

Het subsidiekader van de SER

1. Inleiding

In 1999 heeft het dagelijks bestuur voor het eerst een subsidiekader voor de SER vastgesteld. Dit subsidiekader is van toepassing is bij het verlenen van subsidies door de SER, en omvat de verschillende voorwaarden waaraan subsidieaanvragen worden getoetst.

Het is wenselijk het subsidiebeleid van de SER met enige regelmaat tegen het licht te houden. Gelet op de ontwikkelingen ten aanzien van (het toezicht op) subsidies de afgelopen jaren is, naast meer uniformiteit, een meer zakelijke benadering nodig. Op grond van transparantievereisten is het van belang om het doel van de activiteiten en de beoogde resultaten centraal te stellen en het traject te formaliseren. De onderhavige notitie, waarin het subsidiekader van de SER is neergelegd, is het resultaat. Inhoudelijk bevat het voorgestelde subsidiekader geen grote wijzigingen ten opzichte van de eerdere visie van het dagelijks bestuur. Het gaat vooral om een opschoning, hergroepering en een nieuwe, heldere presentatie, waarin per toetspunt enige toelichting wordt gegeven.

Het dagelijks bestuur van de SER beoordeelt of een subsidie verleend wordt. Een beleidsmatige besluitvorming aan de hand van hierna omschreven criteria vindt daarbij plaats. Deze criteria zijn echter niet de enige onderdelen die een rol bij de besluitvorming spelen. Doordat de middelen van de raad voor subsidiëring beperkt zijn, zal in zijn algemeenheid sprake zijn van terughoudendheid. Wenselijkheid en opportuniteit zijn andere afwegingspunten die het dagelijks bestuur in zijn beoordeling van een subsidieaanvraag mee laat wegen.

Gelet op de wettelijke vereisten, worden subsidierelaties getoetst aan de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo) en aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De 'Wbo-toets' gaat vooral om de vraag of een subsidie van de raad aan een derde past binnen de taakopdracht en bevoegdheden van de SER. De 'Awb-toets' heeft betrekking op de vraag of een subsidie voldoet aan de (vorm)vereisten die de subsidietitel van de Awb stelt, in het bijzonder titel 4.2.8 van de wet.

In de volgende twee paragrafen worden beide toetsen beschreven, in de vorm van voorwaarden waaraan een subsidieverlening moet voldoen. De beide toetsen vinden gelijktijdig plaats; de ene toets is niet ondergeschikt aan de andere.

2. Wbo-toets

In het kader van de Wbo worden de volgende voorwaarden en bijbehorende kernvragen gesteld indien een subsidieaanvraag door de SER wordt ontvangen en beoordeeld.

1. *Past de doelstelling van de subsidie binnen de taakopdracht van de SER?*
De Raad heeft, naast zijn adviestaak op grond van artikel 41 en zijn medebewindstaak op grond van artikel 36, krachtens artikel 2 Wbo tot taak een het algemeen belang dienende werkzaamheid van het bedrijfsleven te bevorderen,

alsmede het belang van het bedrijfsleven en de daartoe behorende personen te behartigen. Deze taak kan inhouden het financieel ondersteunen van andere organisaties en instellingen die op dit terrein actief zijn, indien dat gelet op de overige door de Raad uit te oefenen taken als hierboven genoemd, doelmatig en functioneel is. Beseft wordt dat deze taakopdracht en dit uitgangspunt van de SER breed is. Veel potentiële subsidies zouden hierin passen. Om een beroep op SER-subsidies te beperken, geldt als uitgangspunt dat de SER zeer terughoudend is bij het verlenen van subsidies. De SER zal slechts tot subsidiëring overgaan in het licht van zijn taakopdracht en indien de subsidie het algemeen sociaaleconomisch overleg bevordert (zie ook onder 4).

