



Gemeente Maastricht

mw. Slangen, mw. Fokke
Partij van de Arbeid

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

POSTADRES
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht

ONDERWERP
Beantwoording technische vragen m.b.t.
Algemene Subsidieverordening

DATUM
14 januari 2020

BIJLAGEN

BEHANDELD DOOR
TWJM (Dorien) Schouten

DOORKIESNUMMER
043 - 350 6274

ONZE REFERENTIE

E-MAILADRES
Dorien.Schouten@maastricht.nl

FAXNUMMER

UW REFERENTIE

Geachte mevrouw Fokke en mevrouw Slangen,

Onderstaand treft u de beantwoording aan van de technische vragen die uw fractie 5 januari jl. gesteld heeft met betrekking tot de Algemene Subsidieverordening die in de Informatieronde d.d. 21 januari wordt behandeld.

Algemeen

Uw vragen kunnen vanuit twee relevante invalshoeken benaderd worden. De eerste is die vanuit de rol en verhouding van de *Algemene subsidieverordening (ASV)* ten opzichte van een zogenaamde '*Bijzondere subsidieverordening*' i.c. de Verordening Vrijwilligersactiviteit welzijn en zorg 2017 (hierna: Vrijwilligersverordening). De tweede invalshoek is inhoudelijk en gericht op de onderwerpen die in de Vrijwilligersverordening aan de orde zijn. Die antwoorden kunnen/moeten onafhankelijk van de ASV door de inhoudelijke portefeuillehouder in het Sociaal Domein beantwoord worden. Aangezien u om antwoorden verzoekt t.b.v. de voorbereiding op de Informatieronde over de ASV2020 op 21 januari a.s. worden nu, na nader overleg met u, uw vragen vanuit de eerste invalshoek benaderd.

Vooraf

De Algemene subsidieverordening is bedoeld om zoveel mogelijk de wettelijk verplichte grondslag voor procedurele of formele eisen en voorwaarden in één algemene verordening goed te regelen. Het gaat dan om eisen aan subsidieverzoek, begroting, verlening, beoordeling, controle, verantwoording en vaststelling van allerlei subsidies. Daardoor wordt voorkomen dat de Raad steeds opnieuw, als het een beleidskader heeft vastgesteld, weer een bijzondere verordening moet vaststellen om de aanvraagvereisten, controle en verantwoording wettelijk te verankeren. Het doel van de ASV is dat de Raad juist voor het vaststellen van de inhoudelijke (subsidie)kaders meer tijd kan maken. In de wet is vastgelegd dat nimmer een structurele subsidie verleend kan worden zonder



dat het doel daarvan terug te voeren is op een door de Raad vastgesteld subsidiebeleidskader. Vanuit een door de Raad vastgesteld inhoudelijk subsidiebeleidskader kan het College vervolgens één of meer afgeleide subsidieregelingen vaststellen. Daarin worden specifieke subdoelen, beoogde doelgroepen, extra eisen en voorwaarden, periodieke controles, voorschotten enz. praktisch geregeld. Subsidieverzoekers kunnen op grond van de subsidieregeling gemotiveerd een concreet subsidieverzoek indienen. Daar moet duidelijk inhoudelijk onderbouw worden waarom de beoogde activiteiten passen bij de beleidsdoelen van de subsidieregeling. Ook moet het verzoek goed financieel onderbouwd worden met een begroting waarin de kostenposten uitgewerkt zijn. Ambtenaren beschikken op grond van de subsidieregelingen over criteria en voorschriften om de afzonderlijke verlenings- en vaststellingsbeschikkingen goed gemotiveerd te wijzen (positief of negatief). Na uitvoering van de activiteiten vormen de ingediende gegevens én de doelen, activiteiten en voorwaarden in de verleningsbeschikking het beoordelingskader voor de inhoudelijke en financiële verantwoording.

