



## Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 4989422

### Onderwerp: Wijziging Algemene Subsidieverordening 2016 en vaststelling regeling Toetsingscriteria begrotingssubsidie

#### Kernboodschap

Naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer wijzigt de Algemene subsidieverordening (Asv) zodat de door de Rekenkamer geformuleerde uitgangspunten een plek krijgen in deze algemene regeling voor subsidieverstrekking. Daarnaast heeft een verduidelijking plaatsgevonden over wanneer een accountantsverklaring moet worden overgelegd. Tot slot is de Asv voor wat betreft de subsidiëring van loonkosten in lijn gebracht met de jurisprudentie van de AbRvS. Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) van 23 juli 20025 in het kader van de begrotingssubsidies, stelt de raad bepaalde criteria vast voor de gevallen waarbij begrotingssubsidies één op één mogen worden gegund (als er sprake is van één serieuze gegadigde).

#### Voorstel

1. De wijziging 2026 Rekenkamer van de 'Algemene subsidieverordening 2016' vast te stellen.
2. De regeling 'Toetsingscriteria begrotingssubsidies gemeente Arnhem' vast te stellen.

#### Inleiding

##### *Rekenkamerrapport*

Op [21](#) mei 2025 heeft de Rekenkamer van de gemeente Arnhem een [rapport](#) opgeleverd 'Onderzoek subsidiebeleid Arnhem'. In dit rapport heeft de Rekenkamer een aantal aanbevelingen gedaan over de aanpassing van de Algemene subsidieverordening. In dit Rekenkamerrapport wordt een aantal aanbevelingen gedaan. Het gaat daarbij dat subsidies altijd moeten bijdragen aan gemeentelijk beleid en doelen. Dat er meerjarig gesubsidieerd kan worden en dat in de regelingen opgenomen moet worden voor welke subsidies dat geldt. En het opnemen van en uitvoering geven aan evaluaties. Deze onderdelen zijn verwerkt in artikel 3 van de gewijzigde Asv.

Daarbij heeft de Rekenkamer aangegeven dat gebleken is dat het voor sommige organisaties een probleem is om een accountant te vinden. Daarom is er in het artikel van de hardheidsclausule een extra mogelijkheid voor het college ingebouwd om in het verleningsbesluit van een dergelijke organisatie van deze eis af te wijken.



## *Normering inkomensgrens*

Artikel 10 van de Asv (oud) richt zich tegen de besteding van de verleende subsidie aan bovenmatige bezoldigingen van functionarissen die werkzaam zijn bij een gesubsidieerde instelling. Het gemeentebestuur van de gemeente Arnhem vindt het uit oogpunt van doelmatige besteding van subsidiegeld onwenselijk dat subsidiegeld hieraan besteed zou worden. Daarom heeft het met deze bepaling geprobeerd te waarborgen dat subsidiegeld primair ten goede komt aan het doel waarvoor de subsidie wordt verleend, namelijk het verrichten van activiteiten. Vanwege de lokale situatie is aangesloten bij een inkomensgrens ter hoogte van de bezoldiging waar de burgemeester van Arnhem gedurende het jaar voorafgaand aan het jaar waarin subsidie wordt aangevraagd, recht op had.

Uit vaste jurisprudentie van de AbRvS<sup>1</sup> blijkt echter dat opleggen van subsidieverplichtingen (al dan niet via een regeling) om te voorkomen dat bestuurders van instellingen topsalarissen krijgen, niet toegestaan is. De AbRvS heeft meermaals uitgesproken dat een dergelijke verplichting niet strekt tot verwezenlijking van het doel van de subsidie, maar gericht is op inkomenspolitiek. Dit past niet binnen het stelsel van de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht (artt. 4:38 en 4:39). De AbRvS heeft in deze zaken aangegeven dat de subsidieregeling onverbindend verklaard en aangegeven dat de opgelegde verplichting niet geldt. In een [Uitspraak](#) heeft de AbRvS gehint op een mogelijkheid om wél te voorkomen dat subsidiegeld besteed wordt aan bovenmatige bezoldigingen, namelijk door bijvoorbeeld te bepalen dat salariskosten boven een bepaalde norm niet subsidiabel zijn of dat deze kosten niet mogen worden meegerekend bij de berekening van de tarieven. Gelet hierop wordt u een nieuw artikel 10 voorgesteld die op deze wijze is vormgegeven.

