

Toelichting Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2012

Definitief concept (19 oktober 2012)

I Algemene toelichting

De Algemene Subsidieverordening Amsterdam (ASA) heeft als doel een algemeen kader te geven voor alle subsidieverstrekingen, in aanvulling op titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb bevat een aantal facultatieve bepalingen over subsidies die alleen van toepassing zijn als een wettelijk voorschrift dat bepaalt of als ze in een individuele beschikking worden opgenomen.

Door deze bepalingen in de ASA op te nemen zijn ze dus van toepassing in al die gevallen waarin de Awb dat mogelijk maakt.

Bij het opstellen van de ASA is de keuze gemaakt om geen bepalingen in de verordening op te nemen die al in de Awb staan. Zo wordt het vaststellen van overbodige regels en een nodeloos lange regeling voorkomen.

Dat betekent wel dat de gebruiker van de ASA zich ervan bewust moet zijn dat er naast de ASA ook veel algemene bepalingen in titel 4.2 van de Awb zijn te vinden die in een concreet geval van toepassing kunnen zijn. Het gaat daarbij niet alleen om facultatieve bepalingen maar ook om bepalingen van dwingend recht.

Zo is het begrip subsidie in de ASA niet opgenomen evenmin als het begrip subsidieplafond: wat hieronder moet worden verstaan is immers te vinden in de artikelen 4:21 en 4:22 Awb.

Evenmin zijn algemene bepalingen opgenomen over onderwerpen zoals de verlening van de subsidie, het begrotingsvoorbehoud, algemene weigeringsgronden, verplichtingen van de subsidieontvanger, de vaststelling van de subsidie en het verlenen van een voorschot. Deze onderwerpen worden achtereenvolgens gevonden in de artikelen 4:29 e.v., 4:34, 4:35, 4:37 e.v., 4:43 e.v. en 4:95 Awb.

Waar dit een goed begrip van het betreffende ASA-artikel ten goede komt wordt in de toelichting per artikel de relatie met het artikel in de Awb aangegeven.

Naast de bepalingen in de Awb en de ASA kunnen ook subsidiebepalingen worden gevonden in bijzondere subsidieverordeningen. In die verordeningen wordt ten behoeve van een specifiek beleidsterrein afgeweken van de standaardregels in de ASA, bijvoorbeeld omdat behoefte bestaat aan een subsidieregeling waarin hele specifieke voorwaarden of verplichtingen zijn opgenomen, waarmee een heel specifiek (politiek) doel wordt nagestreefd of omdat de regeling ziet op een technisch of ingewikkeld onderwerp. Verder geeft de ASA het de bevoegdheid om op een aantal terreinen nadere regels vast te stellen. Met deze nadere regels wordt niet van de ASA afgeweken, maar worden de bepalingen uit de ASA verder uitgewerkt. Kort gezegd zien de nadere regels dus op een invulling van het kader *binnen* de ASA, terwijl een bijzondere verordening ziet op aanvullende regels *buiten* het kader van de ASA.

Ten slotte kunnen ook in de beschikking waarmee de subsidie wordt verleend verplichtingen en voorwaarden voor de subsidie worden opgenomen.

Aldus ontstaat een gelaagde structuur van subsidieregels die in onderling verband staan en ook als zodanig moeten worden toegepast.

Door het potentieel van deze structuur goed te benutten hoeft het totaal aan subsidie-regels in de stad niet groter te zijn dan strikt noodzakelijk omdat de verschillende regelingen elkaar aanvullen.

Bij het opstellen van de ASA is gebruik gemaakt van de model subsidieverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Inzet is dat de gemeentelijke subsidieregelingen worden vereenvoudigd. De ASA is bedoeld om een brede basis te bieden voor het verstrekken van subsidies binnen de stad. Met het vaststellen van bijzondere subsidieverordeningen moet terughoudend worden omgegaan: dit dient beperkt te blijven tot die gevallen waarin het gaat om complexe regelingen of om een uit het onderwerp van de subsidie voortvloeiende noodzaak om van de ASA af te wijken.

Daarnaast is uitgangspunt een sobere verordening die de grondslag vormt voor een proces van subsidieverstrekking waarin niet meer gegevens worden uitgevraagd dan nodig is, met zo min mogelijk administratieve lasten als gevolg, zowel voor de subsidieontvanger als voor de subsidieverstrekker.

Dit komt onder andere tot uitdrukking in de invoering van een drietal categorieën subsidies waarbij als uitgangspunt geldt dat het aantal eisen en verplichtingen waaraan moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor subsidie, minder is naarmate het subsidiebedrag lager is.

Hiertoe worden de subsidies ingedeeld in drie categorieën met een bijbehorend drempelbedrag en bijbehorende verplichtingen:

- a. subsidies tot en met € 5.000 (kleine subsidies)
- b. subsidies vanaf € 5.000 tot en met € 50.000 (middelgrote subsidies) en
- c. subsidies vanaf € 50.000 (grote subsidies)

Het vertrouwen in een juiste aanvraag en in de oprechte bedoelingen van de subsidie-aanvrager nemen hier een belangrijke plaats in, zonder dat sprake moet zijn van een blind vertrouwen. Een steekproefsgewijze controle, zo nodig op basis van een risicoanalyse, komt in de lagere categorieën in de plaats van standaardcontrole bij iedere subsidieverstrekking. Bij geconstateerd misbruik biedt de Awb voldoende instrumentarium om hiertegen op te treden, zoals verlaging of terugvordering van de subsidie en weigering van een nieuwe aanvraag.

