

Subsidieverordening Welzijn Stadsdeel Zeeburg 2005, algemene toelichting (geconsolideerde versie)

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is voorgeschreven dat een subsidieverstreking dient te berusten op een wettelijk voorschrift (zoals een verordening). Hierin voorziet de onderhavige verordening. De Subsidieverordening Welzijn Stadsdeel Zeeburg 2005 is de algemene grondslag voor subsidieverlening in het stadsdeel Zeeburg. De verordening beschrijft in algemene zin voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. De subsidieverordening maakt een onderscheid tussen drie soorten subsidies en geeft per soort subsidie aan welke regels gelden voor de verschillende fases van de toekenning (aanvraag, verlening, weigering, verplichtingen, vaststelling en uitbetaling).

De subsidieverordening kent drie soorten subsidies:

De jaarsubsidie: een subsidie die van jaar op jaar of voor een bepaalde planperiode wordt verstrekt.

De projectsubsidie: een incidentele subsidie die voor allerlei activiteiten kan worden verstrekt. Bijvoorbeeld voor bepaalde onderzoeken, (tijdelijke) opvang van bepaalde groepen, het realiseren van projecten op het gebied van de sociale veiligheid, het renoveren van een accommodatie en investeringssubsidies.

De waarderingssubsidie: eveneens een incidentele subsidie waaraan echter minder voorwaarden of verplichtingen zijn verbonden; aan deze subsidie gaat veelal geen verleningsprocedure vooraf.

Met de introductie van deze drie soorten subsidies vervallen dus ook de termen van de subsidievormen uit de oude Subsidieverordening welzijn stadsdeel Zeeburg 1997.

De vrijheid van bestuursorganen om zelf de inhoud van hun subsidiebeleid te bepalen wordt door de subsidietitel van de Awb niet beperkt. De subsidietitel is vooral een technisch-juridisch kader, waarbinnen beleidskeuzen ten aanzien van subsidies op verantwoorde wijze kunnen worden geïmplementeerd.

Kenmerkend voor de subsidietitel is dat deze nogal wat facultatieve bepalingen bevat. Dit betekent dat de Awb-regel alleen geldt wanneer dit bij wettelijk voorschrift (verordening) of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald; bij subsidies wordt daarmee bedoeld de beschikking tot subsidieverlening. Er is zelfs een hele afdeling die facultatief is (afd. 4.2.8 Awb, die een standaardregeling bevat voor per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen).

Daarnaast komen in de Awb nog drie typen bepalingen voor:

- Dwingende bepalingen: het stadsdeel kan hier niet van afwijken;
- Gangbare bepalingen: de Awb-regel geldt, tenzij bij wettelijk voorschrift (verordening) anders is bepaald;
- Vangnetbepalingen: de Awb-regel geldt alleen wanneer bij wettelijk voorschrift geen regeling is getroffen.

De subsidietitel uit de Awb, afdeling 4.2 Awb, vormt een onderdeel van de Awb en moet in samenhang met de rest van de Awb worden gelezen. Allerelei regels die ook voor subsidies van belang zijn, staan niet in de subsidietitel, maar elders in de Awb. Dat komt door de zogenaamde gelaagde structuur van de Awb. Deze houdt kort gezegd in dat de wet met behulp van een logische hiërarchie van begrippen wordt opgebouwd in lagen van verschillend abstractieniveau: eerst de meer algemene normen, dan de meer bijzondere. Deze techniek heeft als nadeel dat de gebruiker er steeds op bedacht moet zijn, dat naast de specifiek voor een bepaalde rechtsfiguur geschreven bepalingen ook meer algemene bepalingen van toepassing kunnen zijn, die elders in de wet staan.

Een voorbeeld: stel dat bij de behandeling van een subsidieaanvraag ontdekt wordt dat het aanvraagformulier niet volledig is ingevuld. De behandelend ambtenaar vraagt zich dan wellicht af of hij de aanvraag op deze grond buiten behandeling mag laten. Het antwoord op deze vraag staat weliswaar in de Awb, maar niet in de subsidietitel. Er moet worden teruggebladerd naar afdeling 4.1 Awb, over beschikkingen in het algemeen. In artikel 4:5 Awb wordt bepaald dat een aanvraag tot het geven van een beschikking niet zonder meer buiten behandeling mag worden gelaten: de aanvrager moet eerst nog een termijn worden gegund om zijn aanvraag aan te vullen.

Nog een voorbeeld: dezelfde ambtenaar vraagt zich in een later stadium af of hij zijn beslissing op de subsidieaanvraag moet motiveren. Het antwoord hierop is ja. Maar dat geldt niet alleen voor subsidiebeschikkingen en zelfs niet alleen voor beschikkingen, maar voor alle besluiten en staat daarom in hoofdstuk 3 van de Awb, om precies te zijn in artikel 3:46 Awb e.v.

En ten slotte: de hoorplicht bij de voorbereiding van subsidiebeschikkingen. In sommige gevallen moet een bestuursorgaan de aanvrager of ontvanger van een subsidie 'horen' (of beter: in de gelegenheid stellen om zijn zienswijze naar voren te brengen) voordat het een beslissing over de subsidie kan nemen.

In afdeling 4.1.2 Awb is deze hoorplicht geregeld.

Veruit de meeste subsidiebesluiten zijn beschikkingen. In het algemeen geldt bij de voorbereiding van beschikkingen dat de aanvrager in het kader van een zorgvuldig feitenonderzoek dient te worden gehoord alvorens de (gedeeltelijk) afwijzende beschikking wordt genomen (zie artikel 4:7 Awb). Een en ander als aan twee voorwaarden is voldaan, te weten: de afwijzing zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de aanvrager betreffen én die gegevens wijken af van de gegevens die de aanvrager ter zake zelf heeft verstrekt. Bij subsidiebeschikkingen wordt bijna altijd aan deze voorwaarden voldaan. Maar ook als uit de door de aanvrager zelf verstrekte gegevens blijkt, dat bijvoorbeeld de gesubsidieerde activiteit niet volledig is verricht of de verplichtingen niet (volledig) zijn nagekomen, zal het bestuursorgaan de aanvrager vaak moeten horen.

Weliswaar bepaalt artikel 4:12 Awb dat bij een beschikking die strekt tot het vaststellen van een financiële verplichting of aanspraak het horen achterwege kan worden gelaten, maar hiermee heeft de wetgever vooral beschikkingen in de sfeer van de belastingen en de sociale zekerheid willen uitsluiten. In het tweede lid van artikel 4:12 Awb, dat bij de invoering van de subsidietitel aan artikel 4:12 is toegevoegd, wordt voor een aantal ingrijpende subsidiebeschikkingen bepaald dat gehoord dient te worden.

Zo zouden nog veel meer voorbeelden te geven zijn. Kort samengevat: de subsidietitel regelt slechts wat specifiek is voor subsidies; daarnaast zijn ook andere bepalingen van de Awb van belang.

Toelichting bij Bibob-bepaling

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 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.