

Raadsstuk

Onderwerp: Vaststelling nieuwe Algemene Subsidie Verordening ingaande 1 oktober 2010

Reg.nummer: 2010/298572

1. Inleiding

Minder regels, meer service. De VNG zet zich samen met het Rijk en gemeenten in om de regeldruk te verminderen en de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren. Subsidieverlening gaat gepaard met veel regels en procedures, onder meer tot uitdrukking komend in de verantwoordingslasten. Om deze lasten te verminderen en de regels te vereenvoudigen en te stroomlijnen heeft de VNG in 2009 een model Algemene Subsidieverordening (ASV) opgesteld.

De VNG is met ruim 80 gemeenten gestart met het 'Werkprogramma ASV: subsidie zonder moeite' voor gemeenten. Het programma zorgt voor een eenduidiger, eenvoudiger en lastenarm subsidieproces. Een gedereguleerde ASV volgens het model van de VNG is daarbij een middel en de juridische basis. De gemeente Haarlem doet ook mee aan het werkprogramma. Dit omdat bij het subsidiebureau van de afdeling Stadszaken al langer de behoefte bestond aan een vernieuwde ASV.

2. Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor:

- De Algemene Subsidie Verordening gemeente Haarlem ingaande 1 oktober 2010, als vermeld op bijlage A en toegelicht op bijlage B, vast te stellen;
- Te bepalen dat deze verordening in werking treedt op 1 oktober 2010, onder gelijktijdige intrekking van de Algemene Subsidie Verordening gemeente Haarlem ingaande 1 januari 2008.

3. Beoogd resultaat

De subsidieregels in onze huidige ASV zijn multi interpretabel en worden niet consequent toegepast. Met de invoering van een nieuwe ASV bij de gemeente Haarlem gebaseerd op het model van de VNG kan worden bereikt dat:

- De regels rond subsidieverstrekking duidelijker worden voor subsidieaanvragers en voor de ambtelijke organisatie beter en efficiënter toe te passen;
- De aanvraag- en verantwoordingsprocedure voor de subsidieaanvrager wordt vereenvoudigd;
- De verantwoordingslasten van de subsidieaanvrager worden verminderd naarmate het subsidiebedrag lager is;
- subsidie-aanvragers die regionaal werken en subsidies ontvangen van verschillende gemeenten op termijn, wanneer ook de andere gemeentes werken met het nieuwe VNG-model van de ASV, zich kunnen beperken tot één en dezelfde wijze van aanvraag en verantwoording jegens alle subsidieverstrekkers.

4. Argumenten

In de huidige situatie worden aan de subsidieontvangers veel regels opgelegd die zowel door de subsidieontvanger als door de subsidieverstrekker niet altijd kunnen worden nageleefd. Een voorbeeld daarvan is overschrijding van termijnen doordat de jaarrekening niet binnen drie maanden kan worden opgemaakt. Een veel gehoorde klacht van subsidieontvangers is dat er te zware eisen worden gesteld aan de verantwoording (met name bij de accountantsverklaring: deze is voor veel

subsidieontvangers relatief erg duur afgezet tegen het bedrag dat men aan subsidie ontvangt). Door in de nieuwe ASV minder resp. eenvoudiger regels op te leggen naarmate het subsidiebedrag lager is, wordt een situatie gecreëerd waarbij redelijkerwijs iedereen zich kan houden aan de regels die gelden.

De belangrijkste verschillen tussen de huidige en de nieuwe ASV:

- In de oude ASV werd gewerkt met verschillende soorten subsidie (budgetsubsidies, subsidies 'à fonds perdu', enz.). In de nieuwe ASV zijn er slechts twee soorten subsidies: jaarlijkse en eenmalige;
- De verantwoordingseisen in de nieuwe ASV zijn eenvoudiger, naarmate het subsidiebedrag lager is;
- De vereiste accountantsverklaring wordt eenvoudiger en kan worden aangeleverd volgens een standaard model;
- Structurele subsidies (in de ASV jaarlijkse subsidies genoemd) kunnen worden verstrekt voor 4 jaar (onder begrotingsvoorbehoud en met jaarlijkse vaststelling);
- Beslistermijnen worden verlengd van 8 weken naar 13 weken waardoor de kans op financiële claims op grond van de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen voor de gemeente aanzienlijk wordt verminderd. Ook voor de subsidieaanvrager verschuift de aanleverdatum van de eindverantwoording naar een later tijdstip. (De huidige termijn wordt bij veel subsidierelaties niet gehaald, met alle administratieve rompslomp voor de gemeente van dien);
- Kleine subsidies tot € 5.000 kunnen direct worden vastgesteld.

Net als de huidige ASV is ook de nieuwe ASV een kaderverordening met vooral regels omtrent procedures (aanvraag en verantwoording). De nieuwe verordening is nu zodanig geformuleerd dat, wanneer behoefte bestaat aan een aparte regeling voor een bepaald soort subsidie, daar geen aparte subsidieverordening meer voor nodig is, maar dat volstaan kan worden met een door het college vast te stellen Uitvoeringsregeling, die uiteraard wel moet passen binnen het kader van de ASV. Daardoor kan in de gemeente sneller en flexibeler worden gereageerd op nieuwe ontwikkelingen op subsidiegebied.

De nieuwe ASV naar het model van de VNG, is voorzover noodzakelijk aangepast aan de Haarlemse situatie. De belangrijkste aanpassing is dat, overeenkomstig de vastgelegde afspraken in de Nota verbonden partijen welke door het college in december 2008 werd vastgesteld, in de nieuwe ASV is voorzien in extra tussentijdse controles (maximaal drie per jaar, afhankelijk van een risicokwalificatie) bij subsidieontvangers die jaarlijks meer dan € 500.000 aan subsidie ontvangen.

De nieuwe ASV is binnen de gemeentelijke organisatie voorgelegd aan alle vakafdelingen die zich bezig houden met subsidieverstrekking. Daaruit kwamen geen zwaarwegende bezwaren naar voren tegen de nieuwe ASV.

6. Uitvoering

Alle structurele subsidieontvangers (instellingen) ontvangen een brief met informatie over de nieuwe verordening.

Na 1 jaar wordt de werking van de nieuwe ASV geëvalueerd dmv een enquête onder de subsidieontvangers.

Mogelijke vervolgonwikkelingen om het subsidieproces te verbeteren:

De vaststelling van de nieuwe ASV is de opmaat naar een verdere kwaliteitsslag op het gebied van de subsidievertrekking, waarbij ook een aantal subsidie-ontvangers zullen worden betrokken. Te denken valt aan:

- het aanpassen/uniformeren van aanvraagformulieren en kostenbegrippen;
- het digitaal beschikbaar stellen van de aanvraagformulieren;
- één centraal punt voor subsidieverstrekking (1-loket), bijvoorbeeld door een gemeentebreed subsidiebureau, waardoor het totaaloverzicht ontstaat van alle subsidies die worden verstrekt binnen de gemeente Haarlem;
- een geautomatiseerd systeem voor het subsidiedossierbeheer en het uitvoeren van het werkproces (workflow);
- een digitaal systeem/loket waarmee de subsidie vanaf het moment van aanvraag te volgen is voor de aanvrager.

7. Bijlagen

A. Tekst verordening

B. Toelichting op de verordening, zowel algemeen, als artikelsgewijs.

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester

8. Raadsbesluit

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

- De Algemene Subsidie Verordening gemeente Haarlem ingaande 1 oktober 2010, als vermeld op bijlage A en toegelicht op bijlage B, vast te stellen.
- Te bepalen dat deze verordening in werking treedt op 1 oktober 2010, onder gelijktijdige intrekking van de Algemene Subsidie Verordening gemeente Haarlem ingaande 1 januari 2008.

Gedaan in de vergadering van (wordt ingevuld door de griffie)

De griffier

De voorzitter

De raad van de gemeente Haarlem;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 10 augustus 2010, registratienummer 2010/298572,

gelet op artikel 149 van de Gemeentewet;

BESLUIT:

vast te stellen de Algemene Subsidieverordening gemeente Haarlem ingaande 1 oktober 2010

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. subsidie: De aanspraak op financiële middelen door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten¹.
- b. college: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlem;
- c. raad: raad van de gemeente Haarlem;
- d. eenmalige subsidie: subsidie ten behoeve van bijzondere incidentele projecten of activiteiten die niet behoren tot de reguliere bezigheden van de aanvrager en waarvoor het college slechts voor een van tevoren bepaalde tijd van maximaal vier jaar subsidie wil verstrekken;
- e. jaarlijkse subsidie: subsidie die per (boek)jaar of voor een bepaald aantal boekjaren aan een instelling voor een periode van maximaal vier jaar wordt verstrekt.
- f. Subsidieverdelingsregel: Wijze waarop beschikbaar budget voor een bepaalde subsidie wordt verdeeld over de aanvragers.²

Artikel 2. Reikwijdte verordening

1. Deze verordening regelt de verstrekking van gemeentelijke subsidies;
2. De Raad stelt vast dat voor de volgende beleidsterreinen subsidie kan worden verstrekt:
 - a. algemeen bestuur en internationale samenwerking;
 - b. openbare orde en veiligheid;
 - c. welzijn en zorg
 - d. jeugd, onderwijs en sport
 - e. wonen, wijken en stedelijke ontwikkeling
 - f. economie, cultuur, toerisme en recreatie
 - g. werk en inkomen
 - h. bereikbaarheid en mobiliteit
 - i. kwaliteit fysieke leefomgeving ;
3. Het college kan uitvoeringsregelingen opstellen waarin de te subsidiëren activiteiten, de doelgroepen en de verdeling van de subsidie per beleidsterrein als bedoeld in lid 2 nader worden omschreven en geregeld.
4. Subsidie wordt niet verstrekt ten behoeve van:
 - a. prestaties gericht op het uitdragen van overtuigingen en denkbeelden van religieuze, levensbeschouwelijke of politieke aard;
 - b. prestaties die in strijd zijn met de wet;
 - c. prestaties waarbij wordt gediscrimineerd wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, hetero- of homoseksuele geaardheid of op welke grond dan ook.
 - d. Activiteiten in strijd met het algemeen belang en/of de openbare orde
5. Het bepaalde in het vierde lid aanhef en onder c. laat onverlet de mogelijkheid subsidie

¹ Zie toelichting, voor nadere afbakening subsidiebegrip t.o.v. inkoop, opdrachtverlening enz.

² Zie toelichting bij artikel 4

te verstrekken ten behoeve van prestaties gericht op specifieke doelgroepen ter opheffing van hun maatschappelijke achterstand.

6. Indien het college subsidie verstrekt voor activiteiten, die mede door andere bestuursorganen worden gesubsidieerd, kan het college afwijken van de bij of krachtens deze Algemene subsidieverordening aan de subsidie te verbinden verplichtingen, voorzover dit wenselijk is met het oog op een goede afstemming met de door die andere bestuursorganen opgelegde of op te leggen verplichtingen, en daardoor het belang met het oog waarop die verplichtingen zouden moeten worden opgelegd, niet onevenredig wordt geschaad.

Artikel 3. Bevoegdheid college

1. Het college is bevoegd te besluiten over het verstrekken van subsidies met in achtneming van de in de gemeentebegroting opgenomen financiële middelen of het subsidieplafond en - indien de begroting nog niet is vastgesteld, dan wel goedgekeurd - onder de voorwaarde dat voldoende gelden ter beschikking worden gesteld.
2. Het college is bevoegd om voorwaarden aan de beschikking tot subsidieverlening te verbinden.
3. Het college is bevoegd tussentijds controle uit te oefenen bij de subsidieontvangers op de naleving van de subsidievoorwaarden.

