingstraject. Hoewel de visie op samenwerking nog in ontwikkeling is, stellen we voor het belang dat we hechten aan good governance en een gezonde bedrijfsvoering bij subsidieverstrekking vorm te geven door het opnemen van twee extra weigeringsgronden in de ASV 2021:

- Art. 8 lid 3h: *“de subsidie kan worden geweigerd indien de financiële continuïteit of de continuïteit van de bedrijfsvoering van de aanvrager onzeker is”.*
- Art. 8 lid 3i: *“de subsidie kan worden geweigerd indien de structuur en de bedrijfsvoering aantoonbare twijfels geven over een goed bestuur, danwel indien er sprake is van belangenverstrengeling.”*

Grenzen stellen aan inkomens van bestuurders door bijvoorbeeld het koppelen van de hoogte van een subsidie aan de normen uit de Wet Normering Topinkomens (zogenoemde WNT normen), mag niet. Sinds 2017 hanteert de Raad van State op dit punt een strenge toetsing bij subsidieverstrekking: de bevoegdheid om subsidies te verstrekken mag niet worden gebruikt voor een ander doel. Dit houdt in dat er via een subsidieverordening geen verkapte vorm van inkomenspolitiek gedreven mag worden. De VNG heeft om die reden het artikel over de WNT geschrapt uit de modelverordening (bijlage 1).

Good governance is een aspect dat daarnaast ook beleidsterrein afhankelijk wordt meegewogen bij de beoordeling van subsidieaanvragen. Bij aanvragen op het gebied van cultuur wordt bijvoorbeeld gevraagd of organisaties voldoen aan de code cultural governance. Dit criterium is vervolgens nader uitgewerkt in de Subsidiecriteria Kunst en Cultuur Hilversum 2016-2020. Dat is ook de plek voor beleidsterreinafhankelijke criteria.

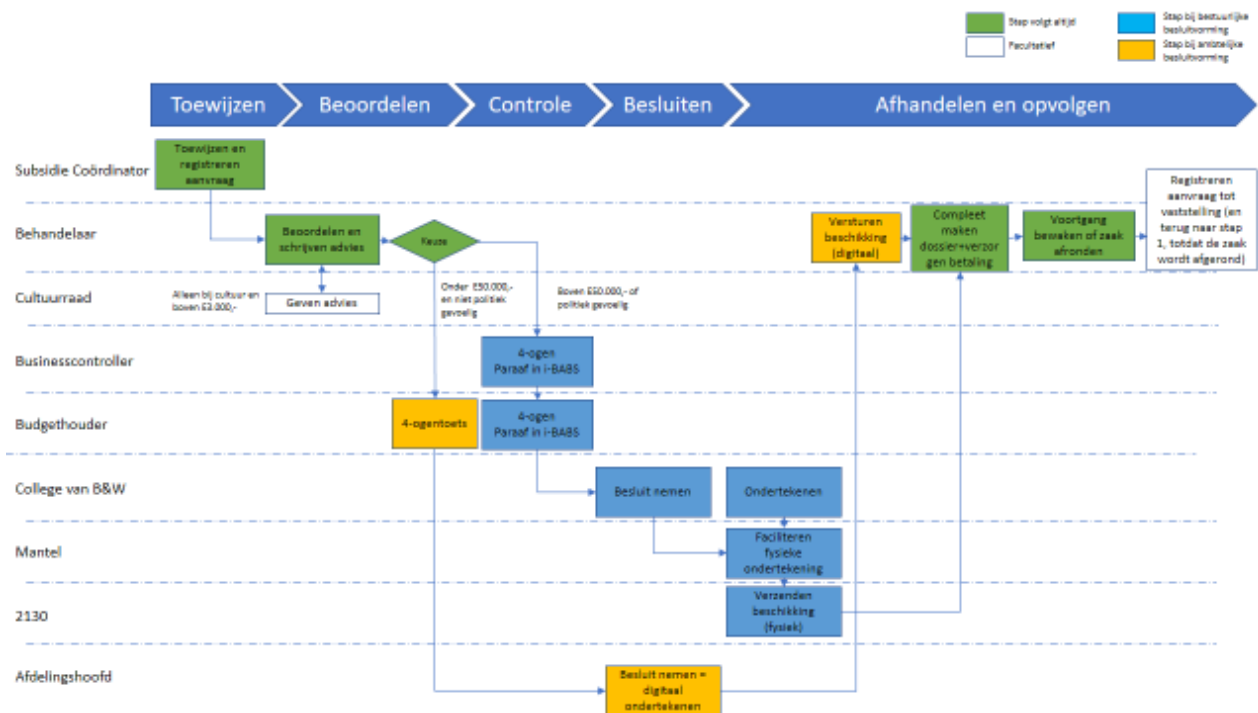
Hoe werkt subsidieverstrekking in Hilversum? – Uitvoering

