

Beleidskader verstrekking gemeentelijke subsidies Gemeente Leiden

Inleiding

In de financiële verordening gemeente Leiden is in artikel 24.1 opgenomen:
“ Het College biedt periodiek, maar tenminste eens in de acht jaar een (geactualiseerd) beleidskader verstrekking gemeentelijke subsidies ter vaststelling aan. Dit beleidskader wordt separaat in de “Algemene subsidieverordening” opgenomen.”

Definitie subsidie

Titel 4.2 van Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) bevat de algemene regels m.b.t. subsidieverstrekking.

De belangrijkste bepalingen van deze titel zijn overgenomen in de Algemene Subsidieverordening (ASV) zodat het voor een subsidieaanvrager in het algemeen niet nodig is om kennis te nemen van de Awb.

Het begrip subsidie is omschreven in de Awb, in artikel 4:21:

“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.”

Subsidieproces

De ASV bevat nadere bepalingen omtrent aanvraag, verlening, verantwoording en vaststelling van subsidies alsmede omtrent eventuele sancties bij het niet nakomen van de verplichtingen.

Het subsidieproces is in vereenvoudigde vorm weergegeven in twee schema's die integraal onderdeel uitmaken van de ASV.

Het concept subsidieoverzicht maakt onderdeel uit van de conceptbegroting van de Gemeente Leiden. In de conceptbegroting doet het College voorstellen aan de Gemeenteraad over de hoogte en de bestemming van de gemeentelijke middelen. De middelen worden verdeeld over een aantal programma's, en daarbinnen weer over een groot aantal beleidsproducten. Voor een aantal van deze producten is vastgesteld welk bedrag er maximaal voor subsidie beschikbaar is, het zogeheten subsidieplafond. In dit overzicht zijn alle producten met een subsidieplafond samengebracht. Daarnaast vermeldt het overzicht de *maximum*bedragen die kunnen worden toegekend aan de betrokken subsidieontvangers.

Voordat de Gemeenteraad de begroting kan vaststellen en voordat de begrotingsbehandeling in de Raadscommissies plaatsvindt moeten belanghebbenden gelegenheid krijgen om via een inspraakprocedure op het concept subsidieoverzicht te reageren.

Voor de aanvragers van subsidie is het van belang kennis te nemen van de subsidiebedragen die maximaal zouden kunnen worden toegekend.

Op de volgende onderdelen uit het concept subsidieoverzicht kan worden gereageerd:

- het subsidieplafond bij het product, dat wil zeggen het totale maximumbedrag dat het College aan de Gemeenteraad voorstelt om aan subsidies voor een bepaald product te besteden.
Het overschrijden van het subsidieplafond geldt als weigeringsgrond voor subsidieverlening. Hiermee heeft de Gemeenteraad een extra middel in handen om te voorkomen dat een subsidieregeling een zogenaamd open-einde karakter krijgt;
- het maximale subsidiebedrag dat een subsidieontvanger bij de begroting in het vooruitzicht wordt gesteld.

De inspraakreacties worden beoordeeld, waarna het concept subsidieoverzicht op onderdelen kan worden aangepast. Insprekers worden hierover rechtstreeks geïnformeerd. Het concept subsidieoverzicht zal verder onderdeel uitmaken van de begrotingsbehandeling in de desbetreffende raadscommissies.

Volgens de ASV moet de gemeente binnen acht weken na vaststelling van de gemeentebegroting een beschikking op de subsidieaanvraag hebben verzonden. Tegen deze beschikking kan bezwaar worden gemaakt conform de daarvoor geldende procedure.

Leidend beginsel: de beleidscyclus

Bij het bepalen of een activiteit voor subsidiëring in aanmerking komt, moet eerst een aantal andere vragen aan de orde komen, die allemaal draaien om de vraag welk beleid de Gemeente Leiden op dit terrein wil voeren. In de nota beleidscyclus (vastgesteld door de Raad op 17-2-1998) worden deze voorafgaande stappen nader gepreciseerd. Kortweg komt het erop neer dat er eerst naar de inhoudelijke noodzaak van financiële ondersteuning wordt gekeken.

De stappen in de beleidscyclus gelden overigens niet exclusief voor een subsidiërelatie. Subsidiëring is één van de middelen om het beoogde beleidseffect te realiseren. Per situatie zal een afweging moeten worden gemaakt voor het meest geëigende middel, waarbij ook inkoop of uitvoering door de eigen organisatie als mogelijkheid de revue passeren. Daarmee is ook direct duidelijk dat niet op voorhand moet worden vastgelegd in welke situaties respectievelijk op welke beleidsterreinen subsidiëring 'verplicht' dan wel 'uitgesloten' is.

