



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

**Brief aan de leden  
T.a.v. het college en de raad**

informatiecentrum tel.  
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)  
2

betreft  
Model-Algemene  
subsidieverordening 2013

ons kenmerk  
ECGR/U201301236  
Lbr. 13/075

datum  
27 september 2013

**Samenvatting**

De huidige Model-Algemene subsidieverordening dateert van 2009. In de afgelopen jaren hebben veel gemeenten dit model (al dan niet in aangepaste vorm) overgenomen. Vanuit gemeenten kregen we steeds meer signalen dat bij de implementatie en het gebruik allerlei grote en kleine tekortkomingen aan het licht kwamen. Alle reden dus om dit model in het kader van het Project Kwaliteit Modelverordeningen, onderdeel van het programma Beter en concreter, goede regels - gerichte service, als één van de eerste grondig tegen het licht te houden. Verschillende gemeenten hebben via een VNG-forum concepten becommentarieerd en voorstellen gedaan. Ook onze Adviescommissie Gemeenterecht en enkele externe experts hebben een waardevolle inbreng geleverd. Het resultaat, een grotendeels herziene modelverordening met toelichting én handleiding, treft u hierbij aan.



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

## Aan de leden

informatiecentrum tel.  
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

2

betreft  
Model-Algemene  
subsidieverordening 2013

ons kenmerk  
ECGR/U201301236  
Lbr. 13/075

datum  
27 september 2013

Geacht college en gemeenteraad,

### Inleiding

De huidige Model-Algemene subsidieverordening (hierna: Model-ASV) dateert van 2009. In de afgelopen jaren hebben veel gemeenten dit model (al dan niet in aangepaste vorm) overgenomen. Vanuit gemeenten kregen we steeds meer signalen dat bij de implementatie en het gebruik allerlei grote en kleine tekortkomingen aan het licht kwamen. Deze waren zowel van juridische als van praktische aard. In het kader van het Project Kwaliteit Modelverordeningen, onderdeel van het programma Beter en concreter, goede regels - gerichte service, worden alle modelverordening van de VNG gescreend en zo nodig aangepast. De Model-ASV is als één van de eerste ter hand genomen.

Via het Forum Kwaliteit Modelverordeningen op VNG-net hebben veel gemeenten vanuit hun praktijkervaring input geleverd. De Commissie Gemeenterecht heeft zich tweemaal over een concept gebogen en eveneens veel suggesties gedaan. Daarnaast hebben enkele externe experts zeer nuttige opmerkingen gemaakt en tekstvoorstellen gedaan.

Het resultaat is naar onze mening een modelverordening die ten opzichte van de vorige versie verbeterd is qua juridische houdbaarheid, helderheid en praktische toepasbaarheid.

### **Vervolg**

Na de publicatie van de Model-ASV 2013 kunnen gemeenten tot 1 april 2014 op de gebruikelijke manier vragen stellen over dit model en subsidierecht in het algemeen. Daarna kunnen gemeenten nog wel hun vragen aan elkaar stellen en elkaar ondersteunen via een door de VNG ondersteund digitaal forum.<sup>1</sup> Tijdens onze Juridische 2-daagse (28 en 29 oktober 2013) zal het model gepresenteerd worden middels een workshop. Voor vragen over de staatssteunregels kunnen gemeenten terecht bij het Kenniscentrum Europa decentraal ([www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl), [info@europadecentraal.nl](mailto:info@europadecentraal.nl) of 070 338 1090).

### **Praktijkvoorbeelden**

In aanvulling op deze ledenbrief en bijbehorende modelverordening bieden wij – in samenwerking met het Kenniscentrum Europa decentraal – gemeenten de kans om best practices uit te wisselen. Deze kunnen bijvoorbeeld uitgewerkte ASV's, 'gewone' subsidieregelingen, subsidieregelingen voor subsidies waarop een Europees steunkader van toepassing is en voorbeeldbeschikkingen betreffen. Gemeenten kunnen hun stukken voordragen door deze op te sturen naar [praktijkvoorbeelden@vng.nl](mailto:praktijkvoorbeelden@vng.nl), onder vermelding van 'best practices ASV'. Deze zullen uiteindelijk via de VNG website openbaargemaakt worden. Best practices met een Europees rechtelijk karakter kunnen opgestuurd worden naar [info@europadecentraal.nl](mailto:info@europadecentraal.nl) en zullen uiteindelijk verspreid worden via [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl).

---

<sup>1</sup>Het digitaal forum in kwestie zal (voorlopig) het Forum Kwaliteit Modelverordeningen zijn. Dit is te bereiken via 'NETWERKEN' op de VNG website. Naast dit forum kunnen gemeenten voorlopig ook terecht op het online platform dat onderdeel uitmaakt van het programma Subsidie zonder moeite (<https://subsidiezondermoeite.pleio.nl/>). Dit programma van het ministerie van BZK en de VNG – dat in 2012 is gestart en in ieder geval tot eind 2013 doorloopt – ondersteunt gemeenten bij het invoeren van een algemene subsidieverordening en de uitvoering van subsidiebeleid met als thema samenwerking.

