

Oplegvel Collegebesluit

Onderwerp

Advies commissie BBS bezwaarschrift Stichting Frans Hals
Museum tegen subsidiebeschikking 2011

Portefeuille P.J. Heiliegers
Auteur C.W. Baars
Telefoon 5114627 E-mail: wbaars@haarlem.nl
MS/JZ Reg.nr. 2011/76872
Bijlagen A en B
B & W-vergadering van 19 juli 2011

Om hierover te besluiten, is een bevoegdheid van het college.

B&W

1.

Het college verklaart het bezwaar gegrond dat bij de subsidie geen volledige compensatie is toegekend voor de salarisontwikkeling van ambtenaren van de gemeente Haarlem, besluit bij de verlening van de budgetsubsidie hiermee rekening te houden voor zover het betreft door bezwaarde van de gemeente overgenomen personeel en past de subsidie aan bezwaarde met inachtneming hiervan aan,

2.

Het college besluit om bij toekomstige verzelfstandigingen vooraf helder af te spreken of het volgen van de gemeentelijke cao met betrekking tot het personeel wel of niet inhoudt dat bij de subsidie volledige compensatie wordt toegekend voor de salarisontwikkeling van ambtenaren van de gemeente,

3.

Het besluit heeft budgettaire consequenties die nader moeten worden vastgesteld,

4.

De betrokkene ontvangt daags na besluitvorming informatie over dit besluit.

Collegebesluit

Onderwerp: Advies commissie BBS bezwaarschrift Stichting Frans Hals Museum/De Hallen Haarlem tegen subsidiebeschikking voor 2011

Reg. Nummer: 2011/76872

Inleiding

De Stichting Frans Hals Museum/De Hallen Haarlem heeft bezwaar gemaakt tegen het besluit dat voor 2011 een subsidie wordt toegekend van € 2.424.941,98.

De commissie beroep- en bezwaarschriften heeft over het bezwaarschrift advies uitgebracht.

Besluitpunten college

De commissie adviseert:

1. het bezwaar dat bij de subsidie geen volledige compensatie is toegekend voor de salarisontwikkeling van ambtenaren van de gemeente Haarlem gegrond te verklaren,
2. bij de verlening van de budgetsubsidie hiermee rekening te houden,
3. de subsidie aan bezwaarde met inachtneming hiervan aan te passen.

De vakafdeling adviseert:

- a) de bezwaren ongegrond te verklaren op basis van overweging 5. in het advies van de commissie,
- b) indien het college het advies van de commissie overneemt en het bezwaar dat bij de subsidie geen volledige compensatie is toegekend voor de salarisontwikkeling van ambtenaren van de gemeente Haarlem gegrond verklaart, het advies van de commissie gewijzigd over te nemen in die zin dat bij de verlening van de subsidie hiermee rekening wordt gehouden voor zover het betreft door bezwaarde van de gemeente overgenomen personeel.

Beoogd resultaat

Het besluit betreft een heroverweging van een genomen besluit op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

Argumenten

Alle argumenten zijn genoemd in het advies van de commissie en de reactie van de vakafdeling.

Kanttelingen

Geen

Uitvoering

De betrokkenen ontvangen daags na besluitvorming informatie over dit besluit.

Bijlagen

Twee.

Commissie beroep – en bezwaarschriften

Advies over het bezwaarschrift van de Stichting Frans Hals Museum/De Hallen Haarlem tegen het besluit namens burgemeester en wethouders genomen dat voor 2011 een subsidie wordt toegekend van € 2.424.941,98.

De commissie heeft advies uitgebracht in de volgende samenstelling:

- mevrouw mr P.J. Bosma-Piek, voorzitter,
- de heer M. Aynan, lid,
- mevrouw M.D.A. Huysse, lid,
- de heer J. van de Manakker, lid,
- de heer W.J. Rutten, lid,
- mevrouw drs. L.C. van Zetten, lid,
- de heer mr C.W. Baars, secretaris.

I. Hoorzitting:

De commissie heeft op 18 februari 2011 een hoorzitting gehouden waarvoor de Stichting Frans Hals Museum/De Hallen Haarlem en de behandelend ambtenaar zijn uitgenodigd.

