

ALGEMENE TOELICHTING BIJ ASV HAARLEM

Aanleiding

De Algemene subsidieverordening Haarlem (ASV) zoals vastgesteld op 19 december 2013, was toe aan actualisatie. De laatste wijzigingen van de model-ASV van de VNG zijn waar nodig verwerkt, enkele knelpunten die zich in de praktijk voordeden zijn opgelost, kleine taalkundige aanpassingen zijn doorgevoerd en diverse overbodige regels zijn geschrapt.

Juridisch kader

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) staat dat de subsidieverstreking moet zijn gebaseerd op een wettelijk voorschrift (artikel 4:23, eerste lid, Awb). Dat wil zeggen dat een wettelijk voorschrift regelt welke concrete activiteiten subsidiabel zijn. Ook andere onderwerpen zoals een subsidieplafond en verdeelregels, weigeringsgronden en diverse verplichtingen hebben een grondslag in een wettelijk voorschrift nodig. In geval van gemeenten worden wettelijke voorschriften opgenomen in verordeningen van de gemeenteraad of nadere regels zoals subsidieregelingen van het college van burgemeester en wethouders.

De eis van een wettelijk voorschrift komt voort uit de wens van de wetgever de rechtszekerheid van de subsidieaanvrager en subsidieontvanger voldoende te waarborgen. 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.

Uitzonderingen op de wettelijke grondslag

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

- a. de spoedeisende subsidieverstreking;
- b. de Europese subsidies
- c. de subsidieverstreking op grond van een begrotingspost;
- d. de subsidieverstreking in een incidenteel geval.

Spoedeisende subsidies

Wanneer er een wettelijk voorschrift in voorbereiding is, mag het bestuursorgaan, 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.

Europese subsidies

Voor Europese subsidies geldt dat er Europese regelgeving aan ten grondslag ligt. Het is dan niet nodig eigen Nederlandse subsidieregels vast te stellen.

Subsidieverstreking op grond van een begrotingspost

In bepaalde gevallen is het toegestaan om niet op basis van een wettelijk voorschrift, maar op basis van een post op de begroting subsidie te verlenen (artikel 4:23, derde lid, onder c, Awb). Geen wettelijk voorschrift 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.

Subsidieverstreking op grond van een begrotingspost is bedoeld voor 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.

Subsidies in een incidenteel geval

Ook in incidentele gevallen kan worden afgezien van het vereiste dat slechts op grond van een wettelijk voorschrift subsidie kan worden verstrekt. Een incidenteel geval doet zich voor, indien er geen verordening, regeling of beleid is die of dat voorziet in subsidiëring van de betreffende activiteiten en evenmin sprake is van een vaste bestuurspraktijk om de 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 subsidie in een incidenteel geval mag eenmalig voor een tijdvak van maximaal vier jaar worden verleend.

Onderscheid Algemene subsidieverordening, subsidieregelingen en beleidsregels

Algemene subsidieverordening.

De Algemene subsidieverordening (ASV) beschrijft het subsidieproces zoals dat in de gemeente Haarlem wordt gevolgd en legt vast welke bevoegdheden het college heeft. De opzet van de Algemene subsidieverordening is dusdanig dat alle algemene regels omtrent subsidieverstreking in de Algemene subsidieverordening zijn opgenomen: indieningstermijnen, over te leggen gegevens, algemene weigeringsgronden en verplichtingen die voor alle subsidieontvangers gelden. De ASV regelt dat subsidies op de volgende beleidsterreinen onder de reikwijdte van de verordening vallen:

- a. algemeen bestuur;
- b. openbare orde en veiligheid;
- c. verkeer, vervoer en waterstaat;
- d. economische zaken;
- e. onderwijs;
- f. cultuur en recreatie;
- g. sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening;
- h. volksgezondheid;
- i. milieu;
- j. ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.

Het college is bevoegd deze subsidies te verstrekken. De ASV is een verordening door de raad vastgesteld. Zij heeft externe werking.