II Toelichting per artikel

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

In hoofdstuk 1 zijn de bepalingen opgenomen die van toepassing zijn op de hele verordening.

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Ad a: bijzondere subsidieverordening

Als voor een bepaald beleidsterrein behoefte bestaat aan regels die afwijken van de ASA of voor een specifiek onderwerp een aanvulling daarop vormen, dan is het noodzakelijk een bijzondere subsidieverordening vast te stellen.

De regels van de ASA kunnen alleen terzijde worden gesteld door een bijzondere verordening die dan prevaleert boven de ASA.

Een bijzondere verordening kan gedeeltelijk afwijken van de ASA maar ook geheel.

Met het vaststellen van een bijzondere subsidieverordening moet terughoudend worden omgegaan. Vooraf dient onderzocht te worden of het beoogde doel niet met behulp van de ASA of nadere regels kan worden gerealiseerd.

Ad c: eenmalige subsidie

De ASA kent slechts twee soorten subsidies: eenmalige en periodieke.

In de praktijk worden veel benamingen voor subsidies gehanteerd zoals projectsubsidies, waarderingssubsidies, investeringssubsidies, exploitatiesubsidies en stimuleringsubsidies.

Onder welke benaming een bepaalde subsidie ook te boek staat, hij valt altijd onder de eenvoudige tweedeling van eenmalig of periodiek.

Subsidies kunnen *eenmalig* worden afgegeven met het oog op een bepaalde activiteit die in tijd begrensd is, ook al hoeft die activiteit niet per se in één kalenderjaar gerealiseerd te zijn, of *periodiek* wat in de praktijk doorgaans neerkomt op een periode die in tijd wordt begrensd door een bestuursperiode van vier jaar en in veel gevallen langer.

Ad d: nadere regels

Op grond van de ASA kan het db op bepaalde punten nadere regels vaststellen. In deze regels wordt de verordening nader uitgewerkt. Er wordt invulling gegeven aan hetgeen in de verordening geregeld is.

Ad f: periodieke subsidie

Uitgangspunt is dat het boekjaar voor de subsidieontvanger zoveel mogelijk gelijk is aan het kalenderjaar. De administratie van de subsidieontvanger moet hier dus op toegesneden zijn. De structuur van afdeling 4.2.8 van de Awb is ook afgestemd op de jaarlijkse cyclus van planning, uitvoering en verantwoording.

Voor sommige periodieke subsidies geldt dat per bestuursperiode wordt gezien of en hoe ze worden gecontinueerd.

De onderdelen b en e behoeven geen nadere toelichting.

Artikel 2 Reikwijdte verordening

Artikel 4:23 Awb bepaalt dat subsidieverstrekking een wettelijke grondslag heeft. In het artikel wordt een aantal uitzonderingen op deze eis genoemd waaronder een subsidie die concreet wordt vermeld in de begroting en een subsidie in incidentele gevallen.

De ASA vermeldt in elk geval in het eerste lid dat subsidie kan worden verleend voor activiteiten op de beleidsterreinen die in de begroting worden genoemd. Daarbij wordt een aantal beleidsterreinen opgesomd. Daarmee biedt de ASA een brede basis voor subsidieverlening. Dit neemt echter niet weg dat ook nadere regels vereist zijn. Een benoeming van de beleidsterreinen biedt onvoldoende wettelijke grondslag zoals de Awb voorschrijft. Er kan echter worden volstaan met het per beleidsterrein vaststellen van nadere regels. Alleen in uitzonderingsgevallen is nog een bijzondere verordening nodig.

Het geven van een nadere toelichting op de doelstelling en de achtergronden van de regeling en het beschrijven van de wijze waarop de gestelde doelen worden gerealiseerd vindt vaak plaats in een beleidsnotitie. Hierin is meestal ook de nadere invulling opgenomen van de criteria op grond waarvan subsidie wordt verleend dan wel geweigerd. Beleidsregels vormen *geen* wettelijke grondslag voor het verstrekken van subsidies zoals bedoeld in artikel 4:23 Awb.

Het van toepassing of van overeenkomstige toepassing verklaren van afdeling 4.2.8 van de Awb op subsidies hoger dan € 50.000 geldt voor periodieke respectievelijk eenmalige subsidies. Hiermee is in de eerste plaats beoogd de verordening zo eenvoudig mogelijk te houden door het opnemen van artikelen die al in de Awb zijn te vinden achterwege te laten. In afdeling 4.2.8 is namelijk al voorzien in een uitgebreide regeling voor het aanvragen, verlenen en vaststellen van subsidies. Zo is geregeld welke stukken bij een aanvraag moeten worden ingediend (artikel 4:61), aan welke vereisten deze stukken moeten voldoen (artikel 4:62 tot en met 4:65) en aan welke verplichtingen de subsidieontvanger zich dient te houden (artikel 4:69 tot en met 4:72). Daarnaast is bepaald welke stukken bij de aanvraag tot vaststelling moeten worden ingediend (artikel 4:75) en aan welke eisen deze stukken moeten voldoen (artikel 4:76 tot en met 4:80).

