

# **Beleidskader voor subsidie**

*Gemeente Gorinchem, 2020*

CONCEPT

# 1. Inleiding

Onze rol als gemeente verandert. We zijn steeds meer facilitator en regisseur van de participatiesamenleving. Hierin werken we samen met burgers en organisaties om samen een leefbare, prettige samenleving te realiseren waarin iedereen mee kan doen. Samen maken we de stad!

Subsidie is één van de instrumenten om met elkaar een leefbare samenleving met toegankelijke voorzieningen voor iedereen te realiseren.

Het subsidiestelsel van de gemeente Gorinchem bestaat uit:

- het beleidskader subsidies;
- de subsidieverordening;
- nadere regels voor specifieke voorzieningen/activiteiten.

Het beleidskader en de subsidie verordening behoren tot de kaderstellende bevoegdheid van de raad. De nadere regels voor de uitvoeringspraktijk zijn een collegebevoegdheid. Als er technische bijstellingen plaatsvinden, worden deze voorgelegd aan het college.

In dit kader, het beleidskader subsidies, zijn de kaders opgenomen voor het verlenen en vaststellen van alle subsidies in de gemeente Gorinchem vanaf 2021.

Dit beleidskader borgt dat:

1. het verstrekken van subsidie afgestemd is op het gemeentelijk beleid en de beleidsdoelen;
2. het beleid met betrekking tot de subsidiesystematiek afgestemd is op de regelgeving;
3. het helder is voor alle partijen wat het technisch en financieel kader is voor subsidie.

Deze nota gaat uit van de uitgangspunten: verhoging van de dienstverlening aan instellingen en burgers, participatie van de stad, transparante overheid, werken op basis van vertrouwen, verminderen van de administratieve last en regeldruk en efficiënt en effectief organiseren.

## 2. Subsidie afgestemd op gemeentelijk beleid en beleidsdoelen

In de gemeente Gorinchem zijn veel verenigingen, (vrijwilligers)organisaties en andere instellingen. Zij leveren een maatschappelijke bijdrage in onze gemeente. De gemeente beoogt samen met de stad beleidsdoelen te realiseren.

Met subsidies geeft de gemeente sturing aan het bereiken van gemeentelijke ambities en doelen. Dit kan door inwoners, vrijwilligersorganisaties en instellingen in staat te stellen om binnen het beleid passende activiteiten te realiseren. De gemeente doet via het verstrekken van subsidie een beroep op vrijwilligers en professionals en op de betrokkenheid, creativiteit en innovatiekracht van de maatschappelijke partners, bedrijven en burgers bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Verenigingen, (vrijwilligers)organisaties en instellingen kunnen subsidie van de gemeenten ontvangen als zij een – naar het oordeel van het college – belangrijke bijdrage leveren aan de verwezenlijking van beleidsdoelen, die zonder subsidie niet of niet geheel gerealiseerd kunnen worden.

Subsidies zijn een instrument om doelen te realiseren en hebben een sterke verbinding met wat er gebeurt in de samenleving. De snel veranderende maatschappij vraagt een dynamische overheid die met subsidies regie kan voeren, waarbij rekening gehouden kan worden met trends en ontwikkelingen.

De gemeente Gorinchem verstrekt jaarlijks voor ruim 6 miljoen euro aan subsidies. Met het verstrekken van subsidies is zowel een groot maatschappelijk als financieel belang gemoeid. De maatschappelijke effecten zijn vertaald in beleid en beleidsdoelstellingen, die in het coalitieprogramma, de programmabegroting en de beleidsnota's staan.

### 3. Juridische grondslag subsidiesystematiek

De Algemene wet bestuursrecht bepaalt grotendeels het wettelijk kader van het subsidiebeleid. Daarnaast kan de raad specifieke uitgangspunten meegeven voor het subsidiebeleid.