Subsidieregelingen

Uit artikel 2 over de reikwijdte van de verordening blijkt dat het college bevoegd is subsidies te verstrekken die vallen onder de ASV. In artikel 3, tweede en derde lid, van de ASV delegeert de gemeenteraad aan het college de bevoegdheid nadere regels vast te stellen: de subsidieregelingen. In de subsidieregelingen kan het college concrete subsidiabele activiteiten omschrijven en specifieke regels opnemen die gelden voor het verstrekken van de subsidies voor de betreffende activiteiten. Denk aan de subsidieontvangers, specifieke voorwaarden en verplichtingen, het subsidieplafond en de wijze waarop het beschikbare budget wordt verdeeld. De subsidieregeling is gebonden aan de kaders die de ASV stelt. Alleen waar de ASV die mogelijkheid biedt, kan in de subsidieregelingen van de ASV worden afgeweken.

Een subsidieregeling kan daarom relatief eenvoudig en beperkt van opzet zijn en kan volstaan met:

1. Begripsomschrijvingen (voor zover nodig)
2. Afstemming met de Algemene subsidieverordening Haarlem
3. Omschrijving subsidiabele activiteiten / beoogd doel subsidie
4. Subsidieplafond voor de betreffende subsidiabele activiteiten (het college blijft binnen de budgetten blijven die de gemeenteraad beschikbaar heeft gesteld)
5. Subsidieontvanger
6. Voorwaarden voor de subsidie
7. Beoordelingscriteria / Verdeelregels
8. Weigeringsgronden
9. Hoogte subsidiebedrag
10. Verplichtingen (in aanvulling op de verplichtingen van de Algemene subsidieverordening)
11. Hardheidsclausule
12. Slotbepalingen.

Aangezien het college bevoegd is de subsidieregelingen vast te stellen, is het mogelijk sneller tot besluitvorming te komen en deze zo nodig aan te passen. Dit komt de flexibiliteit van het gemeentebestuur op het gebied van subsidieverstrekking ten goede. Een subsidieregeling is, net als een verordening, een algemeen verbindend voorschrift. Het heeft externe werking.

Beleidsregels

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, omdat een beleidsregel niet een wettelijk voorschrift is. Een beleidsregel kan dus nooit de wettelijke grondslag vormen voor het verstrekken van een subsidie. Er is altijd een verordening of subsidieregeling nodig. In die verordening of regeling dienen tenminste de activiteiten te worden omschreven, die voor subsidie in aanmerking kunnen komen. Het is wel mogelijk om in beleidsregels begrippen uit te leggen of aan te geven hoe van een bestaande bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt. Is in een subsidieregeling vastgelegd dat sportactiviteiten subsidiabel zijn, dan kan in een beleidsregel worden uitgelegd wat precies onder sportactiviteiten wordt verstaan. Hetzelfde geldt voor subsidiabele kosten. Stel dat huisvestingskosten subsidiabel zijn, dan kan in een beleidsregel worden opgenomen wat precies

onder huisvestingskosten wordt verstaan: vallen daar bijvoorbeeld ook de schoonmaakkosten onder of niet? Ook kun je in een beleidsregel aangeven wanneer een subsidie wordt geweigerd omdat de activiteiten niet voldoende ten goede komen aan de inwoners van Haarlem: bijvoorbeeld wanneer niet tenminste 70% van de bezoekers afkomstig is uit Haarlem.

Zodra het gaat om het stellen van een norm (een gebod, een verbod, een recht, een verplichting), dan moet die norm worden verwerkt in de Algemene subsidieverordening (ASV) of in een subsidieregeling en niet in de toelichting of in beleidsregels. Zaken als termijnen en subsidieverplichtingen kunnen dus niet worden geregeld via een beleidsregel.

