

Toelichting op de Algemene Subsidieverordening stadsdeel Osdorp 2010

Algemene toelichting

Inleiding

In ieder van de drie stadsdelen die samen het stadsdeel Nieuw-West gaan vormen is een subsidieverordening van kracht. Deze drie verordeningen komen op een aantal punten niet overeen. Wanneer in mei 2010 het stadsdeel Nieuw-West van start gaat is het te laat om nog een nieuwe subsidieverordening aan te nemen die van toepassing is op de subsidieverleningen voor 2011. De uiterste indiendatum voor aanvragen subsidie 2011 (1 april 2010) ligt immers voor de datum waarop het nieuwe stadsdeel ontstaat.

Zonder ingrijpen betekent dit dat nog bij het vaststellen van de subsidies over 2011, dat is medio 2012, terug moet worden gegrepen op de verschillende verordeningen van de dan voormalige stadsdelen. Dat is niet praktisch voor de organisatie en het bestuur, want zij worden dan geconfronteerd met drie verschillende regelingen. Het is ook onwenselijk voor de ontvangers van subsidie, zij worden nog twee jaar na de totstandkoming van Nieuw-West geconfronteerd met vaststellingen op basis van de oude verordeningen. Zeker in het geval van ontvangers die van twee of drie van de huidige stadsdelen ontvangen kan dat tot onwenselijke situaties leiden.

Wij hebben gemeend daar deels in te voorzien door u een nieuwe subsidieverordening aan te bieden die ook in de andere twee stadsdelen aan de raden ter goedkeuring wordt voorgelegd. Ook dan wordt nog in 2012 subsidie vastgesteld op basis van een verordening van voor het ontstaan van Nieuw-West, dat is onvermijdbaar, maar het bestuur noch de subsidieontvanger heeft daar last van want het komt over als één identieke verordening. De subsidieaanvragen voor 2011 zullen worden getoetst, geweigerd of verleend en vastgesteld op basis van deze verordening, voor de aanvragen voor 2012 zal een na 1 mei 2010 vast te stellen verordening voor het stadsdeel Nieuw-West van kracht zijn.

Bij het formuleren van een nieuwe, alleen qua naam van het betreffende stadsdeel verschillende, subsidieverordening is vooral gestreefd naar herkenbaarheid voor de drie huidige organisaties. Iedere organisatie vindt hierin terug wat in de huidige verordening gewenst was. Deze werkwijze heeft tot gevolg dat u vooral toevoegingen aantreft en er geen of nauwelijks onderwerpen missen in vergelijking tot de huidige verordening. Met de voorliggende verordening heeft u een verordening in handen die voor ieder van de huidige stadsdelen continuïteit borgt en daarmee voor ieder acceptabel kan zijn. De subsidiesoorten zijn anders gegroepeerd dan in de oude verordeningen. In de voorliggende verordening wordt uitgegaan van een hoofdindeling in budget-, project- en waarderingssubsidie, waarbij investerings- en exploitatiesubsidies vallen onder projectsubsidies.

Algemene wet bestuursrecht

Titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is de basis voor de subsidieverlening. Zonder gedegen kennis van deze subsidietitel is een deugdelijke en verantwoorde subsidietoekenning of -weigeren niet goed mogelijk.

Onder subsidie wordt in de wet verstaan (art. 4:21 lid 1): '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 diensten'.

Diverse zaken zijn in de Awb afdoende geregeld. Sommige onderwerpen zijn niet geregeld in de Awb, zoals de aanvraag van een subsidie, met uitzondering van de per boekjaar verstrekte subsidies; voor alle subsidievormen gelden uiteraard wel de bepalingen rond de aanvraag tot het geven van een beschikking (afdeling 4.1.1 Awb). De Awb geeft geen specifieke met de aard van de subsidie samenhangende gronden om een subsidie te weigeren. Daarom is aanvulling bij gemeentelijke regeling mogelijk en vaak ook noodzakelijk. De Awb geeft de mogelijkheid om van diverse bepalingen af te wijken, hetzij bij wettelijk voorschrift hetzij bij de subsidieverlening.

Budgetsubsidies worden gekenmerkt door een duidelijke inhoudelijke sturing vanwege het stadsdeel op de prestaties en resultaten die met activiteiten moeten worden bereikt. Dit wordt ook wel outputfinanciering genoemd. Zij kunnen worden verleend en later vastgesteld op basis van de behaalde prestaties. Meestal worden ze toegepast bij grote instellingen.

Instellingen die volgens deze systematiek worden gesubsidieerd krijgen in zekere zin een grotere vrijheid. Het stadsdeel bemoeit zich in beginsel niet meer met de bedrijfsvoering, zij het dat er wel eisen worden gesteld met betrekking tot zaken als democratisch gehalte en het voeren van een emancipatoir personeelsbeleid.

Tegenover deze geringere inmenging in interne aangelegenheden van de instellingen staat dat het stadsdeel zich meer richt op de beoordeling van de geleverde prestaties en de maatschappelijke effecten daarvan.

Bij projectsubsidies vindt niet zozeer sturing plaats op basis van de output, maar op basis van de input: de instandhouding van een activiteit (of instelling) wordt gesubsidieerd door vooraf de subsidiabele kosten te bepalen en achteraf af te rekenen op basis van het exploitatieresultaat. Deze subsidie kan ook verstrekt worden ter dekking van investeringen en heeft dan louter betrekking op het subsidiëren van investeringen in gebouwen, terreinen en/of inrichtingen (en dus niet activiteiten). Bij de projectsubsidie vindt achteraf vaststelling plaats van de subsidie op basis van toegestane subsidiabele kosten.