HOOFDSTUK 2. SUBSIDIEPLAFOND EN BEGROTINGSVOORBEHOUD

Artikel 4. Subsidieplafond en begrotingsvoorbehoud

1. De raad kan jaarlijks bij de vaststelling van de begroting besluiten tot het instellen van subsidieplafond(s). Tevens kan zij daarbij aangeven op welke wijze het beschikbare bedrag wordt verdeeld.
2. Ingeval de raad niet heeft aangegeven hoe het beschikbare bedrag moet worden verdeeld als bedoeld in lid 1, bepaalt het college de wijze van verdeling.
3. Het college kan – met inachtneming van de ingevolge artikel 2, lid 2 door de raad vastgestelde beleidsterreinen en de door de raad ingevolge artikel 4 lid 1 bepaalde verdelingsregels, nadere regels stellen omtrent de verdeling van het beschikbare bedrag.
4. Bij de bekendmaking van de subsidieplafonds wordt gewezen op de mogelijkheid van verlaging en de gevolgen daarvan voor reeds ingediende aanvragen.
5. Een subsidie ten laste van een begroting, die nog niet is vastgesteld, wordt verleend onder de voorwaarde dat voldoende middelen op de begroting beschikbaar zullen worden gesteld.

HOOFDSTUK 3. AANVRAAG VAN DE SUBSIDIE

Artikel 5. Bij aanvraag in te dienen gegevens

1. De aanvraag voor een subsidie wordt schriftelijk ingediend bij het college met behulp van een door het college vastgesteld aanvraagformulier.
2. Bij een aanvraag om subsidie overlegt de aanvrager de volgende gegevens:
 - a. een beschrijving van de activiteiten waar subsidie voor wordt aangevraagd;
 - b. de doelstellingen en resultaten, die daarmee worden nagestreefd, en hoe de activiteiten aan dat doel bijdragen. In bijzonder ook in welke mate de activiteiten gericht zijn op de gemeente of haar ingezetenen en op door de gemeente vastgestelde doelen of beleidsterreinen;
 - c. een begroting en dekkingsplan van de kosten van de activiteiten, waar de subsidie voor wordt aangevraagd. Het dekkingsplan bevat een opgave van bij andere bestuursorganen of private organisaties of personen aangevraagde subsidies of vergoedingen ten behoeve van dezelfde activiteiten, onder vermelding van de stand van zaken daarvan;
 - d. indien van toepassing bij een jaarlijkse subsidie, de stand van de egaliseringsreserve op het moment van de aanvraag.
3. Indien een aanvrager voor de eerste maal een jaarlijkse subsidie aanvraagt, voegt hij een exemplaar van de oprichtingsakte, de statuten, het jaarverslag, de jaarrekening en de balans van het voorgaande jaar als bijlagen toe aan het aanvraagformulier.

4. Het college is bevoegd ook andere dan, of slechts enkele van, de in het tweede en derde lid genoemde gegevens te verlangen, indien die voor het nemen van een beslissing op de aanvraag noodzakelijk, respectievelijk voldoende, zijn.

Artikel 6. Aanvraagtermijn

1. Een aanvraag voor een jaarlijkse subsidie wordt gedaan uiterlijk 1 augustus in het jaar voorafgaand aan het jaar, of de jaren waarop de subsidieaanvraag betrekking heeft.
2. Het college kan andere termijnen stellen voor het indienen van een aanvraag voor daarbij aan te wijzen subsidies

Artikel 7. Beslistermijn

1. Het college beslist op een aanvraag om een eenmalige subsidie binnen 13 weken na ontvangst van de volledige aanvraag, dan wel, indien het college hiertoe regels heeft opgesteld, 13 weken gerekend vanaf de uiterste indieningstermijn voor het aanvragen van de subsidie.
2. Het college beslist op een aanvraag voor een jaarlijkse subsidie uiterlijk vóór 31 december van het jaar waarin de aanvraag is ingediend.
3. Ingeval aanvragen voor een jaarlijkse subsidie betrekking hebben op activiteiten met een jaarcyclus afwijkend van een kalenderjaar (vgl. bij scholen, cultuurpodia) beslist het college over de subsidieperiode tot 1 januari binnen 13 weken na ontvangst van de volledige aanvraag en over de subsidieperiode na 31 december uiterlijk 31 december van het jaar waarin de aanvraag is ingediend.

HOOFDSTUK 4. WEIGERING VAN DE SUBSIDIE

Artikel 8. Weigering

1. Onverlet de weigeringsgronden genoemd in de Awb en het gestelde in artikel 2 lid 4 van deze verordening kan het college tevens een aanvraag voor subsidie weigeren indien de activiteiten van de aanvrager niet of niet in overwegende mate gericht zijn op de gemeente of haar ingezetenen of niet of nauwelijks ten goede komen aan de gemeente of haar ingezetenen.
2. Het college kan voor subsidies binnen door de raad vast te stellen beleidsterreinen of onderdelen daarvan bepalen dat de gevraagde subsidie kan worden geweigerd of de verleende subsidie kan worden ingetrokken in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur.

HOOFDSTUK 5. VERLENING VAN DE SUBSIDIE

Artikel 9. Verlening subsidie

1. Bij het besluit tot verlenen van de subsidie geeft het college aan op welke wijze de verantwoording van de te ontvangen subsidie plaats vindt.
2. Het college is bevoegd om verplichtingen aan de beschikking tot subsidieverlening te verbinden met betrekking tot het beheer en gebruik van de subsidie.

Artikel 10. Betaling en bevoorschotting

1. Indien een beschikking tot subsidievaststelling als bedoeld in artikel 14, eerste lid, onderdeel a, wordt gegeven, vindt de betaling van de gehele subsidie in één bedrag plaats.
2. Indien een beschikking tot subsidieverlening als bedoeld in artikel 14, eerste lid, onderdeel b, wordt gegeven, wordt 100% bevoorschot.
3. Indien besloten wordt tot bevoorschotting van de subsidie, wordt in het besluit tot subsidieverlening, de hoogte en de termijnen van de voorschotten bepaald.
4. Indien daarvoor dringende redenen zijn kan het college voortijdig, d.w.z. nog vóórdat zij het besluit tot subsidieverlening heeft genomen, op basis van een separaat besluit tot voorschotverlening voorschotten uitbetalen mits:
 - a. in de begroting zowel subsidieaanvrager als het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld staan vermeld;
 - b. de subsidieaanvrager een volledige subsidieaanvraag heeft ingediend;

- c. de aanvraag een jaarlijkse subsidie betreft;
- d. Aan het bepaalde bij of krachtens deze verordening is voldaan.

HOOFDSTUK 6. VERPLICHTINGEN VAN DE SUBSIDIEONTVANGER

Artikel 11. Tussentijdse rapportage

Bij subsidies, hoger dan 50.000 euro en lager dan 500.000 euro, welke verleend worden voor activiteiten die meer dan een jaar in beslag nemen, kan het college de verplichting opleggen tot het tussentijds afleggen van rekening en verantwoording omtrent de verrichte activiteiten en de daaraan verbonden uitgaven en inkomsten. Een dergelijke tussentijdse verantwoording wordt niet vaker dan één keer per jaar gevraagd. Bij subsidies hoger dan 500.000 euro per jaar geldt met betrekking tot tussentijdse rapportages hetgeen staat vermeld bij artikel 17 van deze verordening.

Artikel 12. Meldingsplicht

1. De subsidieontvanger doet onverwijld melding aan het college, zodra aannemelijk is dat de activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, niet of geheel niet zullen worden verricht of dat niet of geheel niet aan de aan de beschikking tot subsidieverlening verbonden verplichtingen zal worden voldaan.

Artikel 13. Overige verplichtingen van de subsidieontvanger

1. De subsidieontvanger verricht de activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend.
2. De subsidieontvanger informeert het college zo spoedig mogelijk schriftelijk over:
 - a. besluiten of procedures die zijn gericht op de beëindiging van de activiteiten, waarvoor subsidie is verleend, dan wel ontbinding van de rechtspersoon;
 - b. relevante wijzigingen in de financiële en organisatorische verhouding met derden;
 - c. ontwikkelingen die er toe kunnen leiden dat aan de beschikking tot subsidieverlening verbonden voorwaarden geheel of gedeeltelijk niet kunnen worden nagekomen;
 - d. wijziging van de statuten voor zover het betreft de vorm van de rechtspersoon, de persoon van de bestuurder(s) en het doel van de rechtspersoon.
3. De subsidieontvanger behoeft de toestemming van het college voor handelingen als vermeld in artikel 4:71 Algemene wet bestuursrecht.

HOOFDSTUK 7. VERANTWOORDING EN VASTSTELLING VAN DE SUBSIDIE

Artikel 14. Verantwoording subsidies tot 5.000 euro per jaar

1. Subsidies tot 5.000 euro worden door het college:
 - a. direct vastgesteld of;
 - b. ambtshalve vastgesteld binnen 13 weken, nadat de activiteiten uiterlijk moeten zijn verricht.
2. Bij een ambtshalve vaststelling als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, kan het college de aanvrager verplichten om op de door haar aangegeven wijze aan te tonen dat de activiteiten, waarvoor de subsidie wordt verstrekt, zijn verricht en dat is voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen.

Artikel 15. Verantwoording subsidies vanaf 5.000 tot 50.000 euro per jaar

1. Indien de subsidieverlening meer bedraagt dan 5.000 euro, maar minder dan 50.000 euro, dient de subsidieontvanger uiterlijk 13 weken na het verricht zijn van de activiteiten een aanvraag tot vaststelling in bij het college.
2. De aanvraag tot vaststelling bevat een inhoudelijk verslag, waaruit blijkt dat de activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht.
3. Het college kan bepalen dat ook andere, of minder dan, de in dit artikel bedoelde gegevens en bescheiden die voor de vaststelling van belang zijn, worden overgelegd.

Artikel 16. Verantwoording subsidies vanaf 50.000 euro tot 500.000 per jaar

1. Indien de subsidieverlening meer bedraagt dan 50.000 euro, doch minder dan 500.000 euro, dient de subsidieontvanger een aanvraag tot vaststelling in bij het college:
 - a. bij een eenmalige subsidie, uiterlijk 13 weken na het verricht zijn van de activiteiten;
 - b. bij een jaarlijks verstrekte subsidie, uiterlijk vóór 1 mei in het jaar na afloop van het kalenderjaar, respectievelijk 4 maanden na het subsidietijdvak, waarvoor de subsidie is verleend.
2. De aanvraag tot vaststelling bevat:
 - a. een inhoudelijk verslag, waaruit blijkt dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht;
 - b. een overzicht van de activiteiten en de hieraan verbonden uitgaven en inkomsten (financieel verslag of jaarrekening);
 - c. een balans van het afgelopen subsidietijdvak met een toelichting daarop;
 - d. een accountantsverklaring. De accountantsverklaring controleert op de rechtmatigheid bedoeld in artikel 213 van de Gemeentewet, hetgeen inhoudt dat de subsidie is besteed voor het doel en de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend en dat de algemene subsidievoorwaarden en de voorwaarden genoemd in de verleningsbeschikking zijn nageleefd.
3. Het college kan bepalen dat ook andere, of minder dan, de in dit artikel bedoelde gegevens en bescheiden die voor de vaststelling van belang zijn, worden overlegd.

Artikel 17. Verantwoording subsidies vanaf 500.000,- per jaar

1. Indien de subsidieverlening meer bedraagt dan 500.000 euro geldt voor de subsidie-ontvanger een verscherpt ambtelijk en bestuurlijk toezicht en de verplichting niet alleen na afloop van het subsidietijdvak, maar ook tussentijds rapportages aan het college te overleggen overeenkomstig de voorschriften vermeld in het besluit tot verlenen van de subsidie. Het aantal te overleggen tussentijdse rapportages is maximaal drie, afhankelijk van de vooraf door het college bepaalde risicoclassificatie van de subsidieontvanger. De subsidie-ontvanger is verplicht alle informatie aan het college te verstrekken die van belang is voor de vaststelling van een betrouwbare risico-classificatie.
2. De subsidieontvanger dient een aanvraag tot vaststelling in bij het college:
 - a. bij een eenmalige subsidie, uiterlijk 13 weken na het verricht zijn van de activiteiten;
 - b. bij een jaarlijks verstrekte subsidie, uiterlijk vóór 1 mei in het jaar na afloop van het kalenderjaar, respectievelijk 4 maanden na het subsidietijdvak, waarvoor de subsidie is verleend.
3. De aanvraag tot vaststelling bevat:
 - a. een inhoudelijk verslag, waaruit blijkt dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht;
 - b. een overzicht van de activiteiten en de hieraan verbonden uitgaven en inkomsten (financieel verslag of jaarrekening);
 - c. een balans van het afgelopen subsidietijdvak met een toelichting daarop;
 - d. een accountantsverklaring. De accountantsverklaring controleert op de rechtmatigheid bedoeld in artikel 213 van de Gemeentewet, hetgeen inhoudt dat de subsidie is besteed voor het doel en de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend en dat de algemene subsidievoorwaarden en de voorwaarden genoemd in de verleningsbeschikking zijn nageleefd.
4. Het college kan bepalen dat ook andere, of minder dan, de in dit artikel bedoelde gegevens en bescheiden die voor de vaststelling van belang zijn, worden overlegd.