Het bestuursorgaan dat over een bepaalde bevoegdheid beschikt, mag daarover ook beleidsregels vaststellen (artikel 4:81 Awb). De bevoegdheid beleidsregels vast te stellen, hoeft daarom niet in de ASV door de raad bij het college te worden neergelegd, in tegenstelling tot de bevoegdheid een subsidieregeling vast te stellen. Een subsidieregeling bevat namelijk, net als een verordening, wettelijke voorschriften (algemeen verbindende voorschriften).

Het subsidiebegrip

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 kenmerken, 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 een financiële relatie tussen Haarlem en een ander voldoet aan de definitie van het subsidiebegrip in artikel 4:21 Awb.

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 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.

Stelt de gemeente goederen of diensten gratis ter beschikking of onder de kostprijs, dan is geen sprake van subsidie in de zin van de Awb. De subsidiebepalingen zijn dus niet van toepassing op de zogenaamde 'subsidies' in natura zoals het beschikbaar stellen van gemeentelijke accommodaties voor sportbeoefening en dranghekken bij evenementen of het heffen van een toegangsprijs voor een gemeentelijk museum die de kosten niet dekt.

Deelneming in het aandelenkapitaal van een vennootschap is niet 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, al dan niet verstrekt via een fonds, waarmee activiteiten van andere particulieren mogelijk worden gemaakt, valt 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.

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 sociale zekerheidswetgeving.

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

Er is geen sprake van subsidie als de overheid een marktconforme vergoeding betaalt voor aangeschafte goederen of aan haar geleverde diensten (inkoop/overheidsopdracht). 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 gesproken.

Subsidieverlening en de levering van een goed of dienst kunnen in de praktijk soms dicht tegen elkaar aan liggen, onder ander in het sociaal domein is dit het geval. Vaak wordt dit veroorzaakt doordat het niet duidelijk is of het uitvoeren van de activiteit een wettelijke taak is van de gemeente.

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 amateursportvereniging geen staatssteun. Als de gesubsidieerde activiteiten wel als ondernemingsactiviteiten 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 de-minimis vrijstellingsverordening, die bijdragen aan een onderneming tot een bepaalde hoogte vrijstelt. 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 de Europese Commissie worden genotificeerd. Voor meer informatie over de staatssteunregels kan een gemeente terecht bij het kenniscentrum Europa Decentraal.

ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING ASV HAARLEM

Voor zover een artikel om een toelichting vraagt, is deze hieronder gegeven.

Artikel 2. Reikwijdte verordening

De ASV Haarlem is van toepassing op de subsidies die het college verstrekt voor activiteiten op de volgende beleidsterreinen (lid 1):

- a. algemeen bestuur;
- b. openbare orde en veiligheid;
- c. verkeer, vervoer en waterstaat;
- d. economische zaken;
- e. onderwijs;
- f. cultuur en recreatie;
- g. sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening;
- h. volksgezondheid;
- i. milieu;
- j. ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.

Dit heeft betrekking op de subsidies die op grond van de ASV, op grond van een subsidieregeling als bedoeld in artikel 3, tweede lid, en op de subsidies die op grond van artikel 4:23, derde lid, Awb worden verstrekt (de subsidies waarvoor niet een wettelijk voorschrift vereist is waarin is vastgelegd welke activiteiten subsidiabel zijn). Naast deze subsidies kunnen er ook subsidies door het college verstrekt worden op grond van bijzondere subsidieverordeningen. Op die subsidies is de ASV niet van toepassing omdat de regels voor het verstrekken daarvan in die bijzondere verordeningen zijn vastgelegd. Op de subsidies die het college op grond van artikel 4:23, derde lid, Awb verstrekt, is de ASV wel van toepassing. Daarmee wordt geborgd dat het te volgen subsidieproces ook voor die subsidies duidelijk vastligt. Zo nodig kan het college wel bepalen dat de ASV geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijft.