Van een waarderingssubsidie is sprake indien het stadsdeel niet inhoudelijk wil sturen, noch wil 'afrekenen' op het exploitatieresultaat. Het betreft meestal kleine subsidies voor activiteiten die men graag in stand wil houden. Deze subsidies worden direct vastgesteld, en dus niet meer achteraf 'afgerekend'.

Indien de deelraad een specifieke regeling (deelverordening) in het leven wil roepen voor groepen van subsidies, dan kan dat op basis van art. 2, lid 4. In de specifieke verordening worden inhoudelijke criteria opgenomen teneinde een zorgvuldige afweging te kunnen maken waarom een subsidieverzoek al dan niet wordt gehonoreerd of afgewezen. Hierin kunnen ook bepalingen staan die afwijken van de ASV. Er kan echter ook gewerkt worden met beleidsregels, waarin het dagelijks bestuur de (inhoudelijke) criteria vaststelt voor de subsidieverstreking (art. 4:81 Awb). Het juridische kader voor de subsidieverstreking blijft dan de ASV.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1
g. Subsidieverlening

Een subsidie wordt verleend voor een bepaalde activiteit. De aanvrager krijgt hierdoor aanspraak op de financiële middelen, indien hij daadwerkelijk de gesubsidieerde activiteiten verricht en zich overigens houdt aan de andere verplichtingen. Het bestuursorgaan kan dan in beginsel niet meer op de subsidieverlening terugkomen. De grootte van het bedrag kan van nog onzekere factoren afhangen (bijv. het aantal verrichte activiteiten). Afdeling 4.2.3 Awb is helemaal aan de subsidieverlening gewijd. Wij wijzen er op dat louter het feit dat een subsidiebedrag voor een bepaalde instelling in de begroting kan staan nog geen recht op subsidiëring geeft. Daartoe is ook een beschikking tot subsidieverlening noodzakelijk.

h. Subsidievaststelling

Er wordt definitief beslist dat de subsidieaanvrager een subsidie krijgt en de hoogte van het bedrag wordt bepaald (men noemt het daarom ook wel: de subsidie 'afrekenen'). De activiteiten zijn dan verricht. Bij een budgetsubsidie is er dan sprake van een vaststelling op basis van de gerealiseerde prestaties, bij een projectsubsidie op basis van het behaalde resultaat.

Voorafgaand aan de vaststelling dient de subsidieontvanger een aanvraag daartoe in te dienen, waarbij gegevens overgelegd worden over de verrichte activiteiten en dergelijke. Volgens art. 4:47 Awb kan de vaststelling echter ook ambtshalve geschieden, bijvoorbeeld wanneer aan de vaststelling een termijn is gesteld. De vaststelling verplicht het bestuursorgaan om tot betaling over te gaan. In afdeling 4.2.5 Awb zijn de regels voor subsidievaststelling neergelegd. Hier staan ook de gronden om een subsidie eventueel lager vast te stellen dan bij de subsidieverlening is bepaald.

i. Directe subsidievaststelling

Het hoeft overigens niet zo te zijn dat er altijd een subsidieverlening vooraf gaat aan de vaststelling. De Awb kiest zelf dan ook niet voor het systeem met of het systeem zonder afzonderlijke subsidieverlening. Met beide systemen is rekening gehouden (Memorie van Toelichting bij de Awb). In plaats van door een subsidieverlening kan subsidiëring ook plaatsvinden door een directe subsidievaststelling. Materieel gezien vallen de subsidieverlening en de vaststelling dan samen.

k. Subsidieplafond

Indien geen subsidieplafond wordt ingesteld, zal iedere aanvraag om subsidie moeten worden ingewilligd. Volgens de Awb kan een subsidieplafond alleen bij of krachtens wettelijk voorschrift worden ingesteld. Deze verordening doet dat door te bepalen dat in de begroting opgenomen posten die bestemd zijn voor de financiering van door derden te ondernemen activiteiten, als plafond gelden. Bij overschrijding van het plafond moet de aanvraag op grond van artikel 4:35 van de Awb worden geweigerd. Ook indien op de begroting in het geheel geen geld is gereserveerd voor een bepaalde activiteit, is het dagelijks bestuur verplicht de aanvraag te weigeren. Bij de begroting behoort een bijlage waarin per beleidsterrein of begrotingshoofdstuk bedragen zijn opgenomen die zijn bestemd ten behoeve van de subsidiëring van de daar vermelde instellingen. Ingeval de instellingen niet zijn vermeld, maar wel de activiteit die kan worden gesubsidieerd, geldt het bedrag als subsidieplafond. Er komen echter ook stelposten in de begroting voor die ten dele voor subsidie kunnen worden aangewend. In dat geval kan zo een bedrag niet als plafond worden aangemerkt. Dat is wel van groot belang. Immers een subsidieplafond geeft het maximale bedrag aan dat voor de subsidiëring van een bepaalde activiteit kan worden besteed; zonder een dergelijk plafond is er sprake van een openeindregeling met mogelijk negatieve gevolgen voor de financiën van het stadsdeel. Daarom is in het tweede lid bepaald dat het dagelijks bestuur de bevoegdheid heeft een subsidieplafond voor te subsidiëren activiteiten vast te stellen. Dit geldt ook indien