#### Definitie van het begrip subsidie

Voor subsidieverlening is altijd een grondslag nodig. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) definieert in artikel 4:21 het begrip subsidie als volgt:

Onder subsidie wordt verstaan: de 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 of diensten.

We handhaven de termen jaarlijkse en eenmalige subsidies zodat er voor de verschillende typen subsidies eigen aanvraag- en beslistermijnen kunnen worden voorgeschreven.

#### Algemene Subsidieverordening (ASV)

Artikel 4:23 van de Awb stelt dat een bestuursorgaan alleen subsidie mag verstrekken op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. De ASV is een kaderregeling voor het subsidieproces, die voor alle subsidies van een gemeente toepasbaar is. Hierin zijn onder andere de subsidiesoorten, weigeringsgronden, aanvraagtermijnen en voorwaarden voor verantwoording benoemd. De ASV in combinatie met een nadere regeling voor bepaalde activiteiten vormt samen een wettelijk voorschrift op basis waarvan subsidies worden verstrekt.

#### Nadere regels

Het coalitieprogramma en de beleidsnota's, die vastgesteld zijn in de raad, vormen de basis voor de nadere regels. De nadere regels zijn het toetsingskader bij de beoordeling van de beleidsdoelen. Deze worden in navolging van de ASV geactualiseerd. Om dynamisch te kunnen reageren op ontwikkelingen kan, wanneer er geen beleidsnota of visie is, begonnen worden met een nadere regel. Wanneer er een visie wordt vastgesteld, moet de nadere regel hierop vervolgens worden vastgesteld. Als er geen nadere regel is, is er in principe geen grond voor het verstrekken van subsidie. Het college heeft de bevoegdheid om in nadere regels de te subsidiëren activiteiten te bepalen. Voor zover het college iets wenst te regelen met betrekking tot de doelgroepen die voor subsidie in aanmerking komen, de berekening van de subsidie en de wijze van uitbetalen, zal dit eveneens in de nadere regels worden opgenomen.

Nadere regels moeten voldoen aan de volgende voorwaarden:

- er moet een duidelijk doel in zijn aangegeven, dat verbonden is aan de visie/nota/coalitieprogramma waaruit ze voortvloeit;
- er moet onderscheid tussen subsidies voor instellingen en particulieren worden gemaakt.

#### Subsidie of inkoop

Bij inkoop is er sprake van een directe levering van goederen of diensten aan de gemeente. Indien de gemeente invloed wil uitoefenen op de geleverde prestatie of dienst, maar deze niet direct aan de gemeente gericht is, kan een subsidie een goed instrument zijn om hier vorm en inhoud aan te geven. De keuze tussen subsidie of inkoop is niet altijd even duidelijk te maken. Uitgangspunt voor de keuze van subsidie is vaak de publieke taak van de gemeente. Richtinggevend bij de keuze tussen subsidie en inkoop is de handreiking Overheidsopdracht en subsidie van de VNG. Dit betekent dat de aard van de rechtsverhouding concreet moet worden vastgesteld en per aanvraag moeten worden

bekeken. De gemeente toetst per aanvraag in hoeverre de opdracht dicht tegen een inkoopopdracht aanzit en of er mogelijke risico's zijn met oog op de wet Markt en Overheid. De contractmanager vanuit de gemeente ziet er op toe dat de wederzijdse verplichten worden nagekomen.

## **4. Het technisch en financieel kader**

De gemeenteraad stelt jaarlijks via de begroting, het subsidieprogramma en de subsidieplafonds vast. Het college stelt met inachtneming van het coalitieprogramma en de beleidsnota's, de beleidsregels en beleidsdoelen rond subsidie vast en is verantwoordelijk voor de uitvoering. De raad heeft via het subsidieregister inzicht over de toekenning van de subsidie.