Wanneer het college samen met andere bestuursorganen bepaalde activiteiten subsidieert, dan kan het college wat betreft de verplichtingen die het oplegt aan de subsidieontvanger, afwijken van de ASV. Bijvoorbeeld wanneer de bestuursorganen andere verplichtingen over hetzelfde onderwerp hanteren dan gemeente Haarlem. Dat kan ongewenst zijn en daarom kan het college in die situatie afwijken van zowel de verplichtingen op grond van de ASV als de verplichtingen op grond van de eventuele subsidieregeling die van toepassing is.

Het derde lid voorziet in de situatie waar de financiering van de activiteiten die het college subsidieert, afkomstig is van een ander bestuursorgaan. Meestal is dit het Rijk of de provincie. Hanteren deze bestuursorganen andere regels dan de gemeente Haarlem, dan kan het wenselijk zijn niet de eigen subsidieregels te volgen maar die van het Rijk of de provincie. Het college is in dat geval bevoegd af te wijken van de ASV en de andere regels van toepassing te verklaren of over te nemen in een subsidieregeling.

Artikel 3. Bevoegdheden college

Dit artikel regelt welke bevoegdheden de gemeenteraad aan het college overdraagt. Aan dit artikel ontleent het college de bevoegdheid:

1. te beslissen op de subsidieaanvragen die op grond van de ASV, een subsidieregeling en op grond van artikel 4:23, derde lid, Awb worden aangevraagd. De bevoegdheid subsidies te verlenen op grond van bijzondere subsidieverordeningen, is in die verordeningen zelf geregeld;
2. subsidieregelingen vast te stellen waarin specifieke subsidiabele activiteiten worden omschreven. Voor welke activiteiten een specifieke regeling wordt opgesteld zal veelal afhangen van de onderwerpen waarvoor de gemeenteraad budget beschikbaar heeft gesteld en de beleidsnota's die zijn vastgesteld. Dit lid geeft het college ook de bevoegdheid andere onderwerpen te regelen die nodig zijn om de subsidies te verstrekken. Denk aan de subsidieontvangers, de specifieke voorwaarden waaraan voldaan moet worden, aanvullende weigeringsgronden, het subsidieplafond, de verdeelregels en specifieke verplichtingen.
3. Het college mag ook andere subsidieregelingen vaststellen voor zover de ASV dit toestaat of wanneer het gaat om het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik en een verantwoordings- en controleprotocol.
4. Het college kan toezichthouders aanwijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de ASV. Dat betekent dat zij ook toezicht kunnen houden op de naleving van het bepaalde bij de subsidieregelingen en de subsidieverlening.
5. De gemeenteraad stelt in de begroting de budgetten beschikbaar voor de uitvoering van de diverse programma's. Specifiek op de subsidiabele activiteiten afgestemde budgetten stelt het college vast in de vorm van subsidieplafonds als bedoeld in artikel 4:22 Awb. Het college is verplicht de plafonds vast te stellen met inachtneming van de budgetten die op de begroting beschikbaar zijn gesteld door de gemeenteraad.
6. De bekendmaking van de subsidieplafonds vindt plaats door publicatie in het digitale gemeenteblad. Is het subsidieplafond opgenomen in de subsidieregeling, dan is de bekendmaking van de regeling ook de bekendmaking van het subsidieplafond. Is het bedrag van het subsidieplafond niet vastgelegd in de subsidieregeling, dan volgt een apart besluit dat apart bekend wordt gemaakt in het digitale gemeenteblad. Het college is verplicht bij de bekendmaking aan te geven wat de gevolgen zijn voor eerder ingediende aanvragen, als het plafond onverhoopt op een later moment wordt verlaagd.
7. In de situatie waarin het college beslist op een subsidieaanvraag voordat de gemeentebegroting is vastgesteld, verbindt het aan een verlening de voorwaarde dat de gemeenteraad voldoende financiële middelen ter beschikking stelt. Wordt er onvoldoende geld ter beschikking gesteld, dan trekt het college de verlening binnen 4 weken na vaststelling van de gemeentebegroting in (artikel 4:34 Awb).