## Algemeen

### ***Overzicht van de wijzigingen ten opzichte van de Model-ASV 2009***

- Bij het hierna volgende overzicht (tevens transponeringstabel) geldt het volgende.
- Waar mogelijk is de redactie van de artikelen in de Model-ASV 2013 korter en leesbaarder gemaakt. Dat heeft ertoe geleid dat elk artikel in enig opzicht is veranderd. Puur redactionele wijzigingen zijn in het overzicht hieronder niet vermeld.
- Sommige bepalingen zijn vervallen omdat de inhoud daarvan al in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is geregeld. Dat is aangegeven.
- Verschillende artikelen uit de Model-ASV 2009 zijn verplaatst vanwege de samenhang met andere. Zo is een logische opbouw ontstaan.
- Er zijn in verschillende artikelen van de Model-ASV 2013 delegatiebepalingen van de raad aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) opgenomen; dit is helderder dan een algemene delegatiebepaling in één van de eerste artikelen zoals in de Model-ASV 2009 het geval was.
- De hoofdstukindeling is vervallen, omdat deze niets toevoegde.
- De invulling van termijnen is opengelaten; gemeenten kunnen ieder voor zich redelijke termijnen opnemen. Wel zijn suggesties voor sommige termijnen gedaan. Deze zijn gebaseerd op de Model-ASV 2009.
- Gemeenten verstrekken subsidies aan entiteiten die economische activiteiten verrichten (ondernemers in Europees gerechtelijke zin). Afhankelijk van of je kijkt naar het totaal aantal verleende subsidies, of naar de (totaal)bedragen die daarmee gemoeid zijn, kan het zelfs om een aanzienlijk deel gaan. Hierbij dient voorkomen te worden dat ontoelaatbare staatssteun wordt verleend. In dit verband is er nadrukkelijk aandacht besteed aan het 'staatssteunproof' maken van ten eerste de Model-ASV 2013, maar – door er in deze ledenbrief uitgebreid bij stil te staan – ook breder, van het hele gemeentelijke subsidieproces.
- Als bijlage bij de Model-ASV 2013 is een Modelsubsidieregeling gevoegd.
- Een nadere inhoudelijke uitleg vindt u in de artikel gewezen toelichting bij de Model-ASV 2013 en in deze ledenbrief. Hierbij is ervoor gekozen om een nadrukkelijke scheiding te maken tussen de toelichting op de Model-ASV 2013 en overige relevante informatie. Het eerste is (nog steeds) als toelichting bij de Model-ASV opgenomen; deze kan daarmee dienen als model voor de door gemeenten zelf op te stellen toelichting. Het tweede is opgenomen in deze ledenbrief; als handleiding voor gemeenten. Deels als implementatiehandleiding voor de Model-ASV 2013, deels als handleiding voor het werken met de uiteindelijke door de gemeente vastgestelde ASV.

| Artikel<br>Model-ASV<br>2013 | Artikel<br>Model-ASV<br>2009                    | Omschrijving van de bepalingen in Model-ASV 2013.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1                            | 1                                               | <p>De <b>bestaande begripsbepalingen zijn vervallen</b>. De omschrijvingen van 'college' en 'raad' zijn overbodig. College omdat er simpelweg gesproken kan worden van burgemeester en wethouders, raad omdat deze term aansluit bij het normale spraakgebruik.</p> <p>De begrippen 'eenmalige subsidie' en 'jaarlijkse subsidie' hebben we losgelaten. In de praktijk bleek het onderscheid lastig te maken, omdat de begrippen elkaar overlappen. Een subsidie kan bij de gehanteerde definities immers zowel eenmalig als jaarlijks zijn. De Awb kent alleen een onderscheid tussen subsidies die direct worden vastgesteld, en subsidies die voorafgaand aan de vaststelling verleend worden.</p> <p>In een ASV gaat het er in feite om dat er voor verschillende typen subsidies eigen aanvraag- en beslistermijnen kunnen worden voorgeschreven. In het nieuwe model hebben we dus alleen een onderscheid gemaakt bij de artikelen over de beslis- en aanvraagtermijnen en daarbij vermeld voor wat voor type subsidie elke termijn geldt.</p> <p>In plaats daarvan zijn enkele <b>nieuwe begripsbepalingen</b> opgenomen; deze volgen uit het '<b>staatssteunproof</b>' maken van de Model-ASV 2013.</p> |
| 2, eerste lid                | 2, eerste lid<br>3, eerste lid<br>3, tweede lid | <p>De <b>reikwijdte</b> kan nu op <b>verschillende wijzen</b> bepaald worden. Het eerste lid, aanhef, is tevens de <b>delegatiebepaling</b> aan het college m.b.t. het besluiten over het verstrekken van subsidies. De bevoegdheid om aan de subsidie voorwaarden te verbinden (als bedoeld in artikel 4:33 van de Awb) volgt direct uit de bevoegdheid om te besluiten over het verstrekken van subsidies en is daarom hier geschrapt. Dat het college de begroting en een eventueel subsidieplafond in acht moeten nemen spreekt vanzelf.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 2, tweede lid                | --                                              | <p>Op de zogenaamde <b>incidentele subsidies</b> en <b>begrotingssubsidies</b> (subsidies waarvoor geen wettelijke grondslag nodig is) is de Model-ASV 2013 in beginsel niet van toepassing, maar in het tweede lid is bepaald dat het college deze daar wel (deels) op van toepassing kan verklaren.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