Van belang is op te merken dat de raad met de vaststelling van de ASV niet de bevoegdheid verliest om op elk moment toch een bijzondere verordening vast te stellen. Daarmee wordt de geldende ASV niet of slechts deels van toepassing verklaard op het beleidsdoel dat met die bijzondere verordening wordt beoogd. In de ASV2020 is dit geregeld in art. 2 lid 2. (In ASV2015 is dat art. 2 lid 1). De *Verordening Vrijwilligersactiviteit welzijn en zorg 2017* is daar een voorbeeld daarvan. Van deze bevoegdheid heeft uw raad gebruik gemaakt op 14 oktober 2014. Toen is door de Raad besloten dat voor het *Subsidiekader Vrijwilligersactiviteiten* dat toen ter besluitvorming voorlag een 'bijzondere verordening' moest worden opgesteld, ondanks dat dit beleidsdoel ook onder de ASV2015 had kunnen vallen.¹ De ASV2015 is in die 'bijzondere verordening' weliswaar van toepassing verklaard voor een aantal bepalingen, maar bij strijdigheid moet de 'bijzondere verordening' voorrang krijgen. Uiteraard moet ook een 'bijzondere verordening' vergezeld gaan van een door de Raad vastgesteld inhoudelijk beleidskader. In zulke situaties moet de Raad tweemaal een raadsbesluit nemen: één over het inhoudelijk beleidskader en één over de bijzondere verordening waarin procedurele eisen wettelijk geregeld worden. Bestaande 'bijzondere verordeningen' staan in het kader van de raadsrondes "vaststelling ASV2020" niet op de agenda.

Uw inhoudelijke vragen en inleidende overwegingen zijn voor een belangrijk deel, zoals hierboven genoemd, wel geschikt om, conform met u besproken, vanuit procedureel perspectief te beantwoorden. Ze zijn ook toe te passen op de ASV2020, die met de antwoorden extra toegelicht en uitgelegd kan worden.

Algemene kenmerken van de vragen/stellingen

In het algemeen bekruipt u het gevoel dat over gemeenschapsgeld niet altijd voldoende verantwoording moet worden afgelegd. Het is niet duidelijk of u met de vragen/stellingen enkel de vrijwilligerssubsidies op het oog heeft. In deze context zal ik elk subthema dat u met een vraag/stelling aansnijdt bespreken in het licht van de (nieuwe) regels in de ASV2020 en daar waar aangewezen toelichting geven op de doelen van het project 'Verbetering subsidieverstrekking' hierna: het 'project'). In deze – gewijzigde – ASV2020 zijn m.n. de kaders voor aanvraag-, verlenings-, controle- en accountantsprotocollen aangescherpt. Het 'project' beoogt een optimalisatie

¹ Die raadsdiscussie is terug te lezen in de raadsnotulen d.d. 14 oktober 2014 via het Raadsinformatiesysteem.



en grondige implementatie van juist deze aspecten. Uiteraard staat buiten kijf dat er voldoende verantwoording over gemeenschapsgeld moet worden afgelegd.

Vraag: Ontbreken resultaatdoelstellingen in beschikkingen

Reactie

Een subsidieverzoek moet onderbouwd worden ingediend. Daarin moet verzoeker motiveren hoe en waarom de voorgestelde activiteiten en doelen passen binnen het doel van de subsidieregeling. De (positieve) beschikking moet vervolgens de activiteiten en doelen die gesubsidieerd worden concreet benoemen. In de verleningsbeschikking moet ook concreet worden bepaald of en hoe de kostensoorten die in de begroting zijn opgevoerd aangewend moeten worden. De aanvraagvereisten zijn in artikel 6 ASV2020 uitgewerkt. Daar begint voor de subsidieverzoeker het proces. De verleningsbeschikking is, zoals hierboven toegelicht, later het concrete toetsingskader voor de financiële en inhoudelijke verantwoording. De vaststellingsbeschikking moet gemotiveerd de eindbeoordeling van die verantwoording bevatten. Daaruit volgt de beslissing of de verleende subsidie op 100% of op minder wordt vastgesteld.

Vraag: Nauwelijks plaats vinden van beoordeling van subsidieverzoeken

Reactie

Deze stelling betreft de beginselen van behoorlijk bestuur, w.o. de zorgvuldige belangenafweging en het motiveringsbeginsel die in de Awb zijn geregeld. Om dit behoorlijk te kunnen doen, moet in de subsidieregelingen natuurlijk heel duidelijk zijn geregeld wat de specifieke voorwaarden, eisen en weigeringsgronden zijn om tot een weloverwogen beoordeling van het subsidieverzoek te komen. In de ASV2020 is daarvoor is dit verankerd middels meerdere artikelen die hiervoor de wettelijke grondslag bieden.

