

Aan de raad van de gemeente  
LEIDSCHEIDAM-VOORBURG

Datum 29 mei 2012  
Onderwerp Subsidieplafonds  
Categorie A

Verseonnummer 726926 / 730954  
Portefeuillehouder De heer Houtzager  
Behandeld door Mevrouw van Enst

## **1. Inleiding**

Op 14 december 2010 heeft het college aan de raad voorgesteld om voor de jaren 2011 en verder geen subsidieplafond in te stellen. Op 15 maart 2011 heeft de raad dit voorstel geamendeerd en besloten om voor 2011 en verder een subsidieplafond in te stellen voor elk hoofdstuk van de subsidielijst. Om de raad volledig te informeren zijn de consequenties van dit besluit geïnventariseerd en beschreven in een raadsbrief. In deze raadsbrief komt naar voren dat de voordelen van het werken met subsidieplafonds niet opwegen tegen de aanzienlijke nadelen. Het college adviseert de raad in de brief om zijn besluit van 15 maart te heroverwegen en af te zien van het instellen van subsidieplafonds. De raad heeft de brief in november 2011 echter niet behandeld, maar voor kennisgeving aangenomen. Formeel betekent dit niet dat het raadsbesluit van 15 maart 2011 van tafel is, want daarvoor is een nieuw raadsbesluit nodig. Wij stellen u voor om uw besluit van 15 maart 2011 formeel te heroverwegen en geen subsidieplafonds in te stellen.

## **2. Inhoudelijke toelichting**

### **2.1 Wettelijk kader en huidig beleid**

Awb Afdeling 4.2.2 Het subsidieplafond.

art. 4:25 *Weigering van subsidie bij subsidieplafond*

- lid 1 Een subsidieplafond kan slechts bij- of krachtens een wettelijk voorstel worden vastgesteld;
- lid 2 Een subsidie wordt geweigerd voor zover door verstrekking van de subsidie het subsidieplafond zou worden overschreden.

art. 4:26 *Verdeling beschikbaar bedrag*

- lid 1. Bij of krachtens wettelijk voorschrift wordt bepaald hoe het beschikbare bedrag wordt verdeeld.
- lid 2. Bij bekendmaking van het subsidieplafond wordt de wijze van verdeling vermeld.

*art. 4:27 Bekendmaking*

lid 1. Het subsidieplafond wordt bekend gemaakt voor de aanvang van het tijdstip waarvoor het is vastgesteld.

lid 2. Indien het subsidieplafond of een verlaging daarvan later wordt bekendgemaakt heeft deze bekendmaking geen gevolgen voor de voordien ingediende aanvragen.

*art. 4:28 Bekendmaking*

Artikel 4:27 is niet van toepassing indien:

- a. de aanvragen voor het tijdvak waarvoor het subsidieplafond is vastgesteld ingevolge wettelijk voorschrift moeten worden ingediend op een tijdstip waarop de begroting nog niet is vastgesteld of goedgekeurd.
- b. het een verlaging betreft die voortvloeit uit de vaststelling of goedkeuring van de begroting en
- c. bij de bekendmaking van het subsidieplafond is gewezen op de mogelijkheid van verlaging en de gevolgen daarvan voor reeds ingediende aanvragen.

Algemene Subsidieverordening Leidschendam-Voorburg

*art. 5 Subsidieplafond*

lid 1. De raad kan het subsidieplafond vaststellen.

lid 2. het college bepaalt hoe het beschikbare bedrag wordt verdeeld.

Gemeentewet

*Artikel 189 Budgetrecht van de raad*

Lid 1. Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden.

## **2.2 Wat vooraf ging**

In 2006 en 2007 stelde de raad een subsidieplafond vast op basis van het gehele subsidievolume. Het college wilde voor 2008 een subsidieplafond per hoofdstuk van de subsidielijst vast laten stellen. De raad ging daar niet mee akkoord en stelde voor 2008 weer een subsidieplafond vast op basis van het totale subsidievolume van 2007 (zie het amendement 2006/30279). In de jaren daarop heeft de raad steeds op die manier het subsidieplafond vastgesteld. De gemeente heeft nooit een beroep op het subsidieplafond gedaan om een subsidieaanvraag af te wijzen. Dat was nooit nodig, maar het had juridisch ook geen stand gehouden omdat er geen eenduidige verdeelsleutel voor het gehele subsidievolume kon worden geformuleerd en gepubliceerd (zie Awb. artikel 4:26 en 4:27). Deze subsidieplafonds zijn feitelijk dus nooit in werking getreden. Dit was de belangrijkste aanleiding om in 2009 aan de raad voor te stellen om voor 2010 en verder alleen voor de projectenpotten een subsidieplafond vast te stellen (2009/29347). Dit voorstel is bij de raadsvergadering van 2 februari 2010 niet behandeld omdat het van de agenda is gehaald. De