|   |               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3 | 2, tweede lid | De <b>delegatiebepaling</b> waarmee het college de bevoegdheid krijgen om nadere regels te stellen op basis van de ASV is in een apart artikel geplaatst. Tevens is voor die nadere regeling de benaming ' <b>subsidieregeling</b> ' gekozen. Wel kennen diverse andere artikelen aan het college de bevoegdheid toe om daarnaast van de ASV af te wijken of deze aan te vullen. Dat zal ook vooral via een subsidieregeling gebeuren.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 4 | --            | In verband met het ' <b>staatssteunproof</b> ' maken is een nieuw artikel ingevoegd; dit moet sturing geven aan toesnijden van subsidies op de toepasselijke Europees steunkaders.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 5 | 4             | <b>Subsidieplafond en begrotingsvoorbehoud.</b><br>Als alternatief is toegevoegd dat het college de subsidieplafonds kan vaststellen. Omdat dit de meest praktische manier is, is deze variant als eerste vermeld. In de nieuwe formulering is toegevoegd dat de wijze van verdeling wordt bepaald bij subsidieregeling; in het oude model kon dit ook bij apart besluit (het tweede lid van het oude artikel 4), maar dat is in de praktijk onhandig gebleken. Ook in variant 2, waarbij de raad het subsidieplafond vaststelt, is de meest praktische aanpak dat het college de wijze van verdelen bepaalt in de subsidieregeling. De bepalingen over de verlaging van het subsidieplafond zijn in overeenstemming gebracht met de bepalingen daarover uit de Awb (artikel 4:28).<br>In het vierde lid (variant 1) respectievelijk vijfde lid (variant 2) is toegevoegd dat bij de subsidieverlening gewezen wordt op het begrotingsvoorbehoud. |
| 6 | 5             | <b>Aanvraag.</b> In verband met het ' <b>staatssteunproof</b> ' maken zijn – facultatief – twee extra vereisten opgenomen voor ondernemingen. 1) Een overzicht van verkregen steun. 2) Een de-minimisverklaring. Daardoor kan getoetst worden of verlening van de subsidie leidt tot (on)toelaatbare cumulatie of tot steun voor een bedrag dat hoger is dan toegestaan volgens de de-minimisverordening. Deze eisen kunnen i.p.v. in de ASV ook in subsidieregelingen opgenomen worden.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 7 | 6             | <b>Aanvraagtermijn.</b> Er wordt onderscheid gemaakt per subsidiesoort: per kalenderjaar verstrekte subsidies, per boekjaar verstrekte subsidies, en overige (dus per activiteit, waarbij de periode er minder toe doet). De indeling is puur praktisch.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 8 | 7             | <b>Beslistermijn.</b> In verband met het ' <b>staatssteunproof</b> ' maken is opgenomen dat de beslistermijn verdaagd wordt als de Europese Commissie over de toelaatbaarheid van een subsidie dient te beslissen. Zie verder bij vorig artikel.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

|                                                   |                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9                                                 | 8<br>9                                             | <b>Weigerings-, intrekings- en terugvorderingsgronden.</b> Er zijn verschillende weigeringsgronden toegevoegd, omdat daar in de praktijk behoefte aan bleek of omdat dit in het kader van het ' <b>staatssteunproof</b> ' maken nodig was. Ook is er onderscheid gemaakt tussen verplichte en facultatieve weigeringsgronden. De weigerings- en intrekingsgrond m.b.t. de Wet Bibob is met de andere in één artikel samengebracht. In verband met het ' <b>staatssteunproof</b> ' maken is er tevens een terugvorderingsgrond opgenomen.             |
| 10                                                | 10, eerste lid                                     | <b>Verantwoording.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 11                                                | 14                                                 | <b>Algemene verplichtingen van subsidieontvanger.</b> Geschrapt is de verplichting (in het eerste lid van het oude artikel 14) om de gesubsidieerde activiteiten uit te voeren. Dit is namelijk in strijd met het systeem van de subsidietitel van de Awb. Het niet (geheel) verrichten van de activiteiten heeft alleen tot gevolg dat de aanvrager zijn aanspraak op de financiële middelen geheel of gedeeltelijk verliest, en dat betaalde voorschotten kunnen worden teruggevorderd.                                                            |
| 12, eerste lid<br>12, tweede lid<br>12, derde lid | 10, tweede lid<br>--<br>12                         | <b>Aan een subsidie te verbinden bijzondere verplichtingen.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 13, eerste lid<br>13, tweede lid<br>13, derde lid | 15, eerste lid<br>15, tweede lid<br>11, tweede lid | <b>Eindverantwoording subsidies tot en met € 5.000.</b><br>Het eerste en het derde lid van het oude artikel 11 zijn vervallen, deze bepalingen volgen al direct uit de Awb.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 14                                                | 16                                                 | <b>Eindverantwoording subsidies tussen € 5.000 en € 50.000.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 15                                                | 17                                                 | <b>Eindverantwoording subsidies van meer dan € 50.000.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 16                                                | 18                                                 | <b>Subsidievaststelling.</b> Nieuw is de mogelijkheid tot verdaging met ten hoogste een nader bepaald aantal weken.<br>De mogelijkheid om in de subsidieregeling categorieën subsidies aan te wijzen waarvan de subsidie direct wordt vastgesteld is geschrapt; het blijkt niet goed mogelijk hier invulling aan te geven anders dan wat al in artikel 13 van de Model-ASV 2013 is geregeld. Wel is hier bepaald dat het college in een subsidieregeling categorieën subsidieontvangers kan aanwijzen waarvoor de subsidie direct wordt vastgesteld. |

|    |                     |                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 17 | 19                  | <b>Berekening van uurtarieven, uniforme kostenbegrippen.</b><br>In verband met het 'staatssteunproof' maken is een lid toegevoegd waarmee bereikt dient te worden dat – waar nodig – tarieven en begrippen afgestemd worden op het toepasselijk Europees steunkader. |
| 18 | 20                  | <b>Hardheidsclausule.</b>                                                                                                                                                                                                                                            |
| 19 | 21, 22, 23<br>en 24 | <b>Slotbepalingen.</b>                                                                                                                                                                                                                                               |

### ***Normering topinkomens***

Verschillende gemeenten hebben in hun subsidieverordening de mogelijkheid opgenomen om aan een subsidie de verplichting te verbinden dat de gesubsidieerde instelling geen salarissen betaalt die een bepaald bedrag te boven gaan. Dat bedrag wordt dan bepaald aan de hand van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt) of de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (Wnt). De rechtbank Oost-Brabant heeft zich in een uitspraak van 9 april 2013 (LJN: BZ6635) op het standpunt gesteld dat een dergelijke verplichting niet mogelijk is, althans op grond van de subsidieverordening van de gemeente Eindhoven. De rechtbank overwoog dat het artikel uit de subsidieverordening van de gemeente in kwestie geen doelgebonden verplichting betrof in de zin van artikel 4:38 van de Awb. De gemeente Eindhoven betoogde dat de bepaling bedoeld was om een doelmatige besteding van subsidiegelden te bevorderen, maar de rechtbank overwoog dat uit de toelichting bleek dat de gemeente wilde voorkomen dat er 'topinkomens' zouden worden betaald binnen gesubsidieerde instellingen. Verder oordeelde de rechter dat er ook geen sprake was van een verplichting op grond van artikel 4:39 van de Awb. De verplichting waar het hier om ging had volgens de rechtbank namelijk geen betrekking op de wijze waarop of de middelen waarmee de gesubsidieerde activiteit wordt verricht.