### **4.1 Technisch kader voor subsidie**

Bij het wel of niet toekennen van subsidie, worden aanvragen gewogen aan onderstaande kaders. Afhankelijk van de financiële categorieën als beschreven in paragraaf 4.2, kunnen onderstaande kaders zwaarder of lichter wegen. Dit wordt in de nadere regels aangegeven.

#### **Doeltreffend**

De gemeente behaalt met de subsidie ook daadwerkelijk de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid. De verstrekte subsidies dienen herleidbaar te zijn aan de beleidsdoelen van de gemeente. Hierbij is nodig dat de gemeentelijke beleidsdoelen en de beoogde resultaten helder, concreet en actueel zijn. Organisaties zijn zelf verantwoordelijk om aan te geven hoe zij doeltreffend werken.

#### **Doelmatig**

De gemeente realiseert bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen. Er wordt daarbij uitgegaan van de eigen kracht van inwoners, organisaties en instellingen. Eigen verantwoordelijkheid vertaalt zich ook in zelf organiserend vermogen en eigen inzet. Bij subsidieverstreking let de gemeente daarom mede op de mogelijkheden die aanvragers hebben benut om andere middelen te verkrijgen dan de gemeentelijke subsidie. Dit vraagt flexibiliteit, waarbij maatwerk mogelijk is. Organisaties zijn zelf verantwoordelijk om aan te geven hoe zij doelmatig werken.

#### **Rechtmatig**

Het verlenen van subsidie dient rechtmatig plaats te vinden. Om de rechtmatigheid vast te stellen dient de gemeente te toetsen of er bij het verlenen van subsidie gehandeld is in overeenstemming met bestaande wettelijke kaders zoals de Awb en de van toepassing zijnde verordening(en) en regelgeving. Behalve het vaststellen van de rechtmatigheid moet ook worden vastgesteld of de subsidie doelmatig is verstrekt.

#### **Eigen bijdragen**

Er wordt altijd een aantoonbare financiële bijdrage of inzet gevraagd van de organisatie zelf en er wordt altijd een link gelegd naar het subsidieplafond, zoals aangegeven in de begroting van de gemeente. Subsidies zijn een middel om een vooraf benoemd maatschappelijk effect te bereiken en geen structurele aanvulling op het exploitatietekort. Waar dat mogelijk en wenselijk is, kan de gemeente meerjarige subsidiërelaties aangaan, met vooraf heldere afspraken over een periodieke herijking van die afspraken als gevolg van voortschrijdend inzicht. In een dynamische omgeving zullen we flexibel acteren als behoeften veranderen.

#### **Aantoonbare toegevoegde waarde**

De gemeente verleent geen subsidie als de markt voldoende voorziet in de behoefte van de inwoners (bv. sportschool, bioscoop of horeca). De toegevoegde waarde van de activiteit zal duidelijk aantoonbaar moeten zijn. Er wordt dus geen subsidie verleend aan commerciële activiteiten.

### **Transparant**

Hoe met individuele subsidieaanvragen wordt omgegaan (toekennen, afwijzen van subsidies, bepalen van de hoogte van de subsidies, mandaat) moet uitlegbaar zijn. Het gemeentelijk werkproces moet transparant, efficiënt en openbaar zijn. De kosten en opbrengsten moeten ook transparant zijn.

### **Toegankelijk en dienstverlenend**

Voor particulieren die willen bijdragen aan een maatschappelijk doel, moeten kleine subsidieaanvragen mogelijk zijn. Dit wordt gefaciliteerd met eenvoudige regels, zodat dit voor iedereen bereikbaar en aantrekkelijk is.

### **Zichtbaar effect**

Al aan de voorkant moet duidelijk zijn welke concrete activiteiten door middel van subsidie worden gerealiseerd. Met vooraf duidelijke regels wordt terugkoppeling gegeven aan deze activiteiten. De aard van de terugkoppeling (foto, persbericht, evaluatie, notitie etc.) is passend bij de aangevraagde subsidie. Inwoners die eigen initiatieven hebben, kunnen op weg geholpen worden bij de uitvoering ervan. Het is aan de gesubsidieerde organisatie om duidelijk te maken hoe de prestaties en activiteiten bijdragen aan de realisatie van de beleidsdoelen.