situatie bleef in 2010 ongewijzigd. Op 14 december 2010 hebben wij nogmaals aan uw raad voorgesteld om voor de jaren 2011 en verder geen subsidieplafond in te stellen; nu met een uitgebreidere onderbouwing. Op 15 maart 2011 heeft de raad dit voorstel geamendeerd (571566) en besloten om voor 2011 en verder een subsidieplafond in te stellen voor elk hoofdstuk van de subsidielijst. De consequenties van dit besluit zijn geïnventariseerd en beschreven in de raadsbrief die het college in oktober 2011 naar de raad heeft gestuurd. De raad heeft deze brief in november 2011 niet behandeld maar voor kennisgeving aangenomen. Het raadsbesluit van 15 maart 2011 is daarmee niet van tafel. Daarvoor is formeel een nieuw raadsbesluit nodig. Wij stellen uw raad voor om uw eerdere besluit te heroverwegen en geen subsidieplafonds in te stellen. Voor de volledigheid wordt de onderbouwing uit de raadsbrief van oktober 2011 in de volgende paragraaf herhaald.

### **2.3 Onderbouwing**

In de praktijk is het subsidieplafond een instrument dat wordt ingezet om subsidieaanvragen te kunnen weigeren wanneer er onvoldoende budget is om de aanvraag te honoreren én er geen inhoudelijke weigeringsgrond is. Bij de subsidieregeling 'Particuliere woningverbetering Voorburg Noord' wordt het subsidieplafond op deze manier ingezet omdat er anders sprake zou zijn van een open einderegeling.

In deze praktische zin heeft het instellen van een subsidieplafond geen betekenis voor de subsidieaanvragen die op grond het het Subsidiebeleidskader 2010-2014 en de Algemene Subsidieverordening Leidschendam-Voorburg (ASL-V) worden gedaan. De gemeente heeft voldoende beleidsvrijheid om deze subsidieaanvragen af te wijzen zonder een beroep op een subsidieplafond te hoeven doen.

De raad heeft in zijn amendement van 15 maart 2011 de volgende motivering bij zijn besluit gegeven:

*'Het instellen van een subsidieplafond is voor de raad een belangrijk instrument om zicht en grip te houden op het subsidievolume. Indien het college dit wenselijk vindt kan zij bij belangrijke beleidsvoorstellen de raad expliciet vragen om het subsidieplafond aan te passen en dit zo nodig in het betreffende ontwerp-raadsvoorstel op te nemen.'*

Uit de bovenstaande formulering blijkt dat de raad dit juridische instrument wil inzetten om invulling te geven aan zijn budgetrecht. Om u volledig te informeren hebben wij de consequenties van dit raadsbesluit geïnventariseerd en hieronder beschreven.

- minder efficiënt werken:

Het werken met subsidieplafonds is minder efficiënt, want het zal resulteren in meer college- en raadsbesluiten. Een voorbeeld: Het college indexeert de subsidies. Bij het vaststellen van de

subsidieplafonds voor het volgende tijdvak is het indexpercentage voor dat tijdvak nog niet bekend. Dit houdt in dat de raad de subsidieplafonds moet verhogen nadat het indexpercentage door het college is vastgesteld.

- meer werk, minder slagkracht:

Maar ook als het college in de loop van het jaar op een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling in wil spelen door een subsidie te verstrekken, zal de raad eerst moeten besluiten om één van de subsidieplafonds te verhogen. Dat betekent naast extra werk een vertraging van twee maanden, ook als er binnen de begroting gewoon budget beschikbaar is om het beleid uit te voeren.