Gelet op deze uitspraak, en zo lang er geen uitspraak in hoger beroep is, adviseren wij om het streven naar een doelmatige besteding van subsidiegelden door het tegengaan van 'topinkomens' op een andere manier vorm te geven. Dat kan bereikt worden door in de beschikking tot subsidieverlening op te nemen dat er van het subsidiebedrag ten hoogste een nader bepaald bedrag aan personeelskosten mag worden besteed. Een andere mogelijkheid is om in een subsidieregeling (een nadere regeling op grond van de ASV) – in een artikel over berekening van de subsidie – op te nemen welke kosten voor subsidie in aanmerking komen, en daarbij ofwel salariskosten uit te sluiten, ofwel een maximum op te nemen. In de Model-subsidieregeling die als bijlage bij deze Model-ASV 2013 is gevoegd is daarvoor een bepaling opgenomen.

## **Implementatie van de Model-ASV 2013**

### **Artikel 2. Reikwijdte**

Met artikel 2 wordt de reikwijdte van de verordening bepaald (uiteraard onverminderd de beperkingen aangaande de keuzevrijheid die voortvloeien uit de Awb en een aantal specifieke wetten, zie daarover verder paragraaf 2.4 van de handleiding). Dit kan door aan te geven over welke beleidsterreinen het bij de subsidieverstreking gaat (eerste lid, variant A). Als het de bedoeling is dat het om alle beleidsterreinen gaat, dan komt variant B van het eerste lid in aanmerking. Gaat het om bijna alle beleidsterreinen, dan komt variant B van het eerste lid in aanmerking. Het ligt bij de varianten A en C voor de hand om aan te sluiten bij de indeling van de programmabegroting. Ook is handig om te zorgen dat alle mogelijkheden die het Europees steunkader biedt onder deze beleidsterreinen kunnen worden gebracht (zie daarvoor o.a. het bij deze ledenbrief gevoegde *schema staatssteun*).

Zie verder de handleiding bij artikel 2.

### **Artikel 5. Subsidieplafond en begrotingsvoorbehoud**

De Model-ASV 2013 kent twee varianten voor de regeling van het vaststellen van subsidieplafonds en het maken van begrotingsvoorbehouden. Bij variant 1 stelt het college de subsidieplafonds vast, bij variant 2 doet de raad dat. In de Model-ASV 2009 was het vaststellen van de subsidieplafonds voorbehouden aan de raad (nu dus variant 2). Uit het oogpunt van verbeterde werkbaarheid en in overeenstemming met de uitgangspunten van het dualisme is een variant 1 toegevoegd. De raad stelt ook dan nog steeds de financiële kaders vast (in de begroting). Binnen die kaders kan het college vervolgens de subsidieplafonds vaststellen. Bijkomend voordeel hiervan is dat ook een eventuele wijziging van de subsidieplafonds relatief snel kan plaatsvinden.

Zie verder de handleiding bij artikel 5.

### **Artikel 6. Aanvraag**

In het tweede lid zijn een tweetal aanvraagvereisten opgenomen die specifiek voor ondernemingen gelden (onder d). Ten eerste wordt een overzicht gevraagd van subsidies, vergoedingen of tegemoetkomingen in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd die al zijn of worden ontvangen voor de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd, ten tweede wordt de onderneming gevraagd een de-minimisverordening te overleggen. Deze aanvraagvereisten zijn aangemerkt als facultatief. Dit is niet direct ingegeven doordat gemeenten er ook in het geheel vanaf zouden kunnen zien, maar doordat het afhankelijk van de specifieke gemeentelijke praktijk meer voor de hand zou kunnen liggen om deze – waar nodig – in subsidieregelingen op te nemen (op grond van artikel 6, vierde lid). Met het oog op het zo laag mogelijk houden van administratieve lasten kan dan per subsidie(regeling) afgewogen worden of en welke van de vereisten in dat specifieke geval een toegevoegde waarde heeft. Bovendien dient opgemerkt te worden dat het zeker niet noodzakelijk is om een de-minimisverklaring al bij de aanvraag te verlangen. Uiteraard is het sowieso alleen nodig als er de-minimissteun verstrekt wordt, maar het kan ook later in het subsidieproces, zolang het gebeurt vóórdat de subsidie verleend wordt. Zie verder de handleiding bij artikel 6.

### **Artikelen 7, 8, en 13 t/m 16. Termijnen**

Bij een aantal bepalingen dient de termijn nog nader ingevuld te worden. Gemeenten zijn in zekere zin vrij om hier eigen keuzes in te maken, wel dienen de termijnen uiteraard 'redelijk' te zijn. Deze keuze zal samenhangen met de interne bedrijfsvoering. Bij de te maken keuzes moet men zich bovendien realiseren dat het voor een deel gaat om termijnen die een hoofdregel vastleggen. De gekozen termijn moet – mede met het oog op wat hierna over de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen wordt gezegd – ruim genoeg zijn voor de meeste gevallen. De termijn hoeft echter ook weer niet zo ruim te zijn dat deze voor alle gevallen hanteerbaar is. Voor die gevallen waarin valt te voorzien dat afwijking van de hoofdregel nodig is kan bij subsidieregeling een afwijkende termijn worden opgenomen. Om enige richting te geven worden op sommige plekken suggesties gedaan. Het gaat om de volgende artikelen:

- Artikel 7 (aanvraagtermijnen (eerste tot en met derde lid), met mogelijkheid tot afwijking (vierde lid));
- Artikel 8 (beslistermijnen (eerste en tweede lid), met mogelijkheid tot afwijking (derde lid));
- Artikel 13 (termijnen voor ambtshalve vaststelling van subsidies tot en met € 5.000 (eerste en tweede lid));
- Artikel 14 (termijn voor aanvraag tot vaststelling van subsidies van meer dan € 5.000 doch ten hoogste € 50.000 (eerste lid));
- Artikel 15 (termijnen voor aanvraag tot vaststelling van subsidies van meer € 50.000 (eerste lid), met mogelijkheid tot afwijking (derde lid));
- Artikel 16 (termijn voor vaststellen subsidie (eerste lid) en termijn van verdaging daarvan (tweede lid)).