### **Meerjarige subsidies**

Er kan subsidie worden aangevraagd voor een periode van maximaal 4 jaar, meerjarige subsidie. Het gaat hierbij om subsidies die jaarlijks aan dezelfde instellingen worden verleend voor dezelfde (of in hoofdzaak dezelfde) voortdurende activiteiten. Het gaat daarbij om per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen, zoals ook vermeld in de Awb. Artikel 4:67 lid 1 Awb bepaalt dat per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen zowel voor één boekjaar als voor een bepaald aantal boekjaren kunnen worden verleend.

Het voordeel van meerjarige subsidies geldt dat voor subsidiepartijen er perspectief is op de langere termijn. Daarnaast ontvangen we als gemeenten minder aanvullende subsidieverzoeken en dienen er minder vaak afspraken te worden gemaakt met de subsidiepartijen. Een meerjarige subsidie vraagt van de subsidiepartij wel een professionelere bedrijfsvoering. Daarnaast is het voor nieuwe instellingen minder gemakkelijk om binnen bepaalde beleidsterreinen subsidie te ontvangen, aangezien het geld al voor meerdere jaren is vastgelegd. Daarnaast geven meerjarige subsidies niet altijd evenveel sturingsmogelijkheden.

Bij de volgende situaties zijn meerjarige subsidies mogelijk:

- Indien landelijke ontwikkelingen de financiering niet in gevaar brengen;
- Indien dekking door Rijksmiddelen voor meerdere jaren is gegarandeerd;
- Indien het beleidsterrein of de bedrijfsvoering van de instelling voor meerdere jaren te overzien is;
- Indien het College voor de komende periode geen beleidswijzigingen voorziet op het betreffende beleidsterrein;
- Indien wordt voorzien dat het betreffende subsidiebudget op korte of middellange termijn niet zou moeten worden aanbesteed op een private markt;
- Indien er financieel voldoende vertrouwen in de instelling bestaat.

Meerjarige subsidies zijn mogelijk, maar zal per individuele instelling en/of nadere regel moeten worden bepaald. Een meerjarige subsidie is geen automatisch recht van de aanvrager. Het aanvragen van een meerjarige subsidie, geeft niet direct het recht hiertoe. Er kan, met inachtneming van bovenstaande mogelijkheden, besloten worden om een éénjarige subsidie te verlenen.

## **Wet Normering Topinkomens (WNT)**

Op grond van de WNT worden inkomens en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen met een publieke functie genormeerd en openbaar gemaakt. De WNT is in 2013 in werking getreden en geldt voor de diverse overheden, maar ook voor de sectoren zorg, cultuur, onderwijs, woningcorporaties en gesubsidieerde instellingen. Gesubsidieerde instellingen vallen hieronder indien aan hen tenminste drie achtereenvolgende kalenderjaren een of meer subsidies zijn verleend, die samen per kalenderjaar meer dan € 500.000 bedragen en tenminste voor 50% deel uitmaken van de inkomsten van de rechtspersoon in dat kalenderjaar. Het inkomen van een topfunctionaris mag niet boven een ministersalaris uitkomen. Voorwaarden en verplichtingen stellen met betrekking tot de WNT is niet toegestaan.