Subsidieproces

Subsidieaanvragen komen binnen via een e-formulier en worden door de subsidiecoördinator toegewezen aan de betreffende inhoudelijke behandelaar. Aanvragen worden getoetst op volledigheid en vervolgens inhoudelijk getoetst aan de ASV en de betreffende inhoudelijke beleidskaders. Op basis van die toets wordt een advies geschreven voor ofwel het college ofwel het afdelingshoofd.

Met ingang van september 2020 is het mandaatbesluit aangepast en hebben wethouders geen zelfstandige beslisbevoegdheid meer bij subsidieverstrekking. Tot 50.000 euro mag het afdelingshoofd besluiten op subsidieaanvragen nemen, mits deze niet politiek gevoelig zijn. Alle subsidies van 50.000 euro en groter en/of politiek gevoelige aanvragen worden door het college besloten.

Op alle besluiten vindt een 4-ogen toets plaats en het hele proces wordt digitaal vastgelegd. Dat betekent ook dat elke aanvraag een aparte zaak krijg in het zaakstelsel. Per zaak is iedere handeling binnen de betreffende subsidiezaak digitaal terug te zien door middel van een zogeheten audit trail.



Nadere regels

Het college is bevoegd tot het vaststellen van nadere regels ter uitvoering van de algemene subsidieverordening. Binnen de huidige ASV 2011 en subsidieregeling 2017 bestaat die bevoegdheid ook al. Door middel van nadere regels kan het college per beleidsterrein of doel subsidiabele activiteiten, criteria en doelgroepen formuleren die in aanmerking kunnen komen voor subsidie. Voorbeelden van nadere regels zijn: Subsidiecriteria Kunst en Cultuur 2016-2020 en Nadere regels subsidie peuterspeelzaalwerk en VVE Hilversum 2019. Ook bij het formuleren van nadere regels geldt overigens dat deze binnen de door de raad vastgestelde kaders worden opgesteld. Inmiddels is aan u toegezegd dat de raad geïnformeerd wordt over nieuwe nadere regels.

Subsidieplafond

Het begroten op programmaniveau betekent dat er in de begroting geen subsidieplafonds terug te vinden zijn. Immers: het instellen van subsidieplafonds doorkruist de gewenste flexibiliteit in de uitvoering. Tegelijkertijd kan het op uitvoeringsniveau toch wenselijk zijn in sommige gevallen wel een subsidieplafond vast te stellen.

Voor die gevallen creëert de nieuwe ASV 2021 in elk geval de bevoegdheid om zo'n plafond in te stellen, zodat er gebruik van kan worden gemaakt. In de huidige ASV 2011 bestaat die bevoegdheid niet. Het instellen van een subsidieplafond wordt in de ASV 2021 een collegebevoegdheid. Een dergelijk plafond kan uiteraard alleen ingesteld worden binnen een door de raad vastgesteld budgettair kader. Daarbij geldt dat het plafond, alsmede de wijze waarop het beschikbare geld wordt verdeeld, voor aanvang van het tijdvak waarvoor het geldt moet worden vastgesteld en gepubliceerd.

Die bevoegdheid past het beste bij het college, omdat het om beheersing en sturing op uitvoeringsniveau gaat. Een voorbeeld betreft projectsubsidies waarbij verwacht wordt dat er meer aanvragers zijn dan dat er budget beschikbaar is. In die gevallen kan het wenselijk zijn af te wijzen op een financiële weigeringsgrond en dan is het gebruik maken van een subsidieplafond de meest voor de hand liggende optie. Afwijzen op de grond 'de subsidie wordt eveneens geweigerd indien de hiervoor benodigde gelden niet in de gemeentebegroting zijn opgenomen' (art. 8 lid 2 ASV 2021), is alleen mogelijk wanneer het totale programma budget wordt overschreden, omdat in de gemeentebegroting bedragen op programmaniveau staan.