In de tweede plaats is hiermee vastgelegd dat alleen aan de zogenaamde grote subsidies (zie ook de algemene toelichting) de eisen worden gesteld die afdeling 4.2.8 bevat. Voor de subsidies boven de € 50.000 brengt dit met zich mee dat er maar heel beperkt ruimte is om in nadere regels procedurele voorschriften te geven. Bij die subsidies voorziet afdeling 4.2.8. Awb immers al in aanvullende procedurele voorschriften. De nadere regels zien in die gevallen dus met name op meer inhoudelijke voorschriften.

De bepalingen in de ASA zijn in beginsel van toepassing op alle subsidierelaties tenzij hiervan in een bijzondere verordening geheel of gedeeltelijk wordt afgeweken.

Dit zal het geval zijn als de aard van de subsidie of het beoogde doel van de te subsidiëren activiteit daartoe noodzaakt.

In de toelichting op de bijzondere subsidieverordening moet worden aangegeven waarom de afwijking noodzakelijk is en in welke mate van de ASA wordt afgeweken, gedeeltelijk of in zo grote mate dat de ASA in feite niet meer van toepassing kan zijn. In het eerste geval -gedeeltelijke afwijking- moet duidelijk worden aangegeven welke artikelen afwijken van de bepalingen in de ASA. De bepalingen van de ASA waar in de bijzondere subsidieverordening niet van wordt afgeweken blijven onverkort van toepassing op de subsidierelatie.

Is sprake van een zo grote afwijking dat de ASA in feite niet meer van toepassing is dan moet ook dát in de toelichting op de bijzondere subsidieverordening worden aangegeven. Aan te bevelen is in dat geval om bij het opstellen van de verordening te bezien of het nodig is bepalingen uit de ASA onverkort over te nemen om te voorkomen dat in de bijzondere verordening leemten ontstaan.

Artikel 3 Bevoegdheid db

Dit artikel bepaalt in het eerste lid dat het db het bevoegd orgaan is om te beslissen op aanvragen om subsidie te verlenen of vast te stellen.

Het tweede lid geeft het db de bevoegdheid om nadere regels vast te stellen voor de onder a tot en met h genoemde onderwerpen. Het gaat hier om uitwerkingsregels waarin nadere invulling kan worden gegeven aan een groot aantal bepalingen in de ASA.

Sommige onderwerpen in de ASA hebben een nogal algemeen of abstract karakter. In gevallen waarin de ASA als het toereikend kader kan worden beschouwd, maar voor bepaalde subsidies een aanvulling of nadere concretisering van bepaalde voorschriften nodig is, kan het db daarin voorzien.

Zo bevat artikel 3 onder andere de mogelijkheid dat het db de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt nader kan omschrijven als dit niet in een bijzondere subsidieverordening is gedaan en dat het voorwaarden kan stellen waaraan de aanvrager moet voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen.

Bij subsidies waarvoor naast de ASA niet al te veel behoefte te worden geregeld, kan dan de vaststelling van een bijzondere subsidieverordening achterwege blijven en kan met nadere regels worden volstaan. Het aantal bijzondere subsidieverordeningen kan hierdoor worden beperkt tot die gevallen waarin dit absoluut noodzakelijk is en sprake is van gecompliceerde subsidies, in verband waarmee op veel punten aanvullingen of afwijkingen van de ASA-bepalingen noodzakelijk zijn.

Opmerking verdient dat *beleidsregels* niet kunnen voorzien in de behoefte om bepaalde subsidiekwesties nader te regelen. In de Awb is bepaald dat een beleidsregel een algemene regel is omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften. Beleidsregels zien dus met name op de wijze waarop

in de praktijk invulling wordt gegeven aan de bepalingen die in de ASA zijn opgenomen. Zo wordt in een beleidsregel bijvoorbeeld aangegeven hoe de weigeringsgronden in de ASA worden uitgelegd of wanneer een aanvrager voor subsidie in aanmerking komt. De bepalingen uit de ASA kunnen met de beleidsregels niet nader worden uitgewerkt of aangevuld. Dit kan alleen met nadere regels.

Hoofdstuk 2 Subsidieplafond

Artikel 4 Subsidieplafond

In de Awb zijn in de artikelen 4:25 tot en met 4:28 de belangrijkste bepalingen rondom het werken met een 'subsidieplafond' gegeven.