in een lopend begrotingsjaar tot extra activiteiten wordt besloten. Artikel 4:25 van de algemene wet bestuursrecht biedt de basis voor de toekenning van deze bevoegdheid aan het dagelijks bestuur. Wil een subsidieplafond het daaraan in de Awb toegekende gevolg hebben, dan dient dat tevoren – dat wil zeggen vóór het tijdvak waarvoor de subsidie is bestemd – bekend te worden gemaakt. Subsidieplafonds voor enig jaar dienen derhalve uiterlijk in december van het jaar daaraan voorafgaand bekend te worden gemaakt. Bij die bekendmaking behoort tevens, zoals de Algemene wet bestuursrecht bepaalt, de wijze van verdeling van de subsidies te worden aangegeven. Meestal zullen aanvragen in volgorde van binnenkomst worden behandeld (dus zolang het plafond niet is bereikt). Echter ook een andere wijze van verdeling is mogelijk; bijvoorbeeld inhoudelijke criteria op grond waarvan slechts één of enkele aanvragen zullen worden gehonoreerd. Dit wil overigens niet zeggen dat aanvragen waarvoor slechts het tijdstip van indiening relevant is niet worden getoetst op grond van criteria die de verordening kent. De criteria van de ASV zijn echter vooral formeel van aard. Bekendmaking van de subsidieplafonds kan plaats vinden door alle bedragen die voor een reeks van door derden te ondernemen en ten behoeve van die derden te subsidiëren activiteiten zijn bestemd, te publiceren. Met publicatie is aan de wettelijke verplichting van bekendmaking voldaan. Indien bekendmaking achterwege blijft, kan geen beroep worden gedaan op het ontbreken van voldoende financiële middelen. Dit geldt niet, indien in de begroting de instelling waarvoor een subsidie is bestemd, met naam is genoemd.

m. Reserve

Ten aanzien van het begrip reserve wijzen wij er op dat bij de vermogenstoets niet wordt meegerekend het deel van het vermogen dat is vastgelegd in vaste activa.

n. Voorziening

Ten aanzien van de voorzieningen (evenals voor bestemmingsreserves) gelden de volgende bemerkingspunten:

- de voorziening moet als zodanig door het dagelijks bestuur zijn aangemerkt;
- de voorziening is een passiefpost in de balans, die een schatting tot uitdrukking brengt van de voorzienbare lasten in verband met risico's en verplichtingen, waarvan de omvang en of tijdstip van optreden per balansdatum min of meer onzeker zijn en welke oorzakelijk samenhangen met de periode voorafgaande aan genoemde datum;
- zowel bij de subsidieaanvraag als bij de indiening van de jaarrekening dient de hiervoor bedoelde meerjarenraming (= voorzieningenplan) te worden overlegd;

Als voorbeelden van een voorziening kunnen worden genoemd een voorziening voor (groot) onderhoud en een voorziening voor vervanging inventaris indien er geen sprake is van rente en aflossing. Dergelijke voorzieningen zijn meestal reeds (ruim) tevoren bekend en derhalve op te nemen in het voorzieningenplan, zoals bedoeld in art. 18, lid 3, onder d. Onder voorzieningen in de zin van deze verordening vallen in ieder geval niet: afgezonderde budgetten ten behoeve van (lustrum)vieringen, nieuwe activiteiten, e.d.

Artikel 2

In het artikel is sprake van subsidieverstrekking door bestuursorganen van het stadsdeel Osdorp. Deze formulering is vanwege het gegeven dat ook aan anderen dan het dagelijks bestuur de bevoegdheid tot het verstrekken van een subsidie is gegeven. Dit betekent dat niet alleen het dagelijks bestuur maar ook commissies die subsidie zouden verstrekken en ambtenaren die op basis van een mandaat bevoegdheden uitoefenen de verordening dienen toe te passen.

De verordening is niet van toepassing indien subsidies rechtstreeks worden verstrekt op basis van een voorschrift van een hogere wetgever. De verordening is wel van toepassing indien die hogere wetgever via wettelijk voorschrift bepaald dat het stadsdeel een regeling dient vast te stellen voor het verstrekken van bepaalde subsidies.

Subsidieverstrekking vindt uiteraard plaats binnen het budgetrecht van de deelraad. De rolverdeling is dan zo dat de deelraad het beleid voor een bepaald beleidsterrein vaststelt, en jaarlijks de subsidiebudgetten bepaalt die daarvoor worden uitgetrokken. Binnen dat inhoudelijke en financiële kader onderhandelt het dagelijks bestuur met aanbieders, hetgeen resulteert in subsidiebeschikkingen.

Artikel 3

In de wet (Awb, afdeling 4.2.2) zijn dwingende bepalingen opgenomen omtrent de instelling van het subsidieplafond. Indien er sprake is van specifieke uitkeringen aan het stadsdeel die geen subsidie zijn, dan zijn de artikelen 4:25 tot en met 4:28 Awb van analoge toepassing.

Artikel 4

De weigeringsgronden zijn van belang om te kunnen sturen in het proces van subsidiëring. De weigeringsgronden dienen er toe bij te dragen dat subsidiemiddelen voor de juiste activiteiten worden verstrekt aan aanvragers waarvan kan worden verwacht dat zij deze kunnen realiseren. Op grond van artikel 4:25, tweede lid Awb kan een subsidie worden geweigerd indien verstrekking van deze subsidie het subsidieplafond zou overschrijden daarom wordt in dit artikel hiernaar verwezen. Bij de beslissing omtrent subsidieverlening spelen niet alleen deze weigeringsgronden een rol maar kan ook, met inachtneming van artikel 3:4 Awb, een belangenafweging plaatsvinden.

Toelichting bij Bibob-bepaling (artikel 4 lid 6 en 7)

Op 1 juni 2003 is de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) in werking getreden. De Wet Bibob biedt bestuursorganen een instrument om de integriteit van aanvragers van vergunningen en subsidies en van gegadigden voor overheidsopdrachten te toetsen.