Artikel 18. Vaststelling subsidie

1. Het college stelt binnen 13 weken na ontvangst van de aanvraag tot subsidievaststelling de subsidie vast.
2. Indien uit de aard van de subsidie, dan wel de verantwoording daarvan, volgt dat voor de beslissing op de vaststelling van de subsidie een langere termijn nodig is dan de in het eerste lid genoemde termijn, dan bericht het college de subsidieontvanger daarvan zo spoedig mogelijk na ontvangst van de aanvraag tot subsidievaststelling

3. Het college kan categorieën van subsidies of subsidieontvangers aanwijzen, waarvoor de subsidie direct wordt vastgesteld zonder dat de subsidieontvanger een aanvraag voor subsidievaststelling hoeft in te dienen.
4. Indien de aanvraag tot subsidievaststelling niet voor het in het eerste lid genoemd tijdstip is ontvangen, gaat het college zes weken na een eenmalige rappel over tot ambtshalve vaststelling.

HOOFDSTUK 8. OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 19. Standaardberekeningwijzen van uurtarieven en uniforme kostenbegrippen

1. Indien bij de bepaling van de subsidiabele kosten gebruik wordt gemaakt van uurtarieven, dienen deze tarieven door de subsidieaanvrager te worden berekend met gebruikmaking van een door het college voor te schrijven standaardberekeningwijze.
2. Bij het hanteren van kostenbegrippen bij de berekening van uurtarieven wordt uitgegaan van door het college bepaalde definities.

Artikel 20. Recht op subsidie na afloop van de subsidieperiode

Met inachtneming van de bepalingen over intrekking en wijziging van subsidie vermeld in de Awb kunnen overigens aan de subsidieverstrekking door het college geen rechten worden ontleend voor de tijd na afloop van de periode waarop de subsidieverstrekking betrekking heeft.

Artikel 21. Hardheidsclausule

Het college kan, in bijzondere gevallen, een artikel of artikelen van deze verordening buiten toepassing laten of daarvan afwijken, met uitzondering van de artikelen 1, 2, 3 en 8 lid 1 voor zover toepassing gelet op het belang van de aanvrager of subsidieontvanger leidt tot onbillijkheid van overwegende aard. Het van toepassing verklaren van dit artikel wordt gemotiveerd in het besluit en hiervan wordt periodiek verslag gedaan aan de raad.

Artikel 22. Intrekking

De Algemene subsidieverordening gemeente Haarlem ingaande 1 januari 2008 wordt ingetrokken per 1 oktober 2010.

Artikel 23. Overgangsbepalingen

Aanvragen om subsidie die zijn ingediend voor 1 oktober 2010 worden afgedaan volgens de bepalingen van de Algemene subsidieverordening gemeente Haarlem ingaande 1 januari 2008.

Artikel 24. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van 1 oktober 2010.

Artikel 25. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als Algemene subsidieverordening gemeente Haarlem ingaande 1 oktober 2010.

HOOFDSTUK 1. GRONDSLAG VERORDENING

In de Awb staat dat de subsidieverstrekking moet zijn gebaseerd op een wettelijk voorschrift. Deze eis komt voort uit de wens van de wetgever, dat de rechtszekerheid van de subsidieaanvrager en subsidieontvanger voldoende is gewaarborgd. Hiermee wordt tevens een doelmatige besteding van overheidsuitgaven nagestreefd. Mogelijk onzorgvuldig of willekeurig handelen van het overheidsorgaan of nalatigheid van de subsidieontvanger is immers beter te toetsen aan de hand van een wettelijke regeling dan aan de hand van een op zichzelf staand besluit van een bestuursorgaan.

Voor gemeenten betekent dit, dat de subsidieverstrekking moet zijn gebaseerd op een verordening van de raad (artikel 4:23, lid 1 Awb). Deze verordening moet de essentiële elementen van het proces van subsidieverstrekking bevatten, zoals een omschrijving of aanduiding van de te subsidiëren activiteiten, de bevoegdheid voor het vaststellen van een subsidieplafond en de bijbehorende verdelingsmaatstaf. Volgens de Memorie van Toelichting bij de Awb¹ (MvT) moet een wettelijk voorschrift, in dit geval een gemeentelijke verordening, aan de twee volgende eisen voldoen om de beoogde doelmatigheid en rechtszekerheid te bereiken. Het moet een omschrijving bevatten van de activiteiten, waarvoor subsidie kan worden verleend en het moet een grondslag bevatten voor de verplichtingen, die het bestuursorgaan aan de subsidieverlening kan verbinden (voor zover die grondslag niet reeds in de Awb is neergelegd; zie artikel 4:37 Awb).

Uitzonderingen wettelijke grondslag

Op de hoofdregel dat de subsidieverstrekking moet zijn gebaseerd op een wettelijke grondslag bestaan, op grond van het derde lid van artikel 4:23 Awb, vier uitzonderingen:

- a. de spoedeisende subsidieverstrekking;
- b. de subsidieverstrekking op grond van een begrotingspost;
- c. de incidentele subsidieverstrekking;
- d. de Europese subsidies.

Deze laatste zijn voor gemeenten minder van belang en worden verder buiten beschouwing gelaten.

Spoedeisende subsidies

Wanneer er een wettelijk voorschrift in voorbereiding is, mag het bestuurorgaan, vooruitlopend op de totstandkoming van dit voorschrift, alvast beginnen met het verlenen van de subsidie. Van deze bevoegdheid om zonder grondslag te subsidiëren, kan gedurende maximaal een jaar gebruik worden gemaakt. Het doel van deze uitzondering is te voorkomen, dat de slagvaardigheid van de overheid bij het kunnen inzetten van het subsidie-instrument onnodig wordt belemmerd. Om democratische controle mogelijk te maken, geldt er voor deze vorm van subsidie wel een verslagleggingsplicht voor het bestuursorgaan.

Subsidieverstrekking op grond van een begrotingspost

In bepaalde gevallen is het toegestaan om niet op basis van een verordening, maar op basis van een post op de begroting subsidie te verlenen. Artikel 4:23, derde lid, onder c Awb bepaalt hierover dat er geen verordening is vereist, indien de begroting de subsidieontvanger en het bedrag, waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, vermeldt. De vermelding van de ontvanger en het bedrag kan overigens ook in de toelichting bij de begroting worden gedaan.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21221, nr. 3

Subsidieverstrekking op grond van een begrotingspost kan bijvoorbeeld handig zijn bij subsidies die, veelal structureel, slechts aan één of enkele ontvangers worden verstrekt. Door in de begroting of de toelichting de subsidieontvanger en het bedrag te vermelden, is publieke controle mogelijk en kan een wettelijke subsidieregeling achterwege blijven.

Incidentele subsidies

Strikt genomen is voor incidentele subsidies geen wettelijk voorschrift nodig. In artikel 4:23, vierde lid, onderdeel d Awb is neergelegd, dat in incidentele gevallen kan worden afgezien van het basisvereiste dat slechts op grond van een wettelijk voorschrift subsidie kan worden verstrekt. Die situatie doet zich voor, indien er geen beleid is dat voorziet in subsidiëring van de desbetreffende activiteiten en evenmin sprake is van een vaste bestuurspraktijk om dat soort activiteiten te subsidiëren.

Deze uitzondering in de Awb is bedoeld voor gevallen, waarin zowel het aantal subsidieontvangers als het tijdvak van subsidiëring beperkt is. Een subsidie voor maximaal één jaar, maar met een groot aantal subsidieontvangers, is dus al niet meer incidenteel. Evenmin is een eenmalige subsidie voor alle scholen in het basisonderwijs een incidentele subsidie volgens artikel 4:23, vierde lid, onderdeel d Awb.

Een messcherpe afbakening tussen incidentele en andere subsidies is dit echter niet. Vandaar dat er bij het opstellen van de onderhavige subsidieverordening voor is gekozen om ook incidentele subsidies op te nemen in de verordening onder de grondslag eenmalige subsidie, zodat ook deze een wettelijke grondslag hebben. Voorts werd dit ingegeven door de wens om te komen tot heldere, voor alle subsidiesoorten geldende regels. Hiermee wordt bereikt, dat door de gemeente niet voor iedere incidentele subsidie een geheel nieuw regime voor de wijze van behandeling, beoordeling en aanvraag moet worden vastgesteld. Dat is er immers nu al. De bestuurlijke en administratieve lasten worden hiermee beperkt.

Onderscheid Algemene subsidieverordening, Uitvoeringsregels specifieke subsidies en Beleidsregels.

Algemene Subsidie Verordening.

De Algemene subsidieverordening (ASV) is de wettelijke grondslag voor subsidie overeenkomstig artikel 4:23 lid 1 van de Awb. De opzet van de Algemene subsidieverordening is dusdanig dat alle algemene regels omtrent subsidieverstrekking in de Algemene subsidieverordening zijn opgenomen. Ook wordt (in artikel 2) globaal omschreven voor welke beleidsterreinen subsidies kunnen worden verstrekt. De ASV is een verordening door de raad vastgesteld. Zij heeft externe werking.

Uitvoeringsregelingen specifieke subsidies

In nadere regels, Uitvoeringsregelingen genoemd, kunnen speciale regels worden opgesteld voor specifieke subsidies of subsidies op een speciaal beleidsterrein.

In zo'n uitvoeringsregeling moeten in elk geval de te subsidiëren activiteiten worden vermeld. Daarnaast kan een aanduiding van de doelgroep gewenst zijn, eventueel afwijkende beslistermijnen, op welke manier subsidieaanvragen beoordeeld worden en wanneer en op welke manier deze subsidies kunnen worden aangevraagd.

De hoofdregels zoals vastgelegd in de model-ASV blijven in dat geval van toepassing en hoeven niet te worden herhaald. De Uitvoeringsregeling kan daarom relatief eenvoudig en beperkt van opzet zijn en kan volstaan met:

1. Doel, beleidsterrein / omschrijving activiteiten / beoogd doel subsidie.
2. Definities.
3. Subsidiebudget of subsidieplafond.
4. Verdeelcriteria en besluitvorming.
5. Ontheffingen / bijzonderheden ten opzichte van de Algemene subsidieverordening.
6. Overgangsbepaling.
7. Inwerkingtreding.

In artikel 2 lid 2 van de ASV delegeert de raad de bevoegdheid om uitvoeringsregels voor specifieke subsidies op te stellen aan het college. Daardoor wordt het mogelijk sneller tot besluitvorming te komen. Ook wijzigingen zijn sneller en eenvoudiger door te voeren, hetgeen de flexibiliteit van het gemeentebestuur op het gebied van subsidieverstrekking ten goede komt.

Een Uitvoeringsregeling voor specifieke subsidies is, net als een verordening, een algemeen verbindend voorschrift. Het heeft externe werking.

Beleidsregels, beleidsnota's.

Op grond van artikel 1:3, derde lid Awb wordt onder een beleidsregel verstaan: "een bij besluit vastgestelde, algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan".

Subsidieverstrekking op basis van alleen beleidsregels is niet mogelijk vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag. Er is altijd een verordening nodig. In die verordening dienen tenminste de activiteiten globaal te worden omschreven, die voor subsidie in aanmerking kunnen komen. Het is wel mogelijk om een omschrijving van regels op te stellen die een **uitleg** geven aan bepalingen uit de verordening, zoals de afweging van belangen of de vaststelling van feiten, in de vorm van beleidsregels. Echter, zodra het gaat om normstelling dient de norm te worden verwerkt in de Algemene subsidieverordening (ASV) of in een Uitvoeringsregeling voor specifieke subsidies en niet in de toelichting of in beleidsregels.²

Het gebruik van beleidsnota's dient zoveel mogelijk te worden vermeden, omdat met beleidsnota's niet rechtstreeks verplichtingen aan burgers kunnen worden opgelegd.