Sinds twee jaren wordt intern via workshops 'gemeente- en bestuursrecht' en de vervolgcursus 'subsidierecht' veel aandacht besteed aan de zorgvuldige besluitvorming en m.n. het motiveringsbeginsel. In het kader van het 'project' zullen deze workshops en trainingen nog veel vaker verzorgd worden, aangevuld met werkvormen als supervisie, training op de werkvloer, casusbespreking, intervisie e.d. Deze vormen van professionalisering worden na vaststelling van de ASV2020 uitgebreid met de extra eisen die daaruit voortvloeien. Daarnaast worden in het subsidiebeheersysteem (de software Stratech) formats voor beschikkingen opgenomen, waarin de verwerking 'blokkeert' als een paragraaf niet wordt ingevuld. Motivering, afwegings- en beoordelingskader kunnen niet 'leeg' blijven. Het 'vier-ogen-principe' wordt ingevoerd waardoor bij subsidiebeschikkingen altijd twee ambtenaren betrokken zijn, een beleidsinhoudelijke en een financiële ambtenaar. Zij worden getraind – voor zover die kennis en vaardigheid al niet aanwezig is – hoe hun taken en verantwoordelijkheden zich tot elkaar verhouden.

Vraag: nauwelijks plaats vinden van de middelenverantwoording als de subsidie vastgesteld wordt

Reactie

Op grond van de ASV2015 wordt er geen financieel verslag verlangd bij subsidies < € 50.000. In de ASV2020 is dit een van de grootste wijzigingen: voortaan is een financieel verslag verplicht bij subsidie > € 5.000 als de raad deze verordening vaststelt.

Subsidies > € 50.000 vereisen nu ook al op grond van de ASV2015 een financieel verslag en een accountantsverklaring, waardoor daar de middelenverantwoording (veel) verder is ontwikkeld. Met de ASV2020 wordt geadviseerd om de eisen aan de verantwoording via een controle- en



accountantsprotocol strikter te regelen. De raad wordt geadviseerd om akkoord te gaan met de eis om een 'controleverklaring' van de accountant te verlangen. Dit is de zwaarste vorm, waarbij erop gerekend kan worden dat de accountant zeer grondig heeft gecontroleerd.

In een vraag/stelling verderop vraagt u aandacht voor het onderscheid dat de Awb maakt tussen 'projectsubsidies' en meerjarige exploitatie- (of budget)subsidies. Voor die laatste geldt op grond van de wet een 'verzwaard regime' op grond van Awb afdeling 4.2.8. Daar worden de per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen geregeld.

Vraag: nauwelijks kijken naar eigen vermogen van de verzoekende organisatie

Reactie

In de ASV2020 is in artikel 6 lid 2c t/m f geregeld welke financiële gegevens in ieder geval samen met het subsidieverzoek geleverd moeten worden. In afzonderlijke subsidieregelingen kunnen die vervolgens nog verder uitgebreid worden, al naar gelang aard en doel van de subsidie. Het 'project' ontwikkelt (digitale) aanvraagformulieren waaronder een begrotingsformulier waarin de verzoeker met een enkele oogopslag kan zien welke gegevens vereist zijn.

Vraag: uitwerking van de verordening in nadere subsidieregels (= subsidieregelingen)

Reactie

De ASV2020 is nooit voldoende basis om een concrete subsidie te verstrekken. Dit is de wettelijke grondslag voor de algemene en veelal 'minimale' controle en verantwoording van gemeentelijke subsidies. Echter, subsidies kunnen pas verstrekt worden indien de raad het beleidskader m.b.t. een bepaald onderwerp/thema/maatschappelijk vraagstuk heeft vastgesteld. Daaruit moet blijken welke maatregelen, waaronder subsidies, aangewend kunnen en mogen worden om de gewenste beleidsdoelen te bereiken. In beleidskaders kan ook opgenomen worden welke maatregelen juist niet de bedoeling zijn. Na vaststelling van een beleidskader door de raad stelt het college concrete subsidieregelingen vast. De eisen en voorwaarden die daarin opgenomen worden, kunnen uitgebreider zijn dan in de ASV2020 en/of specifiek op afzonderlijke doelgroepen toegespitst worden. Echter, er kunnen geen bepalingen opgenomen worden die essentieel afwijken van de procedurele kaders in de ASV2020. Als de raad zelf die wens m.b.t. enig vraagstuk zou hebben, dan kan het artikel 2 lid 2 ASV2020 inroepen en – dus – een 'bijzondere verordening' vaststellen.

