

TOELICHTING SUBSIDIEVERORDENING JEUGDHULP

Algemene Toelichting

Gemeenten zijn vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van nieuwe taken vanuit de Jeugdwet (o.a. preventie, jeugdhulp en de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen) binnen het daarvoor beschikbare budget. De gemeenten Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle hebben besloten tot een gezamenlijke aanpak bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid op dit gebied en hebben daartoe de gemeenschappelijke regeling Uitvoeringsorganisatie Jeugdzorg IJsselland getroffen.

In november 2014 heeft de uitvoeringsorganisatie bij een groot aantal aanbieders verschillende vormen van jeugdhulp gecontracteerd in de vorm van een overeenkomst. Met een aantal partijen zijn subsidieafspraken gemaakt. De basis voor deze subsidiering dient in een subsidieverordening te liggen. Aangezien de uitvoeringsorganisatie jeugdzorg geen verordenende bevoegdheid heeft, dient door elke gemeenteraad afzonderlijk deze subsidieverordening te worden vastgesteld. De uitvoering van de subsidieverordening wordt vervolgens door de colleges van de betrokken gemeenten gemandateerd aan het bestuur van de Uitvoeringsorganisatie. Een subsidieverordening bevat doorgaans de (meer technische) eisen die in het kader van subsidiëring worden gesteld. Hierin is bijvoorbeeld opgenomen waar een aanvraag aan moet voldoen, welke kosten subsidiabel zijn, welke termijnen van toepassing zijn, en dergelijke.

De gelden voor de subsidiering worden opgenomen in de jaarlijks door de gemeenteraden vast te stellen begrotingen. Hierin staat dan hoeveel geld voor welke (hoofd)activiteiten beschikbaar is. Dit houdt overigens niet in dat genoemde bedragen per aanvrager beschikbaar zijn. Het totaal van de bedragen die in de gemeentelijke begrotingen zijn vastgesteld voor inkoop en subsidiering van jeugdhulp-aanbieders is het budget waaruit de Uitvoeringsorganisatie Jeugdzorg IJsselland de daadwerkelijke inkoop en subsidiering van jeugdhulpaanbieders kan bekostigen.

JURIDISCH KADER

De landelijke wettelijke regels voor het verstrekken van subsidies zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op basis van verschillende ontwikkelingen, waaronder jurisprudentie en het toezicht vanuit accountants op de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de inzet van subsidies, wordt steeds scherper toegezien op de manier waarop de subsidieverstrekking wordt uitgevoerd.

Binnen de gemeenten vormt de Subsidieverordening Jeugdhulp de wettelijke grondslag voor subsidiëring van de regionaal gecontracteerde jeugdhulp. De uitvoering van de verordening ligt formeel in handen van de elf colleges. Vanaf de start van de gemeenschappelijke regeling Uitvoeringsorganisatie Jeugdzorg is het de bedoeling geweest dat het bestuur van deze Uitvoeringsorganisatie namens de colleges de subsidieverlening op het gebied van de Jeugdhulp zou gaan uitvoeren. Hiertoe zijn in 2014 door alle colleges al besluiten tot mandatering van deze subsidiebevoegdheid genomen.

Toelichting per artikel

Artikel 1 Begripsbepalingen

In dit artikel wordt een aantal, veelvuldig in deze verordening gebruikte, begrippen gedefinieerd. In de verordening wordt voor de belanghebbende bij subsidies het begrip 'aanvrager' of 'subsidieontvanger' gebruikt. De belanghebbende wordt tot het moment van subsidieverlening als aanvrager aangeduid en daarna als subsidieontvanger.

Ten aanzien van het begrip 'subsidie' wordt verwezen naar hoofdstuk 4, afdeling 2 van de Algemene wet bestuursrecht.

In artikel 4:21 Awb staat de definitie van subsidie vermeld, namelijk 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.

Aangezien dit begrip is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht, en van dwingend recht is verklaard, geldt dit begrip voor iedereen en hoeft het niet overgenomen te worden in deze verordening.