Op de hoorzitting zijn verschenen:

- de heer K. Schampers en de heer R. de Nieuwe namens de Stichting Frans Hals Museum/De Hallen Haarlem, hierna genoemd bezwaarde,
- mevrouw B. de Bruyne, behandelend ambtenaar van de afdeling Economie en Cultuur van de hoofdafdeling Stadszaken, de heer mr R. Verhey van de afdeling Juridische Zaken van de hoofdafdeling Middelen en Services en de heer P. Spigt van de afdeling Concerncontrol van de Concernstaf.

Op de hoorzitting is - zakelijk weergegeven – de volgende toelichting gegeven:

De heren Schampers en De Nieuwe:

Bij de verzelfstandiging van het Frans Hals Museum is overeengekomen dat het personeel van bezwaarde de gemeentelijke cao volgt en dit is ook in het Sociaal Plan opgenomen.

De handelwijze van de gemeente is zeer onredelijk en niet in overeenstemming met de intentie die partijen hadden bij het aangaan van de verzelfstandigingsovereenkomst. Die intentie is geweest dat de salarissen van het personeel van bezwaarde worden geïndexeerd overeenkomstig de salarissen van ambtenaren en dat de subsidie die aan bezwaarde wordt verleend daarop is afgestemd.

De gemeente raamt de loonstijging bewust te laag. Voor 2010 is een stijging van de loonkosten geraamd van 0 % terwijl de werkelijke stijging 2 % is.

Er vindt geen nacalculatie plaats op basis van reële gegevens. Bezwaarde wordt hierdoor met een jaarlijks tekort geconfronteerd waarvoor geen reserves zijn zodat deze kosten uit de lopende bedrijfsvoering moeten worden betaald. Op deze wijze wordt de financiële positie van het museum uitgehold.

Er is geen weerstandsvermogen om de kosten van loonstijging zelf op te vangen.

De prestatieovereenkomst die de gemeente met bezwaarde heeft gesloten, is hierop niet afgestemd. De loonkosten zijn verbonden aan de activiteiten.

De budgetsubsidie wordt op deze wijze jaar in jaar uit opzettelijk te laag gehouden.

Over deze problematiek is overleg geweest met de gemeente, maar dit overleg heeft niet tot een

oplossing geleid.

Voor het personeel dat na de verzelfstandiging van bezwaarde in dienst is getreden, geldt een eigen cao. Daarbij wordt de cao van de gemeente gevolgd.

Bezwaarde heeft geen rekening gehouden met dit standpunt van de gemeente en had dat ook niet hoeven te doen.

De heren Verheij en Spigt en mevrouw De Bruyne:

Aanvankelijk is gesproken over het verlenen van een exploitatiesubsidie aan bezwaarde. Daarna is echter bewust gekozen voor een budgetsubsidie. Bij een exploitatiesubsidie is sprake van een open einde. Een budgetsubsidie is gebaseerd op de prestaties die bezwaarde levert. Over de te verrichten prestaties kan altijd overleg plaatsvinden.

De subsidie wordt geïndexeerd op basis van een gewogen gemiddelde waarbij rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van materiële kosten en loonkosten, waaronder de ontwikkeling van de loonkosten van ambtenaren. De positie van bezwaarde is gelijk aan de positie van andere instellingen die een budgetsubsidie ontvangen.

De overeenkomst voorziet in de mogelijkheid om te overleggen indien zich ontwikkelingen voordoen waarmee bij het sluiten van de overeenkomst geen rekening is gehouden.

II. Overwegingen van de commissie:

1.

Bij het bestreden besluit is bezwaarde voor 2011 een subsidie toegekend van € 2.424.941,98.

Daarin is aangegeven dat de subsidie een budgetsubsidie is. Aan de beschikking zijn rechten en verplichtingen verbonden en er is aangegeven dat de subsidie is bedoeld voor de uitvoering van de in het beleidsplan van bezwaarde omschreven activiteiten die bezwaarde in 2011 gaat realiseren.

2.

Het besluit is gebaseerd op paragraaf III, de artikelen 6, 7 en 8 van de Algemene subsidieverordening gemeente Haarlem.