Wellicht ten overvloede, sinds de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen bestaat het risico dat bestuursorganen die zich niet aan de (door zichzelf gestelde) termijnen houden met een dwangsom worden geconfronteerd. In gevallen waarin de behandeling van aanvragen (denk aan complexe, omvangrijke subsidies, zoals voor het bouwen van een gebouw en dergelijke) zeker meer tijd zal vergen dan de als hoofdregel gestelde termijnen, ligt het voor de hand in de desbetreffende subsidieregeling een ruimere termijn vast te stellen. In de regel wordt een termijn van acht tot dertien weken redelijk geacht. Als deskundigen of een commissie moet worden geraadpleegd over de kwaliteit van de subsidieaanvragen, wordt deze beslistermijn vaak verlengd. Afhankelijk van de complexiteit van subsidieaanvragen en de daarmee gemoeide gelden en nagestreefde beleidsdoelen kan zelfs een termijn van zes maanden verdedigbaar zijn.

Een ander punt waar rekening mee gehouden dient te worden is de aard van de activiteit die wordt gesubsidieerd. Het kan bijvoorbeeld nodig zijn dat de aanvrager in verband met de voorbereiding ruim tevoren duidelijkheid nodig heeft over het al dan niet verkrijgen van de subsidie.

Zie verder de handleiding bij de desbetreffende artikelen.

### **Artikel 9. Weigerings-, intrekings- en terugvorderingsgronden**

Het artikel is zo vormgegeven dat onder het eerste lid een aantal verplichte weigeringsgronden staan en onder het tweede lid een aantal facultatieve; het college kan daar weigeren. Uiteraard kan er geschoven worden met de verschillende gronden.<sup>2</sup> Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat door het aanmerken van bepaalde extra gronden als verplicht de beslissingsvrijheid onnodig beperkt kan worden.

Naast schuiven met de gronden kunnen aan artikel 9 uiteraard ook nog andere weigerings- en intrekingsgronden worden toegevoegd. Een extra weigeringsgrond zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat de activiteiten niet bijdragen aan de verwezenlijking van gemeentelijk beleid. Dat zou echter alleen in stelling gebracht hoeven te worden bij de aanvraag om een subsidie waarop (nog) geen subsidieregeling van toepassing is. Als er een subsidieregeling is voor het subsidiëren van bepaalde activiteiten, dan blijkt uit dat feit op zichzelf immers al dat die activiteiten bijdragen aan de verwezenlijking van gemeentelijk beleid.

De in dit artikel opgenomen gronden kunnen ook door het college bij subsidieregeling worden aangevuld (er kan dus niet besloten worden dat sommige gronden voor de desbetreffende subsidie juist niet gelden). In de toelichting bij de Model-subsidieregeling (bijlage bij de Model-ASV 2013) worden nog een aantal gronden behandeld. Voordat besloten wordt de gronden in de ASV zelf aan te vullen, wordt aangeraden die passage door te nemen.

Zie verder de handleiding bij artikel 9.

---

<sup>2</sup> De verplichte weigeringsgrond opgenomen in artikel 1, aanhef en onder b, zou bijvoorbeeld ook als facultatieve weigeringsgrond opgenomen kunnen worden. Bepaalde vrijstellingsverordeningen verbieden namelijk – als er een bevel tot terugvordering uitstaat – alleen het verlenen van subsidies onder de betreffende verordening waarop het bevel is gebaseerd; niet het verlenen van subsidies in het algemeen. Door de gekozen formulering van de weigeringsgrond in combinatie met het verplichtende karakter komt het in de ASV dus neer op een – op zichzelf verdedigbare – verbreding van de weigeringsgrond. Door deze toch als facultatief aan te merken – dus door deze op te nemen in het tweede lid – kan in individuele gevallen bepaald worden of tot weigering van de subsidie wordt overgegaan. Uiteraard met uitzondering van subsidies onder een vrijstellingsverordening als daarop een bevel tot terugvordering is gebaseerd; ondanks dat de grond dan aangemerkt is als facultatief zal het college steeds tot weigering over moeten gaan.

## **Handleiding**

De Awb kent in titel 4.2 een uitgebreide regeling voor subsidieverstrekking door bestuursorganen. Deze biedt gemeenten veel vrijheid bij de invulling van hun lokale subsidiebeleid. Omdat er bij gemeenten toch behoefte bleek aan enig houvast is in 2009 de Model-ASV opgesteld. Bij de ontwikkeling daarvan is nadrukkelijk gekeken naar dereguleringsmogelijkheden binnen het subsidieproces. Aangezien ter vermindering van administratieve en bestuurlijke lasten op het gebied van subsidies Rijksbreed een kader is ontwikkeld door het ministerie van Financiën<sup>3</sup> is bij het opstellen naar dit kader gekeken voor aanknopingspunten. De uitgangspunten zijn wat dit betreft met de Model-ASV 2013 gehandhaafd.

### **HOOFDSTUK 1. GRONDSLAG VERORDENING**

#### **1.1 De Hoofdregel**

Overeenkomstig de Awb dient subsidieverstrekking in beginsel gebaseerd te zijn op een wettelijk voorschrift (artikel 4:23, eerste lid, van de Awb). Deze eis komt voort uit de wens van de wetgever dat de rechtszekerheid van de subsidieaanvrager en subsidieontvanger voldoende gewaarborgd wordt. Tevens wordt hiermee een doelmatige besteding van overheidsuitgaven nagestreefd.