Een subsidieplafond moet potentiële aanvragers duidelijkheid bieden hoeveel geld er voor een bepaalde subsidieregeling beschikbaar is. Uit het oogpunt van rechtszekerheid verlangt de Awb dat het subsidieplafond tijdig bekend wordt gemaakt. In artikel 4:27 Awb is geregeld dat het subsidieplafond bekend moet worden gemaakt vóór de periode ingaat waarop het betrekking heeft. Als het subsidieplafond tijdig bekend is gemaakt, dan kunnen subsidieaanvragen zonder nadere motivering worden afgewezen op het moment dat het subsidieplafond bereikt is (artikel 4:25, tweede lid).

Als het subsidieplafond niet tijdig bekend is gemaakt, dan heeft het subsidieplafond geen gevolgen voor de aanvragen die vóór de bekendmaking zijn ingediend (artikel 4:27, tweede lid). Met gebruikmaking van artikel 4:28 Awb kan hierop een uitzondering worden gemaakt als is voldaan aan drie voorwaarden. De aanvragen voor het tijdvak waarvoor het subsidieplafond is vastgesteld ingevolge wettelijk voorschrift moeten worden ingediend op een tijdstip waarop de begroting nog niet is vastgesteld of goedgekeurd; het een verlaging betreft die voortvloeit uit de vaststelling of goedkeuring van de begroting en bij de bekendmaking van een subsidieplafond is gewezen op de mogelijkheid dat deze kan worden verlaagd als gevolg van de vaststelling of goedkeuring van de begroting.

Aangezien de begroting veelal wordt vastgesteld in november of december en de aanvragen voor de periodieke subsidies al vóór die datum moeten worden ingediend, verdient het aanbeveling om subsidieplafonds al in een eerder stadium vast te stellen. Om die reden biedt de ASA zowel de deelraad als het db de mogelijkheid om een subsidieplafond vast te stellen. In het eerste lid van artikel 4 is bepaald dat de deelraad bevoegd is om bij de vaststelling van de begroting subsidieplafonds vast te stellen. Daarnaast maakt het tweede lid het mogelijk dat ook het db een subsidieplafond voor een bepaalde te subsidiëren activiteit vaststelt. Dit met inachtneming van de posten op de (concept-) begroting.

Belangrijk is de wettelijke verplichting geregeld in artikel 4:26 Awb om de wijze van verdeling van de beschikbare bedragen bij of krachtens wettelijk voorschrift te regelen.

Bij de bekendmaking van het subsidieplafond moet de wijze van verdeling worden vermeld. De meest eenvoudige vorm is een verdeelmechanisme op volgorde van binnenkomst, waarbij de aanvragen in volgorde van binnenkomst worden behandeld (zie ook art. 7 ASA). 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 waaruit 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, bijvoorbeeld dat aanvragen worden beoordeeld op basis van de criteria 'de bijdrage aan stedelijke subsidiedoelstellingen en de prijs-kwaliteitverhouding' en dat rangschikking geschiedt met behulp van een puntentelling. De bevoegdheid tot het stellen van nadere regels op basis van artikel 3 ASA biedt hiervoor een goede mogelijkheid.

Hoofdstuk 3 Aanvraag van de subsidie

Artikel 5 Bij de 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 db het door hem vastgestelde formulier ook in digitale vorm beschikbaar heeft gesteld.

Het subsidieproces begint 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 van artikel 5 is bepaald welke gegevens de aanvrager moet overleggen bij zijn subsidieaanvraag. Deze gegevens zijn nodig om de aanvraag te kunnen beoordelen. Zo wordt onder andere om een begroting gevraagd waarin ook een overzicht is opgenomen van de geraamde inkomsten en uitgaven. Onderdeel daarvan is dat ook opgave wordt gedaan van de bij andere bestuursorganen of private organisaties of personen aangevraagde subsidies, onder vermelding van de stand van zaken daarvan. De bevoegdheid van het db om ter zake nadere regels vast te stellen, is geregeld in artikel 3 ASA. Zo kan het db bijvoorbeeld bepalen dat voor sommige categorieën subsidies, zoals kleine subsidies, waaraan geen uitgebreide verantwoordings-eisen worden gesteld, met minder dan de standaard te overleggen gegevens bij een subsidieaanvraag kan worden volstaan.

Het derde en het vierde lid bevatten uitzonderingen op de eisen die in het tweede lid worden gesteld.

Artikel 6 Aanvraagtermijn periodieke subsidie

In dit artikel wordt aangegeven dat een aanvraag voor een periodieke subsidie vóór 1 oktober bij het db moet zijn ingediend. Deze datum hangt nauw samen met het voorbereidingsproces van de begroting voor het volgende jaar.

Voor het geval dat het boekjaar voor een bepaald beleidsterrein niet gelijk loopt aan het kalenderjaar is voorzien in de mogelijkheid om in een bijzondere subsidieverordening of in nadere regels een andere datum op te nemen. Zoals in de toelichting op artikel 1 onder f is aangegeven is het uitgangspunt dat het boekjaar zoveel mogelijk gelijk loopt met het kalenderjaar.

De aanvraagtermijn voor een eenmalige subsidie is niet geregeld omdat deze wisselend kan zijn, afhankelijk van de regeling waarop ze berust.