Beleidsnota's binden alleen het bestuursorgaan en werken niet extern. In ieder geval kunnen zaken als termijnen en subsidieverplichtingen niet worden geregeld via een beleidsregel. In jurisprudentie is bepaald dat normstelling alleen kan plaatsvinden in de vorm van algemeen verbindende voorschriften en niet in beleidsregels.³

HOOFDSTUK 2. HET SUBSIDIEBEGRIIP

Om de subsidietitel uit de Awb op een juiste wijze toe te passen, is het van belang dat helder is wat er onder subsidie wordt verstaan. Subsidie is een materieel begrip en wordt omschreven in artikel 4:21, eerste lid Awb. Voldoet een geldverstrekking aan de daar genoemde voorwaarden, dan is het een subsidie, hoe ook genaamd.

Er is sprake van een subsidie als het gaat om geldverstrekkingen, die aan de volgende kenmerken voldoen:

- a. het betreft een aanspraak op financiële middelen;
- b. die door een bestuursorgaan worden verstrekt;
- c. met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager;
- d. anders dan als betaling voor het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

In de praktijk kan het voorkomen, dat er afwijkende termen worden gebruikt, zoals bijdrage, uitkering of vergoeding, terwijl het in feite een subsidie betreft. De gekozen benaming is voor de toepasselijkheid van de subsidietitel niet van belang, ze is gewoon van toepassing als aan de voorwaarden is voldaan.

a. Een aanspraak op financiële middelen

Het woord 'aanspraak' geeft aan dat het niet de daadwerkelijke overhandiging van het geld hoeft te betreffen, maar dat een aanspraak daarop voldoende is. Deze aanspraak is rechtens

² AbvRS 28 februari 2000, amsterdam, JB 2000 nr. 114

³ CRvB 17 december 2008 Zwolle, LJN BH1081

afdwingbaar. Van belang is niet de daadwerkelijke beschikbaarstelling, maar het besluit van het bestuursorgaan dat de voorgenomen activiteiten worden gesubsidieerd.

Voor het bestuursorgaan ontstaat na het toekennen van de aanspraak op financiële middelen de verplichting om aan de gesubsidieerde, na uitvoering van de activiteiten en nakoming van zijn overige opgelegde verplichtingen, tot betaling over te gaan.

Niet alle verstrekkingen van het bestuursorgaan zijn subsidies. Indien er geen financiële middelen worden verstrekt, maar andere zaken, dan is er geen sprake van subsidie.

Het leveren van goederen of diensten door de gemeente om niet of onder de kostprijs valt niet onder het subsidiebegrip van de Awb. Dit betekent, dat de zogenaamde 'subsidies' in natura (de niet-financiële verstrekkingen), zoals het beschikbaar stellen van gemeentelijke accommodaties voor sportbeoefening of het heffen van een toegangsprijs voor een gemeentelijk museum, die de kosten niet dekken, niet aan de begripsomschrijving voldoen en dus geen subsidie zijn.⁴

Kredieten en deelnemingen in een vennootschap kunnen zowel wel als niet een subsidie zijn:

Wel: Kredietverlening door de gemeente zal in de regel gebeuren als de commerciële banken niet of onvoldoende in de behoefte van hun cliënten willen of kunnen voorzien. In de praktijk wordt een dergelijke kredietverlening uitgevoerd door de Gemeentelijke Kredietbank (GKB)⁵. De GKB verschaft in een dergelijke situatie aangepaste, niet-commerciële kredietvormen, die uitsluitend gericht zijn op door de ontvanger te ondernemen activiteiten, zoals schuldsanering. In dat geval is er sprake van een subsidieverhouding.

Niet: Kredieten, die door de GKB als consumentenkrediet worden verschaft, vallen niet onder het subsidiebegrip. Het bedrag wordt dan immers niet verstrekt ten behoeve van een bepaalde activiteit.

Deelneming in het aandelenkapitaal van een vennootschap wordt geacht niet te zijn gericht op bepaalde activiteiten van de onderneming. Het aandelenkapitaal is immers gericht op *alle* huidige en toekomstige activiteiten van de vennootschap. Daarmee is er geen sprake van een subsidie in de zin van de Awb.

b. Verstrekt door een bestuursorgaan

Slechts wanneer de financiële middelen worden verstrekt door een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 van de Awb kan er sprake zijn van een subsidie. Geld van particulieren, zoals fondsen, waarmee activiteiten van andere particulieren mogelijk worden gemaakt, vallen niet onder het subsidiebegrip. De rechtsverhouding tussen particuliere en privaatrechtelijke personen valt immers niet onder de Awb.

De meeste subsidies worden door de 'reguliere' bestuursorganen verstrekt. Het is echter van belang om in ogenschouw te nemen, dat ook particuliere fondsen en instellingen, die op grond van een wettelijk voorschrift zijn belast met het geven van subsidies ten laste van openbare middelen, een bestuursorgaan zijn in de zin van artikel 1:1 van de Awb. Dergelijke

⁴ Het verstrekken van goederen en diensten kan wel de verwerking van een overheidszaak betreffen en niet louter een economische transactie. Alhoewel er dus bij subsidie in natura geen sprake is van subsidie in de zin van artikel 1:3 Awb, betekent dit niet automatisch dat het besluit over de verstrekking ervan niet als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb kan worden aangemerkt. Bijvoorbeeld, indien een gemeente eerst de sportverenigingen rechtstreeks subsidieert en dit wijzigt in een overeenkomst met de sportaccommodatie, waardoor de sportverenigingen geen huur meer hoeven te betalen.

⁵ De Gemeentelijke Kredietbank (ook wel Volkskredietbank of Stadsbank genoemd) is een sociale bank, die veelal op initiatief van één of meerder gemeenten is opgericht. De taak van deze bank is aan diegenen, die niet tegen de gebruikelijke voorwaarden bij de commerciële kredietverstrekkers geld kunnen lenen, een krediet te verstrekken.

privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen op grond van art 1:1, lid 1, onder b van de Awb als bestuursorgaan worden aangemerkt.

c. Met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager

Een subsidie wordt altijd verstrekt met een bepaald doel, voor bepaalde activiteiten. De wetgever heeft bepaald dat er sprake moet zijn van bepaalde, duidelijk omschreven activiteiten van de ontvanger. De bestedingsrichting van de middelen moet dus duidelijk zijn. Om deze reden vallen bijvoorbeeld sociale uitkeringen niet onder de noemer 'subsidie'. Het verschaffen van financiële middelen om te voorzien in de kosten van het bestaan gebeurt niet met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager. Het betreft een algehele of aanvullende inkomensvoorziening, bijvoorbeeld op grond van de Wet werk en bijstand (WWB).

Ook schadevergoedingen, verstrekt door de overheid, vallen buiten het subsidiebegrip. De bestedingsrichting van de ontvanger ligt in dat geval niet vooraf vast, oftewel: een schadevergoeding wordt niet verleend met het oog op bepaalde activiteiten van de ontvanger, maar ter compensatie van schade, veroorzaakt door handelen van de overheid zelf. Het staat de ontvanger vrij te bepalen, waaraan hij het geld besteedt. Ook de algemene uitkeringen aan gemeenten en provincies uit het Gemeente- en Provinciefonds worden gekenmerkt door een bepaalde bestedingsvrijheid en vallen dus ook buiten de subsidiedefinitie.

d. Anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten

Commerciële transacties vallen buiten het subsidiebegrip. Er is geen sprake van subsidie als de overheid een marktconforme vergoeding betaalt voor aangeschafte goederen of aan haar geleverde diensten. Onder betaling wordt verstaan het leveren van een tegenprestatie, die is afgestemd op de waarde van de verkregen goederen of diensten in het economische verkeer. Dit betekent niet dat een marktprijs, die wat aan de hoge kant is, daarom meteen als subsidie zou zijn aan te merken. Dit geldt alleen in die gevallen waar de prijs onmiskenbaar zozeer boven de marktprijs ligt, dat redelijkerwijs niet meer van betaling kan worden gesproken⁶.

De beperking van deze uitzondering tot aan het *bestuursorgaan* geleverde goederen of diensten is aangebracht, omdat er subsidies zijn, die kunnen worden opgevat als een betaling voor door de subsidieontvanger aan *derden* geleverde diensten. Denk bijvoorbeeld aan de door de regionale bureaus voor slachtofferzorg geleverde diensten. De overheid heeft dan ook geen contractuele relatie met deze bureaus, maar een subsidierelatie. Subsidieverlening en commerciële transacties kunnen in de praktijk soms dicht tegen elkaar aan liggen.

Subsidie versus opdracht: wat is het onderscheid?⁷

Met de zinsnede 'anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten', had de wetgever de bedoeling de subsidie te onderscheiden van het begrip 'opdracht'. Uit de definitie van artikel 4:21 Awb volgt dat, als er sprake is van een betaling voor een opdracht (een financiële tegenprestatie), deze betaling dan niet kan worden aangemerkt als een subsidieverstreking of omgekeerd. Oftewel: opdracht en subsidie sluiten elkaar uit. Toch blijkt dit onderscheid in de praktijk niet altijd even scherp te maken. Neem bijvoorbeeld de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Op grond van de Wmo kan aan ondersteuning in het huishouden op verschillende manieren

⁶ Memorie van Toelichting, blz. 33 zie noot 1.

⁷ Zie voor een uitvoerige uiteenzetting over dit onderwerp: B.S. ten Kate & T.A.M. van den Ende, 'Subsidie of opdracht? Het moeizame onderscheid tussen de publiekrechtelijke subsidie en de privaatrechtelijke opdracht', *Gst.* 2006, 7261, blz. 583-591.

invulling worden gegeven. In de eerste plaats kan de gemeente aan de behoeftige een bedrag toekennen, waarmee huishoudelijke hulp kan worden ingekocht. Dit is zonder twijfel aan te merken als subsidie.⁸ Daarentegen kan de gemeente ook de keuze maken om de ondersteuning in het huishouden in natura aan te bieden. De gemeente betaalt dan vervolgens de huishoudelijke hulp of de organisatie, die hiervoor zorg draagt. In dat geval komt al snel de vraag om de hoek kijken of dit is aan te merken als een subsidie of een opdracht. Er is immers geen sprake van een aanspraak op financiële middelen door de behoeftige. In het geval van levering van huishoudelijke hulp aan burgers in het kader van de Wmo, dan is de betaling aan de thuiszorgorganisatie, die deze taak voor de gemeente uitvoert, geen subsidie.

Als een gemeente op grond van de publieke taak diensten aan derden levert en de gemeente schakelt hiervoor een bedrijf in, dan is de betaling voor de levering van deze diensten door dat bedrijf aan derden eveneens geen subsidie.

Om diverse redenen is het relevant om helder te hebben of het al dan niet een subsidie betreft. Zo zullen ondernemers over de door aan hen gedane betalingen voor geleverde diensten BTW verschuldigd zijn, terwijl zij over aan hen verstrekte subsidies in beginsel geen BTW hoeven af te dragen. En mocht er zich een geschil voordoen, dan kan men in het geval van subsidieverstrekking naar de bestuursrechter stappen, terwijl men zich bij een opdracht moet wenden tot de civiele rechter. Bij Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF) wordt vaak gekozen voor een subsidie, waaraan een contract (uitvoeringsovereenkomst) verbonden is. Ook daar is het van belang dat het karakter van de grondslag van de verbintenis, namelijk de subsidierelatie, niet uit het oog wordt verloren. Tenslotte kan een overheid te maken krijgen met aanbestedingsregels (bij een opdracht) of wellicht staatssteun (bij subsidie).