Voor gemeenten betekent dit dat de subsidieverstrekking moet zijn gebaseerd op een verordening. Deze verordening moet de essentiële elementen van het proces van subsidieverstrekking bevatten, zoals een omschrijving van de te subsidiëren activiteiten, de bevoegdheid voor het vaststellen van een subsidieplafond en de bijbehorende verdelingsmaatstaf. Daarnaast moet het een grondslag bevatten voor de verplichtingen die het bestuursorgaan aan de subsidieverlening kan verbinden (voor zover die grondslag niet al in de Awb is neergelegd; zie artikel 4:37 van de Awb, dat niet limitatief is).

---

<sup>3</sup> Kader financieel beheer rijkssubsidies, Kamerstukken II 2008/09, 31 865, nr. 5.

## **1.2 Uitzonderingen**

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

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

Deze laatste categorie is voor gemeenten minder van belang en wordt verder buiten beschouwing gelaten.

### *a. Spoedeisende subsidieverstreking*

Overeenkomstig artikel 4:23, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb mag een bestuursorgaan, wanneer er een wettelijk voorschrift in voorbereiding is, vooruitlopend op de totstandkoming hiervan alvast beginnen met het verlenen van de subsidie. Van deze bevoegdheid om zonder grondslag te subsidiëren kan gedurende maximaal één jaar gebruik worden gemaakt. Het doel van deze uitzondering is te voorkomen dat de slagvaardigheid van de overheid bij het inzetten van het subsidie-instrument onnodig wordt belemmerd. Om democratische controle mogelijk te maken geldt er voor deze vorm van subsidie wel een verslagleggingsplicht voor het bestuursorgaan.

### *b. Subsidieverstreking op grond van een begrotingspost*

Artikel 4:23, derde lid, aanhef en onder c, van de Awb bepaalt dat er geen wettelijk voorschrift is vereist als de begroting de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld vermeldt. De vermelding van de subsidieontvanger en het bedrag kan overigens ook in de toelichting bij de begroting worden gedaan.

Subsidieverstreking op grond van een begrotingspost kan bijvoorbeeld handig zijn bij subsidies die, veelal structureel, slechts aan één of enkele subsidieontvangers worden verstrekt. Door in de begroting of de toelichting de subsidieontvanger en het bedrag te vermelden, is publieke controle mogelijk en kan een wettelijke regeling achterwege blijven. Een nadeel van deze vorm is dat als er andere partijen voor dezelfde activiteiten subsidie vragen, een weigering lastig te motiveren is. Deze vorm van subsidiëren is daarom alleen aan te bevelen als het uitgesloten is dat anderen dan de al bekende instelling de activiteit gaan verrichten. Denk aan openbare zwembaden, bibliotheken en dergelijke. Voor activiteiten waar dat wel denkbaar is (bijvoorbeeld kinderopvang) is het beter een verordening vast te stellen.

### *c. Incidentele subsidieverstreking*

In artikel 4:23, derde lid, aanhef en onder d, van de Awb is neergelegd dat in incidentele gevallen kan worden afgeweken van de hoofdregel. Een incidentele subsidie is een subsidie die in beginsel eenmalig wordt toegekend, in elk geval niet structureel. Voorbeelden: een Koningsdagconcert of zakloopwedstrijd ter gelegenheid van de troonswisseling, of verdubbeling van de opbrengst van een collecte voor de slachtoffers van een ramp die in de gemeente veel indruk heeft gemaakt. Subsidie voor een activiteit die een permanent of repetitief karakter heeft (elk jaar, elke twee jaar bijvoorbeeld), is niet incidenteel als het in de rede ligt ook in de toekomst te blijven subsidiëren.

Maar één of twee keer subsidiëren in afwachting van de beslissing over de vraag of er een subsidieregeling zal worden getroffen, wordt ook wel als incidenteel behandeld. Daarop is dan onderdeel a van artikel 4:23, derde lid, van de Awb van toepassing (zie hiervoor); onderdeel d van hetzelfde artikellid laat daarvoor uitdrukkelijk ruimte door middel van de zinsnede “mits de subsidie voor ten hoogste vier jaren wordt verstrekt”.

### **1.3 De ASV en de uitwerking daarvan in subsidieregelingen**

Zoals in paragraaf 1.1 vermeldt moet een subsidieverordening de essentiële elementen van het subsidieproces bevatten. In elk geval is een verplicht onderdeel de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt. Een ASV bevat die niet. Een uitwerking in afzonderlijke subsidieverordeningen is dus noodzakelijk. In artikel 3 krijgt het college de bevoegdheid gedelegeerd om verordeningen vast te stellen waarin de activiteiten en de doelgroepen worden vastgelegd. Deze regels noemen we in de Model-ASV 2013 en in het hierna volgende *subsidieregelingen*. De door het college vastgestelde subsidieregelingen zijn algemeen verbindende voorschriften (hierna: avv) en dienen net als ieder andere avv bekend gemaakt te worden én opgenomen te worden in de Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving. Hoewel de term 'verordening' vaak wordt gereserveerd voor avv's die door de raad zijn vastgesteld, is het niet zo dat alleen de raad verordeningen kan vaststellen (zie artikel 147, eerste lid, van de Gemeentewet).