Artikel 4. Staatssteunregels

Om subsidies onder een Europees steunkader te brengen moet de subsidie op het toepasselijke steunkader worden toegesneden. Daarbij kan het nodig zijn dat er in de subsidieregeling afgeweken wordt van de ASV, of dat deze aangevuld wordt. Het eerste lid maakt het college daartoe bevoegd. Het tweede en derde lid zijn een uitvloeisel van de eis van de Europese Commissie dat in subsidieregelingen en -beschikkingen die gebruik maken van het Europees steunkader, het toepasselijke kader expliciet wordt vermeld.

Als sprake is van steun die valt onder een Europees steunkader, kunnen uiteraard alleen de activiteiten, doelstellingen, resultaten en kosten voor subsidie in aanmerking komen voor zover die voldoen aan de eisen en voorwaarden van het betreffende steunkader (vierde lid). Net zo goed als dat het geval is bij subsidies waarop een Europees steunkader van toepassing is, kunnen

ondernemingen alleen in aanmerking komen als de subsidieverstrekking voldoet aan de voorwaarden van het desbetreffende steunkader (vijfde lid).

Artikel 5. Bij aanvraag in te dienen gegevens

Een aanvraag wordt met behulp van het door het college vastgestelde aanvraagformulier gedaan. Dat impliceert dat een aanvraag schriftelijk wordt ingediend (artikel 4:1 Awb). Met 'schriftelijk' is meer bedoeld dan 'op papier geschreven'. Zo kan een aanvraag ook digitaal of elektronisch worden gedaan, mits het college het daarvoor vastgestelde formulier ook in digitale vorm beschikbaar heeft gesteld dan wel de elektronische weg open staat.

De in te dienen gegevens vermeld in het tweede lid, zijn gebruikelijk en nodig om een aanvraag inhoudelijk te kunnen beoordelen. Onderdeel e. betreft informatie van ondernemingen om te kunnen beoordelen of een subsidie leidt tot ongeoorloofde staatssteun. Op grond van de reguliere Europese de-minimisverordening kunnen decentrale overheden op dit moment ondernemingen over een periode van drie belastingjaren tot € 200.000,- steunen zonder dat dit staatssteun oplevert. Deze steun is zo minimaal (de-minimis) dat het weinig tot geen impact heeft op de interne markt. In een de-minimisverklaring geeft de gesteunde onderneming de de-minimissteun weer die in de voorgaande twee belastingjaren is ontvangen. Een voorbeeldverklaring is te vinden op de website van Europa Decentraal, www.europadecentraal.nl.

Zijn meer, andere of minder gegevens nodig dan genoemd in het tweede en derde lid, dan mag het college daarvan afwijken (zie het vierde lid). Dat kan ook in een subsidieregeling, waar de specifieke eisen voor bepaalde subsidies zijn opgenomen.

Artikel 6. Aanvraagtermijn

De ASV onderscheidt subsidies die voor een bepaald tijdvak worden aangevraagd, subsidies die voor een jaarlijks terugkerende activiteit worden aangevraagd en andere subsidies. Een tijdvak kan één- of meerjarig zijn, één of meer kalenderjaren beslaan dan wel een andere periode waarbij het boekjaar niet van 1 januari tot en met 31 december loopt. Subsidies voor een bepaald tijdvak worden verleend voor activiteiten die het gehele jaar door plaatsvinden. De subsidies voor de activiteiten die jaarlijks terugkeren, zijn bijvoorbeeld de subsidie voor de viering van Koningsdag en 5 mei of een jaarlijks terugkerend festival. Deze activiteiten vinden niet het hele jaar door plaats. Zoals nu ook al het geval, is de indieningstermijn voor deze aanvragen gelijk aan de indieningstermijn voor de subsidies voor een tijdvak van één of meer kalenderjaren, uiterlijk 31 augustus van het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarin de activiteit plaatsvindt. De andere subsidieaanvragen (vierde lid) zullen in de praktijk projecten betreffen. Aanvragen voor deze subsidies worden minimaal 8 weken voor aanvang van de activiteiten ingediend. Het college kan in een subsidieregeling afwijken van de aanvraagtermijnen.