Het is van belang te beseffen dat de feitelijke situatie bepalend is of iets wordt aangemerkt als een subsidie of een opdracht: het naamkaartje, dat eraan hangt, speelt geen rol. Een gemeente dient daarom waakzaam te zijn bij het opstellen van de subsidiebeschikking en moet voorkomen, dat de verstrekking kan worden aangemerkt als betaling voor een opdracht. Het is daarom raadzaam om terughoudend te zijn met de mogelijkheid om in de aan de subsidiebeschikking gekoppelde uitvoeringsovereenkomst een verplichting tot nakoming op te nemen. Daarnaast is de kans minder groot, dat de subsidie als opdracht wordt aangemerkt, als niet de gehele activiteit wordt gesubsidieerd, maar slechts een gedeelte en er daarnaast een eigen bijdrage van de ontvanger wordt gevraagd.

Subsidies en Europese staatssteunregels

Europese regelgeving ten aanzien van staatssteun is niet van toepassing, indien de subsidie aan burgers wordt verstrekt. Ook is geen sprake van staatssteun als de activiteiten, waarvoor de subsidie wordt verleend, geen ondernemingsactiviteiten zijn. Zo is een subsidie aan een (amateur-) sportvereniging geen staatssteun. Als de gesubsidieerde activiteiten wel als onderneming kunnen worden aangemerkt, is er sprake van staatssteun als de subsidie niet open staat voor alle ondernemingen, die deze activiteit uitoefenen. Er moet sprake zijn van een selectief voordeel, wil men kunnen spreken van staatssteun. Staatssteun is toegestaan als deze valt binnen een van de vrijstellingsverordeningen van de Europese staatssteunregels. Zo is er een dé minimis vrijstellingsverordening, die bijdragen aan een onderneming tot 200.000 euro in de drie jaar vrij stelt. Valt de subsidie niet binnen de reikwijdte van één van de vrijstellingsverordeningen voor staatssteun, dan is hiervoor eerst toestemming van de Europese Commissie nodig. De steunverlening moet dan vooraf door

⁸ Echter, artikel 7, eerste lid Wmo bepaalt dat op de persoonsgebonden budgetten en de financiële tegemoetkomingen in de zin van de Wmo titel 4.2 van de Awb niet van toepassing is.

de Europese Commissie worden genotificeerd. Voor meer informatie over de staatssteunregels kan een gemeente terecht bij het kenniscentrum Europa Decentraal.

Uitgezonderde en aangewezen beleidsterreinen en onderwerpen

Het eerste lid van artikel 4:21 Awb geeft een omschrijving van het begrip 'subsidie'. In het tweede tot en met het vierde lid wordt vervolgens aangegeven welke beleidsterreinen en onderwerpen zijn uitgezonderd van de subsidietitel van de Awb en welke juist worden aangewezen. Overigens kunnen afzonderlijke wetten ook bepalen of de subsidietitel wel of niet van toepassing is.⁹

Uitgezonderd: fiscale faciliteiten

Vanuit economisch oogpunt bekeken, zullen veel belastingfaciliteiten zijn aan te merken als subsidies. De Awb bepaalt echter dat de subsidietitel niet van toepassing is op fiscale stimulansen of aftrekposten. De reden hiervan is dat de toepassing van de subsidietitel moeilijk te verenigen is met de systematiek van de belasting- of premieheffing.

Uitgezonderd: uitkeringen aan doelgroepen

Sociale zekerheidswetgeving kent veel bepalingen, waarin de toepassing van de subsidietitel op de betreffende uitkering wordt uitgesloten. In beginsel voldoen de uitkeringen of toeslagen met betrekking tot bijzondere bijstand, subsidies voor gehandicapten met het oog op bijvoorbeeld woningaanpassing of (re-)integratie in een arbeidsorganisatie, aan de subsidiedefinitie van artikel 4:21 Awb. Desondanks heeft de wetgever er voor gekozen om dergelijke uitkeringen van de toepasselijkheid van de subsidietitel uit te sluiten.

Ook financiële tegemoetkomingen als studiefinanciering en huurtoeslag zijn lastig te duiden. Enerzijds zien zij op het verrichten van een bepaalde activiteit (studeren respectievelijk het kunnen bewonen van een bepaalde woning, hoewel de inkomsten daartoe niet toereikend zijn), terwijl zij anderzijds het karakter hebben van een aanvullende inkomensvoorziening. De Awb-wetgever heeft bepaald dat dit laatste element overheerst. Mede om praktische redenen (voor beide voorzieningen bestond al een uitgebreide, wettelijke regeling) is daarop uitdrukkelijk bepaald dat de subsidietitel niet van toepassing is op deze voorzieningen. Er is voor gekozen om voornoemde uitzonderingen niet in de Awb zelf op te nemen, maar in de desbetreffende wetten.

Aangewezen: bekostiging van het onderwijs en onderzoek

Het vierde lid van artikel 4:21 Awb geeft aan dat de subsidietitel van de Awb van overeenkomstige toepassing is op de bekostiging van het onderwijs en onderzoek. Het begrip 'bekostiging' bevat volgens de MvT¹⁰ de reguliere geldstromen voor de instandhouding van de onderscheiden onderwijssoorten, oftewel: de verzuiling. De MvT geeft aan dat, in verband met de eigen aard van de onderwijswetgeving, die samenhangt met de regeling van artikel 23 Grondwet (over de vrijheid van onderwijs), het vierde lid van artikel 4:21 Awb bepaalt dat de subsidietitel niet rechtstreeks, maar van overeenkomstige toepassing is op de bekostiging van het onderwijs en onderzoek. Volgens de MvT wordt op deze manier zoveel mogelijk recht gedaan aan enerzijds de bijzondere constitutionele positie van het onderwijs en anderzijds aan de doelstelling van de Awb om de bestuurlijke wetgeving zoveel mogelijk te harmoniseren.

Benaming van subsidies

Exploitatiesubsidie, structurele subsidie, waarderingssubsidie, projectsubsidie, incidentele subsidie, productsubsidie, instellingssubsidie, budgetsubsidie: in de praktijk verzinnen

⁹ Zie het voorbeeld in noot 2

¹⁰ Blz. 38, zie noot 1

beleidsmakers allerlei benamingen voor de verschillende soorten subsidies. De juridische betekenis van dergelijke benamingen is echter beperkt. Zoals uit het voorgaande blijkt, is de subsidietitel van de Awb immers materieel: het is afhankelijk van de feitelijke situatie en niet van de benaming of de financiële verstrekking voldoet aan het subsidiebegrip, zoals omschreven in artikel 4:21 Awb.

De Awb fungeert slechts als basisregeling en biedt veel beleidsvrijheid aan de opstellers van bijzondere subsidieregelingen en subsidiebeschikkingen. Het is echter de vraag of een veelvoud aan benamingen de praktijk ten goede komt. In deze Algemene subsidieverordening is gekozen voor twee benamingen: eenmalige subsidies en jaarlijkse subsidies. Deze benamingen zijn minder strikt dan op het eerste gezicht lijkt en pogen louter het verschil aan te geven tussen de in principe jaarlijks aan instellingen verstrekte subsidies en de overige (eenmalige) subsidies.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

In dit artikel wordt een aantal begrippen verduidelijkt, dat in de verordening wordt gehanteerd.

Er is in de definities een onderscheid gemaakt tussen jaarlijkse subsidies en eenmalige subsidies.

De jaarlijkse subsidie kan voor meerdere jaren worden verleend; deze subsidie heeft veelal op voortdurende activiteiten van een instelling betrekking. Hierbij kan worden gedacht aan exploitatiesubsidies en subsidie in de loonkosten. In de onderhavige verordening is bepaald dat deze voor een periode van ten hoogste vier jaren worden verstrekt. Na het verstrijken van die periode kan uiteraard opnieuw worden besloten een jaarlijkse subsidie te verstrekken. Voor de periode van 4 jaar is gekozen, omdat deze termijn kán aansluiten bij de zittingstermijn van de raad (hoewel die termijnen uiteraard niet gelijk hoeven te lopen) én het tevens een goede termijn lijkt om te bezien of eerder vastgestelde beleidsdoelen nog gelden en, zo ja, of die met de verstrekte subsidies worden gediend. Als deze subsidie voor langer dan drie jaar aan een instelling wordt verstrekt voor de uitvoering van dezelfde activiteit(en), ontstaat er een subsidierelatie, zoals beschreven in artikel 4:51 van de Awb en dient bij weigering van de subsidie voor een nieuw tijdvak een redelijke termijn in acht te worden genomen. In deze verordening is er bewust niet voor gekozen het regime van afdeling 4.2.8 van de Awb in zijn geheel van toepassing te verklaren op de jaarlijkse subsidie. Afdeling 4.2.8 biedt een regeling voor subsidies waarbij het bestuursorgaan financieel en beleidsmatig sterk betrokken is, hetgeen zeker niet bij iedere door gemeenten verstrekte jaarlijkse subsidie het geval is. Bovendien kunnen bij de jaarlijks verstrekte subsidies in de subsidiebeschikking zeer goed afspraken op dit punt worden vastgelegd. Juist bij per jaarlijks verstrekte subsidies is de aard en grootte van de instelling en de hoogte van de subsidie bepalend voor de omvang van aanvullende afspraken.

Eenmalige subsidies zijn subsidies die voor een eenmalige activiteit of een activiteit, waarvoor het college slechts voor een van te voren bepaalde tijd van maximaal 4 jaar subsidie wil verlenen. Te denken valt aan een subsidie ten behoeve van het doorgang doen vinden van de gebruikelijke activiteiten van de subsidieontvanger, terwijl die doorgang door bijzondere, incidentele omstandigheden anders niet gewaarborgd zou zijn. Hierbij kan worden gedacht aan inhuur van uitzendkrachten voor de vervanging van niet-verzekerd, arbeidsongeschikt geworden personeel, het vervangen van een teloor gegaan bedrijfsgebouw en dergelijke. Of aan projectsubsidies die worden gegeven voor door de subsidieontvanger te realiseren bijzondere projecten, zoals bijvoorbeeld een dansvoorstelling of kunstmanifestatie. Eenmalige subsidies hebben een looptijd, afhankelijk van de duur van het project en kunnen onder omstandigheden dus een looptijd hebben van langer dan een jaar.

Een bijzondere vorm van eenmalige subsidies betreft de waarderingssubsidies. Het is een benaming die door gemeenten veelal wordt gebruikt, maar in juridische zin niet veel toevoegt aan de benaming 'eenmalige subsidie'. Waarderingssubsidies zijn subsidies die, zoals het woord al zegt, verstrekt worden om waardering voor de activiteiten van de ontvanger uit te drukken. Deze subsidies mogen naar eigen wens van de ontvanger worden besteed en kunnen dus zowel worden gestoken in de reguliere activiteiten van de ontvanger als in extra activiteiten. Hiermee wordt nog steeds recht gedaan aan de reden, dat subsidies worden verstrekt: het bevorderen van bepaalde voor de gemeente, dan wel haar ingezetenen positieve doelen. Een uiting van waardering voor degenen, die die doelen bevorderen, draagt bij aan hun motivering en dus ook aan de wijze, waarop zij de doelen behartigen. Nu de besteding van deze subsidie geheel ter keuze van de ontvanger is, wordt ter zake van de besteding geen verantwoording geëist en is geregeld dat het moment van verlening van de subsidie tevens dat van de vaststelling daarvan is. Hiermee worden onnodige administratieve en bestuurlijke procedures voorkomen. Er wordt hierop nader ingegaan bij de

toelichting op artikel 15 van deze verordening. Overigens is het zeer wel mogelijk om achtereenvolgens meerdere “eenmalige” waarderingssubsidies te verlenen. De facto is een waarderingssubsidie een eenmalige subsidie, waaraan geen verantwoordingseisen worden gesteld.

Artikel 2. Reikwijdte verordening

In het eerste lid wordt aangegeven voor welke beleidsterreinen subsidies kunnen worden verstrekt. Het ligt voor de hand dat de opsomming van beleidsterreinen aansluit bij de indeling van de programmabegroting.

Er is voor gekozen om zo veel mogelijk op te nemen in deze algemene verordening. Op die manier wordt bereikt dat zowel burger als bestuur direct en zonder zich teveel in onderliggende zaken als beleidsregels en Uitvoeringsregelingen te hoeven verdiepen om na te kunnen gaan aan welke voorwaarden zij moeten voldoen om voor verlening van een subsidie in aanmerking te komen.

