

MEMO

Aan:	Het college
Van:	V.G. Beltman en H.A. Roede
Team:	JPI en BOS
Betreft:	Plan van aanpak subsidies
Datum:	11 oktober 2017

Aanleiding

Aan uw college is voor de vergadering van 23 augustus 2016 een voorstel aangeboden inzake de wijziging van de Algemene Subsidieverordening van de gemeente Emmen ("ASV").

Dit voorstel heeft bij u enkele vragen opgeroepen ten aanzien van de uitvoering van het subsidieproces en de inregeling daarvan binnen de organisatie, zodat het door u is aangehouden.

In reactie hierop is aan uw college d.d. 31 januari 2017 een memo aangeboden betreffende de diverse aspecten van subsidieverlening binnen de gemeentelijke organisatie in relatie tot het hierboven genoemde voorstel.

Ter uitwerking van de desbetreffende memo is door de opstellers van onderhavige memo een presentatie verzorgd in uw vergadering van 7 februari 2017.

Hierin is aangegeven dat de nieuwe ASV niet direct verband van invloed is op alle tijdens deze presentatie besproken aspecten en de daarbij geopperde wensen en oplossingen, maar dat zij wel het beginpunt is van een traject om met al deze aspecten aan de slag te gaan. Daarop heeft uw college in dat kader aangegeven de nieuwe ASV opnieuw op tafel te willen krijgen om de start van voornoemd traject mogelijk te maken.

Naar aanleiding van de bespreking in het college op 7 februari 2017 wil uw college een plan van aanpak ontvangen met betrekking tot het vervolg van het traject na vaststelling van de nieuwe ASV in relatie tot de aspecten die in uw vergadering van 7 februari 2017 aan de orde zijn gekomen.

Deze aspecten zagen voor een belangrijk deel op de wijze waarop binnen de gemeentelijke organisatie de mandaten met betrekking tot het subsidieproces zijn belegd. Op dat moment was echter, onder de naam "Emmen Ontwikkelt Verder" ook een doorontwikkeling van de gemeentelijke organisatie aan de orde, hetgeen eveneens zijn weerslag had op de positionering van mandaten binnen de organisatie. In dit kader kan onder andere het verdwijnen van de functie "afdelingsmanager" benoemd worden; een functie waar vele mandaten belegd waren. Vanwege het in ontwikkeling zijn van de organisatie en de daarmee gepaard gaande onduidelijkheden met betrekking tot het waar beleggen van welke mandaten, hebben wij het door uw college gevraagde plan van aanpak niet eerder aan u kunnen voorleggen.

Plan van aanpak

De ASV is, door de gelaagde structuur van regelgeving (Algemene wet bestuursrecht, ASV, beleidsregels, mandaten) met betrekking tot het subsidies proces het startpunt van de doorontwikkeling van dit proces. Voor de wijzigingen die direct samenhangen met de ASV als zodanig zij verwezen naar het advies bij het collegevoorstel betreffende de nieuwe ASV.

Beleidsregels

Na behandeling van de ASV door uw college en de vaststelling hiervan door de gemeenteraad, kunnen de bestaande subsidiebeleidsregels aangepast worden aan de nieuwe ASV. In de tussenliggende periode zal team Beleid en Ontwikkeling Sociaal Domain (BOS) een inventarisatie maken van de binnen haar team gehanteerde (en ook eventuele in onbruik geraakte) beleidsregels en zal door team Juridische Zaken, Personeelszaken en Inkoop (JPI) gestart worden met een inventarisatie van subsidieregels die elders in de organisatie gebruikt worden. De verschillende teamleiders binnen de organisatie zijn verantwoordelijk voor de juiste en volledige aanlevering van beleidsregels vanuit hun team.

Mandaten

In het kader van “Emmen Ontwikkelt Verder” wordt het mandaatverzamelbesluit op dit moment geactualiseerd en aangepast aan de nieuwe organisatiestructuur. Als overgangsregeling tussen het huidige en dit geactualiseerde mandaatverzamelbesluit, zijn de mandaten die afdelingsmanagers waren toegekend, bij CMT-besluit van 3 juli 2017 tijdelijk belegd bij de concernmanagers. Dit geldt ook voor de mandaten betreffende het subsidieproces.

