

## Regelgeving budgetsubsidies kunstsector

Burgemeester en Wethouders van de gemeente Rotterdam,  
Gelezen het voorstel van de directeur van de dienst Sociale en Culturele Zaken van 22 juli 1997 (SCZ 97/2227);  
gelet op artikel 8 van de Verordening algemene subsidievoorwaarden 1994 (Gemeentebblad 1994, nr. 53, zoals nadien gewijzigd);

Besluiten:

vast te stellen het besluit Regelgeving budgetsubsidies in de kunstsector.

### Artikel 1 Reikwijdte

1. Deze regelgeving is van toepassing op structurele subsidies in de kunstsector.
2. In het geval van subsidies met een omvang van f350.000,- of minder zijn de artikelen 3, 4.2 en 5.3 niet van toepassing.

### Artikel 2 Begripsbepalingen

Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:

bestuursorgaan:	het college van burgemeester en wethouders;
subsidie:	een structurele financiële aanspraak door het bestuursorgaan verstrekt aan een instelling ten behoeve van activiteiten welke in beginsel voor onbepaalde duur zijn, dan wel waarvan de uitvoering een periode van meer dan twaalf maanden vergt;
instelling:	een organisatie in de kunstsector met rechtspersoonlijkheid naar burgerlijk recht die subsidie van de gemeente ontvangt.
algemene reserve:	dat deel van de reserve, dat niet belegd is in vaste activa en waar geen toekomstige verplichtingen of goedgekeurde bestedingen tegenover staan.
bestemmingsreserve:	een reserve die voor een tevoren aangegeven doel bestemd is of een reserve die gebruikt is ter financiering van een investering in kapitaalgoederen.
voorzieningen:	voorzieningen worden gevormd voor daadwerkelijke toekomstige verplichtingen. Voorzieningen zijn geen onderwerp van bestemming van het resultaat, doch medebepalend voor het resultaat.

### Artikel 3 Bedrijfsplancyclus

1. De instelling dient eens in de vier jaar een bedrijfsplan ter goedkeuring aan het bestuursorgaan voor te leggen. Het bedrijfsplan bevat een beschrijving in hoofdlijnen van het te voeren beleid voor een periode van vier jaar. In het bedrijfsplan wordt door middel van een meerjaren- begroting aangegeven welke activiteiten verwezenlijkt zullen worden tegen welke kosten en baten.
2.
  - a Per instelling wordt door middel van het bedrijfsplan een minimum niveau met betrekking tot de in de komende vier jaar te realiseren activiteiten en kosten per activiteit afgesproken.
  - b Deze afspraken worden vastgelegd in het informatieraster.
  - c Het informatieraster wordt, na vaststelling door het bestuursorgaan, jaarlijks opgenomen in het jaarplan en jaarverslag.
3. Aan de hand van de bedrijfsplancyclus dient er periodiek, eens in de vier jaar en bij voorkeur na afloop van het derde jaar van de bedrijfsplanperiode, een algehele evaluatie van de gerealiseerde output over de voorafgaande periode plaats te vinden. Hierbij wordt de output over de voorafgaande vierjarige periode gerelateerd aan het verleende subsidie onder toepassing van artikel 21 van de Verordening algemene subsidievoorwaarden 1994.
4. Bij de in artikel 3 genoemde evaluatie moet de kwantiteit in de kwaliteit van de activiteiten in ogenschouw worden genomen. Dit geldt eveneens voor de wijze waarop de activiteiten tot stand zijn gekomen (bedrijfsvoering).

### Artikel 4 Inlevering jaarplan en jaarverslag

1. De instelling moet jaarlijks een jaarplan en jaarverslag aan het bestuursorgaan overleggen. De inrichting van deze documenten geschiedt overeenkomstig het besluit Inrichting Planning & Control-documenten kunstsector (Gemeentebblad 1997, nr. 69).
2. Het jaarplan vormt de nadere uitwerking van het bedrijfsplan.

### Artikel 5 Verlening en vaststelling subsidie

1. Een subsidie wordt jaarlijks en per kalenderjaar verleend op basis van het door of namens het bestuursorgaan getoetste jaarplan onder de voorwaarde dat de gemeenteraad in de gemeentebegroting voldoende middelen ter beschikking stelt.
2. Een subsidie wordt jaarlijks en per kalenderjaar vastgesteld op basis van het door of namens het bestuursorgaan getoetste jaarverslag.