Daarin staat dat het college instellingen kan uitnodigen een budgetsubsidie aan te vragen, dat het college met de instelling overlegt over de aanvraag van subsidie om te komen tot een prestatieplan en dat het college op basis van het prestatieplan een besluit neemt over de verlening van de budgetsubsidie.

3.

Bezwaarde maakt bezwaar tegen het percentage waarmee de subsidie voor 2011 is geïndexeerd ten opzichte van de subsidie voor 2010.

Dit indexeringspercentage is 0,8 %.

Naar de mening van bezwaarde is bij de vaststelling van dit percentage ten onrechte geen rekening gehouden met de stijging van de salariskosten van ambtenaren van de gemeente.

Bezwaarde verwijst daarbij naar de afspraken die zijn gemaakt in het kader van de verzelfstandiging. Naar de mening van bezwaarde dient de subsidie op grond hiervan met een percentage van minimaal 3,5 % te worden verhoogd.

4.

De commissie neemt in aanmerking dat, zoals blijkt uit de brief van de gemeente aan bezwaarde van 14 juni 2010, het indexeringspercentage een gewogen percentage is waarbij de loonsverhoging voor 70 % meetelt en de materiële lastenstijging voor 30 %.

De loonsverhoging is gebaseerd op de geschatte uitkomst van de cao voor gemeente ambtenaren waarbij voor 2011 wordt uitgegaan van een loonsverhoging met 0,5 %. Voor de materiële lastenstijging is een percentage van 1,5 gehanteerd. Het gewogen indexeringspercentage is aldus bepaald op 0,8 %. Daarbij is aangegeven dat er geen verrekening plaatsvindt op basis van de werkelijke of materiële kosten.

5.

De commissie neemt in aanmerking dat het ten aanzien van bezwaarde toegepaste indexeringspercentage van 0,8 % een percentage is dat het gemeentebestuur toepast bij alle instellingen die voor een budgetsubsidie in aanmerking komen.

Bij de bepaling van de grootte van dit percentage heeft het gemeentebestuur een beleidsvrijheid.

Naar de mening van de commissie kan niet worden gezegd dat het gemeentebestuur bij de vaststelling van het indexeringspercentage op een onredelijke wijze gebruik heeft gemaakt van deze beleidsvrijheid.

Dat een instelling wordt geconfronteerd met een hogere stijging van de loon- en materiële kosten dan een percentage van 0,8 % brengt op zich niet met zich mee dat het gemeentebestuur gehouden is deze meerkosten te subsidiëren.

6.

Hoewel dit in zijn algemeenheid geldt, is de commissie van oordeel dat de positie van bezwaarde bijzonder is en dat dit een nadere beoordeling vraagt.

Het Frans Hals Museum en De Hallen Haarlem waren voorheen onderdelen van de gemeente Haarlem.

In 2008 is een overeenkomst gesloten tussen beide onderdelen en de gemeente waarbij de activiteiten van het Frans Hals Museum en de De Hallen Haarlem zijn ondergebracht in een stichting die met ingang van 1 januari 2009 werkzaam is.

In deze overeenkomst is ook een regeling opgenomen ten aanzien van het personeel dat tot 1 januari 2009 in dienst was van de gemeente en dat per 1 januari 2009 is overgegaan naar de stichting.

In artikel 8 tweede lid van de overeenkomst is daartoe bepaald dat partijen de overgang van het personeel realiseren door uitvoering te geven aan de bepalingen van het Sociaal Plan, zoals overeengekomen tussen de gemeente en de vakorganisaties.

In artikel 8 derde lid staat dat de stichting het personeel in overeenstemming met het Sociaal Plan na de overgang arbeidsvoorwaarden aanbiedt die gelden voor ambtenaren in dienst van de gemeente.

In het Sociaal Plan is onder meer aangegeven dat medewerkers ten gevolge van de overgang in inkomen geen financieel nadeel mogen ondervinden “één en ander bezien in een brede afweging van de huidige rechtspositie en arbeidsvoorwaarden tegenover de toekomstige rechtspositie en arbeidsvoorwaarden” en is een inkomensgarantieregeling opgenomen waarin onder meer is bepaald dat de nieuwe werkgever de salarispositie garandeert op de datum van overgang alsmede de salarisdoorgroei en het maximum salarisperspectief verbonden aan de functionele schaal en de eventuele reeds toegekende uitloopschaal of doorloopschaal.