Hardheidsclausule

In de nieuwe ASV 2021 is een hardheidsclausule opgenomen, net zoals dat is gebeurd in sommige nadere regels / subsidieregelingen. Reden daarvoor is dat het college de vrijheid krijgt om af te wijken van de vooraf gestelde regels als er door toepassing van die regels een onvoorzien en onredelijk besluit genomen zou moeten worden. Een besluit kan zowel door het volgen van procedurele als door het volgen van inhoudelijke regels onvoorzien en onredelijk uitpakken. Wanneer dit het geval is, is ter beoordeling aan het college.

Transparantie

Ook de vraag: wie krijgt wel en wie krijgt geen subsidie is gesteld tijdens de commissievergadering in maart. Het antwoord daarop luidt: Dit is niet vooraf vastgelegd. Dat is ook niet mogelijk: Het staat iedereen vrij een subsidieaanvraag in te dienen. Alle aanvragen worden getoetst aan de geldende beleidskaders, de beschikbare budgetten en uiteraard de regels op het gebied van subsidieverstrekking. Om inzicht te geven in de verstrekte subsidies leveren we jaarlijks bij de jaarrekening een lijst met alle subsidies die in dat betreffende boekjaar zijn verstrekt.

Burgerparticipatie

Met de afschaffing van de subsidiekamers per mei 2020 is ook de directe betrokkenheid van burgers bij subsidieverstrekking verdwenen. De subsidiekamers bleken in hun opzet niet efficiënt en effectief te zijn. Wij hebben u daarover geïnformeerd middels een raadsinformatiebrief in maart 2020 ([Raadsinformatiebrief evaluatie subsidiekamers en cultuurraad](#)). Momenteel wordt consultatie bij burgers en/of organisaties georganiseerd bij de totstandkoming van nieuw beleid. Dat levert meer op en daarbij is toetsing vooraf ook effectiever en draagt het bij aan een groter draagvlak voor nieuw beleid.

Meerjarige subsidies & convenanten

Zowel binnen de huidige ASV 2011 als de voorgestelde nieuwe ASV 2021 bestaat de mogelijkheid om meerjarige subsidies te verstrekken. Dat betekent dat er geen juridische belemmeringen bestaan om van deze vorm gebruik te maken. Of en hoe hier invulling aan wordt gegeven, betreft een uitvoeringstaak. Die bevoegdheid is daarom belegd bij het college. Uit de evaluatie van de cultuurraad kwam als één van de aanbevelingen naar voren te gaan werken met meerjarige subsidieafspraken. Meerjarige subsidieafspraken leiden tot een vermindering van administratieve lasten en geven aanvragers voor een langere periode meer financiële duidelijkheid.

Op dit moment worden er geen meerjarige subsidies verstrekt en moeten instellingen elk jaar een nieuwe aanvraag indienen. Wel worden er met sommige instellingen convenanten gesloten waarin meerjarige afspraken en intenties worden opgenomen. Een voorbeeld daarvan zijn convenanten tussen de gemeente en culturele organisaties die tot de basisinfrastructuur van Hilversum worden gerekend. Belangrijkste reden voor deze convenanten is om enige continuïteit in bedrijfsvoering te garanderen voor de betreffende gesubsidieerde organisaties.

Egalisatiereserve en overige reserves

In de commissievergadering van 11 maart is verder gesproken over de mogelijkheid tot het vormen van egalisatiereserves bij gesubsidieerde organisaties.

De Awb biedt in artikel 4:72 de mogelijkheid toestemming te verlenen tot het vormen van een egalisatiereserve. Dit kan “bij wettelijk voorschrift (lees: ASV) of bij subsidieverlening (lees: beschikking)”. Wij hebben ervoor gekozen het niet op te nemen in de ASV 2021, omdat het in de verleningsbeschikking geregeld kan worden op grond van de Awb. Verzoeken van gesubsidieerde organisaties over het vormen van een specifieke reserve worden getoetst aan de hand van de beleidsregel reserves en voorzieningen gesubsidieerde instellingen 2011 (zie bijlage 2). Eventuele toestemming voor het vormen van een reserve wordt dan vastgelegd in de beschikking aan de betreffende gesubsidieerde organisatie.