## *Toetsingscriteria begrotingssubsidies*

Zoals we u in de [raadsbrief van 4 november 2025 over Gevolgen en aanpak uitspraak Raad van State begrotingssubsidies](#) al hebben laten weten, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak gedaan in het kader van de begrotingssubsidies (AbRvS, 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399). Deze hoogste bestuursrechter oordeelt dat een begrotingssubsidie een schaars recht is (= potentieel meer aanvragen dan dat er rechten/geld te verdelen is). Daarom moet ook de procedure tot verstrekking van een begrotingssubsidie - net zoals bij andere vormen van subsidies - aan een aantal vereisten voldoen.

Alleen in het uitzonderlijke geval dat er op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde is voor de subsidie, geldt een afwijkend regime. Om deze beoordeling objectief en voor eenieder toetsbaar te houden, voorziet bijgaande regeling in redelijke criteria waaraan getoetst gaat worden. Deze worden voorgelegd aan en vastgesteld door de gemeenteraad in het kader van haar kaderstellende taak.

Deze criteria zijn ontleend aan de beleidsregels die Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland heeft vastgesteld ([Beleidsregel toetsingscriteria begrotingssubsidies Gelderland | Lokale wet- en regelgeving](#)). Hierin zijn enkele aanpassingen gedaan vanwege de gemeentelijke/Arnhemse situatie.

<sup>1</sup> o.m. AbRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2348, AbRvS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2768.



## *Stand van zaken begrotingssubsidies*

Op 25 februari 2026, is de raad geïnformeerd over het voornemen om in het eerste kwartaal te starten met een project om de subsidiering via begrotingssubsidies in lijn te brengen met voormelde uitspraak van de RvS. Inmiddels is de projectleider geworven en op 2 maart 2026 van start gegaan. Het streven is nog steeds om in het tweede kwartaal een plan van aanpak op te leveren.

## **Beoogd effect**

De Algemene subsidieverordening Arnhem 2016 te wijzigen conform de aanbevelingen gedaan door de Rekenkamer. Eenduidige criteria vast te stellen voor het college waarlangs getoetst kan worden of er één serieuze gegadigde is voor een begrotingssubsidie.

## **Argumenten**

### *1.1 Door het wijzigen van de ASV wordt vormgegeven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer.*

Voor de Algemene subsidieverordening zijn dat de volgende:

1. in de Algemene Subsidieverordening (ASV) moet expliciet worden opgenomen dat subsidies altijd moeten bijdragen aan gemeentelijk beleid en doelen;
2. werk met meerjarige subsidies voor structurele subsidieontvangers en leg in de ASV en subsidieregelingen vast voor welke subsidies dit geldt;
3. werk met een structurele evaluatieplanning van begrotingssubsidies en subsidieregelingen.

Deze zijn verwerkt in de wijziging van artikel 3 van de Asv.

### *1.2 Door het wijzigen van de Asv wordt voorkomen dat de Asv onverbindend is op het gebied van subsidiering van inkomens boven de burgemeestersnorm.*

Door aanpassing van de Asv wordt voorkomen dat de rechter het artikel waarin geregeld wordt dat bezoldiging boven een bepaalde norm, onverbindend verklaard of een verplichting in die lijn als onevenredig kenmerkt. Dan zou die toets leiden tot het niet mogen toepassen van deze toets. Door de nieuwe formulering vindt er geen inkomensstoets plaats, maar wordt geregeld dat inkomensbestanddelen boven een bepaald bedrag niet voor vergoeding in aanmerking komen. Hiermee wordt ervoor gezorgd dat de subsidie doelmatig ingezet kan worden voor het verrichten van activiteiten.

### *2.1 Door het vaststellen van criteria vindt de beoordeling plaats op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria die voor iedereen kenbaar zijn.*

De hoogste bestuursrechter heeft bepaald dat voor begrotingssubsidies de verdeling van subsidiemiddelen via een open selectieprocedure moet verlopen. Iedereen moet de kans krijgen om mee te dingen naar de subsidie. Begrotingssubsidie verstrekken zonder open selectieprocedure mag alleen als duidelijk is dat er maar één geschikte gegadigde is voor de subsidie.