Aanvragen die te laat zijn ingediend, kan het college toch in behandeling nemen als het daar goede redenen voor heeft. Wordt het beschikbare subsidiegeld verdeeld volgens een zogenaamd tendersysteem, dan is de indieningsdatum een uiterste datum die niet overschreden mag worden (vijfde lid). Bij een tendersysteem moeten alle aanvragen voor een bepaald tijdstip worden ingediend, waarna zij onderling worden vergeleken en gerangschikt. Op volgorde van die rangschikking worden de subsidies verleend, totdat het subsidieplafond is bereikt. Bij dit soort procedure geldt nadrukkelijk het recht op een gelijke kans, daar past niet bij dat aanvragers die te

laat zijn – en dus meer tijd hebben om een aanvraag voor te bereiden – toch meedingen naar de subsidie.

Wanneer het college en subsidieregeling vaststelt voor bepaalde subsidies, mag het in die regeling afwijken van de indieningstermijnen.

Artikel 7. Beslistermijn

De beslistermijn voor aanvragen om subsidie voor een tijdvak dat loopt van 1 januari tot en met 31 december, is uiterlijk 31 december van het jaar voorafgaand aan dat tijdvak. Op een aanvraag voor de periode 1 januari 2021 tot en met 31 december 2021 of tot en met 31 december 2024, beslist het college dus uiterlijk 31 december 2019. Wanneer een aanvraag wel een bepaald tijdvak beslaat, maar de periode waarvoor de subsidie is aangevraagd niet loopt van 1 januari tot en met 31 december, geldt een beslistermijn van 13 weken na ontvangst van de volledige aanvraag.

Op de subsidieaanvragen voor een jaarlijks terugkerende activiteit zoals de activiteiten op Koningsdag, beslist het college uiterlijk 31 december van het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarin de activiteit plaatsvindt. Dus het college beslist op een subsidieaanvraag voor een festival dat in 2021 wordt georganiseerd, uiterlijk 31 december 2020. De beslistermijn voor andere aanvragen, bedraagt acht weken vanaf de ontvangst van de volledige aanvraag. Ook hier geldt weer dat het college af kan wijken (lid 5).

In de situatie waarin mogelijk sprake is van staatssteun en de aanvraag aangemeld is bij de Europese Commissie voor uitsluit hierover, verdaagt het college de beslistermijn. Die termijn loopt af drie weken nadat de Commissie een eindbeslissing heeft genomen. Het college heeft dan nog drie weken de tijd om de beschikking op te stellen, te besluiten en het besluit bekend te maken (lid 6).

Artikel 8. Weigeringsgronden

De artikelen 4:25, tweede lid en 4:35 Awb bieden gronden om een subsidie te weigeren wanneer:

- het subsidieplafond wordt overschreden;
- het college gegronde redenen heeft aan te nemen dat de activiteiten niet of niet geheel zullen worden uitgevoerd, verplichtingen niet zullen worden nageleefd of niet op goed wijze rekening en verantwoording zal worden afgelegd;
- de aanvrager onjuiste of onvolledige gegevens heeft overgelegd en deze gegevens tot een onjuiste beschikking hebben geleid;
- ook in geval van verlening van surséance van betaling, faillissement of de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is verklaard dan wel een verzoek daartoe bij de rechtbank is ingediend, mag het college de subsidie op voorhand weigeren;
- artikel 4:35 Awb vermeldt tenslotte nog dat geweigerd mag worden wanneer subsidieverlening zou leiden tot ongeoorloofde staatssteun.