De commissie leidt hieruit af dat beide partijen bij het aangaan van de overeenkomst de wil en het doel hebben gehad dat de salarisontwikkeling van de werknemers van bezwaarde die zijn overgegaan van de gemeente naar bezwaarde gelijke tred zou houden met de salarisontwikkeling van ambtenaren van de gemeente.

Daaruit dient naar de mening van de commissie te volgen dat bij de budgetsubsidie die aan bezwaarde wordt toegekend rekening wordt gehouden met deze kosten.

Om deze reden is het naar de mening van de commissie redelijk dat in de budgetsubsidie die jaarlijks aan bezwaarde wordt toegekend rekening wordt gehouden met de salarisontwikkeling van ambtenaren van de gemeente en dat de subsidie aan bezwaarde jaarlijks met dit percentage wordt aangepast.

Rekening houdend met hetgeen is bepaald in de verzelfstandigingsovereenkomst en het Sociaal Statuut is het naar de mening van de commissie gerechtvaardigd dat ten aanzien van bezwaarde een ander indexeringspercentage wordt toegepast dan bij de andere instellingen het geval is die een budgetsubsidie ontvangen.

De commissie merkt daarbij nog op dat indien de gemeente bij het sluiten van de overeenkomst reeds de bedoeling had gehad om de subsidie aan bezwaarde niet mede te baseren op de salarisontwikkeling van ambtenaren van de gemeente het behoorlijk en zorgvuldig zou zijn geweest dat dit uitdrukkelijk zou zijn geregeld.

Nu dit niet is gebeurd, meent de commissie dat bezwaarde er op mag vertrouwen dat in het indexeringspercentage met deze salarisontwikkeling rekening wordt gehouden.

Naar de mening van de commissie kan het bezwaar niet worden aangemerkt als betrekking hebbend op feiten, omstandigheden of niet beïnvloedbare financiële gevolgen die voortvloeien uit de verzelfstandiging en die op de datum van sluiting van de verzelfstandigingsovereenkomst niet waren voorzien, zoals bedoeld in artikel 16 tweede lid van deze overeenkomst.

Dat de salarisontwikkeling van de werknemers van bezwaarde gelijke tred zou houden met de salarisontwikkeling van de werknemers van de gemeente is immers uitdrukkelijk tussen partijen overeengekomen.

7.

Het bezwaar dat bij de subsidie geen volledige compensatie is toegekend voor de salarisontwikkeling van ambtenaren is gelet hierop gegrond. Bij de verlening van de budgetsubsidie dient hiermee rekening te worden gehouden.

III. Advies:

De commissie adviseert:

1. het bezwaar dat bij de subsidie geen volledige compensatie is toegekend voor de salarisontwikkeling van ambtenaren van de gemeente Haarlem gegrond te verklaren,
2. bij de verlening van de budgetsubsidie hiermee rekening te houden,
3. de subsidie aan bezwaarde met inachtneming hiervan aan te passen.

Haarlem, 18 februari 2011.

De voorzitter,
P.J. Bosma-Piek.

De secretaris,
C.W. Baars.

Reactie vakafdeling op:

**advies van de Commissie beroep- en bezwaarschriften
inzake**

bezwaarschrift Stichting Frans Hals Museum/De Hallen Haarlem

Verslag hoorzitting

Als opmerking vooraf wil de vakafdeling opmerken dat het verslag voor zover het betreft de toelichting tijdens de hoorzitting wel tamelijk summier is weergegeven.

Zo wordt onder meer niet vermeld de nadruk die is gelegd op de zelfstandige verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de gemeenteraad inzake vaststelling van het jaarlijkse trendpercentage, waarbij naast de verwachte kostenontwikkeling ook rekening wordt gehouden met de daarvoor beschikbare financiële middelen (afhankelijk van de Algemene Uitkering en politieke keuzes).