Door de veelheid en verscheidenheid van subsidiemogelijkheden is uiteraard niet te vermijden, dat op onderdelen nadere regels noodzakelijk zullen blijken. Die verscheidenheid onderbrengen in een algemene verordening is mogelijk, maar komt de met een algemene verordening nagestreefde overzichtelijkheid niet ten goede. Daarbij komt dat beleidsdoelen en prioriteiten wijzigen en dit, naar aangenomen mag worden, in een hoger tempo zullen doen dan de Algemene subsidieverordening aan wijziging toe is. Het college legt de nadere regels vast in Uitvoeringsregelingen

Ad artikel 2 lid 4: het rechtstreeks inroepen van deze gronden ter weigering van een subsidieaanvraag kan in bezwaar en beroep tot discussie kan leiden. Aanbevolen wordt om de subsidie te weigeren wegens de verwachting, dat de activiteiten niet ten goede komen aan de gemeente of haar ingezetenen c.q. onvoldoende gericht zijn op de beleidsdoelen.

Artikel 3. Bevoegdheid college

Het college besluit ingevolge het eerste lid binnen de daarvoor door de raad vastgestelde kaders, zoals neergelegd in de gemeentebegroting en deze Algemene subsidieverordening. Dit betekent dat het college geen subsidies kan verlenen, die niet stroken met de door de raad vastgestelde algemene regels. Met besluiten over het verstrekken van subsidies wordt bedoeld op de bevoegdheid te besluiten over het gehele subsidieproces, dus niet alleen over het verlenen en vaststellen, maar ook over het bevoorschotten, lager vaststellen, terugvorderen en dergelijke.

In het eerste lid is bepaald dat het college daarbij de gemeentebegroting en subsidieplafonds in acht neemt. Als de gemeentebegroting nog niet is vastgesteld en er formeel dus nog geen financiële ruimte door de raad beschikbaar is gesteld, wordt subsidie slechts verleend onder de voorwaarde dat de raad daarvoor geld beschikbaar zal stellen, het zogenoemde begrotingsvoorbehoud.

In het tweede lid is de bevoegdheid van het college geregeld om voorwaarden aan de subsidie te verbinden. Zie hiertoe ook artikel 4:33 Awb en voor het verschil met verplichtingen artikel 4:37 Awb.

N.B.

Ook de bevoegdheid om aan een subsidiebeschikking een uitvoeringsovereenkomst te verbinden, berust bij het college.

In beginsel is in afdeling 4.2.4 Awb zeer uitvoerig en nauwgezet bepaald welke verplichtingen onder welke voorwaarden bij een subsidieverlening kunnen worden opgelegd en kunnen alle toegestane verplichtingen in beginsel bij subsidieverlening of subsidiewijziging worden opgelegd. Ingevolge artikel 3:14 BW mogen bepalingen in

subsidieovereenkomsten er niet toe leiden, dat een bestuursorgaan handelt in strijd met de Awb, de publiekrechtelijke subsidieregeling, waarop de subsidie berust, of de andere ongeschreven regels van het publiekrecht. Gezien het bovenstaande is het maar de vraag wanneer het opstellen van een uitvoeringsovereenkomst bij de beschikking extra bevoegdheden geeft. In het geval de subsidieontvanger moet worden verplicht bepaalde activiteiten te verrichten, is het de vraag of er niet veeleer sprake is van een opdracht situatie.

Waar de subsidiebeschikking slechts gericht is op één partij, kan middels een uitvoeringsovereenkomst meerdere partijen aan elkaar worden gebonden. Dat zou een voordeel kunnen zijn. Ook is het mogelijk een derdenbeding ex. art. 6:253 BW op te nemen.

Artikel 4. Subsidieplafond en begrotingsvoorbehoud

In de Awb zijn in de artikel 4:25 tot en met 4:28 de belangrijkste bepalingen rondom het werken met een 'subsidieplafond' gegeven. Ingevolge het eerste lid van artikel 4 kan de raad subsidieplafonds per beleidsterrein vaststellen. In de regel valt dit qua tijdstip samen met de vaststelling van de begroting. De raad stelt subsidieplafonds vast en maakt daarbij de wijze van verdeling van de beschikbare middelen bekend. Voorzover de raad over de wijze van verdeling niet zelf besluit, bepaalt het college de wijze van verdeling. Eventueel kan het college ook nog nadere regels opstellen omtrent de wijze van verdeling van de beschikbare middelen.

Met het oog op de rechtszekerheid verlangt de Awb, dat het subsidieplafond bekend wordt gemaakt, vóórdat de periode waarop het betrekking heeft, ingaat. Zo kunnen potentiële aanvragers tijdig weten hoeveel geld beschikbaar is. Maar vooral van belang is, dat subsidieaanvragen zonder nadere motivering worden afgewezen op het moment dat het subsidieplafond bereikt is. Indien het voor subsidie beschikbare bedrag enkel op de begroting vermeld staat en de gemeente deze bedragen niet als zijnde subsidieplafonds heeft gepubliceerd, kan de gemeente subsidieaanvragen niet ongemotiveerd weigeren wegens het bereiken van het plafond. Vandaar dat de VNG het publiceren van subsidieplafonds aanbeveelt. Het is aan te bevelen om enige tijd te nemen tussen het vaststellen van de begroting en het publiceren van subsidieplafonds en de wijze van verdeling van de beschikbare middelen.

Belangrijk is de verplichting om nadere regels te stellen over de verdeling van de beschikbare bedragen. Er zijn twee mogelijkheden. De meest eenvoudige vorm is een verdeelmechanisme op volgorde van binnenkomst, "wie het eerst komt, het eerst maalt", waarbij aanvragen in volgorde van ontvangst van de volledige aanvraag worden behandeld. Een andere vorm is een tendersysteem, waarbij het beschikbare budget wordt verdeeld over de complete aanvragen door middel van een onderlinge vergelijking van de aanvragen en dat de beste aanvragen voor subsidie in aanmerking komen. Van belang bij dit systeem is dat helder is voor de aanvrager op basis van welke criteria de aanvragen worden getoetst en in rangorde worden gezet. De criteria, waaraan een aanvraag wordt getoetst, dienen zoveel mogelijk eenduidig te zijn. Ook is het aan te bevelen dat deze regels uniform gelden over alle beleidsterreinen. De gemeente Utrecht heeft bijvoorbeeld als algemene lijn, dat subsidieaanvragen worden beoordeeld op basis van twee criteria: de bijdrage aan gemeentelijke subsidiedoelstellingen en de prijs-/kwaliteitverhouding. Alleen indien het voor het specifieke beleidsterrein noodzakelijk is, kunnen hier andere criteria aan worden toegevoegd. Let op: deze criteria dienen bij het publiceren van de subsidieplafonds bekend te worden gemaakt, niet later. Nogmaals, de criteria worden zo helder mogelijk geformuleerd; toepassing ervan mag niet leiden tot willekeur. Bijvoorbeeld door gebruik van rangschikking met behulp van puntentelling.

Voorbeelden van prioritering met punten:

Het college rangschikt alle aanvragen, die voor subsidie in aanmerking komen, zodanig dat een activiteit hoger gerangschikt wordt naarmate de activiteit naar het oordeel van het college:

- a. doelmatiger of doeltreffender is door een groter effect in aantal bereikte personen (max. 6 p);
- b. in verhouding tot de kosten van de activiteiten een grotere bijdrage levert aan de verbetering van uitgedrukt in ... (max. 5 p);
- c. betrekking heeft op beide speerpunten (max. 4 p);
- d. meer perspectief biedt voor brede toepassing van anderen dan de subsidieontvanger (max. 2 p).

Of

Het college rangschikt de aanvragen op een prioriteitenlijst, zodanig dat een project hoger genoteerd wordt:

- a. naarmate er bij het project meer partijen betrokken zijn;
- b. naarmate de aanvrager kan garanderen dat het project gedurende meerdere jaren verzekerd is van een plaats in het activiteitenprogramma van de instelling;
- c. naarmate naar het oordeel van het college de activiteiten zich richten op een vernieuwend aanbod.

Een voorbeeld van het systeem 'wie het eerst komt, het eerst maalt':

Het college verdeelt het beschikbare bedrag in volgorde van ontvangst van de complete aanvragen. Wanneer de aanvrager krachtens artikel 4:5 van de Awb de gelegenheid heeft gehad de aanvraag aan te vullen, geldt als datum van ontvangst van de aanvraag de dag, waarop de aanvulling is ontvangen door de gemeente.

Lid 5. Indien wordt gewerkt met een begrotingsvoorbehoud moet er rekening worden gehouden met het feit dat alleen de Rijksoverheid haar begroting direct kan vaststellen. Gemeenten moeten hun begroting voorleggen aan de provincie ter goedkeuring; pas daarna is er sprake van een definitieve begroting en treedt het vierde lid van dit artikel pas in werking.

Artikel 5. Bij aanvraag in te dienen gegevens

In het eerste lid is bepaald dat een aanvraag voor subsidie schriftelijk dient te worden gedaan. Met 'schriftelijk' is meer bedoeld dan 'op papier geschreven'. Zo kan een aanvraag ook digitaal worden gedaan, mits het college het daarvoor vastgestelde formulier ook in digitale vorm beschikbaar heeft gesteld.

Mocht de gemeente nog niet zover zijn met de digitalisering, dan bestaat de mogelijkheid om voorgedrukte aanvraagformulieren naar de bij de gemeente bekende instellingen, die gebruik maken van subsidies, te sturen. Deze aanvragers hoeven dan vervolgens alleen nog maar na te gaan of de gegevens op het formulier kloppen en dan kan het heel eenvoudig, ondertekend, retour worden gezonden.

Ingevolge artikel 4:29 Awb begint het subsidieproces met een aanvraag. Wat een aanvraag is en aan welke eisen deze moet voldoen staat in afdeling 4.1.1. van de Awb. In het tweede lid is bepaald welke gegevens de aanvrager dient te overleggen bij zijn subsidieaanvraag. De bevoegdheid van het college ter zake nadere regels te stellen, is geregeld in lid 4. Het college kan zo desnoods per geval regelen welke gegevens dienen te worden verstrekt, waarbij het uitgangspunt is dat het college dit doet om de administratieve en bestuurlijke lasten voor alle betrokkenen zo beperkt mogelijk te houden. Zo kan het college bijvoorbeeld bepalen dat voor duidelijk bepaalde categorieën subsidies - bijvoorbeeld zogenaamde 'waarderingssubsidies', eenmalige subsidies waaraan geen verantwoordingseisen worden

gesteld - met minder dan de standaard te overleggen gegevens bij aanvraag van een subsidie kan worden volstaan.

In artikel 5, lid 2, sub d, wordt verwezen naar de systematiek van subsidieverlening en verrekening bij jaarlijks verstrekte subsidies conform artikel 4:72 Awb. Een dergelijke verplichting dient in de beschikking tot subsidieverlening te worden opgenomen. Inzage in de financiële reserve van een instelling is slechts aan de orde voor de beoordeling van een jaarlijkse subsidieaanvraag van een grote instelling met overeenkomstige subsidiebehoefte.

In artikel 5, lid 3, worden meer formele eisen gesteld aan instellingen, die voor de eerste maal subsidie aanvragen.

Artikel 6. Aanvraagtermijn

Hier worden de termijnen genoemd, waarbinnen aanvragen voor subsidie dienen te zijn ingediend bij het college. In dit artikel wordt slechts een uiterste indiendatum genoemd voor (meer)jaarlijkse subsidies. Overigens worden aan grote instellingen bij voorkeur meerjarige subsidies verleend. Via de tussentijdse rapportage wordt de gemeente op de hoogte gesteld van de resultaten. Een jaarlijkse aanvraag is daarmee overbodig.

Een subsidie kan voorafgaand of, mits sprake is van een stimulerend effect van de subsidieregeling, na afloop van de subsidiabele activiteiten worden verstrekt. De gemeente kan er ook voor kiezen om voor alle subsidies (dus ook voor de eenmalige subsidies) indiendata (deadlines) vast te stellen. Deze termijnen zijn uiteraard afhankelijk van de door de gemeente voor opstelling van de begroting en de vaststelling daarvan gehanteerde termijnen en kunnen per gemeente en naar eigen voorkeur worden vastgesteld.