Het voornemen is om in het geactualiseerde mandaatverzamelbesluit in de meeste gevallen deze mandaten bij de teamleiders te beleggen.

Bovengrens gemandateerde subsidies

Het mandateren van besluitvorming over subsidies, zonder het expliciet vermelden van een bovengrens, houdt niet automatisch in dat het mandaat daarmee ongelimiteerd is. Zowel het huidige als het geactualiseerde mandaatverzamelbesluit bevatten in algemene zin reeds een begrenzing van de mandaten.

Huidig mandaatverzamelbesluit

In het algemene deel is op pagina 5 opgenomen dat alle mandaten in ieder geval als volgt zijn begrensd:

- een afdelingsmanager (thans: concernmanager) is bevoegd tot het bedrag waarvoor conform de daarvoor geldende wetgeving een Europese aanbesteding is voorgeschreven is;¹
- een teamleider is bevoegd tot € 50.000,-- ;
- een adviseur/seniormedewerker is bevoegd tot € 10.000,--.²

Geactualiseerd mandaatverzamelbesluit

- een concernmanager is bevoegd tot het bedrag waarvoor conform de daarvoor geldende wetgeving een Europese aanbesteding is voorgeschreven ;
- een teamleider is bevoegd tot € 100.000,-- ;
- een adviseur/seniormedewerker is bevoegd tot € 10.000,--.²

¹ In de meeste gevallen (zo ook bij subsidies) geldt hiervoor de zogenaamde Europese drempel voor diensten. Voor 2017 bedraagt deze € 209.000,--.

² Teamleiders en adviseurs/seniormedewerkers zijn echter slechts alleen bevoegd, voor zover uit het mandaatverzamelbesluit blijkt dat aan hen ook ondermandaat is verleend.

Voorstellen wijziging mandaten

Bovengrens

Ten aanzien van subsidiebesluiten geldt een beperking van een bovengrens van € 50.000. Dit wijkt af van de algemene regels in het mandaatverzamelbesluit, zoals hierboven beschreven.

Het voornemen is daarom om voor subsidiebesluiten dezelfde bovengrens te hanteren als voor andere, in het mandaatverzamelbesluit opgenomen, besluiten en de extra beperking van € 50.000 te schrappen.

Een en ander is ook in lijn met het uitgangspunt van Emmen Ontwikkelt Verder dat verantwoordelijkheden lager in de organisatie belegd worden.

Beleidsregels

Op dit moment lijkt er niet een bewuste overweging ten grondslag te liggen aan de keuze voor welke beleidsregels wel of niet subsidiebesluiten gemandateerd zijn. Veeleer lijkt de opsomming in het huidige mandaat een momentopname te zijn van de bestaande en bekende beleidsregels op het tijdstip dat het mandaatverzamelbesluit is vastgesteld. Dit gaat uit van de onterechte veronderstelling dat de gehanteerde beleidsregels onveranderlijk zijn. In de praktijk echter trekt het college beleidsregels in, wijzigt het deze³ en stelt het nieuwe beleidsregels vast.

Voorgaande neemt echter niet weg dat ook subsidiebesluiten op grond van nieuwe beleidsregels gemandateerd worden, maar dat er geen uniformiteit bestaat aangaande de omvang van het mandaat of degene aan wie het mandaat gericht is.⁴

Het voornemen is dan ook om in algemene zin een mandaat te verlenen aan de teamleiders voor het verlenen, bevoorschotten en vaststellen van subsidies waarvoor door het college een beleidsregel is vastgesteld.

De voorwaarden en criteria waar een aanvrager aan moet voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen, zijn dan door het college immers reeds in die beleidsregel vastgelegd. Hierdoor bestaat niet of nauwelijks beleidsvrijheid om hierin nog een eigen afweging te maken. Het college dient zich immers in beginsel aan haar eigen beleidsregels te houden. Alleen in onvoorzienbare gevallen die tot onwenselijke resultaten leiden, kan het college van haar beleidsregels afwijken (de zogenaamde inherente afwijkingsbevoegdheid, zie art. 4:84 Awb). Wanneer er moeilijkheden zijn ten aanzien van een beleidsregel ligt het dus in eerste instantie niet voor de hand om af te wijken van de beleidsregels. Wanneer het college verandering wenst, zal zij de beleidsregel zelf aan moeten passen; deze bevoegdheid blijft niet-gemandateerd.