Vraag: verschil tussen (incidentele) projectsubsidies en (meerjarige) exploitatiesubsidies wordt niet volgens de wet gehanteerd bij verlening en vaststelling

Reactie

In de Awb worden in afdeling 4.2.8 'per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen' duidelijk onderscheiden van project- en/of activiteitensubsidies. Die meerjarige budgetsubsidies worden op wettelijk voorschrift van de Awb via de jaar- en exploitatierekening gecontroleerd en moeten vergezeld gaan van een accountantsverklaring. De ASV2020 bevat – anders dan de ASV2015 – zo min mogelijk herhaling van dwingend wettelijke voorschriften zoals die in deze afdeling staan: die zijn immers al in de hogere wet geregeld en voorgeschreven.

Het ligt aan de aard van de subsidie of die onder de definitie 'activiteiten- of projectsubsidie' of onder de term 'budget- of exploitatiesubsidie per boekjaar' valt. Daar is ook in de jurisprudentie discussie over te vinden. Correct is dat een onderscheidend criterium in elk geval is of het subsidieverzoek vergezeld gaat van een duidelijk activiteiten- of projectplan dat een begin en een eind kent of dat er



2. Bent u het met ons eens dat uw huidige verordening wel erg weinig controle kent? Waarom wel, waarom niet?

Indien van toepassing op de huidige ASV2015 kan dit onderschreven worden. M.n. het ontbreken van een meer strikt controle- en verantwoordingsprotocol dient hersteld worden. Verder dienen (project)subsidiebedragen vanaf € 5.000 ook tot een financieel verslag te verplichten. Via afzonderlijke subsidieregelingen is het met de nieuwe ASV2020 ook mogelijk om nog lager te gaan. Echter, het is de raad die over deze financiële kaders beslissingsbevoegdheid heeft. Het gaat dan om de minimum-subsidiebedragen die een financiële controle verplicht maken en het gaat om de aanscherping van de eis m.b.t. de accountantsverklaring. Het voorstel is dan ook om in de ASV2020 een zogenaamde 'controleverklaring' te eisen. Die biedt een grote mate van zekerheid dat de accountant een juist oordeel heeft kunnen geven.

3. Kunt u aangeven waarom het college in 2015 in het raadsvoorstel heeft voorgesteld om niet/nauwelijks te controleren?

Uit de notulen van de raadsvergadering d.d. 14 oktober 2014 blijkt dat een groot deel van de toenmalige raad eraan hechtte om vertrouwen in de subsidieontvangers op de voorgrond te zetten. Er is een nadere historische analyse nodig van de totstandkoming van de verordening(en) in 2014 om deze vraag volledig te kunnen beantwoorden.

4. Kunt u aangeven welk bedrag aan subsidie jaarlijks op basis van deze verordening wordt uitgekeerd?

Het totaalbedrag aan gemeentelijke subsidies kan uit de jaarrekeningen en programmabegrotingen afgeleid worden. Een snelle schattende berekening levert op dat dit de 40 miljoen euro benadert.

5. Kunt u ons aangeven wat het hoogste bedrag is dat wordt uitgekeerd en wat het laagste bedrag is dat wordt uitgekeerd?

Dat kan in beide gevallen worden uitgezocht, maar dat nu nog niet gebeurt.

6. U heeft zelf al aangegeven deze verordening onder de loep te nemen. Was bovenstaande daarbij de aanleiding?

De aanleiding om de ASV2015 te herzien is o.a. ingegeven door wettelijke wijzigingen die geleid hebben tot een nieuwe model-ASV van de VNG in 2016. Elke gemeente is daarmee bezig. Er is gebruik gemaakt van deze gelegenheid omdat er meerdere signalen waren, o.a. blijkend uit art. 47-vragen, dat er vraagtekens vanuit de Raad werden gezet bij de controle en verantwoording die op basis van de bepalingen in de ASV2015 vorm gegeven is. Interne signalen bestonden al eerder en daarom is het 'project' in de vorm van deskundigheidsbevordering, extra controle op verlenings- en vaststellingsbeschikkingen, al vanaf half 2018 gestart. Inmiddels is door de directie besloten dat de investering in dat 'project' in 2020 (grote) voorrang op andere projecten moet krijgen. Ook bestuurlijk is daar vanaf eind 2018 al op ingezet.