Daarnaast is nog gewezen op het gelijkheidsbeginsel. Voor alle instellingen met een meerjarige subsidierelatie met de gemeente wordt één voor allen geldend trendpercentage voor indexatie vastgesteld. Daarvan afwijkende kostenontwikkelingen, ook al kan de instelling daar geen invloed op uitoefenen, leiden niet tot een bijstelling van dit trendpercentage.

Oordeel commissie

De commissie adviseert aan het college:

- het bezwaar dat bij de subsidie geen volledige compensatie is toegekend voor de salarisontwikkeling van ambtenaren van de gemeente Haarlem gegrond te verklaren,
- bij de verlening van de budgetsubsidie hiermee rekening te houden
- de subsidie aan bezwaarde met inachtneming hiervan aan te passen

In overweging 5 geeft de commissie als haar oordeel, dat in het onderhavige geval het gemeentebestuur niet op een onredelijke wijze gebruik heeft gemaakt van de beleidsvrijheid bij de vaststelling van het indexeringspercentage en in het algemeen niet gehouden is stijging van loon- en materiële kosten boven het trendpercentage te subsidiëren.

Echter gelet op de bijzondere positie van bezwaarde vervolgt de commissie in overweging 6 dat "...beide partijen bij het aangaan van de overeenkomst de wil en het doel hebben gehad dat de salarisontwikkeling van de werknemers van bezwaarde die zijn overgegaan van de gemeente naar bezwaarde gelijke tred zou houden met de salarisontwikkeling van ambtenaren van de gemeente.

Daaruit dient naar de mening van de commissie te volgen dat bij de budgetsubsidie die aan bezwaarde wordt toegekend rekening wordt gehouden met deze kosten."

Wilsgebreken

De tweede conclusie volgt echter niet automatisch uit de eerste. Immers bepalend is de wil (of de toerekenbare schijn daarvan) van beide partijen op het punt van de door de gemeente te leveren prestatie ten tijde van het sluiten van de overeenkomst. Aangaande de wil van de gemeente Haarlem bij het aangaan van de Verzelfstandigingsovereenkomst wordt duidelijk uit het collegebesluit Definitieve besluitvorming verzelfstandiging Frans Hals Museum d.d. 22 januari 2008, genoemde overeenkomst en de daarbij behorende bijlagen (in het bijzonder bijlage 6 Verleningsbeschikking budgetsubsidie 2009) dat de gemeente voornemens is op het te verzelfstandigen onderdeel, het Frans Hals Museum, het regime van budgetsubsidie toe te passen.

Dit standpunt volgt ook uit de destijds al bestendige gedragslijn bij budgetsubsidie voor instellingen, waarmee de gemeente een langdurige subsidierelatie onderhoudt respectievelijk wil onderhouden, om het subsidiebedrag jaarlijks te indexeren met één vastgesteld trendpercentage.

Deze beleidsregel en constante gedragswijze mocht de gemeente -mede gelet op de grondige en langdurige voorbereiding van de verzelfstandiging- bekend veronderstellen bij bezwaarde. Althans gemeente mocht er redelijkerwijs van uitgaan, dat bezwaarde zich uitgebreid had geïnformeerd over een belangrijk punt als de toekomstige financiering van de op te richten stichting middels subsidiëring en de daarbij behorende spelregels.

Als nu, zoals door bezwaarde wordt gesteld, haar wil was gericht op een met de beleidsregel strijdige subsidiering van onder meer de volledige loonkosten (met nacalculatie) dan had het op de weg van bezwaarde gelegen om van deze afwijking van de algemeen geldende regel een punt te maken in de onderhandelingen en de Verzelfstandigingsovereenkomst. En niet zoals gesteld in het advies van de commissie: “dat indien de gemeente bij het sluiten van de overeenkomst reeds de bedoeling had gehad om de subsidie aan bezwaarde niet mede te baseren op de salarisontwikkeling van ambtenaren van de gemeente het behoorlijk en zorgvuldig zou zijn geweest dat dit uitdrukkelijk zou zijn geregeld.”. Dit was immers in de ogen van de gemeente reeds duidelijk, het was immers een algemeen bekend en belangrijk onderdeel van budgetsubsiëring, en dus onnodig nader te regelen in de Verzelfstandigingsovereenkomst gezien de verwijzingen in de overeenkomst en bijlage naar de financiering middels budgetsubsidie.