Artikel 7 Volgorde behandeling aanvragen

Er zijn verschillende wijzen waarop subsidieaanvragen kunnen worden behandeld. Een veel voorkomende staat vermeld in het eerste lid, namelijk op volgorde van binnenkomst volgens het bekende principe 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'. Tegenwoordig worden subsidieaanvragen echter ook vaak behandeld via het tenderprincipe, waarbij door middel van een onderlinge vergelijking van de aanvragen een keuze wordt gemaakt. De aanvragen die het beste bij het doel van de regeling aansluiten komen dan voor de subsidie in aanmerking (zie ook de toelichting bij artikel 4). Als aan een tenderprincipe behoefte bestaat, dan biedt artikel 3 ASA een grondslag om dit in nadere regels vast te leggen.

Artikel 8 Beslistermijn

Hier worden de termijnen gegeven waarbinnen het db gehouden is te beslissen op een subsidieaanvraag. De Awb bevat geen strikte beslistermijnen voor een subsidieaanvraag. Deze termijnen zijn dan ook in de ASA opgenomen. Op een aanvraag voor een periodieke subsidie wordt vóór 1 januari beslist. Bij het aanvragen van een eenmalige subsidie wordt een termijn van acht weken redelijk geacht, zeker nu deze nog met een periode van vier weken kan worden verlengd in gevallen waarin de beoordeling meer tijd vraagt.

Evenals bij artikel 6 wordt de mogelijkheid geopend een andere datum in een bijzondere subsidieverordening of in nadere regels op te nemen.

Van de termijnen die in artikel 8 worden genoemd, kan in een bijzondere subsidieverordening worden afgeweken, bijvoorbeeld in verband met de bijzondere aard van de subsidie of te verwachten complexe aanvragen waarvoor meer tijd nodig is om te kunnen beoordelen. Ook het db kan een andere termijn stellen met gebruikmaking van de bevoegdheid van artikel 3 ASA om nadere regels vast te stellen.

Hoofdstuk 4 Weigering van de subsidie

Artikel 9 Weigeringsgronden

De algemeen geldende weigeringsgronden, opgenomen in artikel 4:35 Awb, worden hier met nadere, op de gemeentelijke praktijk toegesneden gronden aangevuld.

Het eerste lid bevat twee imperatieve weigeringsgronden, in het tweede lid wordt het db enige vrijheid geboden om een aanvraag op basis van de daarin genoemde gronden al dan niet (gedeeltelijk) te honoreren.

De weigeringsgrond in het eerste lid onder a geeft aan dat het vaststellen van een tijdstip waarop een aanvraag uiterlijk moet zijn ingediend geen ruimte laat om na dat tijdstip alsnog een aanvraag te kunnen indienen. De weigeringsgrond onder b ziet op de situatie dat op de begroting geen gelden voor een activiteit zijn gereserveerd. In dat verband wordt opgemerkt dat op grond van de Awb ook het bereiken van het subsidieplafond een weigeringsgrond vormt. Als het plafond is bereikt, wordt de aanvraag dus eveneens afgewezen.

De in het tweede lid opgenomen facultatieve weigeringsgronden richten zich in de eerste plaats op de situatie dat de aanvrager niet voldoet aan de voorwaarden voor de subsidie zoals die in de ASA of nadere regels zijn gesteld (a). Daarnaast kan de subsidie worden geweigerd als twijfel bestaat over het doel van de activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd (b en c). De weigeringsgrond onder c biedt bovendien de mogelijkheid om de subsidie te weigeren als de aanvrager handelingen verricht die in strijd zijn met het recht, het algemeen belang of de openbare orde. Onder strijd met het recht wordt daarbij niet alleen strijd met de Grondwet, wetten in formele zin en lagere regelgeving bedoeld, maar ook strijd met het recht van de Europese Unie, een ieder verbindende verdragsbepalingen en algemene rechtsbeginselen. De weigeringsgrond biedt dus bijvoorbeeld ook de mogelijkheid om de subsidie te weigeren als de aanvrager de Algemene wet gelijke behandeling niet naleeft en functies alleen openstelt voor mensen met een bepaalde religieuze, culturele of andersoortige achtergrond of zich in verband met de subsidie schuldig maakt aan het bedreigen of intimideren van portefeuillehouders en ambtenaren.

Verder kan de subsidie worden geweigerd als twijfel bestaat of de aanvrager de subsidie wel nodig heeft (d) dan wel twijfel of de subsidie zal worden besteed waarvoor deze is bedoeld (e en f). De onderdelen g en h tenslotte bevatten twee bijzondere weigeringsgronden.

Bij de weigeringsgrond onder g is niet van belang of de activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd op zichzelf beoordeeld subsidiabel zijn. Het gaat hierbij louter om de persoon dan wel rechtspersoon van de aanvrager aan wie het db op grond van de Wet Bibob geen subsidie wenst te verlenen.

Lid h tenslotte beoogt om de subsidiegever zich ervan te laten vergewissen dat het verlenen van de gevraagde subsidie niet leidt tot ongeoorloofde staatssteun.