Artikel 7. Beslistermijn

Hier worden de termijnen gegeven, waarbinnen het college gehouden is te beslissen op een aanvraag voor subsidie. In de Awb staan geen strikte beslistermijnen op een aanvraag om subsidie. In de regel wordt een termijn van acht tot dertien weken redelijk geacht. Indien bijvoorbeeld deskundigen of een commissie moet worden geraadpleegd over de kwaliteit van de subsidieaanvragen, kan deze beslistermijn tot tweeëntwintig weken worden verlengd.

Nu de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen per 1 oktober 2009 in werking is getreden, bestaat het risico dat bestuursorganen, die zich niet aan de door zichzelf gestelde termijnen houden, met een dwangsom kunnen worden geconfronteerd. In gevallen, waarin de behandeling van aanvragen (denk aan complexe, omvangrijke subsidies, zoals voor het bouwen van een gebouw en dergelijke) zeker meer tijd zal vergen dan de hiervoor genoemde termijnen, dient de subsidie-aanvrager tijdig te worden geïnformeerd over de langere beslistermijn. Onder omstandigheden kan het college zich een termijn van een half jaar gunnen om tot een beslissing te komen. Gezien de complexiteit van bepaalde subsidieaanvragen en de daarmee gemoeide gelden en nagestreefde beleidsdoelen is deze termijn verdedigbaar. Gelet op de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen verdient het echter aanbeveling een voorzienbare lange beslistermijn bij een bepaald type subsidie in een nadere regeling vast te leggen.

De Wet Dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen noemt ook nog een aantal situaties die een beslistermijn kunnen opschorpen.

De termijnen lijken redelijk royaal. Uitgangspunt moet zijn, dat afhandelen binnen 13 weken de maximale termijn is, in principe wordt de aanvraag zo servicegericht dus zo snel mogelijk afgehandeld.

Artikel 8. Weigeringsgronden

De algemeen geldende weigeringsgronden, opgenomen in artikel 4:35 Awb, worden hier met een nadere, op de gemeentelijke praktijk toegesneden grond aangevuld. Dit betreft het niet

of niet in overwegende mate gericht zijn van de activiteiten van de aanvrager op de gemeente, dan wel haar ingezetenen of daaraan niet of nauwelijks ten goede komen.

Een bijzondere weigeringsgrond is opgenomen in artikel 8 lid 2. Het betreft het geval dat de aanvrager van een subsidie de toets van de Wet Bibob niet kan doorstaan. Indien deze weigeringsgrond niet zou zijn opgenomen, dan zou het kunnen betekenen dat het college gehouden is subsidie te verlenen aan aanvragers aan wie het college geen vergunning voor niet-subsidiabele activiteiten zou verlenen. Daarbij is niet van belang of de activiteiten, waarvoor subsidie wordt gevraagd, op zichzelf beoordeeld subsidiabel zijn. Het gaat bij deze weigeringsgrond louter om de persoon, dan wel rechtspersoon van de aanvrager.

De Wet Bibob is bedoeld als aanvulling op bestaande instrumenten, die het college reeds ter beschikking heeft. Het college zal bij ieder beleidsdoel, dat het wil subsidiëren, zich de vraag moeten stellen of er enig risico is van het faciliteren van strafbare feiten en of die risico's niet voldoende worden ondervangen met de bestaande toetsing van aanvragen. Het is niet mogelijk te bepalen dat de Wet Bibob generiek op alle subsidies wordt toegepast. Het college dient zelf een afweging te maken in welke situatie toepassing zinvol is. Voordat tot toepassing op een gemeentelijke subsidieregeling kan worden overgegaan, dient daarvoor toestemming te zijn verkregen van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het college heeft hier de bevoegdheid gekregen die goedkeuring te vragen. De bepaling strekt ertoe inzichtelijk te maken voor zowel bestuur als aanvrager van een subsidie in welke gevallen en voor welke (onderdelen van) beleidsdoelen een toetsing aan de Wet Bibob kan plaatsvinden.

Artikel 9. Verlening van de subsidie

Ingevolge het eerste lid geeft het college al in het besluit tot verlening van de subsidie aan op welke wijze de verantwoording van de ontvangen subsidies dient plaats te vinden. Hiermee wordt bereikt dat degene, aan wie de subsidie is toegekend, van meet af aan duidelijk is aan welke voorwaarden en administratieve eisen hij dient te voldoen. In het tweede lid is geregeld dat het college de ontvanger verplichtingen kan opleggen.

Bij veel, veelal kleinere subsidies zal het stellen van verplichtingen bij de toekenning niet noodzakelijk zijn. In die gevallen kan het college daarvan eenvoudig afzien. In gevallen, dat het college van oordeel is dat redelijkerwijs nadere verplichtingen dienen te worden gesteld, zal dit veelal op de subsidieontvanger en de door hem te ondernemen activiteiten toegesneden verplichtingen zijn. Een uitputtende opsomming in de verordening van alle mogelijke aan een subsidiënt op te leggen verplichtingen komt de overzichtelijkheid, noch de doelmatigheid van de verordening ten goede. Een bij de beschikking verstrekte bijlage, waarin de verplichtingen zijn opgenomen, is overzichtelijk en klantvriendelijk. In artikel 4:37 Awb staan de standaardverplichtingen vermeld welke het college bij de beschikking tot subsidieverlening aan de subsidieontvanger kan opleggen. Er kan maatwerk worden gevonden door een differentiatie te maken tussen verplichtingen, die worden gesteld aan eenmalige subsidies, en jaarlijkse (boekjaar)subsidies. Voor een selectie uit de verplichtingen, die te stellen zijn bij het verlenen van de jaarlijkse subsidies; zie ook titel 4.2.8 Awb. Denk hier ook aan deregulering en zie artikel 11, waarin een zo licht mogelijk regime is voorgesteld van tussentijdse rapportages.

Bij de in het tweede lid van artikel 9 te stellen verplichtingen kan worden gedacht aan bijvoorbeeld het verzekeren van de zaken, die voor de uitvoering van de gesubsidieerde activiteit noodzakelijk zijn, de arbeidsvoorwaarden voor het personeel van de subsidieontvanger, reservevorming, het bestuur, het aanstellen van toezichthouders, de inrichting van de administratie en de benodigde toestemming van het college voor het aangaan van rechtshandelingen als bedoeld in artikel 4:71 Awb.

Het is van belang voor de verantwoording, dat op een heldere manier wordt aangegeven wat met de verlening van de subsidie wordt verlangd. Oftewel: welke indicatoren leiden tot beantwoording van de vraag of de prestatie is geleverd. Als de prestatieverlening te gedetailleerd is geformuleerd, kunnen er onbedoeld problemen ontstaan bij de verantwoording, bijvoorbeeld als er subsidie wordt gegeven voor een natuurlijke erfafscheiding. De subsidieontvanger heeft in zijn plan aangegeven daartoe 50 bomen te willen planten. De erfafscheiding is gerealiseerd; alleen zijn er twee bomen overleden. Afhankelijk van de formulering van de prestatie kan er discussie ontstaan of dit gevolgen heeft voor de subsidievaststelling.

Artikel 10. Betaling en bevoorschotting

Voorschotten worden automatisch (ambtshalve) verstrekt volgens het in de subsidieregeling of de verleningsbeschikking opgenomen bevoorschottingsritme. De bevoorschottingsbeschikking wordt ambtshalve gegeven op het moment van de verleningsbeschikking. De subsidieaanvrager hoeft geen aanvra(a)g(en) voor bevoorschotting in te dienen of tussentijdse overzichten van prestaties of uitgaven te overleggen. Dit leidt tot lastenbesparingen bij zowel de subsidieontvanger als de subsidieverstreckende gemeente.

Omdat de bevoorschotting mede afhankelijk is van de aard van de te subsidiëren activiteit is er voor gekozen om de termijnen, waarop de (automatische) bevoorschotting plaats vindt, niet in de verordening te noemen. Het bevoorschottingsritme en de hoogte van de voorschotten worden in verleningsbeschikking vermeld.

De subsidieontvanger is volgens artikel 12 verplicht te melden, indien er omstandigheden zijn die van invloed zijn op de hoogte van het verleende bedrag. De subsidieverstrekker kan vervolgens, indien nodig, door een wijziging van de verleningsbeschikking het bevoorschottingsritme en de hoogte van de voorschotten aanpassen. Na vaststelling van de subsidie wordt het resterende bedrag (het vastgestelde bedrag verminderd met de verleende voorschotten) uitgekeerd aan de subsidieontvanger.

Met de algemene formulering van dit artikel is de mogelijkheid open gelaten om, zonder dat daartoe wijziging van de verordening noodzakelijk is, recht te doen aan de wijziging van de voorschotregeling, die beslag heeft gekregen met de invoering van de vierde tranche Awb. Indien in de verleningsbeschikking niet anders is bepaald, vindt betaling van het voorschot binnen zes weken na verzending van de verleningsbeschikking plaats. Zie artikel 4:87, lid 1, Awb.

Artikel 11. Tussentijdse rapportage

In het kader van het terugdringen van de administratieve lasten is ervoor gekozen aan meerjarig verstrekte subsidies, hoger dan 50.000 euro, de mogelijkheid te verbinden om jaarlijks een tussentijdse verantwoording te vragen. Het college moet vooraf bepalen welke vereisten worden gesteld aan de tussentijdse, inhoudelijke en financiële verantwoording, bij voorkeur door middel van standaardformulieren. Het ligt voor de hand dat dit regime in ieder geval lichter is dan het regime wat is opgesteld voor de eindverantwoording. Voor subsidie hoger dan € 500.000 per jaar geldt een aparte regeling: zie artikel 17 ASV.

Artikel 12. Meldingsplicht

De meldingsplicht is bedoeld als tegenhanger van het geven van meer vertrouwen in de vorm van onder andere: het niet standaard verantwoording afleggen bij subsidies tot 5.000 euro, het vragen van minder tussenrapportages en automatische bevoorschotting.

De subsidieontvanger is verplicht tijdig (zonder nodeloos tijdsverloop) te melden bij de gemeente als het aannemelijk is dat de gesubsidieerde activiteit niet, niet tijdig, niet geheel

of niet volgens alle daaraan verbonden verplichtingen zal worden verricht. In dat geval zal de subsidie lager of op nihil worden vastgesteld of zullen nadere afspraken worden gemaakt over het aanpassen van de verplichtingen, bijvoorbeeld het geven van meer tijd voor de uitvoering van de activiteiten. Bij het niet voldoen aan deze meldingsplicht kan, indien dat achteraf mocht blijken, met toepassing van artikel 4:49 Awb alsnog de subsidievaststelling worden ingetrokken, omdat de ontvanger wist en behoorde te weten dat de vaststelling onjuist was. Terugvordering van de subsidie, inclusief wettelijke rente van het hele subsidiebedrag, kan in zo'n geval proportioneel worden geacht, omdat de ontvanger dan misbruik maakte van het gegeven vertrouwen, dat ten grondslag ligt aan de onderhavige subsidieverordening.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de meldingsplicht niet geldt na vaststelling van de subsidie of voor zover er (op verzoek van de belanghebbende) door de subsidieverlener een ontheffing is verleend van de verplichting om een prestatie overeenkomstig de subsidietoekenning uit te voeren.

Artikel 13. Overige verplichtingen van de subsidieontvanger

In artikel 13 zijn de overige verplichtingen van de ontvanger van de subsidie opgenomen, als ook de plicht belangrijke wijzigingen te melden aan het college. Overigens moet "schriftelijk" hier niet al te letterlijk worden opgevat; een melding per e-mail kan ook voldoende zijn. Niets belet de gemeente om bij twijfel direct contact op te nemen met de subsidieontvanger en om nadere stukken te vragen.