In de 'Bestuursovereenkomst Gemeente Amsterdam en het ministerie van justitie (Bureau Bibob) inzake de uitvoering van de Wet Bibob in Amsterdam' (ondertekend op 16 juni 2003) zijn afspraken gemaakt over de stadsbrede gefaseerde toepassing van de Wet Bibob binnen de gemeente Amsterdam. Met ingang van 1 september 2003 is de Wet Bibob in de gemeente Amsterdam van toepassing op vergunningen in de branches horeca, prostitutie en speelautomatenhallen. Vervolgens zijn ook de milieuvergunningen (vanaf 1 september 2004) en de bouwvergunningen (vanaf 1 mei 2008) onder het bereik van de Wet Bibob gebracht. Met ingang van 1 juli 2009 kan de Wet Bibob ook worden toegepast bij subsidieverstrekking. Hiertoe is deze Bibob-bepaling opgenomen.

Dit betekent dat bij de beoordeling van een subsidieaanvraag gebruik kan worden gemaakt van de weigeringsgronden van de Wet Bibob. Ook biedt de Wet Bibob intrekingsgronden die kunnen worden toegepast bij de intrekking van een reeds verleende subsidie. De Wet Bibob verstaat onder de intrekking van een subsidie tevens de vaststelling van een subsidie op een lager bedrag dan bij de verlening is bepaald, alsmede de wijziging van een subsidieverstrekking ten nadele van de subsidieontvanger (artikel 2 Wet Bibob). De weigerings- en intrekingsgronden zijn complementair aan de reeds bestaande gronden uit de Algemene Subsidieverordening Stadsdeel Osdorp en de Algemene wet bestuursrecht.

Indien het dagelijks bestuur twijfelt aan de integriteit van de subsidieaanvrager dan wel subsidieontvanger of andere bij de subsidie betrokken natuurlijke of rechtspersonen, kan het dagelijks bestuur een integriteitstoets op grond van de Wet Bibob (laten) verrichten. Voor de toepassing van de Wet Bibob bij subsidieverstrekking wordt aangesloten bij de 'tipfunctie' van de Bibob-officier van justitie (artikel 26 Wet Bibob). Hiermee wordt de toepassing van de Wet Bibob beperkt tot de subsidieaanvragen dan wel reeds verleende subsidies waarbij de Bibob-officier van justitie, op grond van informatie waarover hij beschikt, het bestuursorgaan kan adviseren het landelijk Bureau Bibob om een advies te vragen. Middels deze werkwijze wordt tegemoet gekomen aan het vereiste van proportionaliteit dat wordt gesteld aan de toepassing van de Wet Bibob.

Indien de Bibob-officier van justitie het bestuursorgaan adviseert naar aanleiding van een subsidieaanvraag een advies aan te vragen bij het Bureau Bibob, wordt in dat geval het Bibob-vragenformulier voorgelegd aan de subsidieaanvrager (artikel 30, eerste en tweede lid Wet Bibob). Dit formulier maakt onderdeel uit van de aanvraagprocedure. Indien de aanvrager het Bibob-vragenformulier niet invult, kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten, mits de aanvrager in de gelegenheid is gesteld de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen (artikel 4:5, eerste lid onder c Awb). Ook met het oog op intrekking van een subsidie kan, na het advies van de Bibob-officier van justitie, het Bibob-vragenformulier aan de subsidieontvanger worden voorgelegd. Indien de subsidieontvanger weigert dit Bibob-vragenformulier in te vullen, kan dit leiden tot intrekking van de reeds verleende subsidie (artikel 4, eerste lid Wet Bibob).

Indien er na het invullen van het Bibob-vragenformulier nog steeds twijfels bestaan omtrent de integriteit van de subsidieaanvrager/ontvanger of andere bij deze subsidie betrokken natuurlijke of rechtspersonen, kan het Bureau Bibob om advies worden gevraagd. Dit Bureau Bibob valt onder het Ministerie van Justitie en is gevestigd in Den Haag. Het Bureau Bibob verricht een onderzoek naar de integriteit van de subsidieaanvrager/ontvanger en andere bij de subsidie betrokken natuurlijke of rechtspersonen die een zakelijke relatie hebben met de subsidieaanvrager/ontvanger. Het Bureau Bibob rondt het advies binnen een termijn van vier weken af. Deze termijn kan eenmaal met vier weken worden verlengd (artikel 15 Wet Bibob). In het geval van een adviesaanvraag aan het Bureau Bibob, wordt de beslistermijn waarbinnen het bestuursorgaan de beschikking dient te nemen, opgeschort (artikel 31 Wet Bibob).

Het advies van het Bureau Bibob kent drie mogelijke uitkomsten: 'ernstig gevaar' voor misbruik met de subsidie, 'mindere mate van gevaar' voor misbruik met de subsidie en 'geen gevaar' voor misbruik met de subsidie. Indien de uitkomst van het advies van het Bureau Bibob 'ernstig gevaar' voor misbruik met de subsidie luidt, kan de aangevraagde subsidie worden geweigerd dan wel de reeds verleende subsidie worden ingetrokken. Bij de uitkomst 'mindere mate van gevaar' voor misbruik met de subsidie kan de aangevraagde subsidie wel verleend worden, dan wel de reeds verleende subsidie in stand blijven, maar kunnen er aanvullende voorschriften aan de subsidie worden verbonden (artikel 3, zevende lid Wet Bibob).

Binnen de gemeente Amsterdam zal op 1 juli 2009 een pilot-implementatie van de Wet Bibob bij subsidieverstrekking van start gaan. De duur van deze pilot is in beginsel bepaald op twee jaar. Na afloop van de pilot volgt een evaluatie, waarna het Bibob-beleid voor subsidies zal worden vastgesteld.

Artikel 5

Lid 1

Pas door de definitieve vaststelling ontstaat het recht op betaling. De subsidieontvanger zal vaak echter wel direct geld nodig hebben om de activiteiten te kunnen financieren. Daarom kan het bestuursorgaan een voorschot verlenen (art 4:95 Awb). Dit besluit tot verlening van een voorschot wordt (doorgaans) opgenomen in de beschikking tot subsidieverlening. In dit besluit staat tevens welk bedrag als voorschot wordt verleend en wat de betalingstermijnen zijn.