Door criteria vast te stellen en te publiceren die gebruikt worden om te bepalen of sprake is van één geschikte gegadigde, is voor iedereen kenbaar op basis waarvan deze



beoordeling plaatsvindt. Elk voornemen om een begrotingssubsidie aan één partij te verstrekken, wordt na vaststelling van de criteria hieraan getoetst door het college en minimaal 8 weken vooraf openbaar gepubliceerd mét een motivering die verwijst naar deze criteria. Wanneer naar aanleiding van de publicatie blijkt dat er meer dan één serieuze gegadigde is, krijgt het college in deze regeling de opdracht om alsnog een regeling te maken.

In de raadsbrief is aangegeven hoe de begrotingssubsidies in de komende jaren planmatig aangepakt worden in een project. Het kan zijn dat dit traject en verdere jurisprudentie nieuwe inzichten geeft over de criteria om een serieuze gegadigde te kunnen aanwijzen. Mocht dat het geval zijn dat criteria moeten worden aangepast, leggen wij deze wijziging vanzelfsprekend aan u voor.

## Kanttekeningen en risico's

1.1 *Wanneer de Asv niet wordt gewijzigd wordt niets gedaan met de uitkomsten van het onderzoek van de Rekenkamer.*

Er zijn geen verdere risico's verbonden aan het aanpassen van de Asv in verband met de uitkomsten van het onderzoek.

2.1 *Wanneer de Asv niet aangepast wordt aan de jurisprudentie over subsidiering van (bovenmatige) bezoldiging zal de rechter de regelgeving hieromtrent onverbindend verklaren.*

Daarmee wordt het risico gelopen dat dergelijke bezoldiging toch voor vergoeding in aanmerking komt.

3.1 *Wanneer er geen toetsingscriteria worden vastgesteld kan het onduidelijk worden hoe de afweging plaatsvindt*

Het voornemen tot het verstrekken van een begrotingssubsidie aan één serieuze gegadigde moet goed worden gemotiveerd. Toch kunnen er (op voorhand) dan nog onduidelijkheden bestaan in welk geval wel en in welk geval er niet zo'n afweging plaats zal vinden. Verder kan er onduidelijkheid ontstaan welke criteria in zijn algemeenheid tot deze afweging leiden.

## Participatie

Er heeft geen extra participatie plaatsgevonden. De raad heeft de behandeling van het rapport van de Rekenkamer op 25 februari 2026 afgerond.

## Financiën

Dit voorstel heeft geen eigen financiële effecten.



# RAADSVOORSTEL

## **Uitvoering**

Niet van toepassing.

## **Communicatie**

De regeling wordt na vaststelling gepubliceerd in het digitale Gemeenteblad en is terug te vinden op [overheid.nl](http://overheid.nl). Binnen de ambtelijke organisatie zal er via het intranet bericht worden over de vastgestelde regeling.

## **Bijlagen**

Stukken voor gemeenteraad

- WAS WORDT Asv
- Geconsolideerde versie Asv



Besluit van  
Zaaknummer 4989422

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;  
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 10 maart 2026;

gelet op:

Artikel 4:23, derde lid sub c van de Algemene wet bestuursrecht

besluit

de **Algemene subsidieverordening Arnhem 2016** als volgt te wijzigen:

## I Wijzigingen

### A. Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

#### “Artikel 3. Subsidieregelingen

Burgemeester en wethouders kunnen conform art. 4:23, eerste lid, van de wet bij subsidieregeling vaststellen welke activiteiten in aanmerking kunnen komen voor subsidie. Voor zover van toepassing, wordt hierin tevens het volgende bepaald:

- \* aan welke gemeentelijke doelen de activiteiten bijdragen;
- \* welke doelgroepen voor subsidie in aanmerking komen;
- \* hoe de subsidie wordt berekend;
- \* of de subsidie meerjarig mag worden verstrekt;
- \* hoe de subsidiebedragen worden uitbetaald;
- \* wanneer en op welke wijze de regeling wordt geëvalueerd.”

