

Column Kaderstellen is meer dan kopiëren van een modelverordening

Het uitbrengen van een landelijke modelverordening ten behoeve van bepaalde gemeentelijke taken staat op gespannen voet met de gemeentelijke autonomie. Terughoudendheid is gewenst. Gemeenteraden zijn best in staat om zelf de hoofdlijnen van het beleid te bepalen.

Bij mij, en vermoedelijk dus ook bij collega-griffiers, belandde er vorige week een boekje van de VNG op het bureau, getiteld "Subsidie zonder moeite". Met foto's van een directielid van de VNG en twee staatssecretarissen. Het boekje bevat een model algemene subsidieverordening. Nu is dit niet de eerste modelverordening die de VNG heeft gemaakt en het zal ook wel niet de laatste zijn. Maar met deze modelverordening wordt een grens overschreden die ik wil signaleren.

Op zichzelf is het lovenswaardig dat de VNG zich inspant om gemeenten te faciliteren bij het opstellen van verordeningen. Maar als het om autonoom gemeentelijk beleid gaat zou zij terughoudend moeten zijn.

Autonomie en medebewind

Zoals iedereen weet hebben gemeenten verschillende typen wettelijke taken. Verreweg de meeste daarvan worden in zogenoemd medebewind uitgevoerd. Dat wil zeggen dat de gemeente een bepaalde rol heeft in het uitvoeren van landelijke wetgeving. Vaak moet de raad daarvoor een verordening vaststellen, zoals de WMO-verordening, de bouwverordening, de verordening werk en bijstand enzovoort. De VNG levert daarvoor een groot aantal modelverordeningen aan, die door massa's gemeenten – met excuus voor de term – klakkeloos worden overgenomen. Van kaderstelling door de raad in de echte zin van het woord kun je op die manier nauwelijks spreken.

De gemeente heeft ook autonome taken. Dat is beleid dat niet door een landelijke wet wordt opgelegd. Het zijn er niet zoveel, maar ze zijn er wel. Eén daarvan is het beleidsinstrument subsidieverstrekking. Er is geen wet die een gemeente verplicht om aan een activiteit of een instelling subsidie te geven. Vrijwel alle gemeenten doen dit echter wel en geven daar hun eigen, lokaal gebonden inhoud aan.

Subsidierecht

Het subsidierecht, want zo mag je het wel noemen, is in 1998 als Titel 4.2 in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen, via de zogenoemde derde tranche.

Destijds maakte ik deel uit van de werkgroep die een publicatie van de VNG over het nieuwe subsidierecht voorbereidde. De VNG constateerde, met de werkgroep, dat er in Nederland een zodanige veelkleurigheid van gemeentelijk subsidiebeleid is, dat daar geen centrale modelverordening bij past. Elke gemeente heeft haar eigen subsidieaanpak, subsidiecultuur en subsidienormen. Er verscheen dan ook een boekje mét handreikingen voor toepassing van de subsidietitel uit de Awb, maar zónder modelverordening. Ik was het daar volledig mee eens. De regeling van dit autonome gemeentelijke beleidsveld moet je niet centraal proberen te regisseren, maar aan de gemeenten overlaten.

Kennelijk is de VNG sinds 1998 hier anders over gaan denken.

Kaderstelling door de raad

De wetgever stelt – behoudens een paar uitzonderingen – een wettelijk voorschrift (een verordening dus) verplicht voor de verstrekking van subsidies. Dat wil zeggen dat de raad de grote lijnen van het subsidiebeleid bepaalt. Subsidies spelen in gemeenten een belangrijke rol. Verenigingen en instellingen weten de raadsfracties feilloos te vinden als het gaat over hun subsidie. Raadsdebatten over dit onderwerp zijn altijd levendig en trekken veel publiek. Het is een uitgelezen mogelijkheid voor de raad om zich naar het verenigingsleven te profileren.

Daarom is het van groot belang dat de raad zelf zijn subsidiekaders stelt. Het college mag dit voorbereiden en de verordening later ook uitvoeren, maar het is de raad die bij verordening aangeeft hoe met subsidies wordt omgegaan.

De kern van mijn bezwaar komt het meest tot uiting in de passage in het boekje (pagina 35) waar wordt uitgelegd dat er een Rijksbreed subsidiekader is vastgesteld, dat verplicht is voor alle subsidies van de Rijksdienst.

Aansluitend wordt opgemerkt dat "Elementen uit het Rijksbrede subsidiekader in aangepaste vorm kunnen worden toegepast op het gemeentelijk subsidieproces en de gemeentelijke organisatie."

Dergelijke woorden, afkomstig uit Den Haag, klinken centraal-dirigistisch en zetten bij een rechtgeaarde decentrale overheidsdienaar als ik de stekels overeind. Geen centrale uniformiteit, maar

juist differentiatie van het beleid is kenmerkend voor de verschillende opvattingen in gemeenten. Met welk recht eigent men zich enige zeggenschap over het gemeentelijke autonome subsidiebeleid toe? Gelukkig hebben gemeenten de vrijheid om een modelverordening niet over te nemen.

Onzorgvuldigheden

Daar komt nog bij dat in de modelverordening enkele storende juridische onzorgvuldigheden staan. Zo zijn de artikelen 3 lid 1 en 4 lid 5 in strijd met de Awb. En dat geldt in iets mindere mate ook voor artikelen 11 lid 3 en 14 lid 1. Wie zin heeft moet daar maar eens induiken.

Dit is echter niet de belangrijkste reden dat ik collega's adviseer om de modelverordening niet zonder meer door de raad over te laten nemen. De raad moet een subsidieverordening vaststellen die past bij de plaatselijke cultuur en mores. Kaderstelling, zeker bij dit onderwerp, is meer dan het kopiëren van een modelverordening. Het opstellen van een algemene subsidieverordening kan een prima gelegenheid zijn om met z'n allen eens goed na te denken over de meest gewenste inhoud en procedures van het subsidiebeleid in de eigen gemeente.

Het vervolgens in overeenstemming brengen daarvan met de Subsidietitel in de Awb vraagt juridische deskundigheid en ouderwets vakmanschap. Een goede (model-) verordening maken is geen simpele klus.

Krijn van der Heijden
Raadsgriffier gemeente Zutphen