Ter bevordering van de duidelijkheid, eenvoud en onderlinge afstemming van regelingen adviseert de VNG de gemeenten zo veel mogelijk gebruik te maken van de Model-ASV 2013 en een uniforme benaming en de eveneens door de VNG opgestelde Model-subsidieregeling (zie bijlage) te gebruiken. Het gebruik van beleidsregels dient zoveel mogelijk te worden vermeden. Beleidsregels vullen in hoe er toepassing wordt gegeven aan een bestaande bevoegdheid van het bestuursorgaan (artikel 4:81, eerste lid, van de Awb). Beleidsregels binden alleen het bestuursorgaan zelf en werken niet extern. Met beleidsregels kunnen niet rechtstreeks verplichtingen aan burgers worden opgelegd.<sup>4</sup> In ieder geval kunnen zaken als termijnen en subsidieverplichtingen niet worden geregeld via een beleidsregel.<sup>5</sup> Het is wel mogelijk om een omschrijving van regels die een uitleg geven aan bepalingen uit de ASV en subsidieregelingen, zoals de afweging van belangen of de vaststelling van feiten, op te stellen in de vorm van beleidsregels. Bijvoorbeeld op welke wijze het begrip 'jubileumbijdrage' bij verschillende verenigingen moet worden geïnterpreteerd. Zodra het echter gaat om normstelling dient de norm te worden verwerkt in de artikelen van een verordening.<sup>6</sup>

### **1.4 Per boekjaar, per kalenderjaar of anderszins**

In de Model-ASV 2013 is een onderscheid gemaakt om verschillende (standaard)beslistermijnen te kunnen vastleggen per subsidiesoort. Er is zodoende onderscheid gemaakt tussen subsidies die per boekjaar of kalenderjaar worden verstrekt enerzijds en subsidies die voor een bepaalde activiteit worden verstrekt.

---

<sup>4</sup> ABRvS 1 februari 2006, AB 2006/152.

<sup>5</sup> ABRvS 28 februari 2000, Amsterdam, JB 2000 nr. 14.

<sup>6</sup> CRvB 17 december 2008, Zwolle, LJN BH1081.

## **HOOFDSTUK 2. HET SUBSIDIEBEGRIIP**

### **2.1 Algemeen**

Subsidie is een materieel begrip en wordt omschreven in artikel 4:21, eerste lid, van de Awb. Voldoet een geldverstrekking aan de daar genoemde voorwaarden, dan is het een subsidie (zie paragraaf 2.2). In de praktijk kan het voorkomen, dat er afwijkende termen worden gebruikt, zoals bijdrage, uitkering of vergoeding, terwijl het in feite een subsidie betreft. De gekozen benaming is voor de toepasselijkheid van de subsidietitel niet van belang, deze is gewoon van toepassing als aan de daarin gestelde voorwaarden is voldaan. In de praktijk wordt eveneens een verscheidenheid van 'soorten' subsidie benoemd. Exploitatiesubsidie, structurele subsidie, waarderingssubsidie, projectsubsidie, incidentele subsidie, productsubsidie, instellingssubsidie, budgetsubsidie: de juridische betekenis van dergelijke benamingen is echter beperkt. Zoals uit het voorgaande blijkt, is het begrip subsidie uit de Awb immers een materieel begrip: het is afhankelijk van de feitelijke situatie en niet van de benaming of de financiële verstrekking voldoet aan het subsidiebegrp, zoals omschreven in artikel 4:21 van de Awb.

Hoewel de Awb slechts als basisregeling fungeert en veel beleidsvrijheid biedt aan de opstellers van bijzondere subsidieregelingen en subsidiebeschikkingen, is het de vraag of een veelvoud aan benamingen de praktijk ten goede komt.

### **2.2 Kenmerken subsidie**

Er is sprake van een subsidie als het gaat om geldverstrekkingen die aan de volgende kenmerken voldoen (zie artikel 4:21, eerste lid, van de Awb):

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

#### *a. Een aanspraak op financiële middelen*

Het woord 'aanspraak' geeft aan dat het niet de daadwerkelijke overhandiging van het geld hoeft te betreffen, maar dat een aanspraak daarop voldoende is. Deze aanspraak is rechtens afdwingbaar. Van belang is niet de daadwerkelijke beschikbaarstelling, maar het besluit van het bestuursorgaan dat de voorgenomen activiteiten worden gesubsidieerd.

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

Het leveren van goederen of diensten door de gemeente om niet of onder de kostprijs valt niet onder het subsidiebegrp van de Awb. Dit betekent dat de zogenaamde 'subsidies' in natura (de niet-financiële verstrekkingen), zoals het beschikbaar stellen van gemeentelijke accommodaties voor sportbeoefening of het heffen van een toegangsprijs voor een gemeentelijk museum, die de kosten niet dekt, niet aan de begripsomschrijving voldoen en dus geen subsidie zijn.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Het verstrekken van goederen en diensten kan wel de verwerkelijking van een overheidstaak betreffen en niet louter een economische transactie. Hoewel er dus bij subsidie in natura geen sprake is van subsidie in

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

*Wel:* Kredietverlening door de gemeente zal in de regel gebeuren als de commerciële banken niet of onvoldoende in de behoefte van hun cliënten willen of kunnen voorzien. In de praktijk wordt een dergelijke kredietverlening uitgevoerd door de Gemeentelijke Kredietbank (hierna: GKB).<sup>8</sup> De GKB verschaft in een dergelijke situatie aangepaste, niet-commerciële kredietvormen, die uitsluitend gericht zijn op door de subsidieontvanger te ondernemen activiteiten, zoals schuldsanering. In dat geval is er sprake van een subsidieverhouding.

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

*Niet:* Deelneming in het aandelenkapitaal van een vennootschap wordt geacht niet te zijn gericht op bepaalde activiteiten van de onderneming. Het aandelenkapitaal is immers gericht op alle huidige en toekomstige activiteiten van de vennootschap.

*b. Verstrekt door een bestuursorgaan*

Slechts wanneer de financiële middelen worden verstrekt door een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 van de Awb kan er sprake zijn van een subsidie. De meeste subsidies worden door de 'reguliere' bestuursorganen verstrekt (zogenaamde a-organen, artikel 1:1, eerste lid, onder a, van de Awb). Het is echter van belang om in ogenschouw te nemen, dat ook particuliere fondsen en instellingen die op grond van een wettelijk voorschrift zijn belast met het geven van subsidies ten laste van openbare middelen een bestuursorgaan zijn (zogenaamde b-organen, artikel 1:1, eerste lid, onder b, van de Awb).