Bij de vaststelling van de subsidie wordt het voorschot verrekend met het subsidiebedrag. Als blijkt dat het bevoorschotte bedrag hoger is dan de vastgestelde subsidie, wordt het teveel betaalde bedrag teruggevorderd.

Door invoering van de vierde tranche van de Awb kan op grond van art 4:57 lid 4 terug te vorderen subsidie worden verrekend met een aan de subsidieontvanger voor dezelfde activiteiten verstrekte subsidie voor een ander tijdvak.

Lid 2

Hierin wordt de termijn van betaling van een vastgestelde subsidie op vier weken gesteld. Dit is een afwijking van artikel 4:87 lid 1 Awb waarin een betalingstermijn van 6 weken is opgenomen.

Artikel 7

Dit artikel beoogt (bijvoorbeeld) te voorkomen dat de subsidieontvanger zijn financiële positie tot inzet maakt van risico's (bijv. het deelnemen in een andere rechtspersoon of het geven van zekerheidsstelling voor schulden van derden), zonder dat dit het gevolg is van de normale activiteiten van de subsidieontvanger zelf. Bovendien zijn er nog enkele zaken in geregeld, waar de subsidiënt greep op wil houden, zoals het verlaten van een door het stadsdeel verhuurd pand waar gesubsidieerde activiteiten plaatsvinden, het 'om niet' (dus zonder tegenprestatie) schenken van bedragen en het verstrekken van vergoedingen aan bestuursleden van de instelling.

Lid 1

Onderdeel a.:

Veelal zijn gebouwen van het stadsdeel, die door een subsidieontvanger gehuurd worden, speciaal voor de activiteiten geschikt gemaakt. Hierdoor zijn zij, nadat zij door de subsidieontvanger verlaten zijn, vaak moeilijk opnieuw verhuurbaar. In verband daarmee wordt in dit artikel het betrekken van een ander pand zonder toestemming aan banden gelegd.

Onderdeel d.:

Deze bepaling beoogt te voorkomen dat gemeenschapsmiddelen gebruikt worden voor oneigenlijke doelen (althans voor activiteiten die buiten de subsidie vallen) of door de subsidieontvanger elders ondergebracht wordt buiten het zicht van de gemeente, al dan niet met de bedoeling de toepassing van artikel 19 te omzeilen.

Artikel 9

Indien subsidie is verstrekt en daarmee een vermogen is gevormd, is de subsidieontvanger bij o.a. beëindiging van de subsidie, bij de beëindiging van de activiteiten of bij de ontbinding van de rechtspersoon, een vergoeding verschuldigd aan het stadsdeel, die het dagelijks

bestuur na overleg met de subsidieontvanger vaststelt. De vergoeding wordt vastgesteld binnen een jaar nadat het dagelijks bestuur bekend is geworden met of kon zijn van de gebeurtenis die het recht op vergoeding deed ontstaan. Bij de bepaling van de vergoeding houdt het dagelijks bestuur rekening met de mate waarin de subsidie heeft bijgedragen tot de aanwas van het vermogen. Hier is ondermeer sprake van indien met subsidie eigendommen zijn verworven. Onder subsidie voor het verwerven van eigendommen wordt tevens verstaan de bekostiging door het stadsdeel van bouw, her- en verbouw, eerste inrichting en inventarisaanschaf voor die gebouwen. Onder eigendommen dienen zowel roerende als onroerende zaken te worden verstaan.

Artikel 11

Medewerking aan onderzoek is in het algemeen niet verplicht. Met deze bepaling wordt aangegeven dat subsidieontvangers niet de vrijheid hebben om zich aan die medewerking te onttrekken.

Artikel 12

Een subsidieontvanger mag, zonder toestemming van het dagelijks bestuur, de subsidie niet deels ten goede laten komen aan derden die niet tot de doelgroep behoren. Uitzondering daarop vormt de barexploitatie omdat daarbij dikwijls sprake is van functioneren ten behoeve van de doelgroep en derden.

Artikel 13

In het algemeen wordt van een subsidieontvanger zorgvuldigheid verlangd (het deugdelijk afsluiten van gebouwen e.d.). Een brandschadeverzekering en een verzekering tegen aansprakelijkheid zijn verplicht.

Artikel 15

Bedoeld artikel geeft een inspanningsverplichting voor de subsidieontvanger weer. Daaraan kunnen overigens geen rechten (t.b.v. financiële ondersteuning van extra voorzieningen voor lichamelijke gehandicapten) worden ontleend.

Artikel 16

Lid 1 en 2 van deze bepaling voorzien in de verplichting een verklaring omtrent het gedrag te overleggen waar deze wettelijk nog niet bestaat en is ter bescherming van minderjarigen en wilsonbekwamen.

Artikel 17

Op het proces van verlenen tot en met het vaststellen en afrekenen van subsidie zijn de bepalingen van titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Deze titel biedt een uitgewerkte en afgeronde wettelijke basis voor subsidieprocessen. Daarnaast bevat de subsidietitel in afdeling 4.2.8 een zogenaamde facultatieve standaardregeling ten aanzien van subsidie die per boekjaar worden verstrekt aan rechtspersonen. Aan het van toepassing verklaren van de facultatieve standaardregeling is het voordeel verbonden dat eenduidigheid ontstaat met andere subsidieverstrekkingen die daarvan gebruik maken. Dit kan van belang zijn voor subsidieontvanger die van meerdere bestuursorganen subsidie ontvangen. Ook wordt aansluiting gezocht bij voortgaande ontwikkelingen in de jurisprudentie hetgeen een bijdrage betekent aan de rechtszekerheid.