Naast deze gronden noemt de ASV nog andere weigeringsgronden die op gemeentelijk niveau zouden kunnen spelen. Ze betreffen voor een deel het voorkomen van handelen in strijd met de Europese regels. Daarnaast borgen ze bijvoorbeeld dat geen subsidie hoeft te worden verleend wanneer de activiteiten onvoldoende gericht zijn op (de inwoners van) Haarlem of daaraan onvoldoende ten goede komen. Ook wanneer een activiteit niet past in het Haarlemse beleid of de gestelde doelen, is dit een reden de subsidie te weigeren (derde lid, onder g).

Artikel 10. Meldingsplicht

Het college heeft mogelijkheden om in te grijpen wanneer een subsidieontvanger de activiteiten niet of niet geheel uitvoert, zijn verplichtingen niet naleeft of wanneer de begrote uitgaven en inkomsten uit de pas gaan lopen met de werkelijke uitgaven en inkomsten. Om gebruik te kunnen maken van die mogelijkheden heeft het college informatie nodig. Daarom is het belangrijk dat een meldingsplicht geldt én dat die wordt nageleefd. Aan de hand van de melding kan het college beoordelen of aanleiding bestaat de subsidieverlening in te trekken of ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen (artikel 4:48 Awb). Voorafgaand aan zo'n besluit kan het college de betaling van voorschotten opschorten (4:56 Awb). Hiermee kan worden voorkomen dat na intrekking of wijziging van de subsidieverlening, meer geld moet worden teruggevorderd.

Extra verplichtingen worden opgelegd aan de ontvangers van een subsidie van € 100.000 of meer. Dit omdat daar het belang van de gemeente bij het bereiken van de doelstellingen die met de subsidie worden beoogd en het financiële belang groot zijn en extra verplichtingen rechtvaardigen.

Artikel 12. Tussentijdse rapportage

Tussentijdse rapportages worden geëist bij subsidies vanaf € 100.000, ongeacht of het om een subsidie voor een jaar of een meerjarige subsidie gaat.

Artikel 13. Overige verplichtingen van de subsidieontvanger

Ontvangers van een subsidie vanaf € 500.000 zijn verplicht toestemming te vragen voor bepaalde handelingen die van invloed kunnen zijn op het uitvoeren van de activiteiten en het naleven van de verplichtingen.

In het tweede lid is vastgelegd dat het college ook andere doelgebonden verplichtingen dan de verplichtingen over de onderwerpen opgesomd in artikel 4:37 Awb en de ASV op kan leggen. Artikel 4:38 Awb geeft aan dat er een basis in een wettelijk voorschrift moet zijn om dat soort verplichtingen op te kunnen leggen. Die basis is in het tweede lid gecreëerd.

Het derde lid betreft de niet-doelgebonden verplichtingen. Deze kunnen alleen bij wettelijk voorschrift worden opgelegd; dat wil in de situatie van Haarlem zeggen dat ze een subsidieregeling moeten worden vastgelegd. Een niet-doelgebonden verplichting kan alleen gaan over de wijze waarop of de middelen waarmee de activiteiten worden uitgevoerd. Een subsidieontvanger die bij de uitvoering van de activiteiten waarvoor hij subsidie ontvangt papier gebruikt, kan verplicht worden milieuvriendelijk papier te gebruiken. Wordt de subsidie verleend voor het verzorgen van sportactiviteiten, dan mag de subsidieontvanger niet worden verplicht milieuvriendelijk papier te gebruiken. Papier is dan immers niet een middel waarmee de activiteiten worden uitgevoerd.

Artikelen 14 tot en met 16. Verantwoording subsidies

Subsidies worden altijd vastgesteld. Wanneer een beschikking tot subsidieverlening is gegeven, dient de aanvrager na afloop van de activiteiten een aanvraag tot vaststelling in. Daarbij legt hij rekening en verantwoording af: hij toont aan dat de gesubsidieerde activiteiten zijn uitgevoerd, dat de verplichtingen zijn nageleefd en de gelden zijn besteed aan de gesubsidieerde activiteiten. Dit is vastgelegd in de artikelen 4:44 en 4:45 Awb. Deze bepalingen zijn uitgewerkt in hoofdstuk 4 van de ASV.