Subsidie informatiemap

Tijdens de commissievergadering van 11 maart is ook het “Uitvoeringskader subsidieverstrekking van de gemeente Utrecht” ter sprake gekomen. Dit betreft een intern document voor medewerkers dat stuurt op een uniforme en consistente werkwijze bij subsidieverstrekking. Feitelijk zijn het werkinstructies die voortvloeien uit de ASV. Met deze werkinstructies wordt nadere invulling gegeven aan de algemene regels uit de subsidieverordening. In Hilversum zijn werkinstructies te vinden in de ‘subsidie

informatiemap' die te raadplegen is voor iedereen die met subsidies werkt. Na vaststelling van de ASV 2021 gaan we aan de slag met werkinstructies in een handboek subsidies, dat ook via intranet te raadplegen moet worden.

Argumenten

1.1 De algemene subsidieregels moeten geactualiseerd worden om beter aan te sluiten bij de praktijk. Daarbij ligt het voor de hand om aansluiting te zoeken bij de modelverordening van de VNG. Deze is grotendeels overgenomen in de voorgestelde Algemene Subsidieverordening 2021.

1.2 Het is logisch om de algemene subsidieregels in één algemene verordening op te nemen, in plaats van in een Verordening en een afzonderlijke regeling, zoals nu het geval is. Voor instellingen is het makkelijker om maar één document te hoeven raadplegen waarin de algemene regels staan voor het indienen van een subsidieaanvraag.

1.3 De inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de huidige subsidieverordening en subsidieregeling zijn beperkt.

- De weigeringsgronden worden gedeeltelijk kan-bepalingen, in plaats van dwingend. Het dwingendrechtelijke karakter van de afwijzingsgronden leidt in de praktijk soms tot onwenselijke situaties waarin het college een subsidie wil verlenen, maar dit niet kan. In het geval van een kan-bepaling kan een subsidie alsnog worden geweigerd op de gronden genoemd in artikel 8, derde lid, maar dit moet meer gemotiveerd worden.
- Er worden twee extra weigeringsgronden opgenomen in het kader van good governance.
- De bevoegdheid tot het vaststellen van een subsidieplafond binnen de door de raad vastgestelde programmabudgetten wordt gecreëerd.
- De indieningstermijnen wijzigen ten opzichte van de huidige regels. De huidige kwartaalbenadering wordt flexibeler. In plaats van 4 beslismomenten per jaar (voor programmasubsidies) kunnen aanvragers op grond van de nieuwe verordening het hele jaar door subsidie aanvragen, mits ze de indieningstermijn van 13 weken voordat de gesubsidieerde activiteiten aanvangen in acht nemen.
- Subsidies tot € 10.000 kunnen onder de nieuwe ASV direct worden vastgesteld. Dat draagt bij aan lagere verantwoordingslasten (zowel aan de kant van aanvragers als aan de kant van de gemeente). De lijn wordt dat subsidies tot € 10.000,- bij verlening direct worden vastgesteld. Gedacht moet worden aan kleine sportsubsidies voor jaarlijks terugkerende activiteiten. De ASV biedt ook de ruimte om af te wijken van het direct vaststellen, bijvoorbeeld in het geval er aan een instelling voor het eerst een subsidie wordt verleend of als naar aanleiding van een vorige subsidie verantwoording toch noodzakelijk wordt geacht.

Financiën, middelen & capaciteit

De actualisering van deze verordening zorgt niet voor wijzigingen in de financiën, middelen en capaciteit.

Uitvoering

De Algemene Subsidieverordening 2011 komt te vervallen bij vaststelling van de Algemene Subsidieverordening 2021. De nieuwe verordening zal worden gepubliceerd op de website van de gemeente Hilversum. Het college trekt de Subsidieregeling gemeente Hilversum 2017 na vaststelling van de Algemene Subsidieverordening 2021 in. De werkinstructies voor medewerkers worden geactualiseerd na vaststelling van de ASV 2021.

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

D. Emmer

P.I. Broertjes

Bijlage(n)

Concept Raadsbesluit Algemene Subsidieverordening 2021

1. Modelverordening VNG 2013 (inclusief aanpassingen 2019)
2. Beleidsregel met betrekking tot reserves en voorzieningen gesubsidieerde instellingen 2011