Titel 4.2 Awb bevat weliswaar een afgeronde regeling van juridische aspecten van subsidieverstrekking maar het kan wenselijk zijn op stadsdeelniveau nadere bepalingen op te

stellen die specifiek richting geven aan het subsidiebeleid ter plaatse. De wet biedt de mogelijkheid om in de verordening afwijkingen op te nemen. Uitgangspunt blijft echter om zoveel mogelijk aansluiting te behouden bij titel 4.2 Awb.

Artikel 18

Lid 1

De nieuwe, meer zakelijke relatie tot de instellingen geeft ruimte tot het vooraf formuleren van de beleidsdoelstellingen, op basis waarvan de instellingen hun aanvraag kunnen indienen.

Lid 2

De in het tweede lid opgenomen deadline voor het indienen van aanvragen houdt verband met de gemeentelijke beleids- en beheerscyclus. Het besluitvormingsproces ten aanzien van de subsidieaanvragen dient hierin te passen. In incidentele gevallen heeft het dagelijks bestuur de mogelijkheid hiervan af te wijken.

Lid 3

Het is van belang, dat de subsidieaanvrager inzicht verschaft in de kosten, die met de uitvoering van de diverse activiteiten gemoeid zullen zijn, zoveel mogelijk in de vorm van een zogenaamde prestatie- of productenbegroting. Ter beoordeling van de vraag in hoeverre de subsidieaanvrager zelf de activiteiten kan bekostigen, is inzicht nodig in de vermogenspositie van de aanvrager zelf en in die van eventueel gelieerde rechtspersonen. Teneinde op resultaat te kunnen (bij)sturen wordt verwacht dat de subsidieaanvrager niet alleen de geplande activiteiten opsomt, maar tevens aangeeft welke concrete, meetbare prestaties daaruit voortvloeien, welke (maatschappelijke of individuele) effecten daarmee bereikt zouden moeten worden, en hoe deze beoogde effecten gerelateerd zijn aan het beleid van het stadsdeel.

Lid 7

Bij de beslissing om de te laat ingediende subsidieaanvraag buiten behandeling te laten, dient wel artikel 4:5 Awb in acht genomen te worden. Dit betekent dat de aanvrager, voordat de aanvraag buiten behandeling wordt gelaten, in de gelegenheid moet worden gesteld om – bij voorkeur schriftelijk en binnen een redelijke termijn – gemotiveerd aan te geven waarom hij de aanvraag te laat heeft ingediend. De beslissing om de aanvraag buiten behandeling te laten, is voor bezwaar en beroep vatbaar.

Artikel 19

Lid 2

Het systeem van budgetsubsiëring gaat ervan uit dat een eenmaal toegekende subsidie in principe niet meer wordt teruggevorderd (tenzij er sprake is van het niet nakomen van de subsidieverplichtingen). Dit betekent dat een eventueel batig exploitatiesaldo behouden blijft voor de subsidieontvanger. Wel wordt bij de bepaling van het subsidie voor het daaropvolgend begrotingsjaar rekening gehouden met de opgebouwde reserves, welke oorsprong deze ook hebben. In principe zal de instelling voor de bekostiging van de voorgestelde activiteiten allereerst een beroep moeten doen op deze reserve. Het stadsdeel zal dan hooguit aanvullend subsidiëren. Het deel van de reserves dat de 15 % van het subsidiebedrag niet te boven gaat blijft hier echter buiten; hierdoor krijgt de subsidieontvanger de (financiële) prikkel om naar een gunstig exploitatieresultaat te streven, bijvoorbeeld door efficiënt te werken of meer inkomsten te genereren.

Lid 6

Uiteraard kan de subsidieaanvrager bij het overleg over het subsidiebedrag verzoeken om een groter bedrag dan de 15 % buiten beschouwing te laten, bijvoorbeeld omdat hij een bijzondere bestemming op het oog heeft, of om bepaalde uitgestelde activiteiten alsnog te organiseren. Het dagelijks bestuur kan besluiten hiermee rekening te houden; een concreet bestedingsvoorstel zal normaliter ten grondslag liggen aan een dergelijk besluit. Van deze bepaling kan ook gebruik worden gemaakt om de afbouw van eigen vermogen (dat wil zeggen het inzetten ervan ter bekostiging van de beoogde activiteiten) gefaseerd te laten verlopen.

Lid 8

Indien een subsidieontvanger in het verleden middelen, bijvoorbeeld naar aanleiding van een batig exploitatiesaldo, heeft ondergebracht in een aan haar gelieerde stichting of andere rechtspersoon, dan wordt bij de bepaling van (de hoogte van) een subsidie rekening gehouden met dergelijk vervreemd vermogen. Net als artikel 7, eerste lid onder g, beoogt deze bepaling te voorkomen dat er allerlei steun- of nevenstichtingen (blijven) bestaan, die materieel tot doel hebben om met gemeentesubsidie verkregen middelen aan het zicht van de subsidieverlener te onttrekken, dan wel toepassing van dit artikel te omzeilen. Steunstichtingen die niet een dergelijk doel beogen kunnen worden uitgezonderd van de toepassing van de hier bedoelde bepaling; deze zaak is ter beoordeling van het dagelijks bestuur. Hiervan is onder meer sprake ingeval derden voorwaarden stellen aan de beschikbaarstelling van middelen.

In voorkomende gevallen kan het stadsdeel met een subsidieontvanger afspraken maken over de omvang van de vergoedingen die door het gesubsidieerde onderdeel van dat conglomeraat worden betaald aan gelieerde rechtspersonen. Die afspraak voorkomt de aanwijzen van gelieerde rechtspersonen als bedoeld in dit lid.