Kenmerkend voor subsidies tot en met € 10.000 is dat de subsidie direct wordt vastgesteld op een vast bedrag, zonder voorafgaande verlening. De subsidieontvanger hoeft achteraf niet standaard verantwoording af te leggen aan de subsidieverstrekker. Hierdoor worden de lasten voor zowel de subsidieaanvrager als de subsidieverstrekker beperkt. Wel kan het college steekproefsgewijs controleren of de activiteiten inderdaad zijn uitgevoerd. De verplichting om dat aan te tonen is vastgelegd in het vierde lid van artikel 14. Ook de verplichting uit artikel 11, tweede lid, om de subsidiebescheiden 5 jaar te bewaren, geldt voor de subsidies die direct worden vastgesteld. Wordt niet aangetoond dat de activiteiten overeenkomstig de vaststelling zijn uitgevoerd, dan kan het college de subsidievaststelling intrekken of wijzigen op grond van artikel 4:49 Awb.

Het college blijft bevoegd specifieke subsidies of bepaalde categorieën subsidies tot en met € 10.000 toch eerst te verlenen en na afloop van de activiteiten op basis van een aanvraag vast te stellen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer op grond van een subsidieregeling subsidies in beide categorieën worden verstrekt en het college alle aanvragen op dezelfde manier wil afhandelen.

Subsidies hoger dan € 10.000 worden altijd eerst verleend en na afloop van de activiteiten vastgesteld. Afhankelijk van de omvang van de subsidie, geldt een verantwoordingsregime dat natuurlijk zwaarder is bij de hogere subsidies. De gemeente Haarlem onderscheidt daarbij de subsidies:

- groter dan € 10.000 tot en met € 100.000;
- vanaf € 100.000.

Aan het artikel is evenals bij het voorgaande artikel een lid toegevoegd, waarin is bepaald dat als de subsidieverlening meerdere subsidies betreft, bij de aanvraag tot vaststelling kan worden volstaan met één controleverklaring van de accountant.

Artikel 18. Standaardberekeningswijzen 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. 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 standaardberekeningswijzen voor de berekening van uurtarieven kan het college aansluiten bij de berekeningswijzen, 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 berekeningswijze 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 19. Egalisatiereserve

Ontvangers van een subsidie voor een bepaald tijdvak van € 100.000 of meer, vormen een egalisatiereserve ten behoeve van de activiteiten die Haarlem subsidieert. Overeenkomstig de Kadernota Subsidiesystematiek uit 2012 bedraagt de jaarlijkse toevoeging maximaal 10% van het vastgestelde subsidiebedrag van enig jaar en bedraagt de reserve maximaal 25% van het laatst vastgestelde subsidiebedrag. De egalisatiereserve is nooit minder dan € 0 en wordt gebruikt om tekorten op het uitvoeren van de activiteiten gesubsidieerd door de gemeente Haarlem op te vangen.

Artikel 20. Vergoeding vermogensvorming

In een aantal gevallen is de subsidieontvanger een vergoeding verschuldigd aan het college als de subsidie heeft geleid tot vermogensvorming bij de ontvanger. Aan deze vergoedingsplicht zijn enkele beperkingen verbonden. Allereerst moeten de subsidieverlening en de vermogensvorming met elkaar in een causaal verband staan, overigens zonder de vermogensvorming ten tijde van de subsidieverlening voorzienbaar was. De vergoeding kan nooit hoger zijn dan de vermogensvorming zelf. Daarbij bestaat er alleen plicht tot vergoeding in een limitatief aantal situaties (zie artikel 4:41 lid 2 van de Awb). Verder geldt er een verjaringstermijn van 5 jaar. In artikel 20 van de verordening is geregeld volgens welke uitgangspunten de vergoeding wordt berekend.

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.

Indien het college gebruik maakt van de hardheidsclausule wordt dit gemotiveerd in de betreffende besluitvorming.