Artikel 2 Subsidiedoelen

In dit artikel staat omschreven wat het doel is van de subsidieverlening. De subsidie is bedoeld om alle jeugdigen in de gemeente de noodzakelijke jeugdhulp te verlenen. Hiermee wordt invulling gegeven aan het hulpverleningsplan dat de verwijzer samen met de cliënt en de ouders/gezinsleden heeft opgesteld. Voor de jeugdbescherming geldt dat de subsidieontvanger uitvoering geeft aan de maatregel die een rechter heeft opgelegd.

Artikel 3 Subsidieaanvrager

De subsidieaanvrager is de organisatie die de door gemeente gefinancierde jeugdhulp aan jeugdigen biedt. In lid 2 is bepaald dat de aanvrager voor het uitvoeren van beschermingsmaatregelen opgelegd door de rechter een gecertificeerde instelling moet zijn. Deze certificering kan alleen verkregen worden via het Keurmerkinstituut. Verder is in lid 3 als uitgangspunt opgenomen dat alleen subsidie kan worden verstrekt aan rechtspersonen. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat een vermenging plaatsvindt van subsidiemiddelen met privémiddelen van natuurlijke personen. Hierdoor kunnen namelijk problemen ontstaan bij de verantwoording.

Artikel 4 Subsidievoorwaarden

In dit artikel worden criteria genoemd waaraan de activiteiten moeten voldoen om in aanmerking te komen voor subsidie.

In lid 1 zijn enkele algemene uitgangspunten gegeven voor de subsidieverlening binnen de gemeente. In het algemeen moet het bij subsidieverlening gaan om activiteiten die passen binnen gemeentelijke doelstellingen die zijn vastgesteld door de raad. Het begrip 'naar inzicht van het college' geeft het college beleidsvrijheid. Indien een aanvraag niet past binnen de eisen kan de aanvraag worden geweigerd.

Lid 2 is opgenomen teneinde een optimale samenwerking tussen aanvrager en soortgelijke instellingen te bewerkstelligen.

Lid 3 is opgenomen als uitvloeisel van de Algemene wet bestuursrecht, teneinde duidelijk te maken dat, in het geval aanvrager over voldoende financiële middelen beschikt om de activiteit zelf te financieren, de subsidie geheel of gedeeltelijk geweigerd kan worden.

Artikel 5 Beslissingsbevoegdheid subsidieverstrekking

In het kader van deze verordening worden diverse besluiten genomen gedurende de procedure van subsidieverlening tot subsidievaststelling. In de Algemene wet bestuursrecht wordt gesproken van de verlening van subsidie door een bestuursorgaan.

Als uitvloeisel van het feit dat aan het college de bevoegdheid is toegekend tot het nemen van besluiten, is het college ook de mogelijkheid geboden nadere regels te stellen ten aanzien van het verstrekken van subsidies.

Artikel 6 Het subsidieplafond

Op grond van artikel 4:25 Awb kan de (decentrale) wetgever besluiten tot het instellen van een subsidieplafond. Onder het subsidieplafond wordt verstaan (artikel 4:22 Awb) het bedrag dat gedurende een bepaald tijdvak ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking van subsidies krachtens een bepaald wettelijk voorschrift.

Lid 1

In deze verordening is ervoor gekozen om die bevoegdheid, in het kader van de deregulering, bij het college neer te leggen. De periode waarvoor een subsidieplafond wordt vastgesteld is een jaar. Door het instellen van een subsidieplafond, kunnen aanspraken op subsidie worden beperkt. Dit ziet vooral op het geval dat de begroting geen ruimte biedt voor subsidiëring, terwijl de wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, weigering of intrekking van de subsidie niet zonder meer toelaten.