2. *Biedt – gelet op het complementariteitsbeginsel – publiekrechtelijke financiering een meerwaarde boven privaatrechtelijke financiering?*

Wordt bijvoorbeeld gemotiveerd waarom een publiekrechtelijke financiering door middel van een subsidie de meest aangewezen weg is/meerwaarde heeft boven een privaatrechtelijke vorm van financiering om het beoogde doel te bereiken? Een tweede vraag is of er ook nog andere publiekrechtelijke organen zijn die ook (mee) zouden kunnen financieren (vb. ministeries, provincies of kamers van koophandel)? Wordt het algemeen belang zodanig gediend dat daarvoor publieke middelen kunnen worden aangewend?

3. *Komen – gelet op het beginsel van non-exclusiviteit – de subsidie en/of de resultaten (met behulp van de subsidie) in beginsel gelijkelijk aan georganiseerden en niet-georganiseerden ten goede?*

Is sprake van gelijke voorwaarden voor een ieder? Zijn de gesubsidieerde resultaten voor iedereen toegankelijk en beschikbaar?

4. *Wordt de subsidie – gelet op het beginsel dat kerntaken in eigen beheer dienen te worden uitgevoerd – als de bijzonder aangewezen weg geacht?*

Oftewel: 1) gaat het niet om werkzaamheden die ook door de SER zelf of een commissie kunnen worden uitgevoerd, en 2) wordt met deze subsidie het algemeen sociaaleconomisch overleg bevordert.

Deelvragen hierbij kunnen verder nog zijn:

- is er een maximum aan exploitatiekosten afgesproken?
- is er sprake van een subsidieplafond (zie ook punt 2 van de Awb-toets hieronder)?
- wat is de doelgroep die het meeste belang heeft bij de gesubsidieerde activiteiten?
- is het mogelijk ten behoeve van de financiering een heffing op te leggen?

5. *Is – gelet op het beginsel van adequaat beheer van publieke middelen – voorzien in een evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van subsidiegelden?*

In hoeverre worden de doelen van de subsidies gerealiseerd? Waar en op welke wijze verantwoordt de subsidieontvanger richting de SER de subsidiegelden en hoe gaat de subsidieontvanger dat doen, of hoe wordt dit onderling afgesproken?

3. Awb-toets

Sinds 1998 bevat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een titel 'Subsidies' (titel 4.2). Deze is destijds opgenomen omdat een wettelijke normering van subsidies achterbleef bij de maatschappelijke betekenis ervan. Uit het oogpunt van rechtszekerheid is er uitdrukkelijk voor gekozen om titel 4.2 ook van toepassing te laten zijn op het subsidierecht van decentrale overheden (waaronder de PBO en derhalve ook de SER).¹

¹ TK 23 700, nr. 3, Memorie van Toelichting, p.18-20

Voor subsidieverstreking wordt in beginsel een wettelijke grondslag vereist. Van deze hoofdregel kan afgeweken worden op grond van artikel 4:23 Awb, derde lid. Artikel 4:23, derde lid, onderdeel c, Awb bepaalt dat van de hoofdregel kan worden afgeweken als de begroting van de subsidieverlener, de subsidieontvanger en het bijbehorende maximale subsidiebedrag vermeldt dat kan worden vastgesteld. Deze uitzondering op het vereiste van een wettelijke grondslag ziet vooral op subsidies met een gering aantal ontvangers, zoals ook bij de SER het geval is.

Het gaat veelal om per boekjaar verstrekte subsidies aan (vrijwel) unieke instellingen (bijv. exploitatie- of budgetsubsidies). De subsidies die de SER verleent zijn met name exploitatiesubsidies. Dit zijn subsidies waarbij het subsidiebedrag direct gerelateerd wordt aan een bepaald structureel niveau van prestaties of activiteiten. Doordat de benodigde informatie in de begroting wordt vermeld, wordt voldaan aan de eis van publieke controle op subsidiëring. Mogelijke keerzijde hiervan is dat deze handelwijze kan leiden tot nieuwe aanspraken van derden die niet in de begroting zijn genoemd. In het kader van de Awb zijn limitatief de volgende voorwaarden en bijbehorende kernvragen aan de orde bij de beoordeling van een subsidieaanvraag:

1. *Betreft het een subsidie in de zin van de Awb? Wat voor soort subsidie is het?*