Hoofdstuk 5 Verplichtingen van de subsidieontvanger

Artikel 10 Algemene verplichtingen

De Awb regelt in de artikelen 4:37 en 4:38 de standaardverplichtingen respectievelijk overige doelgebonden verplichtingen.

De standaardverplichtingen zijn in de wet niet limitatief opgesomd; de overige doelgebonden verplichtingen worden ofwel bij of krachtens wettelijk voorschrift opgelegd ofwel -als geen sprake is van een subsidie die op een wettelijk voorschrift berust- bij de subsidieverlening.

Artikel 10 bevat in aanvulling op de bepalingen van de Awb een aantal verplichtingen waaraan iedere subsidieontvanger, voor zover op hem van toepassing, moet voldoen. In bijzondere subsidieverordeningen en bij het verlenen van de subsidie kunnen nog aanvullende verplichtingen worden opgenomen, die verband houden met het doel van de subsidie.

De subsidieontvanger is verplicht zo spoedig mogelijk (zonder nodeloos tijdsverloop) te melden bij de gemeente 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 over het hele subsidiebedrag, kan in zo'n geval proportioneel worden geacht, omdat de ontvanger dan misbruik maakte van het vertrouwen dat hem gegeven is.

Artikel 11 Aanvullende verplichtingen

Artikel 4:39 Awb maakt het mogelijk ook niet-doelgebonden verplichtingen bij een subsidieverlening op te leggen. Dit is alleen mogelijk voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald. Volgens het wetsartikel kunnen deze verplichtingen alleen betrekking hebben op de wijze waarop of de middelen waarmee de gesubsidieerde activiteit wordt verricht. De in artikel 11 ASA opgenomen bijzondere verplichtingen voldoen aan dit criterium en vormen de weerslag van politieke wensen ter zake.

Evenals bij het vorige artikel het geval is, moet iedere subsidieontvanger aan deze verplichtingen voldoen voor zover de bijzondere verplichting op zijn activiteit van toepassing is.

In een bijzondere subsidieverordening kunnen nog eventueel aanvullende niet-doelgebonden verplichtingen worden opgenomen.

Artikel 12 Voorafgaande toestemming handelingen subsidieontvanger

Bij subsidies hoger dan € 50.000 is vooraf toestemming van het db nodig voor het mogen verrichten van een aantal privaatrechtelijke handelingen dat in art. 4:71 Awb staat omschreven.

Het wetsartikel bepaalt dat deze toestemming nodig is als dit bij wettelijk voorschrift of bij de subsidieverlening is bepaald. Gekozen is hier voor het opnemen van een artikel in de ASA zodat deze toestemming altijd nodig is bij grote subsidies.

Hoofdstuk 6 Verantwoording en vaststelling van de subsidie

Artikel 13 Verantwoording subsidies tot en met € 5.000

Kenmerkend voor subsidies tot en met € 5.000 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.

Bij de directe vaststelling kunnen de bewijsstukken van de prestatie direct met de aanvraag worden meegestuurd. Ook indien de activiteiten nog niet hebben plaatsgevonden, kan deze bepaling worden toegepast. De toepassing is dan onder meer afhankelijk van de aard van de subsidie (bijvoorbeeld een 'waarderingssubsidie') en van een risicoafweging van de subsidieverstrekker. Steekproefsgewijze controle na de vaststelling is mogelijk, maar leidt alleen in bijzondere gevallen, zoals fraude, tot terugvordering. Daarnaast is het denkbaar dat bij bepaalde subsidies een meer structurele controle plaatsvindt. Zo kan worden bepaald dat de subsidieontvanger op een door het db in de beschikking aangegeven wijze, dient aan te tonen dat de activiteiten, waarvoor de subsidie is verstrekt zijn verricht en dat is voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen. In de beschikking kan bijvoorbeeld zijn voorgeschreven dat een kort verslag van de activiteit wordt gemaakt en, dat er een korte eindafrekening wordt opgesteld.

Artikel 14 Verantwoording subsidies vanaf € 5.000 tot en met € 50.000

In dit artikel is aangegeven op welke wijze de subsidieontvanger de aan hem verleende subsidie aan het db dient te verantwoorden. Artikel 4:37 Awb bepaalt dat de wijze van verantwoording al bij het besluit tot verlening van de subsidie aan de ontvanger bekend gemaakt kan worden door het opleggen van verplichtingen terzake.

Het tweede lid bepaalt, dat de subsidieontvanger moet aantonen dat de activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, zijn uitgevoerd en dat moet worden ingegaan op de mate waarin de beoogde doelstellingen en resultaten zijn gerealiseerd. Dit volgt ook uit het eerste lid van artikel 4:45 Awb. Daar is geregeld dat bij de aanvraag tot subsidievaststelling moet worden aangetoond dat de activiteiten hebben plaatsgevonden en dat dit ook volgens de aan de subsidie verbonden verplichtingen is gebeurd. Verder is bepaald dat bij de aanvraag tot subsidievaststelling rekening en verantwoording moet worden afgelegd over de aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten. Daarbij is van belang dat vooraf al door de subsidieverstrekker moet zijn aangegeven op welke manieren dit kan plaatsvinden. Er kunnen verschillende instrumenten worden gebruikt, zoals bestuurs- en activiteitenverslagen, een managementverklaring, een deskundigenverklaring of andere bewijsstukken (bijvoorbeeld een publicatie) enz.