Het vaststellen van een subsidieplafond is een besluit (een besluit van algemene strekking) en moet als zodanig bekend worden gemaakt voor de ingangsdatum van de periode waarvoor het plafond geldt. Als er geen subsidieplafond is ingesteld, kan dit er toe leiden dat, indien een aanspraak op subsidie bestaat, die subsidie niet vanwege financiële redenen kan worden geweigerd. Mensen of instellingen die aanspraak willen maken op subsidie moeten tijdig weten hoeveel geld er beschikbaar is. Een subsidieplafond leidt automatisch tot weigering van een subsidie voor wat betreft het gedeelte dat boven het subsidieplafond uitstijgt.

Het subsidieplafond wordt bepaald door de optelsom van alle door de elf gemeenten in de regio IJsselland beschikbaar gestelde budgetten voor dit doel.

Lid 2

Samen met het subsidieplafond worden de criteria voor het verkrijgen van subsidie aangegeven, alsook de wijze van verdeling. Indien het totaal van de subsidieaanvragen hoger is dan het beschikbare budget en daarmee het subsidieplafond overschrijdt, wordt het beschikbare subsidiebudget evenredig onder de aanvragers verdeeld. Deze evenredige verdeling wordt in onderstaand voorbeeld uitgewerkt.

Voorbeeld

Het subsidieplafond is vastgesteld op € 10.000.000,-.

De (voor toekenning in aanmerking komende, dus aan alle eisen voldoende) aanvragen zouden leiden tot subsidieverleningen tot een totaalbedrag van € 12.000.000,-.

Uitgaande van vier subsidie-aanvragers (A t/m D) die voor toekenning van respectievelijk:

- aanvrager A: € 1.200.000,- (10% van het totaalbedrag);
- aanvrager B: € 3.600.000,- (30% van het totaalbedrag);
- aanvrager C: € 4.800.000,- (40% van het totaalbedrag);
- aanvrager D: € 2.400.000,- (20% van het totaalbedrag)

in aanmerking zouden komen, als er geen subsidieplafond zou zijn vastgesteld.

Nu er wel een subsidieplafond is vastgesteld, en het verdeelcriterium 'evenredige verdeling' is, ziet de verdeling er als volgt uit:

- aanvrager A krijgt: € 1.000.000,- (10% van het beschikbare bedrag);

- aanvrager B krijgt: € 3.000.000,- (30% van het beschikbare bedrag);
- aanvrager C krijgt: € 4.000.000,- (40% van het beschikbare bedrag);
- aanvrager D krijgt: € 2.000.000,- (20% van het beschikbare bedrag).

Overschrijding van een subsidieplafond levert een verplichte weigeringsgrond op. Dit betekent dat in de weigeringsbeschikking niet meer hoeft te worden gemotiveerd waarom het belang van de begrotingsdiscipline zwaarder moet wegen dan de belangen van de aanvrager. Het rechtsgevolg ontstaat als het subsidieplafond is vastgesteld en bekendgemaakt. De weigeringsgrond is een aanvulling op de – facultatieve – weigeringsgronden van artikel 4:35 Awb.

Artikel 7 Subsidiemethodiek

De bekostiging vindt plaats op basis van het aantal ingestroomde cliënten en het aantal succesvol afgeronde trajecten per jaar. Voor een ingestroomde cliënt wordt er 50% van het trajecttarief vergoed en bij elk succesvol afgesloten traject wordt er 50% van het trajecttarief vergoed. Op deze manier wordt voor een cliënt die instroomt en succesvol het traject afsluit 100% van het trajecttarief vergoed.

Artikel 8 De aanvraag tot subsidieverlening

Lid 1

Er is, tenzij anders is bepaald, gekozen voor een systeem dat voorafgaand aan de activiteit waarvoor subsidie wordt gevraagd, een aanvraag tot subsidieverlening moet worden ingediend.

De termijn voor het indienen van een aanvraag tot subsidieverlening is bepaald op 1 september van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft. Aangezien de verantwoording van het daaraan voorafgaande jaar dan al is ontvangen, kan de beoordeling plaatsvinden op basis van de meest actuele informatie.

Lid 2

Op grond van dit lid dient de aanvraag in ieder geval vergezeld te gaan van een activiteitenplan (art. 4:62 Awb) en een begroting (art. 4:63 Awb).