Evaluatie van en rapportage over doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid moet derhalve vooral de inhoud van de prestaties en effecten betreffen en pas secundair het gebruikte middel. Deze evaluatie vindt minimaal een keer per jaar voor de Raad zichtbaar plaats, namelijk bij de programmarekening. Daarnaast is de evaluatie een vast onderdeel van de beleidscyclus, waarbij in het geval van subsidiëring wordt vastgesteld dat de in artikel 1.3.3. van de ASV opgenomen horizonbepaling nog van toepassing is.

Subsidie als middel om beleid te realiseren

Zoals al gesteld, subsidie is slechts een van de instrumenten waarmee de overheid haar beleid kan realiseren. Het kan een doelmatig instrument zijn. Dat is afhankelijk van de mate waarin directe sturing gewenst of noodzakelijk wordt geacht, en van de mate waarin de benodigde expertise, klantenbereik etc. bij de overheid zelf of in het maatschappelijk middenveld aanwezig is.

Gezien de gradaties van gewenste sturing en de doeltreffendheid daarvan zijn er ook gradaties mogelijk in de 'zwaarte' van het ingezette subsidie-instrument.

Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen output-, input- en waarderingsubsidies.

- Waar de wens bestaat om een specifiek activiteitsniveau voor een (of meer) specifieke doelgroep(en) te kunnen bepalen, zal een **outputsubsidie** de meest aangewezen vorm zijn. Daarmee gaan vaak ook hogere kosten gepaard, zowel voor de subsidieontvanger als voor de subsidiënt. Immers, zowel aan het vaststellen van het vereiste activiteitsniveau (het bestek) als aan de daadwerkelijke realisatie (risico voor de uitvoerder) en de verantwoording daarvan worden hogere eisen gesteld.
- Als er behoefte bestaat aan, al of niet tijdelijke, stimulering van activiteiten op een relevant maatschappelijk terrein, is de **inputsubsidie** (of: *tekortsubsidie*) bruikbaar. Hiermee is minder directe sturing mogelijk, maar wordt wel meer recht gedaan aan het oorspronkelijke 'subsidie'begrip, een bijdrage van de overheid naast de eigen inspanningen. De sturing richt zich dan meer op de ingezette middelen (de inspanning, de input, meestal in de vorm van activiteiten, personeel en/of huisvesting), dan op het zeker stellen van het beoogde resultaat. Ook hier is overigens een set regels onontbeerlijk om ervoor te zorgen dat de rechtmatigheid van de overheidsuitgaven, middels een adequate verantwoording gegarandeerd is.
- Daar waar de overheid vooral belang hecht aan het bestaan van een bepaald maatschappelijk initiatief, een organisatie of vereniging zal doorgaans gekozen worden voor een **waarderingssubsidie**. In dat geval is het enkele bestaan voldoende voor subsidiëring, omdat de overtuiging bestaat dat de organisatie er de goede dingen mee doet. De regelgeving is navenant beperkt. Deze vorm van subsidiëring wordt veel toegepast bij verenigingen waar, door de organisatievorm, al een aardige 'externe' controle op de bestedingen bestaat.

Met een aantal instellingen wordt een zogenaamde uitvoeringsovereenkomst (UVOK) gesloten. Deze overeenkomsten bevatten afspraken over de te leveren producten en vormen daarmee een nadere uitwerking van de beschikking tot subsidieverlening.

Eindigheid van subsidies (horizonbepaling)

De subsidies worden over het algemeen en in beginsel verstrekt voor één jaar. In de ASV is opgenomen dat gekozen kan worden voor een subsidieperiode die langer is, tot maximaal vier jaar (zie artikel 2.2.4). Subsidies zijn dus eindig. Eerst wanneer de subsidieaanvrager voor het nieuwe tijdvak wederom aantoonbaar dat subsidie noodzakelijk is om de beoogde doelstelling(en) te bereiken, kan de gemeente opnieuw besluiten subsidie te verlenen. Hierbij wordt nadrukkelijk beoordeeld of de subsidie nog bijdraagt aan de "ideële en/of materiële belangen van in beginsel (een deel van) de Leidse bevolking" (zie artikel 1.3.3 ASV).

Zoals uit de beschrijving van het proces blijkt wordt voor iedere verleende subsidie na afloop van de subsidieperiode bezien of de prestaties zijn geleverd. Daarnaast worden jaarlijks, op grond van de Verordening Periodieke Doorlichting, minimaal vijf (delen van) programma's en paragrafen op doeltreffendheid getoetst. Waar dat van toepassing is, wordt dan het instrument subsidieverstrekking in de doorlichting betrokken.