7. Op welke termijn kan de raad een nieuwe verordening verwachten en wordt daarbij beter op bovengenoemde punten geacteerd?

De ASV2020 ligt er vaststelling aan de Raad voor. Op 21 januari vindt de Informatieronde plaats, op 28 januari de Raadsronde en op 11 februari 2020 is de besluitvorming gepland.

Namens het college van burgemeester en wethouders van Maastricht,
Concernjurist,

Dorien Schouten



per boekjaar een 'budgetsubsidie' wordt verstrekt die de organisatie elk boekjaar 'aan de gang houdt'. De opbouw van de ASV2015 kan het misverstand in de hand werken dat het dwingende recht dat in de Awb is geregeld m.b.t. jaarlijkse exploitatiesubsidies – en dat een 'verzwaard regime' wordt genoemd – met de verordening anders kan worden geregeld. In de ASV2020 zijn onderwerpen als deze waar de raad geen bevoegdheid over heeft, niet meer opgenomen. De artikelen in de wet gelden en worden toegepast.

Met betrekking tot de controle en verantwoording van de project- of activiteitsubsidies heeft de raad wél op basis van meerdere kan-bepalingen in de Awb de bevoegdheid om die meer of minder streng te regelen. Daarom verschillen gemeenten onderling nogal m.b.t. minimumbedragen waarover financieel verslag en/of AV worden verlangd. De in het raadsvoorstel geadviseerde kaders m.b.t. subsidiebedragen en het verantwoordings- en controleprotocol zijn daarom belangrijke discussie- en beslispunten tijdens de komende raadsronden. De uitkomst daarvan is richtinggevend voor verdere uitwerking. De concrete uitwerking van controle- en accountantsprotocollen die het College moet vaststellen, vallen onder de scope van dit 'project'. Daarin kunnen specifieke controle-eisen gesteld worden m.b.t. rechtmatigheid en/of doelmatigheid van de subsidiebesteding. Nu er een 'controleverklaring' wordt geëist van de accountant, zal die zelf ook een protocol verlangen. Hij moet immers weten wat er gecontroleerd moet worden, hoeveel 'fouten' aangetroffen mogen worden enz.

Vraag: wettelijke eisen m.b.t. reserves en voorzieningen worden niet nageleefd

Reactie

In de ASV2020 zijn deze wettelijke eisen verder en concreter uitgewerkt dan in de ASV2015. U vindt dat in artikel 12 lid 4 'vermogensvorming' en in artikel 12a 'egalisereserve' (de uitwerking van resp. Awb art. 4:41 lid 2 en Awb art. 4:71). Het verschil tussen 'vermogensvorming' en 'egalisereserve' en de uiteenlopende (rechts)gevolgen daarvan zullen binnen het 'project' worden meegenomen en geïmplementeerd. Ter informatie: de grote subsidieontvangers die jaarlijks via de jaarrekening hun verantwoording afleggen, hebben als vast onderdeel wel de egalisereserve daarop staan, als ze die hebben opgebouwd. Uiteraard staat daar ook de vermogensvorming in.

De concrete vragen

Algemene reactie

Het is niet duidelijk of u met onderstaande concrete vragen ziet op de bijzondere Vrijwilligersverordening of op de ASV2015. In beide gevallen is er meer tijd nodig om een aantal vragen volledig uit te zoeken. Een belangrijk resultaat van het 'project' is dat er een openbaar subsidieregister ingericht wordt op de speciale in te richten 'subsidiepagina' op de gemeentelijke website. Dit is op dit moment bij vier hoofdstedelijke gemeenten gerealiseerd: Amsterdam (sinds 2016), Groningen (sinds 2017), Lelystad (sinds 2018) en Utrecht (sinds 2019). (Andere gemeenten zijn niet gecheckt.) Als die website in onze gemeente ingericht wordt – de bestaande subsidiesoftware en de vernieuwde gemeentelijke website bieden voldoende mogelijkheden – kunnen vragen als onderhavige uiteindelijk bij wijze van spreken met een druk op de knop door iedereen zelf beantwoord worden. Een belangrijk doel van het 'project' is om dit in 2020 te realiseren. Per concrete vraag volgt hierna voor zo mogelijk op deze antwoordtermijn een reactie.

1. Hoeveel organisaties maken gebruik van deze verordening?
Nog geen reactie mogelijk op deze termijn.