Aangezien de beschikking tot verlening van de subsidie een omschrijving moet bevatten van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend, is het van belang dat het college, voordat het een beslissing neemt tot het al dan niet verlenen van subsidie, duidelijkheid heeft over de te verrichte activiteiten. Het begrip activiteiten moet ruim worden opgevat en omvat in beginsel iedere vorm van menselijk handelen, voor zover de overheid die wil stimuleren. Ook nalaten kan een activiteit zijn.

De begroting behelst een overzicht van de voor het boekjaar geraamde inkomsten en uitgaven van de aanvrager en een specificatie met betrekking tot de activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd.

Lid 3

In het geval er sprake is van een eerste subsidieaanvraag, dient de aanvrager een aantal extra stukken over te leggen, zodat het college inzicht krijgt in de activiteiten van de subsidieaanvrager.

Lid 5

Het college behoudt zich het recht voor te beslissen dat afgeweken kan worden van de in dit artikel genoemde verplichtingen.

Artikel 9 Beslistermijn

Lid 1

Dit artikel sluit aan bij artikel 4:13 Awb, waarin staat dat een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn.

Lid 2

Onder opgave van redenen, dit sluit aan bij het motiveringsbeginsel, kan het college de beslistermijn verlengen.

Artikel 10 Onderzoek

In dit artikel is de mogelijkheid opgenomen dat de controle van de accountant in een incidenteel geval verder gaat dan de financiële kant van de zaak, door bijvoorbeeld ook onderzoek te doen naar de naleving van de aan de subsidie verbonden verplichtingen.

Artikel 11 Toestemming voor bepaalde handelingen

Ondanks het feit dat de bedrijfsvoering de verantwoordelijkheid is van de subsidieontvanger en de gemeente op hoofdlijnen de regie wil voeren, is het voor sommige handelingen en/of besluiten noodzakelijk om door de subsidieontvanger voorafgaand schriftelijk toestemming te laten vragen. De handelingen en/of besluiten kunnen namelijk een dermate groot effect hebben dat dit valt onder de regievoering door de gemeente

Artikel 12 Informatieplicht

De gemeente kan alleen regie voeren als zij op de hoogte is van alle relevante ontwikkelingen en gebeurtenissen. De subsidieontvanger draagt zorg voor het leveren van alle relevante informatie.

Artikel 13 De subsidievaststelling

In het eerste lid staan de algemene (formele) eisen vermeld die een aanvrager moet verstrekken om voor subsidie in aanmerking te komen. Deze eisen zijn afkomstig uit artikel 4:2 Awb (vereisten aanvraag), waarin de algemene verplichting is neergelegd tot het verstrekken van gegevens en bescheiden die nodig zijn voor het nemen van een beslissing op een aanvraag en waarover de aanvrager redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

Bij de aanvraag tot subsidievaststelling dient in ieder geval een activiteitenverslag en een jaarrekening te worden overgelegd. Basis kan zijn het in de Jeugdzorg gebruikelijke Jaardocument waarvan het activiteitenverslag en de jaarrekening dan onderdeel uitmaken. Het is belangrijk dat in deze stukken de activiteiten en kosten voor de gemeente inzichtelijk zijn gemaakt.

Artikel 14 Hardheidsclausule

In dit artikel is de hardheidsclausule opgenomen die het college de mogelijkheid biedt om af te wijken van deze verordening en in uitzonderlijke gevallen buiten toepassing te laten of daarvan af te wijken. De toepassing van een hardheidsclausule beperkt zich daarmee tot (eventuele) onbillijkheden van overwegende aard en kan daardoor niet gebruikt worden in normale voorziene gevallen. De op basis van de hardheidsclausule te treffen voorziening dient wel binnen de doelstelling van deze verordening en de daarop gebaseerde regelgeving te passen.

Artikel 15 Niet voorziene gevallen

Ook in gevallen waarin de verordening niet voorziet, heeft het college beslissingsbevoegdheid.