3. Indien het niveau van de in een bepaald jaar te verwezenlijken of verwezenlijkte activiteiten naar het oordeel van het bestuursorgaan substantieel afwijkt van het in het bedrijfsplan aangegeven niveau, dan kan dat aanleiding zijn om het subsidie conform artikel 21 van de Verordening algemene subsidievoorwaarden 1994 op een ander niveau vast te stellen.
4. In aanvulling op artikel 16 van de Verordening algemene subsidievoorwaarden 1994 kan het bestuursorgaan bepalen, dat de in artikel 16, lid c van de Verordening algemene subsidievoorwaarden 1994 genoemde verklaring tevens strekt tot de aan de subsidie verbonden verplichtingen.

#### **Artikel 6 Berekening subsidie**

1. Aan het begin van de vierjarige bedrijfsplanperiode wordt door het bestuursorgaan aan de hand van de totale uitgaven volgens de meerjarenbegroting in het bedrijfsplan bepaald welk percentage van het subsidie loongevoelig is en welk deel materieel. In de desbetreffende vier jaar wordt het subsidie in deze verhouding geïndexeerd met de daarvoor door het bestuursorgaan vastgestelde uitzettingspercentages voor lonen en materieel.
2. Bij subsidies kleiner of gelijk aan f1 mln per jaar wordt het gehele subsidie geïndexeerd volgens het door het bestuursorgaan vastgestelde uitzettingspercentage voor materieel.
3. Het aldus berekende subsidie wordt lopende de vierjarige bedrijfsplanperiode niet vanwege dan ontstane knelpunten verhoogd.

#### **Artikel 7 Planning & Control-cyclus**

1. De instellingen dienen zich te houden aan de door het bestuursorgaan vastgestelde inleveringstermijnen van jaarplan en jaarverslag en andere in dit kader relevante data en voorschriften. De instellingen worden hierover jaarlijks door het bestuursorgaan geïnformeerd.
2. Indien een instelling zich niet houdt aan de onder lid a van dit artikel vermelde voorschriften, dan zal het subsidie als volgt lager verleend of vastgesteld worden:
  - \* voor elke dag dat het jaarplan te laat wordt ingeleverd wordt het conform de artikelen 5 en 6 te verlenen subsidie gekort met 0,1% :
  - \* voor elke dag dat het jaarverslag te laat wordt ingeleverd wordt bij de vaststelling van het subsidie een korting toegepast van 0,1% op het verleende subsidie.

#### **Artikel 8 Bevoorschotting**

1. Het jaarlijks verleende subsidie zal in twaalf termijnen per maand worden bevoorschot. Elke termijn zal op de laatste dag van de desbetreffende maand betaalbaar worden gesteld.
2. Het bestuursorgaan kan besluiten in geval van een seizoensbegroting, vooruitlopend op het kalenderjaar, tot maandelijkse vooruitbetalingen over te gaan.

#### **Artikel 9 Reserves en voorzieningen**

1. De vorming van voorzieningen en reserves moeten door het bestuursorgaan worden goedgekeurd.
2. De vorming van voorzieningen en bestemmingsreserves wordt van een goede onderbouwing voorzien.
3.
  - a Het is de instelling toegestaan een Algemene reserve op te bouwen.
  - b Deze Algemene reserve mag een maximale omvang hebben op de balans van 10% van het voor dat boekjaar verleen de structurele subsidie, inclusief structurele subsidies van derden.
  - c de Algemene reserve mag niet in vaste activa worden belegd.

#### **Artikel 10 Negatief resultaat**

1. De instelling dient een sluitende begroting in.
2. Indien gedurende het boekjaar een aanmerkelijk negatief resultaat dreigt te ontstaan, dan doet de instelling het bestuursorgaan hiervan onverwijld schriftelijk mededeling onder vermelding van de oorzaak en aard hiervan.
3. Een negatief resultaat mag na verrekening met de Algemene reserve één jaar als negatieve reserve geactiveerd worden onder de voorwaarde, dat deze negatieve reserve in beginsel in één jaar wordt ingelopen. In het desbetreffende jaarverslag zal moeten worden aangegeven, hoe de instelling dit zal realiseren. Het bestuursorgaan kan zonodig besluiten deze inlooptermijn met één jaar te verlengen.