Precedent werking

Indien het advies van de commissie wordt gevolgd, houdt dit in een bijstelling van het beleid budgetsubsidie, in ieder geval voor zover dat betreft subsidiëring van de zogenaamde ‘verzelfstandigde onderdelen’ van de gemeente, zoals bijvoorbeeld naast bezwaarde de Stichting Stadsbibliotheek Haarlem en omstreken. In deze situatie speelt dezelfde problematiek, namelijk voor het van de gemeente ‘overgenomen’ personeel moet de gemeentelijke cao worden gevolgd, terwijl de daaruit eventueel voortvloeiende loonkosten boven het trendpercentage niet in de budgetsubsiëring worden verdisconteerd. Met een beroep op met name het gelijkheidsbeginsel zal eventueel een herziening van het trendpercentage worden geclaimd.

Wellicht dat ook gesubsidieerde instellingen die om buiten henzelf gelegen redenen gedwongen zijn loon- of materiële kosten te maken, die uitstijgen boven het trendpercentage zullen proberen een herziening van het trendpercentage te bewerkstelligen.

Subsidie op prestaties

Een ander gevolg van het advies van de commissie is, dat de grens tussen exploitatiesubsidie en budgetsubsidie vager wordt. Immers zeker bij de grotere gesubsidieerde instellingen zullen de exploitatiekosten voor een belangrijk deel bestaan uit loonkosten. Indien onder bepaalde omstandigheden ook bij budgetsubsidie deze kosten volledig worden vergoed, is er feitelijk sprake van een subsidiëring op kostenontwikkeling (exploitatiesubsidie) en in mindere mate op prestaties en gewenste maatschappelijke effecten (budgetsubsidie).

Een ontwikkeling die haaks staat op de opdracht van de gemeenteraad aan het college zoals is verwoord in de Kadernota 2010: de wens van de gemeenteraad om zoveel mogelijk prestaties of activiteiten en gewenste maatschappelijke effect te subsidiëren (output en outcome) in plaats van een subsidiebedrag gericht op de kostenontwikkeling van een organisatie (input).

De coalitie wil dat de subsidiesystematiek van de gemeente wordt verzakelijkt en dat er systematische en inhoudelijke afwegingen worden gemaakt. Per subsidie moet de vraag worden gesteld of de activiteiten van de gesubsidieerde instelling daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de beoogde maatschappelijke effecten en de beleidsdoelstellingen van Haarlem. Het in stand houden van instellingen is geen doel op zich, net zo min als het verstrekken van subsidie een automatisme is. Subsidies die bijdragen aan de realisatie van de visie en prioriteiten uit dit coalitieakkoord zullen worden ontzien.

Advies vakafdeling

De vakafdeling adviseert het college het bezwaar ongegrond te verklaren met overneming van overweging 5. van de commissie.

Bij het aangaan van de Verzelfstandigingsovereenkomst wist bezwaarde dat financiering van de nieuw op te richten stichting zou plaatsvinden op basis van budgetsubsidie. Zij kende tevens of had in ieder geval kunnen weten het daaraan verbonden beleid inzake indexatie van de subsidie middels door de gemeente vast te stellen trendpercentages.

De verplichting voor bezwaarde om het Sociaal Plan uit te voeren kan in dat licht gezien dan ook niet worden opgevat als een dusdanig bijzondere omstandigheid, welke noopt tot het toepassen van een van het trendpercentage afwijkend indexeringspercentage waarin volledig rekening wordt gehouden met de salarisontwikkeling van ambtenaren.

Het uiteen lopen van werkelijke kostenontwikkeling en trendpercentage kan onder omstandigheden wel worden gezien als een wijziging welke aanleiding kan geven tot een heroverweging van de door bezwaarde te leveren prestaties.

Indien het college de aanbevelingen van de commissie wel overneemt dan adviseert de vakafdeling het tweede advies van de Commissie “bij de verlening van de budgetsubsidie hiermee rekening te houden” aan te vullen met ‘voor zover het betreft door bezwaarde van de gemeente overgenomen personeel’.