Subsidievaststelling

Wanneer een subsidie is besteed overeenkomstig het doel waarvoor zij verleend is en dit blijkt uit de inhoudelijke en financiële verantwoording, zal de subsidie moeten worden vastgesteld overeenkomstig de hoogte van de subsidieverlening.

Dit betreft een feitelijke controle, waarbij niet meer gelden gemoeid zijn dan door het college reeds bij de subsidieverlening toegekend en de subsidieontvanger definitief het subsidiebedrag ontvangt waar hij op gerekend zal hebben. In die zin is met dit besluit weinig beleidsvrijheid gemoeid en heeft het nauwelijks politieke consequenties.

Het voornemen is dan ook om voor het vaststellen van subsidies (ongeacht de hoogte daarvan), wanneer de hoogte van de vaststelling gelijk is aan de subsidieverlening mandaat te verlenen aan de teamleiders.

Wethoudersmandaat

Tijdens uw vergadering van 7 februari 2017 is de wens vanuit uw college aan de orde gekomen om aan de

³ Waaronder ook de benaming van de beleidsregels.

⁴ Zo wordt geclausuleerd en ongeclausuleerd gemandateerd, wordt er al dan niet ondermandaat toegestaan en wordt aan ambtenaren, dan wel wethouders gemandateerd.

verschillende portefeuillehouders een mandaat te verlenen om binnen hun portefeuille en een bepaald volume subsidies te verstrekken ter waardering van in de samenleving ontplooidde initiatieven.

Voorgaande laat zich vertalen in het volgende overzicht:

Bevoegdheid	(onder)mandaat aan	beperking
1. Verlenen, bevoorschotten en vaststellen van subsidies waarvoor door het college een beleidsregel is vastgesteld, met uitzondering van de beleidsregel “subsidies portefeuillehouder” ⁵	Concernmanagers Teamleiders Adviseur/ seniormedewerker	Tot Europese drempel Tot € 100.000 Tot € 10.000
2. Vaststellen van subsidies waarvoor door het college geen beleidsregel is vastgesteld, overeenkomstig de hoogte van de bij subsidieverlening toegekende subsidie.	Concernmanagers Teamleiders	In afwijking van het algemeen deel van het mandaatverzamelbesluit niet aan beperkingen onderhevig
3. Verlenen, afwijzen, bevoorschotten en vaststellen van subsidies op grond van de beleidsregel “subsidies portefeuillehouder”	Wethouders	Voor zover passend binnen de portefeuille van de betreffende wethouder

Het voornemen is om de besluitvorming over bovenstaande mandaten I in een separaat voorstel aan uw college voor te leggen.

Verantwoordingscyclus

Zoals ook in de presentatie van 7 februari 2017 naar voren is gekomen, gaat de hierboven beschreven verruiming van mandaten hand in hand met een nadrukkelijker verantwoordingscyclus.

Hierbij kan allereerst gedacht worden aan het regelmatig bijstellen van subsidiebeleidsregels, maar ook aan het streven om subsidies zoveel mogelijk onder beleidsregels te laten vallen.

Het voornemen is dit vorm te geven middels een jaarlijkse cyclus, parallel aan de cyclus van begroting, beraps en jaarstukken. Hierbij kan dan eveneens de verantwoording over de in dat jaar in mandaat genomen subsidiebesluiten worden afgelegd en kunnen de jaarlijks terugkerende subsidies voor het komende jaar besproken worden.

⁵ Dit betreft een fictieve aanduiding van een op dit moment nog niet bestaande en nader vast te stellen beleidsregel. Besluitvorming hierover zal separaat worden voorgelegd, gelijktijdig met de hierboven beschreven besluitvorming omtrent de mandaten.