#### **Artikel 11 Tarieven**

1. De instellingen zijn vrij de hoogte van de tarieven te bepalen. Dit echter onder de voorwaarde, dat het bestuursorgaan deze anders kan vaststellen indien de in het jaarplan opgenomen tarieven strijdig zijn met hoofddoelstellingen van gemeentelijk beleid. Dit laat bovendien onverlet, dat door het bestuursorgaan altijd specifieke eisen kunnen worden gesteld aan de tarifiering.
2. Door het bestuursorgaan gestelde eisen inzake de tarifiering kunnen leiden tot een wijziging van de subsidiebedragen.

## **Artikel 12 Gelieerde rechtspersonen**

1. Het oprichten dan wel deelnemen van de instelling in een rechtspersoon behoeft de toestemming van het bestuursorgaan. In het jaarverslag en het jaarplan dient melding te worden gemaakt van dergelijke met de instelling gelieerde rechtspersonen. De instelling dient de statuten van de gelieerde instelling ter kennisgeving toe te zenden aan het bestuursorgaan.
2. Donaties aan steunstichtingen of andere met de instelling gelieerde rechtspersonen zijn zonder voorafgaande toestemming van het bestuursorgaan niet toegestaan.
3. Verrekening van kosten en baten met gelieerde rechtspersonen mag alleen plaatsvinden indien deze kosten en baten een reële grondslag hebben.

## **Artikel 13 Slotbepaling**

Dit uitvoeringsbesluit treedt in werking met ingang van 1 januari 1998 en kan worden aangehaald als "Regelgeving budgetsubsidies kunstsector".

Aldus vastgesteld in de vergadering van 22 juli 1997.

*De Secretaris*

*, M.J.Goedhart, l.s.*

*De Burgemeester,*

*H.J.Simons, l.b.*

*Dit gemeenteblad is uitgegeven op 27 augustus 1997*

## **Toelichting op het besluit Regelgeving budgetsubsidies in de kunstsector.**

### *1. Inleiding*

Subsidiëren is geen doel op zich. Het is een van de instrumenten waarmee de overheid de gestelde beleidsdoelen kan bereiken. Subsidiëring heeft dan ook niet tot doel bepaalde instellingen in stand te houden, maar is gericht op het leveren van activiteiten. Subsidiëring moet stimulerend werken. Budgetfinanciering kan in dit opzicht een beter instrument zijn dan subsidiëring in het exploitatietekort. Budgetsubsidieëring kan worden gedefinieerd als "een manier van subsidiëren, waarbij de subsidieverlener aan een instelling voor een afgesproken termijn een vast subsidiebedrag toekent, voor welk bedrag de instelling zich verplicht aan een vooraf afgesproken prestatieniveau te voldoen." De instellingen wordt een behoorlijke mate van eigen verantwoordelijkheid gegund om binnen de gestelde voorwaarden de afgesproken doeleinden te bereiken. Zelffinanciering moet niet worden afgestraft. De instelling moet in staat worden gesteld, uitgaande van het afgesproken activiteitsniveau, om mee- en tegenvallers op te vangen (algemene- of egaliseringsreserve). Het subsidiesysteem moet wel een bepaalde mate van zekerheid verschaffen. Bij realisering van de afgesproken activiteiten zal het subsidie worden vastgesteld conform de subsidieverlening. Daarentegen dient het niet verwezenlijken van de afgesproken activiteiten aanleiding te zijn om het budget bij te stellen (of andere sancties te treffen). Onder de bovengenoemde voorwaarden kan en moet een budget door de instelling zo efficiënt en effectief mogelijk worden ingezet. Op subsidies is de Verordening algemene subsidievoorwaarden 1994 (VAS) van toepassing. Op basis hiervan worden aan de gesubsidieerde instellingen in de kunstsector budgetsubsidies erstrekt. De VAS biedt een globale regelgeving. In het besluit Regelgeving budgetsubsidies staat een nadere uitvoeringsregelgeving opgenomen; bijvoorbeeld op het gebied van de wijze van berekening van het subsidiebudget, de reservevorming, tarieven, et cetera.