Artikel 14. Verantwoording subsidies tot 5.000 euro per jaar

Kenmerkend voor subsidies tot 5.000 euro is dat een vast bedrag (lump sum) wordt verstrekt en dat de subsidieontvanger achteraf niet standaard verantwoording hoeft af te leggen aan de subsidieverstrekker. De subsidieontvanger hoeft geen aanvraag voor subsidievaststelling (verantwoording) in te dienen. Hierdoor kunnen de lasten voor zowel de subsidieaanvrager als de subsidieverstrekker worden bespaard.

In het geval van directe vaststelling (eerste lid, onderdeel a) worden de bewijsstukken van de prestatie direct met de aanvraag meegestuurd. Ook indien de activiteiten nog niet hebben plaatsgevonden, kan onderdeel a worden toegepast. De toepassing is dan onder meer afhankelijk van de aard van de subsidie (bijvoorbeeld een 'waarderingssubsidie') en risicoafweging van de subsidieverstrekker. Steekproefsgewijze controle na de vaststelling is mogelijk, maar leidt alleen in bijzondere gevallen, zoals fraude, tot terugvordering.

In het geval van verlening, gevolgd door ambtshalve vaststelling (eerste lid, onderdeel b), wordt in de subsidiebeschikking vermeld wanneer de gesubsidieerde activiteiten moeten zijn verricht. De subsidie wordt vervolgens, binnen 13 weken na de datum waarop de activiteiten uiterlijk moeten zijn verricht, ambtshalve vastgesteld door de subsidieverstrekker. De ambtshalve vaststelling zal in de praktijk veelal al vóór het verstrijken van de termijn gebeuren, namelijk als het vanuit oogpunt van een efficiënte werkwijze wenselijk wordt geacht, dat dergelijke vaststellingsbeschikkingen op een vaste datum worden genomen. Wel dient de gemeente binnen een beperkte termijn, hier is gekozen voor 13 weken na afloop van de activiteit, te reageren.

Door te kiezen voor het systeem van ambtshalve vaststelling is er juridisch meer mogelijkheid om op te treden, indien de gemeente bemerkt dat de activiteit niet (geheel) is gerealiseerd. De subsidie is immers niet bij verstrekking reeds vastgesteld. De subsidieontvanger dient, desgevraagd, op een door het college in de beschikking aangegeven wijze, aan te tonen dat de activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht en dat is voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen. De subsidieverstrekker zal steekproefsgewijs van deze bevoegdheid gebruik maken.

Het verdient aanbeveling in de subsidiebeschikking altijd een datum op te nemen wanneer de activiteit wordt geacht te zijn verricht of voltooid en koppel deze aan een exacte datum (dertien weken erna) voor de indiening van de vaststelling. De datum van voltooiing van de activiteit is namelijk niet bij alle subsidieaanvragen concreet benoemd.

Artikel 15. Verantwoording subsidies vanaf 5.000 tot 50.000 euro per jaar

In dit artikel is aangegeven op welke wijze de subsidieontvanger de aan hem verleende subsidie aan het college dient te verantwoorden. Ingevolge artikel 9, eerste lid, wordt de wijze van verantwoording al bij het besluit tot verlening van de subsidie aan de ontvanger bekend gemaakt.

Het tweede lid bepaalt, dat de subsidieontvanger moet aantonen dat de activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, zijn uitgevoerd. Daarbij zal vooraf door de subsidieverstrekker al moeten zijn aangegeven op welke manieren het aantonen kan plaatsvinden. Er kunnen daarbij verschillende instrumenten worden gebruikt, zoals bestuurs- en activiteitenverslagen, een managementverklaring, een deskundigenverklaring of andere bewijsstukken (bijvoorbeeld een publicatie) enz.

Ook hier kan het college bepalen dat bepaalde categorieën van subsidies, dan wel subsidieontvangers, niet tot verantwoording van de aan hun verleende subsidie hoeven over te gaan. Te denken valt daarbij aan subsidies van een beperkte omvang of subsidies, die aan een vertrouwde ontvanger worden verstrekt, dan wel subsidies die voor een doel worden aangewend, dat nadere verantwoording van de besteding van het geld overbodig maakt. Bij dit laatste kan worden gedacht aan de huurkosten van een gebouw. De verantwoorde besteding van de subsidie blijkt dan immers al uit het feit, dat het betreffende gebouw in gebruik is bij de subsidieontvanger.

Ingevolge het derde lid kan het college bepalen dat het voor de verantwoording daarvan andere stukken en bewijzen verlangt dan gebruikelijk en uit hoofde van de gewone bedrijfsvoering van de subsidieontvanger al worden opgesteld. Te denken valt aan de verslagen, die rechtspersonen uit hoofde van de wet al dienen op te stellen en die natuurlijk naar gelang van de hoedanigheid van de betreffende rechtspersoon verschillen.

Waar het hier uiteraard om gaat, is te voorkomen dat subsidieontvangers speciale stukken met andere verantwoordingsmethoden moeten opstellen dan zij gebruikelijk al doen. Zo kan uit een algemeen jaarverslag genoegzaam blijken, dat de verkregen subsidie is aangewend voor het doel, waarvoor de subsidie werd verstrekt.

Voor kleinere subsidies (denk aan een speeltoestel) is de mogelijkheid geopend in het derde lid voor het college om andere bewijsmiddelen te verlangen dan de gebruikelijke. Zo zou in het geval van een speeltoestel kunnen worden volstaan met het mailen van een foto daarvan of iets dergelijks.

Artikel 16. Verantwoording subsidies vanaf 50.000 tot 500.000 euro per jaar

Bij subsidies van 50.000 euro tot 500.000 euro wordt uitgegaan van de traditionele afrekening van subsidies, namelijk op basis van gerealiseerde kosten en baten. De vaststelling van de subsidie vindt - tenzij de voorschriften voor subsidies tot 50.000 euro worden toegepast - plaats op basis van uitgevoerde activiteiten en gerealiseerde kosten. Bij de financiële verantwoording mag de subsidieverstrekker een door een accountant opgesteld stuk vragen. Het is echter niet verplicht daar in alle gevallen om te vragen. Zekerheid kan ook worden verkregen door steekproefsgewijze controles van de uitvoeringsinstanties of door verantwoording in de jaarrekening van een instelling.

Artikel 17. Verantwoording subsidies vanaf 500.000 euro per jaar

Bij deze subsidies vindt altijd een risicokwalificatie plaats ingevolge de in december 2008 vastgestelde Nota Verbonden Partijen.

Artikel 18. Vaststelling subsidie

In dit artikel is geregeld binnen welke termijn het college besluit ter zake van de vaststelling van de subsidie. Zie ook de toelichting bij artikel 7.

Ingevolge het derde lid kan het college, naast deze Algemene subsidieregeling, categorieën van subsidies of subsidieontvangers aanwijzen voor wie de subsidie wordt vastgesteld zonder dat hiervoor door de subsidieontvanger een aanvraag moet worden ingediend. Hierdoor kunnen de lasten voor zowel de subsidieaanvrager als de subsidieverstrekker worden bespaard.

Artikel 19. Standaardberekeningwijzen van uurtarieven en uniforme kostenbegrippen

Een veel gebruikte methode voor de bepaling van de omvang van het subsidiebedrag is de berekening van de (gedeeltelijke) bijdrage aan de werkelijke kosten van subsidiabele activiteiten. Hierbij is een belangrijke basis voor de financiering/subsidie (kostengrondslag) de inzet van personeel. De subsidieontvanger moet zich verantwoorden over het aantal subsidiabele uren en de totstandkoming van de uurtarieven. Dit brengt hoge lasten met zich mee. Vooral de verschillende uitgangspunten en definities per subsidie ten aanzien van de subsidiabele kosten (bijvoorbeeld overheadkosten) leggen een grote (lasten)druk op de administratieve systemen van subsidieontvangers.

Bij het bepalen van de standaardberekeningwijzen voor de berekening van uurtarieven kan het college aansluiten bij de berekeningwijzen, zoals die in het Rijksbrede subsidiekader worden gehanteerd:

- a. berekening op basis van integrale kosten;
- b. berekening op basis van kosten per kostendrager, vermeerderd met een forfaitair vastgestelde opslag voor indirecte kosten of
- c. een forfaitair vastgesteld uurtarief.

Voor de toepassing van de berekeningwijze op basis van kosten per kostendrager wordt het daarin van toepassing zijnde opslagpercentage voor de indirecte kosten door het college voorgeschreven. Voor de toepassing van een forfaitair vastgesteld uurtarief wordt het van toepassing zijnde uurtarief per kostendrager door het college voorgeschreven.

Forfaitaire elementen zijn een hulpmiddel om de bepaling van de subsidiabele kosten, en daarmee van het subsidiebedrag, te vereenvoudigen en te uniformeren. Voorbeelden van forfaitaire elementen zijn: het aantal werkbare uren op jaarbasis, het uurtarief voor kosten van eigen arbeid (niet zijnde loonkosten) en het uurtarief voor categorieën van loonkosten, bijvoorbeeld op basis van de Handleiding Overheidstarieven. Zo wordt voor de berekening van uurtarieven uitgegaan van een forfaitair vastgestelde standaard van 1.600 werkbare uren op jaarbasis.

Bij het bepalen van kostenbegrippen bij de berekening van uurtarieven kan het college aansluiten bij de volgende definities, zoals die in het Rijksbrede subsidiekader worden gehanteerd:

- Subsidiabele kosten: de kosten die bij het verlenen en vaststellen van de subsidie in aanmerking worden genomen, respectievelijk de feitelijke hoogte van die kosten.
- Kostendrager: kostenplaats of volume-eenheid voor kostenberekening, bijvoorbeeld personeels-/arbeidsuren, apparaat-/machine-uren en overige kostendragers als output van apparaten en machines en verbruikte materialen.
- Afschrijvingskosten: kosten die de economische waardevermindering weergeven van een investering tegen historische kostprijs gedurende de economische levensduur (periode

waarna de investering economisch verouderd is), de eventuele restwaarde na de economische levensduur behoren niet tot de subsidiabele kosten.

- Loonkosten: de optelsom van de bruto loonkosten, niet winstafhankelijke emolumenten, dan wel extra verdiensten naast het loon, werkgeverslasten, kosten van secundaire arbeidsvoorwaarden en, indien van toepassing, een evenredig deel van de begrote kosten voor een eventuele wachtgelduitkering na ontslag, voor personeel dat werkzaamheden verricht ten behoeve van subsidiabele activiteiten.
- Urenbasis: het aantal werkbare uren per fte per jaar.
- Directe kosten: kosten van een kostendrager en kosten derden, die rechtstreeks aan de subsidiabele activiteit worden toegerekend.
- Indirecte kosten of overhead: kosten die niet rechtstreeks aan een subsidiabele activiteit worden toegerekend, maar via toerekening van een kostendrager.
- Kosten derden: op factuur aantoonbare aan derden verschuldigde kosten die direct voor de subsidiabele activiteit worden gemaakt, bijvoorbeeld door uitbesteding van een deel van de subsidiabele activiteit en kosten van voor de subsidiabele activiteit geleverde goederen en diensten.

Artikel 21. Hardheidsclausule

In de hardheidsclausule is zo concreet en nauwkeurig mogelijk (dus door het benoemen van de specifieke artikelen) aangegeven op welke onderdelen van de regeling deze clausule van toepassing is. De te treffen voorziening, die niet in de verordening is voorzien, dient altijd binnen de doelstellingen van de subsidie te passen. De toepassing van de hardheidsclausule dient beperkt te blijven tot individuele gevallen. Zodra de toepassing van een hardheidsclausule voor bepaalde gevallen voldoende is uitgekristalliseerd en daardoor een bestendig karakter heeft gekregen, dient dit beleid in de Algemene subsidieverordening of in een Uitvoeringsregeling te worden neergelegd.

Artikel 22. Intrekking

Het is van belang dat van de vigerende subsidieregelingen wordt aangegeven of ze worden ingetrokken en hoe ze zich verhouden tot de Algemene subsidieverordening.

Artikel 23. Overgangsbepalingen, Artikel 24 Inwerkingtreding, Artikel 25 Citeertitel

Voor de hier opgenomen overgangs- en slotbepalingen is gebruik gemaakt van de daarvoor gebruikelijke formuleringen.