Met toepassing van artikel 3 ASA kan het db bepalen dat bepaalde categorieën van subsidies, dan wel subsidieontvangers, niet tot verantwoording van de aan hen verleende subsidie hoeven over te gaan. Te denken valt daarbij aan subsidies van een beperkte omvang of subsidies, die aan een bekende 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.

Verder biedt artikel 3 van de ASA het db de mogelijkheid om nadere regels vast te stellen over de gegevens en stukken die bij de aanvraag tot vaststelling van de subsidie moeten worden verstrekt. Denkbaar is dat het db bepaalt dat het voor de verantwoording van een subsidie genoegzaam neemt met stukken en bewijzen die in het kader van de bedrijfsvoering van de subsidieontvanger al worden opgesteld.

Te denken valt aan de verslagen, die rechtspersonen al dienen op te stellen en die naar gelang van de hoedanigheid van de betreffende rechtspersoon verschillen.

Waar het 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 is er de mogelijkheid om andere bewijsmiddelen te verlangen dan de gebruikelijke. Zo zou in het geval van subsidie voor een speeltoestel kunnen worden volstaan met het opsturen van een foto daarvan of iets dergelijks.

Artikel 15 Verantwoording subsidies vanaf € 50.000

Op grond van het eerste en het derde lid moet een aanvraag tot vaststelling van een subsidie van meer dan € 50.000,- binnen twaalf weken na afloop van het boekjaar worden ingediend. Daarbij wordt uitgegaan van de traditionele afrekening van subsidies,

namelijk op basis van gerealiseerde kosten en baten. De vaststelling van de subsidie vindt plaats op basis van uitgevoerde activiteiten en gerealiseerde kosten.

Als gevolg van het van toepassing verklaren van afdeling 4.2.8 van de Awb is het niet nodig om in de verordening gedetailleerd op te nemen aan welke eisen de verantwoording dient te voldoen. In de Awb is bijvoorbeeld al geregeld dat bij een aanvraag tot vaststelling van de subsidie een financieel verslag (of indien de ontvanger daartoe op grond van het Burgerlijk Wetboek verplicht is een jaarrekening) en activiteitenverslag moet worden gevoegd en dat het financieel verslag moet worden gecontroleerd door een accountant. Die accountant moet een onderzoek uitvoeren als bedoeld in artikel 2:393 BW. Dit betekent dat de accountant moet onderzoeken of het financiële verslag voldoet aan de bij of krachtens wet gestelde voorschriften en of het activiteitenverslag met het financiële verslag verenigbaar is. Hier wordt dan ook naar die bepalingen uit de Awb verwezen. De belangrijkste eisen voor de vaststelling van de subsidie bevinden zich in de artikelen 4:75 (activiteitenverslag en financieel verslag dan wel jaarrekening), 4:76 en 4:77 (inhoud financieel verslag), 4:78 (accountantscontrole) en 4:80 (inhoud activiteitenverslag).

In het tweede lid is bepaald dat de termijn voor het indienen van de aanvraag tot vaststelling van de subsidie bij periodieke subsidies vanaf € 125.000,- kan worden verlengd tot 20 weken, mits de subsidieontvanger daarom vraagt.

In het vierde lid wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de Awb biedt om artikel 4:76 Awb bij wettelijk voorschrift van toepassing te verklaren als de subsidieontvanger zijn inkomsten in overwegende mate aan de subsidie ontleend. Geregeld is dat de nadere eisen die artikel 4:76 Awb aan een financieel verslag stelt van toepassing zijn als de subsidieontvanger voor meer dan de helft van zijn inkomsten van de subsidie afhankelijk is. Bij het verlenen van de subsidie wordt vastgesteld of dit het geval is.

Tot slot is in het vijfde lid geregeld dat een controleverklaring niet nodig is als een subsidie van € 125.000 of minder is verleend. Daarmee wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid die artikel 4:78, vijfde lid Awb biedt om vrijstelling te verlenen van de verplichting een controleverklaring in te dienen.

Artikel 16 Vaststelling subsidie

In dit artikel is geregeld binnen welke termijn het db besluit ter zake van de vaststelling van een subsidie. Een termijn van acht weken wordt redelijk geacht, zeker nu deze nog met een periode van zes weken kan worden verlengd in gevallen waarin de beoordeling meer tijd vraagt. Uit artikel 4:5 Awb volgt dat de termijn pas aanvangt als de aanvraag compleet is.

Artikel 17 Betaling en verrekening

In aanvulling op de toepasselijke bepalingen in de Awb (zie o.a. de artikelen 4:52 en 4:95) bepaalt het eerste lid dat betaling van het subsidiebedrag binnen vier weken na de subsidievaststelling plaatsvindt. Als het hele subsidiebedrag al door middel van voorschotten is uitgekeerd dan wordt de betaling op nihil gesteld. Het db kan in nadere regels andere voorschriften geven voor de betaling van de subsidie.