Artikel 20

Lid 1

De in deze verordening opgenomen beslistermijnen sluiten aan op de beleids- en beheercyclus van het stadsdeel. De o.g.v. de Awb geldende termijn van acht weken is onvoldoende om te komen tot binnen de begroting passende besluiten t.a.v. structurele subsidies. Indien in de subsidieregeling geen beslistermijn is opgenomen, geldt ingevolge de Awb een "redelijke" termijn van acht weken ten aanzien van het beslissen op aanvragen. Deze nog met acht weken worden verlengd. Hierover bericht het dagelijks bestuur schriftelijk aan de aanvrager.

Overigens gaat de beslistermijn in vanaf het moment van de ontvangst van een volledige aanvraag. Als de aanvrager een onvolledige aanvraag indient, wordt hij ingevolge artikel 4:5 eerste lid van de Awb in de gelegenheid gesteld om de aanvraag aan te vullen. De beslistermijn wordt in dat geval opgeschort tot het moment waarop de aanvraag compleet is.

Lid 4

Een subsidiebeschikking is altijd publiekrechtelijk van aard. Ingevolge art. 4:36 Awb is het mogelijk ter uitvoering van de beschikking tot subsidieverlening een (privaatrechtelijke) overeenkomst af te sluiten. De uitvoeringsovereenkomst vormt geen vervanging van de beschikking, maar een aanvulling daarop. De kernelementen (bedrag, welke activiteiten, welke verplichtingen) moeten in de beschikking reeds zijn aangegeven. De meerwaarde van de toepassing van de uitvoeringsovereenkomst zit vooral in het maken van aanvullende afspraken die een civielrechtelijk karakter hebben (bijv. het aangaan van een overeenkomst van geldlening). Daarnaast wordt het mogelijk de in de uitvoeringsovereenkomst

overeengekomen en vastgelegde verplichtingen via het civiele recht af te dwingen. In de praktijk zal echter meestal volstaan kunnen worden met de (publiekrechtelijke) beschikking opgenomen verplichtingen en de sancties volgens de ASV en de Awb. Juridisch gezien wordt binnen de constructie van een uitvoeringsovereenkomst er op de subsidieaanvraag een verleningsbeschikking gegeven, waaraan de opschortende voorwaarde wordt verbonden dat "de subsidieontvanger medewerkt aan de totstandkoming van een overeenkomst ter uitvoering van de beschikking tot subsidieverlening" (art. 4:33 Awb).

Artikel 21

Lid 1

Wanneer voor een instelling de output (prestaties) vrij nauwkeurig te meten is (homogene prestatieformulering) en er (door de toegepaste normering) een directe koppeling bestaat met het budget (een prijs per eenheid prestatie), is het mogelijk over te gaan tot outputsubsidiëring, dat wil zeggen afrekenen op basis van gehaalde prestaties. Deze bepaling geeft daarvoor de mogelijkheid. Indien de prestaties niet worden gehaald, speelt dat een rol bij de vaststelling van de subsidie: zie art. 22, vierde lid. De sanctionering kan dan gelegen zijn in het lager vaststellen van de subsidie dan bij de subsidieverlening was bepaald.

Artikel 22

In artikel 4:71 Awb wordt de toestemming van het bestuursorgaan vereist voor een aantal vermogensrechtelijke handelingen dat de subsidieontvanger kan verrichten. Het doel van deze bepaling is onder andere te voorkomen dat subsidiegelden niet juist worden gebruikt en/of het voorkomen van financiële risico's.

Artikel 23

Lid 2

Een bestuursorgaan is bevoegd andere verplichtingen op te leggen, mits deze betrekking hebben op de wijze of de middelen waarmee de activiteiten worden verricht. Te denken valt aan een verplichting die het gebruik van milieuvriendelijke stoffen voorschrijft of een verplichting die het gebruik van gemotoriseerd vervoer beperkt. De Awb laat dit alleen toe, indien die verplichting op een wettelijk voorschrift berust. Het is mogelijk op een later tijdstip een bepaalde verplichting nader uit te werken. In dat geval moet bij de subsidieverlening wel de essentie van de verplichting zijn opgenomen. Het is niet toegestaan om na de subsidieverlening alsnog verplichtingen aan de ontvanger op te leggen, indien in de beschikking niet de kern van de verplichting is geformuleerd (artikel 4:40 van de Awb).

Artikel 24

Tegenover de toegenomen vrijheid van de instellingen met betrekking tot de bedrijfsvoering staat dat het stadsdeel zich meer zal richten op de beoordeling van de geleverde prestaties en de maatschappelijke effecten daarvan. Dat kan ook gedurende het subsidietijdvak gebeuren.

Lid 1

Op basis van dit artikel wordt expliciet in de subsidiebeschikking opgenomen dat het stadsdeel tussentijds van de subsidieontvanger wil horen of men na een half jaar 'op schema' zit.

Lid 3

Art. 4:70 Awb bepaalt dat, indien gedurende het boekjaar aanmerkelijke verschillen ontstaan of dreigen te ontstaan tussen de werkelijke uitgaven en inkomsten en de begrote uitgaven en inkomsten, de subsidieontvanger daarvan onverwijld mededeling doet aan het bestuursorgaan onder vermelding van de oorzaak van de verschillen.

Artikel 25

Alvorens de subsidie wordt vastgesteld, dient de aanvrager of ontvanger van de subsidie aan het bestuursorgaan verantwoording af te leggen over de verrichte activiteiten en de daaraan verbonden uitgaven en inkomsten. De aanvraag tot vaststelling van de subsidie is daarvoor het geschikte moment.

Dit artikel geeft aan over welke stukken het dagelijks bestuur tenminste moet beschikken in verband met de (definitieve) vaststelling van subsidies. Met toepassing van het zevende en achtste lid kan het dagelijks bestuur een en ander zonodig uitbreiden.

Als de subsidieontvanger niet of niet-tijdig een aanvraag tot vaststelling indient, kan de subsidie ambtshalve worden vastgesteld.