### **4. 2 Financieel kader**

We hebben de volgende financiële categorieën (specifieker uitgewerkt in de nadere regels):

#### **Subsidiebedragen < € 5.000**

- Aan rechtspersonen en natuurlijke personen (eenmalig en afhankelijk van de subsidie)
- Kan als eenmalige, jaarlijkse en meerjarige subsidie worden verleend
- Activiteiten of producten staan in verhouding met de bijdrage aan de gemeentelijke beleidsdoelen
- Korte procedure
- Als verantwoording meldingsplicht of activiteit wel of niet heeft plaatsgevonden inclusief zichtbaar bewijs van de activiteit
- Aanvraag wordt getoetst aan beleid
- Eens per vier jaar evalueren van programma-/beleidsniveau
- Steekproefsgewijs vaststellen of subsidie is gebruikt voor het doel waarvoor het is verstrekt

#### **Subsidiebedragen van € 5.000 tot € 50.000**

- Aan rechtspersonen
- Kan als eenmalige, jaarlijkse of meerjarige subsidie (max. 4 jaar) worden verleend
- Activiteiten of producten moeten bijdragen aan gemeentelijke beleidsdoelen
- Verlening en vaststelling in aparte beschikkingen
- Er wordt gestuurd op hoofdlijnen
- Aanvraag wordt getoetst aan beleid
- Er wordt beoordeeld of overeengekomen prestaties/diensten zijn geleverd
- Eens per vier jaar evalueren van programma-/beleidsniveau
- Bij de inhoudelijke verantwoording volstaat een inhoudelijk verslag. De financiële verantwoording kan op meerdere manieren worden geregeld:
  - a. Bewijzen van besteding overleggen (bijvoorbeeld facturen)
  - b. In control statement
  - c. Onafhankelijke goedkeurende verklaring (oordeel door een onafhankelijke partij, zoals bedoeld in BW2, art. 393, eerste lid, over het rechtmatig besteden van de subsidie)

#### **Subsidiebedragen vanaf € 50.000**

- Aan rechtspersonen
- Kan als eenmalige, jaarlijkse of meerjarige subsidie worden verleend
- Activiteiten of producten moeten bijdragen aan gemeentelijke beleidsdoelen
- Verlening en vaststelling in aparte beschikkingen
- Er wordt gestuurd op hoofdlijnen vastgelegd in subsidievoorwaarden
- Het college kan ervoor kiezen een programma van eisen op te stellen (politieke gevoeligheid en/of financiële risico's) waarin de te behalen effecten/ resultaten/prestaties zijn opgenomen en een of meerdere instellingen uit te vragen om subsidie aan

te vragen op basis van het programma van eisen

- Aanvraag wordt getoetst aan beleid
- Er wordt beoordeeld of overeengekomen prestaties/diensten zijn geleverd en of subsidievoorwaarden zijn nageleefd en of jaarverslag op website is gepubliceerd
- Nadruk ligt op inhoudelijke verantwoording waarin de instelling duidelijk maakt welke resultaten en effecten zijn bereikt en welke prestaties geleverd met de inzet van de verleende subsidie(s) en of die in overeenstemming zijn met de subsidievoorwaarden
- Bij de inhoudelijke verantwoording volstaat een inhoudelijk verslag. De financiële verantwoording kan op meerdere manieren worden geregeld:
  - a. Facturen overleggen
  - b. In control statement
  - c. Onafhankelijke goedkeurende verklaring (oordeel door een onafhankelijke partij, zoals bedoeld in BW2, art. 393, eerste lid, over het rechtmatig besteden van de subsidie dan wel over de jaarrekening in zijn geheel)

## **Tot slot**

Via subsidies wordt gemeenschapsgeld verdeeld voor doelen die het college heeft vastgesteld en belangrijk vindt. Met het Beleidskader subsidies wordt geborgd dat:

- a. het verstrekken van subsidies afgestemd is op het gemeentelijk beleid en beleidsdoelen;
- b. het beleid met betrekking tot de subsidiesystematiek afgestemd is op wet- en regelgeving.

De subsidies zijn een dynamisch geheel. Daarom is het belangrijk dat ervaringen en verbetermogelijkheden gemeld worden, zodat ze gewogen kunnen worden en, indien wenselijk of noodzakelijk, dit tot bijstelling of actualisering van het beleidskader kan leiden.