Art. 4:93 Awb biedt de mogelijkheid om een geldschuld te verrekenen met een bestaande vordering mits in de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien. Het tweede lid van artikel 17 beoogt aan dit vereiste te voldoen. In het derde lid van artikel 4:57 Awb is reeds geregeld dat geldschulden kunnen worden verrekend met subsidies die aan dezelfde subsidieontvanger voor dezelfde activiteiten voor een ander tijdvak zijn verstrekt. Als over het jaar X subsidie wordt teruggevorderd kan dit dus bijvoorbeeld worden verrekend met de subsidie voor dezelfde activiteiten over het jaar X+1. In de ASA wordt de mogelijkheid geboden om subsidies die worden teruggevorderd ook met andere vorderingen te verrekenen, zoals vorderingen die uit subsidies voor andere activiteiten voortvloeien of vorderingen op grond van de Wet dwangsom.

Het derde lid biedt de mogelijkheid om een vergoeding te vragen als uit de rekening en verantwoording of het financieel verslag blijkt dat er na het realiseren van de activiteiten een batig saldo is en zich een van de situaties voordoet als genoemd in het tweede lid van artikel 4:41 Awb. Dit betreft dus bijvoorbeeld de situatie waarin de gesubsidieerde activiteiten geheel of gedeeltelijk worden beëindigd, de subsidie wordt beëindigd of de gesubsidieerde rechtspersoon ophoudt te bestaan. Voor het vragen van de vergoeding is wel vereist dat dit in de beschikking tot subsidieverlening is aangekondigd en dat daarin ook beschreven is hoe de hoogte van de vergoeding wordt bepaald. Daarbij moet bijvoorbeeld aandacht worden besteed aan de posten uit de begroting die bij de berekening van het batig saldo worden betrokken en de wijze waarop rekening wordt gehouden met de overige inkomsten van de ontvanger. Denkbaar is bijvoorbeeld dat als een subsidieontvanger voor de helft van zijn inkomsten afhankelijk is van de subsidie op grond van de ASA, ook alleen voor de helft van het batig saldo een vergoeding wordt gevraagd.

Hoofdstuk 7 Overige bepalingen

Artikel 18 Toezichthouders

Krachtens afdeling 5.2 van de Awb hebben toezichthouders een aantal bevoegdheden zoals het betreden van plaatsen (met uitzondering van woningen zonder de toestemming van de bewoner), het vorderen van inlichtingen en het vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden. De bevoegdheden van de artikelen 5:18 en 5:19 Awb (het doorzoeken van voertuigen en andere zaken) zijn hier uitgezonderd omdat hieraan bij subsidies zelden behoefte bestaat. Is een dergelijke bevoegdheid toch nodig dan moet dat in een bijzondere subsidieverordening worden geregeld.

Art 4:59 Awb regelt het toezicht op de naleving van de aan de subsidieontvanger opgelegde verplichtingen.

Aangezien artikel 4:59 is opgenomen in afdeling 4.2.8 van de wet is het artikel in de verordening opgenomen zodat niet alleen toezicht kan worden gehouden op grote subsidies maar ook op kleine en middelgrote subsidies.

Artikel 19 Overgangsbepalingen

De keuze om aanvragen om verlening en om vaststelling van de subsidie die betrekking hebben op het jaar 2012 af te doen volgens de bepalingen van de ASA uit 2011 stoelt op het uitgangspunt dat de spelregels niet tijdens het jaar kunnen worden veranderd zonder dat de aanvragers tijdig zijn geïnformeerd en de tijd hebben gekregen om de nieuwe spelregels binnen de organisatie vorm en inhoud te geven.

In het tweede lid is bepaald dat aanvragen die betrekking hebben op het jaar 2013 maar reeds in 2012 zijn ingediend volgens de nieuwe verordening worden afgedaan tenzij in de beschikking tot verlening anders is bepaald.

Dit biedt de mogelijkheid om de nieuwe regels vanaf 2013 meteen toe te passen maar biedt ook de ruimte om in het overgangsjaar te kiezen voor afdoening volgens het oude regime als hiervoor redenen zijn. De subsidieontvanger moet uit de beschikking kunnen opmaken aan welke voorschriften hij moet voldoen.

Tot slot is van belang dat in nogal wat bijzondere subsidieverordeningen, nadere regels en beleidsregels wordt verwezen naar bepalingen in de oude ASA. Na vaststelling van de nieuwe verordening en gelijktijdige intrekking van de oude verordening mist deze verwijzing grond. Het opnemen van de overgangsregel zoals verwoord in het derde lid voorziet er in dat de verwijzing in de bijzondere verordeningen, nadere regels en beleidsregels naar bepalingen uit de oude ASA nog steeds van toepassing is als deze bepalingen (of bepalingen van soortgelijke strekking) ook in de nieuwe verordening zijn opgenomen. Is dat laatste niet het geval dan verliest die verwijzing haar betekenis.

Artikel 20 Citeertitel

Dit artikel behoeft geen toelichting.