### *2. Outputmeting*

Bij output-financiering wordt een relatie gelegd tussen beschikbaar budget en het na te streven (beleids)resultaat. Door middel van het bedrijfsplan worden de hoofdlijnen van het gewenste beleid vastgesteld voor een periode van vier jaar. Tevens wordt in het bedrijfsplan in een meerjarenbegroting aangegeven welke activiteiten tegen welke kosten zullen worden uitgevoerd. De subsidies worden overigens per jaar verleend. Voor (een deel van) de kunstinstellingen valt de bedrijfsplan- cyclus samen met de gemeentelijke procedure, zoals die analoog en in samenhang met de Kunstenplanprocedure van het ministerie van OC&W geschiedt.

In het kader van de bedrijfsplancyclus dient er een algehele en grondige evaluatie van de geleverde output plaats te vinden. Hierbij wordt de output over de voorafgaande vierjarige periode gerelateerd aan het verstrekte budget.

Nadrukkelijk moet bij deze evaluatie niet alleen de geleverde kwantiteit, maar ook de geleverde kwaliteit, zowel van de verrichte activiteiten zelf als van de wijze waarop de activiteiten tot stand zijn gekomen (bedrijfsvoering), in oenschouw worden genomen.

Het meten van kwaliteit in de kunstsector lijkt op het eerste gezicht geen eenvoudige opgave. Is het beoordelen van kwaliteit bij de kunstinstellingen immers niet bij uitstek subjectief? Toch zijn er wegen te vinden om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de kwaliteit van de geleverde activiteiten en de bedrijfsvoering. Middelen hiertoe zijn bijvoorbeeld het publieks- of gebruikersonderzoek. Daarnaast zou gebruik kunnen worden gemaakt van recensies en of visitatiecommissies. Een andere mogelijkheid is om, indien dit nodig wordt geacht, een commissie van externe deskundigen een kwaliteitsoordeel te laten geven. Dit is de gang van zaken in de Kunstenplanprocedure.

Per instelling kunnen afspraken gemaakt worden over de meest geëigende onderzoeksmethode.

In de jaarplannen en jaarverslagen worden de per jaar geplande en gerealiseerde activiteiten aangegeven (informatierasters), zodat de outputgegevens per jaar beschikbaar zijn. Het jaarplan is feitelijk een nadere uitwerking van het bedrijfsplan.

In artikel 21 van de VAS worden de consequenties aangegeven van het minder, meer of anders realiseren van de afgesproken output. Hierin wordt het budget per jaar op de geleverde output afgerkend. Het jaarlijks volledig afrekenen op basis van het wel of niet halen van de geplande output is echter niet aan te bevelen. Dit zou immers, indien zich slechts geringe schommelingen in de output voordoen, gemakkelijk kunnen leiden tot een jaarlijks terugkerend "gemillimeter" over de consequenties voor het budget. Dit verdraagt zich slecht met de aard van de budgetfinanciering. Bovendien zouden bij zo'n jaarlijkse beoordeling steeds weer discussies kunnen ontstaan over de vraag of het verschil tussen gerealiseerd en gepland niveau veroorzaakt is door toevallige, exogene (niet-verwijtbare) of door endogene factoren. Zoals gezegd vindt in het kader van de bedrijfsplan- cyclus een grondige evaluatie plaats. Bij de jaarlijkse behandeling van plan en verslag kan daarom worden volstaan met een marginale toetsing.

Bij deze jaarlijkse toetsing van de subsidieaanvraag worden, indien de aanvraag geen nieuwe elementen bevat ten opzichte van het bedrijfsplan, de volgende regels gehanteerd. Indien het prestatieniveau van de in een bepaald jaar geleverde of te leveren activiteiten (volgens de rekening respectievelijk de begroting) naar het oordeel van het gemeentebestuur substantieel afwijkt van de in het bedrijfsplan afgesproken niveau, dan kan dat aanleiding zijn om het subsidie hij te stellen. Valt de output in een gegeven jaar substantieel beneden het afgesproken niveau, dan zou het subsidie lager vastgesteld kunnen worden. Komt de output daarentegen substantieel boven het afgesproken niveau, dan gebeurt er niets zolang men binnen het toegestane tekort blijft: een overschrijving van het budget zal ten laste van de Algemene reserve moeten worden gebracht.