Met als toelichting:

“Artikel 3. Subsidieregelingen

Met dit artikel krijgt het college de bevoegdheid om in nadere regels, hier en verder subsidieregeling genoemd, de te subsidiëren activiteiten te bepalen. Voor zover het college van toepassing regelt het college hierin aan welke gemeentelijke doelen de activiteiten bijdragen, welke doelgroepen voor subsidie in aanmerking komen, hoe de subsidie wordt berekend, of de subsidie meerjarig mag worden verstrekt, hoe de subsidiebedragen worden uitbetaald en wanneer en op welke wijze de regeling wordt geëvalueerd. Hierbij geldt als uitgangspunt dat meerjarige subsidie wordt verleend waar dat mogelijk is.



In andere artikelen van ASV worden andere bevoegdheden gedelegeerd die betrekking hebben op de inhoud van de subsidieregeling: het afwijken van termijnen, het verbinden van bepaalde verplichtingen aan de subsidie, de wijze van verdelen van het subsidieplafond.”

## **B. Artikel 10, tweede lid wordt als volgt gewijzigd:**

“ 2. Burgemeester en wethouders vergoeden geen loonkosten voor zover deze hoger zijn dan het salaris van de burgemeester van Arnhem in het jaar vóór de subsidieaanvraag.”

Met als toelichting bij het tweede lid:

“Het tweede lid.

Hoewel loonkosten in aanmerking kunnen komen voor subsidie is van belang te waarborgen dat subsidiegeld primair ten goede komt aan het doel waarvoor de subsidie wordt verleend. De besteding van de verleende subsidie aan bovenmatige bezoldigingen van medewerkers kan niet als een dergelijke doelmatige besteding van subsidiegeld worden aangemerkt. Daarbij gaat het veelal niet om kosten die redelijkerwijs aan de gesubsidieerde activiteit kunnen worden toegerekend. Hoewel de wens is om de gehele subsidie te kunnen weigeren, is dit niet mogelijk gelet op de rechtspraak op dit gebied. Vandaar dat ervoor is gekozen alleen de meerkosten van dergelijke hoge bezoldigingen niet mee te subsidiëren.

Voor deze weigeringsgrond is wat betreft de hoogte van het bezoldigingsmaximum aangesloten bij het bedrag aan bezoldiging waar de burgemeester van Arnhem gedurende het jaar voorafgaand aan het jaar waarin subsidie wordt aangevraagd, recht op had.

De gedachte achter deze weigeringsgrond is dat bij subsidieaanvragers die hogere bezoldigingen niet voor subsidie in aanmerking komen. Vanuit het oogpunt van doelmatige besteding van subsidiegeld wordt het immers onwenselijk geacht dat een deel van de subsidie die bestemd is voor de activiteiten aan dergelijke bezoldigingen worden besteed.

De bepaling heeft betrekking op alle subsidieaanvragers en ontvangers, in die zin dat de weigeringsgrond niet alleen geldt voor de instellingen die al onder de WNT vallen. Bovendien wordt gekeken naar alle bezoldigingen die door de aanvrager of ontvanger met functionarissen (met of zonder dienstbetrekking) zijn overeengekomen en dus niet alleen naar die bezoldigingen die zijn overeengekomen met een topfunctionaris als bedoeld in de WNT.”

## **C. Artikel 15, derde lid wordt als volgt gewijzigd:**

“Bij subsidies van meer dan € 100.000 (of wanneer meerdere begrotingssubsidies van de gemeente Arnhem aan één subsidie-ontvanger dit bedrag in een jaar overstijgt) dient tevens een controleverklaring, opgesteld door een onafhankelijk accountant, te worden overgelegd. “

**D. Onder vernummering van de bestaande tekst van artikel 17 tot een eerste lid, wordt een tweede lid toegevoegd dat luidt:**



# RAADSVOORSTEL

“ 2. Het college kan bij subsidieregeling of beschikking van de verplichting van artikel 15, derde lid afwijken in het geval deze onevenredig uitpakt. “

Met als wijziging van de tweede alinea van de toelichting:

“Gebleken is dat het voor sommige organisaties een probleem om een accountant te vinden. Daarom is er een mogelijkheid voor het college om in het verleningsbesluit van een dergelijke organisatie hiervan af te wijken. Het college kan bij beschikking van deze verplichting afwijken in het geval deze onevenredig uitpakt en er geen redenen zijn om aan te nemen dat de activiteiten niet plaats gaan vinden. Voorts kan het college, overeenkomstig het vierde lid, in een subsidiebeschikking of subsidieregeling aangeven andere bewijsmiddelen te verlangen.”