Artikel 26

Het jaarverslag heeft voor subsidies met een looptijd van één jaar de functie van eindrapportage. Bij meerjarige subsidies is het de rapportage over een jaar van de subsidieperiode; het verslag over het voorlaatste jaar zal dan voldoende inzicht moeten geven over de uitvoering van de verplichtingen behorend bij de budgetsubsidie tot dan toe, met het oog op het overleg omtrent een nieuwe periode.

Lid 4

De indiening van het verslag (zowel het financiële deel als het inhoudelijke, dat over de activiteiten gaat) kan fasegewijs plaatsvinden: de financiële en inhoudelijke rapportage vóór 1 april, desnoods in een voorlopige vorm (de definitieve: vóór 1 juli).

Het jaarverslag zal inzicht moeten geven in de vraag of de verplichtingen behorend bij de budgetsubsidie zijn nagekomen (met name of de prestaties zijn gehaald), of de activiteiten efficiënt zijn verricht, of met de prestaties de gestelde doelstellingen zijn gehaald en aldus het beoogde effect hebben gehad.

Lid 6

Art. 4:78 Awb is van toepassing verklaard, hetgeen onder meer betekent dat de accountant nagaat of het activiteitenverslag met het financiële verslag verenigbaar is (zijn de kosten goed toegerekend naar de activiteiten?).

Artikel 27

Lid 1 en 2

In dit artikel zijn de maximale termijnen aangegeven waarbinnen het dagelijks bestuur moet beslissen. Uiteraard kan een beslissing ook eerder door het dagelijks bestuur worden genomen.

Lid 3

In de genoemde gevallen kan blijken dat de subsidie vaststelling lager uitvalt dan de verlening. Dit kan zelfs een vaststelling op nihil zijn. Als het bedrag van de verleende voorschotten hoger is dan de vastgestelde subsidie, zal het teveel betaalde worden teruggevorderd.

Artikel 29 t/m 32 (projectsubsidies)

Zie voor toelichting de overeenkomstige toelichtingen bij budgetsubsidies; toelichting bij de artikelen 17 t/m 28.

Artikel 33

Gezien de aard en daarmee de gebruikelijk beperkte financiële omvang van de waarderingssubsidie is het voldoende dat deze drie maanden vóór aanvang van de activiteiten wordt aangevraagd. De individuele aanvraag hoeft niet bij de begrotingscyclus te worden betrokken. Ten behoeve van de beoordeling van de aanvraag worden enige stukken gevraagd die inzicht geven in de aard van de activiteiten en de daarmee gemoeide uitgaven. Voor de beoordeling van de financiële positie wordt een opgave gevraagd van instellingen waar eveneens subsidie is aangevraagd.

Overeenkomstig de aanvragen voor periodieke of projectsubsidies kan het dagelijks bestuur naar aanleiding van de aanvraag om nadere gegevens verzoeken. Dit kan bijvoorbeeld een verklaring omtrent het gedrag zijn bij een subsidieaanvraag door een natuurlijk persoon (zie artikel 16 lid 4).

Artikel 34

In gevolge de Awb geldt een "redelijke" termijn ten aanzien van het beslissen op aanvragen. Deze redelijke termijn is na acht weken verstreken en kan dan nog met acht weken worden verlengd. Hierover bericht het dagelijks bestuur schriftelijk aan de aanvrager.

Artikel 36

Deze bepaling biedt een mogelijkheid af te wijken van de verordening, indien strikte toepassing van deze verordening tot ongewenste situaties zou leiden.

Artikel 37

De controle op overheidssteun aan ondernemingen valt onder het mededingingsbeleid van de Europese Gemeenschap. Het doel is te zorgen voor gelijke concurrentievoorwaarden voor alle ondernemingen. Dat betekent niet dat gemeenten geen steun aan ondernemingen mogen geven. Als het nodig is om bepaalde beleidsprioriteiten te steunen, dan is dat vaker toegestaan dan verboden. Denk bijvoorbeeld aan bestrijding van werkloosheid of stimulering van innovatie en investeringen in bepaalde sectoren waar de marktwerking alléén onvoldoende vooruitgang biedt. De steunverlening moet uiteraard wel in overeenstemming zijn met de staatssteunbepalingen van het EG-verdrag.

Op grond van het hiervoor genoemde artikel 87, lid 1, is er sprake van staatssteun als aan de volgende cumulatieve criteria is voldaan:

- De steun wordt door de overheid verleend of met overheidsmiddelen bekostigd;
- De steun verschaft een economisch voordeel aan onderneming(en) dat zij niet langs normale commerciële weg zouden hebben verkregen;
- Dit voordeel is selectief, wat inhoudt dat het ten goede komt aan (een) bepaalde onderneming(en);
- Het voordeel vervalst de mededinging (of dreigt deze te vervalsen) en heeft een (potentiële) invloed op de tussenstaatse handel.

Indien aan alle vier voorwaarden wordt voldaan, is er waarschijnlijk sprake van staatssteun en dient deze vooraf te worden gemeld bij de Europese Commissie. De steunmaatregel mag dan niet worden uitgevoerd voordat de Commissie een goedkeurende beschikking heeft afgegeven (stand-still bepaling).

Artikel 38

Met ingang van 1 maart 2010 zal de nieuwe verordening materieel van toepassing zijn. De subsidie aanvragen voor 2011 zullen op grond van deze verordening worden beoordeeld. De subsidies die tot en met het jaar 2010 zijn verleend, zullen op basis van de Algemene aanvullende subsidieverordening stadsdeel Osdorp 2009 worden afgehandeld. Subsidies die het gehele jaar door kunnen worden aangevraagd, worden met ingang van 1 maart 2010 beoordeeld aan de hand van de nieuwe verordening.