### *3. Vaststelling budget*

Een subsidiebudget wordt één keer in de vier jaar aan een grondige evaluatie onderworpen. De berekening (of herberekening) van de omvang van het minimaal benodigde budget vindt plaats in het kader van de bedrijfsplancyclus. Verlening en vaststelling van de jaarbudgetten verloopt per jaar door middel van de Planning & Controleprocedure. In de informatierasters worden de afspraken over de in het komende jaar te leveren activiteiten respectievelijk de in het afgelopen jaar geleverde activiteiten vastgelegd.

Het afgesproken budget kan jaarlijks worden aangepast aan de ontwikkelingen van loon- en prijsniveau (conform de desbetreffende besluitvorming van het gemeentebestuur).

Tijdens de vierjarige bedrijfsplanperiode worden in beginsel geen extra middelen toegekend voor knelpunten. Op basis van het bedrijfsplan is immers een minimaal benodigd budget bepaald. De instelling wordt geacht de afgesproken activiteiten daarvoor te kunnen leveren.

### *5. Personeel*

In het bedrijfsplan wordt het meerjaren-personeelsbudget bepaald en wordt (bij subsidies groter dan f1 mln) de verhouding binnen het budget tussen het loongevoelige en materiële deel bepaald.

### *6. Substitutievrijheid*

Om te bereiken, dat de ingezette middelen zo optimaal mogelijk worden benut, dient de instelling over de mogelijkheid te beschikken vrijelijk tussen de verschillende componenten van het budget te kunnen schuiven. Zowel incidenteel (op jaarbasis) als structureel. De voor vier jaar afgesproken verdeling in loongevoelig en materieel blijft echter van toepassing voor de berekening van de jaarlijkse budgetindexering. Uitgangspunt hierbij blijft uiteraard, dat de instelling de middelen slechts mag inzetten voor de afgesproken doelstellingen / producten. Na afloop van een vierjarige budgetperiode wordt opnieuw het benodigd budget bepaald.

De VAS geeft in artikel 19 reeds toestemming voor deze substitutie.

### *7. Reservevorming*

De hoofdregel is: "De instelling ontvangt één budget en meet het daarmee doen". Het financiële risico komt derhalve bij de instelling te liggen. Daarom moet deze over de mogelijkheid beschikken om eventuele tegenvallers op te vangen. Het vormen van reserves moet dan ook worden toegestaan. Bovendien is reservevorming een goede prikkel om tot kostenbeheersing te komen. De VAS geeft de instellingen reeds de mogelijkheid om niet bestede middelen te reserveren. Vanzelfsprekend dienen aan

de reservevorming grenzen te worden gesteld. Het betreft hier immers (nog) niet bestede algemene middelen. Conform artikel 18 van de VAS kan het College van Burgemeester en Wethouders ten aanzien van de vermogensontwikkeling dan ook nadere regels stellen.

Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen de verschillende componenten van het vermogen van een instelling, te weten:

- \* voorzieningen:
- \* bestemmingsreserves:
- \* algemene reserve.

Voorzieningen zijn reserves waar daadwerkelijke toekomstige verplichtingen tegenover staan. Te denken valt aan een "voorziening groot onderhoud" of een "voorziening wacht- geldverplichtingen". Voorzieningen zijn geen onderwerp van bestemming van het resultaat, doch medebepalend voor het resultaat. Aan de vorming van voorzieningen moet een goede onderbouwing ten grondslag liggen. In het geval van een voorziening "groot onderhoud" kan dit een Meerjaren Onderhouds en/of Investeringsplan behelzen. De vorming van voorzieningen dient bovendien door middel van de jaarplanprocedure te worden goedgekeurd.