## **II Inwerkingtreding en citeertitel**

1. Dit besluit treedt in werking op de eerste dag na die van de bekendmaking.
2. Dit besluit wordt aangehaald als: “Wijziging ASV 2026 Rekenkamer”.

De griffier,

De voorzitter,



Besluit van  
Zaaknummer 4989422

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 10 maart 2026;

gelet op artikel 4:23, derde lid onder c van de Algemene wet bestuursrecht;

besluit vast te stellen:

## **Toetsingscriteria begrotingssubsidies gemeente Arnhem**

### **Artikel 1 Begripsbepaling**

In deze regels wordt verstaan onder begrotingssubsidie: subsidie als bedoeld in artikel 4:23, derde lid, aanhef en onder c, van de Algemene wet bestuursrecht.

### **Artikel 2 Criteria voor vaststelling gegadigde**

1. Een begrotingssubsidie kan zonder open selectieprocedure worden verstrekt als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de begrotingssubsidie.
2. Er is sprake van één serieuze gegadigde als aan ten minste één van de volgende criteria wordt voldaan:
  - a. de te subsidiëren activiteit behoort tot de wettelijke taak van de gegadigde;
  - b. uitvoering van de te subsidiëren activiteit is uitsluitend mogelijk met gebruik van een goed dat eigendom is van de gegadigde of waarover de gegadigde zeggenschap heeft;
  - c. het is aannemelijk dat de uitvoering van de te subsidiëren activiteit uitsluitend door de gegadigde kan plaatsvinden, omdat deze beschikt over:
    - i. specialistische kennis of een unieke methodiek;
    - ii. de vereiste certificaten, keurmerken of andere kwaliteitsverklaringen;
    - iii. de noodzakelijke vergunning(en);
    - iv. de noodzakelijke contractuele betrekkingen; of
    - v. de noodzakelijk governance-structuur;
  - d. uit een marktconsultatie is gebleken dat er maar één serieuze gegadigde is;



- e. in het kader van de specifieke uitkering (SPUK), een andere beschikking van het Rijk, een beschikking van een ander publiekrechtelijk orgaan of een beschikking op grond van een Europese regeling reeds is bepaald wie de subsidieontvanger is;
- f. er is sprake van een instelling die subsidie van het Rijk ontvangt op grond van de culturele Basisinfrastructuur (BIS) en rechtstreeks door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen gefinancierd;
- g. uitvoering van de te subsidiëren activiteit is in overwegende mate afhankelijk van:
  - i. de unieke geografische positie van de gegadigde;
  - ii. de bijzondere binding die de gegadigde heeft met de doelgroep of regio; of
  - iii. een bestaande samenwerkingsrelatie of een langdurig partnerschap;
- h. de te subsidiëren activiteit kan binnen het voor de beleidsdoelen gestelde tijds kader uitsluitend door de gegadigde worden uitgevoerd; of
- i. bij een lopend project zou het opstarten van een open selectieprocedure leiden tot een onherstelbare vertraging in de planning, met ernstige bestuurlijke of economische gevolgen.

### **Artikel 3 Procedure bekendmaking gegadigde**

1. Het voornemen tot het verstrekken van een begrotingssubsidie wordt ten minste acht weken voor het te nemen besluit bekendgemaakt.
2. Het voornemen vermeldt:
  - a. de naam van de beoogde subsidieontvanger;
  - b. het subsidiebedrag;
  - c. de activiteit waarvoor subsidie wordt verstrekt; en
  - d. een onderbouwing aan de hand van de criteria, genoemd in artikel 2, tweede lid, waaruit blijkt waarom de beoogde subsidieontvanger de enige serieuze gegadigde is.
3. Bij de bekendmaking van het voornemen wordt de wijze waarop belanghebbenden een zienswijze naar voren kunnen brengen vermeld.

### **Artikel 4 Afweging als andere gegadigde zich meldt**

Het college besluit over de gevallen waarin één of meer andere gegadigden zich melden. Indien zich meer dan één serieuze gegadigden meldt, stelt het college een subsidieregeling vast.



# RAADSVOORSTEL

## Artikel 5 Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na bekendmaking.
2. Deze regeling worden aangehaald als: Toetsingscriteria begrotingssubsidies gemeente Arnhem.

De griffier,

De voorzitter,