- verkeerd signaal:

De bekendmaking van de subsidieplafonds en de verdeelsleutels (Awb 4:27 en 4:28) kan door instellingen in het veld worden opgevat als een uitnodiging om een subsidieaanvraag te doen, terwijl de meeste budgetten zijn gebaseerd op bestaande subsidierelaties en er geen ruimte is om nieuwe subsidies te verstrekken. Er zullen dus meer subsidieaanvragen binnenkomen die vervolgens moeten worden afgewezen. Voor de instellingen en de ambtelijke organisatie betekent dit onnodig extra werk.

- risico van onrechtmatigheid:

Wanneer de raad beleid vaststelt en er is een budget om dat beleid uit te voeren, is het niet altijd duidelijk of dat beleid wordt gerealiseerd door het verstrekken van een subsidie of door de betaling van een factuur (opdracht). Dit is geen kwestie van kiezen, want 'subsidie' en 'opdracht' zijn materiele begrippen. Een voorbeeld: In het kader van Stedelijke Vernieuwing, zijn in het verleden betalingen op basis van facturen gedaan. Na analyse van deze betalingen hebben we vastgesteld dat het feitelijk subsidies waren. Deze betalingen waren dus niet rechtmatig omdat ze niet voldeden aan de vereisten van de ASL-V. Bij de uitvoering van het programma Stedelijke Vernieuwing 2010-2014 houden we hier rekening mee. Daarnaast is er een reëel risico dat met een betaling op factuurbasis een subsidieplafond wordt overschreden. Zo'n betaling is dan ook onrechtmatig. Het komt vaker voor dat betalingen die feitelijk een subsidie zijn, op basis van factuur worden gedaan. Om dit te repareren zou het college voortaan altijd naar de raad moeten om één van de subsidieplafonds op te hogen.

- financiële consequenties van het werken met subsidieplafonds:

Om in te kunnen schatten hoeveel extra werk we kunnen verwachten als de raad subsidieplafonds per hoofdstuk van de subsidielijst vaststelt, hebben we gekeken naar de situatie in 2010. Als wij in dat jaar hadden gewerkt met subsidieplafonds, dan hadden we 37 extra college/raadsvoorstellen moeten maken. Hierbij zijn de extra aanvragen die zouden zijn ingediend naar aanleiding van de bekendmaking van de subsidieplafonds en de verdeelsleutels nog buiten beschouwing gelaten. Daarnaast zou er extra inzet van de subsidiecoördinator nodig zijn om ervoor te zorgen dat de subsidieplafonds en verdeelsleutels op de juiste wijze worden vastgesteld en bekend gemaakt en

om er vervolgens voor te zorgen dat de vastgestelde subsidieplafonds niet worden overschreden.

De benodigde extra ambtelijke capaciteit voor 2013 e.v., hebben wij berekend op minimaal 650 uur per jaar (= 0,5 fte). Voor de structurele kosten van deze extra inzet (ad. € 38.000,-) is binnen de meerjarenbegroting vooralsnog geen dekking.

#### **2.4 Alternatieven**

De raad kan overwegen om zijn budgetrecht (gemeentewet art.189) in te vullen door per raadsprogramma een maximum te stellen aan het subsidievolume. Er worden dan geen subsidieplafonds in de zin van de Awb artikel 4:25 vastgesteld, maar dit alternatief komt wel tegemoet aan de wens van de raad om grip te houden op het subsidievolume. Een voordeel van dit alternatief is dat er geen verdeelsleutel per hoofdstuk van de subsidielijst hoeft te worden geformuleerd en gepubliceerd. De meeste hoofdstukken van de subsidielijst lenen zich daar namelijk niet goed voor.

De raad kan ook overwegen om zijn kaderstellende en controllerende taak uit te oefenen binnen de mogelijkheden die er nu al zijn. Het college zou bij de P&C producten uitgebreider aan de raad kunnen rapporteren over de subsidiebudgetten.

#### **3. Conclusie en voorstel**

Het bovenstaande in aanmerking genomen, stellen wij u voor om uw besluit van 15 maart 2011 te heroverwegen en geen subsidieplafonds in te stellen.

burgemeester en wethouders van Leidschendam-Voorburg,

mr. ing. J. Eshuis  
secretaris

drs. J.W. van der Sluijs  
burgemeester