De Awb onderscheidt verschillende soorten subsidies waaraan uiteenlopende voorwaarden en eisen worden gesteld;

- *subsidies in het algemeen* waarbij doorgaans (potentieel) veel rechthebbende in het geding zijn. Deze subsidies moeten in beginsel gebaseerd zijn op een wettelijk voorschrift;
- *exploitatie- en budgetsubsidies* aan een gering aantal instanties ter financiering van hun exploitatietekort, respectievelijk van een gegeven niveau van prestaties of activiteiten. Deze subsidies hoeven niet gebaseerd te zijn op een wettelijk voorschrift. Ontbreekt een dergelijke basis, dan moeten zij wel jaarlijks in de begroting verantwoord worden. De subsidietitel van de Awb bevat voor deze twee soorten subsidies een aantal aanvullende voorschriften in afdeling 4.2.8, waarvan de toepassing facultatief is. In het SER Subsidiebesluit 2003 is deze afdeling 4.2.8 van de Awb heel expliciet ook op de SER subsidierelaties van toepassing verklaard.
- *incidentele subsidies* voor de financiering van eenmalige evenementen, zoals een congres, summerschool of een project etc. Ook deze subsidies hoeven niet te berusten op een wettelijk voorschrift, mits de subsidie voor ten hoogste vier jaren wordt verstrekt. Volstaan kan worden met een verantwoording in de begroting. Van de verstrekking van deze 'incidentele' subsidies moet jaarlijks een verslag worden gepubliceerd.

2. *Voldoet de subsidie aan artikelen 4:21 tot en met 4:57 (afdeling 4.2.1. tot en met 4.2.7) van de Awb?*

Deze bepalingen zijn op *alle* subsidies van toepassing en bevatten dwingende regels over het gehele proces van subsidiëring.

Artikel 4:23 Awb bevat in het eerste lid de hoofdregel van de subsidietitel: *Een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidies op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.*

Artikel 4:25, eerste lid, Awb bepaalt dat een subsidieplafond slechts bij of krachtens wettelijk voorschrift kan worden vastgesteld. Een begroting (ook al wordt deze bij verordening vastgesteld) is geen wettelijk voorschrift. Wel kan een subsidieverordening bepalen dat een subsidieplafond jaarlijks of tweejaarlijks bij besluit wordt vastgesteld.

De subsidieverlening, de intrekking van subsidie, de wijziging van de subsidie, de betaling, het voorschot en eventuele terugvordering zijn andere onderwerpen die eveneens in titel 4.2.1 tot en met 4.2.7 geregeld worden².

3. *Is de subsidie, indien sprake is van een exploitatie- of budgetsubsidie, verantwoord in de begroting van de SER, en is door de ontvanger voldaan aan de bepalingen van afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht?*

Indien de subsidieverlening aan een subsidieontvanger niet is verantwoord in de begroting van de SER en de SER gaat over tot subsidiëring, dan moet de SER daarvoor een aanvullende begroting vaststellen en moet de SER voor die aanvullende begroting ook de goedkeuring van de Minister verkrijgen.

In het SER-Subsidiebesluit uit 2003 is bepaald dat indien sprake is van een exploitatiesubsidie of een budgetsubsidie die door de SER wordt verstrekt, afdeling 4.2.8 van de Awb van toepassing is. Deze afdeling omvat 21 artikelen, deels dwingend en deels kan-bepalingen. Het gaat onder meer over de subsidieaanvraag, de subsidieverlening, de verplichtingen van de subsidieontvanger, de subsidievaststelling en de uitbetaling van de subsidie.

Toepassing van deze artikelen betekent dat een subsidieontvanger een aanvraag tot subsidieverlening moet indienen bij de SER met een bijbehorende begroting en dat achteraf een aanvraag tot subsidievaststelling inclusief jaarrekening en activiteitenverslag moet worden ingediend.

Juni 2011

² Voor enkele van de huidige subsidierelaties van de SER liggen deze regels inmiddels verankerd in een subsidietoekeningsbesluit en een bijbehorende uitvoeringsovereenkomst.