De bestemmingsreserve is voor een tevoren aangegeven doel bestemd of is dat deel van de reserve, dat gebruikt is ter financiering van investering in kapitaalgoederen. Ook deze reserve dient goed te worden toegelicht. Ook de vorming van bestemmingsreserves dient door middel van de jaarplanprocedure te worden goedgekeurd. De Algemene reserve (risicoreserve of egaliseringsreserve) is dat deel van de reserve, dat niet belegd is in vaste activa en waar geen toekomstige verplichtingen of goedgekeurde bestedingen tegenover staan. De Algemene reserve kan snel liquide gemaakt worden en kan dus gebruikt worden voor het opvangen van tegenvallers in een bepaald jaar. De belangrijkste functie van de algemene reserve is de legalisatiefunctie. Deze reserve maakt het mogelijk eventueel tegenvallende resultaten op te vangen. Daarnaast heeft de algemene reserve een bufferfunctie. Deze functie maakt het mogelijk noodzakelijke aanpassingsprocessen niet schoksgewijs, maar geleidelijk te laten verlopen.

Voor het bepalen van de toegestane omvang van de Algemene reserve behoeven voorzieningen en bestemmingsreserves niet meegerekend te worden.

Voorgesteld wordt om de omvang van de Algemene reserve op de eindbalans van een bepaald boekjaar niet te laten uitstijgen boven 10% van het voor dat boekjaar toegekende budget (inclusief de structurele subsidies van derden). Tevens geldt de regel, dat de Algemene reserve niet belegd mag worden in materiële vaste activa.

Teneinde te voorkomen, dat op kunstmatige wijze de Algemene reserve onder de grens van 10% wordt gebracht, zijn zonder voorafgaande toestemming van de gemeente donaties aan steunstichtingen of andere rechtspersonen gelieerd aan de desbetreffende instelling niet toegestaan. Dergelijke donaties ontnemen bovendien het zicht op de besteding van het toegekende budget.

De instelling dient een sluitende begroting in te dienen. Indien gedurende het boekjaar een aanmerkelijke verschillen ontstaan of dreigen te ontstaan tussen de werkelijke uitgaven en inkomsten en de begrote uitgaven en inkomsten, dient de instelling het gemeentebestuur hiervan onverwijld mededeling doen onder vermelding van de oorzaak van de verschillen (exogeen/endogeen, structureel/incidenteel). Indien de Algemene reserve (nog) niet voldoende van omvang is om een eventuele overschrijving van de begroting op te vangen, dan mag dit negatieve resultaat na verrekening met een eventuele Algemene reserve één jaar geactiveerd worden. Voorwaarde hierbij is, dat dit negatieve saldo van de Algemene reserve in één jaar wordt ingelopen. In de desbetreffende jaarrekening zal moeten worden aangegeven, hoe de instelling dit zal realiseren.

Legaten, donaties, sponsorgelden, et cetera, kunnen geheel door de instelling worden besteed. Voorzover aan deze bijdragen van derden geen specifieke bestedingseisen ten grondslag liggen moeten deze bijdragen worden aangewend voor dekking van eventuele overschrijvingen. Indien deze gelden gereserveerd worden dienen zij te worden beschouwd als onderdeel van de vrije reserve van 10%, tenzij specifieke bestedingseisen zijn gesteld.

### *8. Tarieven*

Het systeem van budgetfinanciering gaat uit van een grote mate van eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot het realiseren van de afgesproken activiteiten binnen het overeengekomen budget. De hoofdregel voor de vaststelling van tarieven zou dan ook moeten zijn om de instellingen hierbij in beginsel vrij te laten. Dit echter onder de voorwaarde, dat ingegrepen kan worden zodra de in het jaarplan opgenomen tarieven strijdig zijn met hoofddoelstellingen van gemeentelijk beleid. Bijvoorbeeld, indien de hoogte van de tarieven de toegankelijkheid van kunstinstellingen ernstig zou belemmeren Voor burgers met een geringe financiële draagkracht.

Ook kunnen er uiteraard door het gemeentebestuur in enig jaar specifieke eisen aan de tarifiering gesteld worden (bijvoorbeeld de 25% tariefsverhoging in het kader van de operatie Afweging in Breder Kader).

---

### 9. Overig

Zoals uit het bovenstaande blijkt, wordt het budget in principe beoordeeld aan de hand van outputgegevens. Een zekere mate van sturing op de volgende punten kan echter eveneens niet achterwege worden gelaten:

- een beoordeling van de wijze, waarop de instelling duurzame activa beheerd (Meerjaren Onderhoudsplan, Meerjaren Investeringsplan):
- speerpunten van gemeentelijk beleid (bijvoorbeeld sociale vernieuwing, kunsteducatie, jeugdbeleid, migranten, etcetera).