---

de zin van de Awb, betekent dit niet automatisch dat het besluit over de verstrekking ervan niet als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb kan worden aangemerkt. Bijvoorbeeld, indien een gemeente eerst de sportverenigingen rechtstreeks subsidieert en dit wijzigt in een overeenkomst met de sportaccommodatie, waardoor de sportverenigingen geen huur meer hoeven te betalen.

<sup>8</sup> De GKB (ook wel Volkskredietbank of Stadsbank genoemd) is een sociale bank die veelal op initiatief van één of meerder gemeenten is opgericht. De taak van deze bank is aan diegenen, die niet tegen de gebruikelijke voorwaarden bij de commerciële kredietverstrekkers geld kunnen lenen, een krediet te verstrekken.

*c. Met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager*

Een subsidie wordt altijd verstrekt met een bepaald doel, voor bepaalde activiteiten. De wetgever heeft bepaald dat er sprake moet zijn van bepaalde, duidelijk omschreven activiteiten van de subsidieontvanger. De bestedingsrichting van de middelen moet dus duidelijk zijn.

Om deze reden vallen bijvoorbeeld sociale uitkeringen niet onder de noemer 'subsidie'. Het verschaffen van financiële middelen om te voorzien in de kosten van het bestaan gebeurt niet met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager.

Ook schadevergoedingen verstrekt door de overheid vallen buiten het subsidiebegrip. Een schadevergoeding wordt immers niet verleend met het oog op bepaalde activiteiten van de subsidieontvanger, maar ter compensatie van schade, veroorzaakt door handelen van de overheid zelf. Het staat de subsidieontvanger vrij te bepalen waaraan hij het geld besteedt. Ook de algemene uitkeringen aan gemeenten en provincies uit het Gemeente- en Provinciefonds worden gekenmerkt door een bepaalde bestedingsvrijheid en vallen dus ook buiten de subsidiedefinitie.

De activiteiten die voor subsidie in aanmerking komen kunnen op verschillende manieren aangeduid worden. Het begrip activiteiten is namelijk erg breed; bestuursorganen hebben veel beleidsvrijheid bij de keus wat zij willen subsidiëren. Een activiteit kan dus concreet worden omschreven, bijvoorbeeld: het installeren van een zonnepaneel, het organiseren van een tentoonstelling, het geven van cursussen voor een bepaalde doelgroep. Maar een activiteit kan ook worden aangeduid in termen van het doel dat daarmee behaald moet worden, bijvoorbeeld: activiteiten die gericht zijn op een grotere participatie van jongeren aan de te subsidiëren activiteiten. Overigens kan de te subsidiëren activiteit ook bestaan uit het nalaten van bepaalde handelingen, bijvoorbeeld het niet maaien tijdens het broedseizoen.

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

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

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

Met de zinsnede "anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of

diensten”, had de wetgever de bedoeling de subsidie te onderscheiden van het begrip ‘opdracht’. Uit de definitie van artikel 4:21 van de Awb volgt dat als er sprake is van een betaling voor een opdracht (een financiële tegenprestatie), deze betaling dan niet kan worden aangemerkt als een subsidieverstreking of omgekeerd. Oftewel: opdracht en subsidie sluiten elkaar uit. Toch blijkt dit onderscheid in de praktijk niet altijd even scherp te maken. Of er sprake is van subsidie of opdracht zal per geval moeten worden beoordeeld. Uit de memorie van toelichting<sup>9</sup> (MvT) blijkt dat daarbij de volgende factoren aanknopingspunten bieden:

1. De omvang van de financiële verstrekking in relatie tot de kostprijs. Als de betaling minder is dan de kostprijs, zal er sprake zijn van subsidie.
2. De initiatiefnemer. Bij subsidierelaties ligt het initiatief meestal bij de subsidieontvanger. Subsidies worden immers in beginsel op aanvraag verstrekt.
3. De aanwezigheid van eventuele markttransacties tussen de subsidieontvanger en derden. Bij de bekostiging van activiteiten waardoor producten of diensten aan derden worden geleverd is er sprake van subsidie.

Maar ook na het nalopen van deze drie factoren kan het zijn dat er geen duidelijkheid is of het om subsidie of een opdracht gaat.<sup>10</sup>

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

Het is van belang te beseffen dat de feitelijke situatie bepalend is of iets wordt aangemerkt als een

---

<sup>9</sup> Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 33 e.v.

<sup>10</sup> Meer informatie vindt u in B.S. ten Kate & T.A.M. van den Ende, ‘Subsidie of opdracht? Het moeizame onderscheid tussen de publiekrechtelijke subsidie en de privaatrechtelijke opdracht’, Gst. 2006, 7261, blz. 583-591. Zie verder ook de VNG-Handreiking ‘Overheidsopdracht en subsidie’, die eind maart 2013 is verschenen. Deze gaat over het begrip “overheidsopdracht” in Europeesrechtelijke zin. Het is heel goed mogelijk dat een betaling zowel een overheidsopdracht in Europeesrechtelijke zin is als een subsidie naar nationaal recht.

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

### **2.3 Subsidie en Europese staatssteunregels**

Staatssteun is in principe verboden (artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU)). Er is sprake van staatssteun als financiële steun aan een onderneming (subsidies, garanties, leningen, korting op de grondprijs, etc.) voldoet aan de hierna volgende criteria uit het staatssteunverbod (zie tevens punt 1 van het bij deze ledenbrief gevoegde *schema staatssteun*):

- Er is sprake van staats- (dat wil zeggen: overheids-) middelen die aan een onderneming worden verleend. Een onderneming is een entiteit die economische activiteiten verricht. Eenheden die uitsluitend een typische overheidstaak zonder economisch karakter verrichten (activiteiten van puur sociale aard of het uitoefenen van overheidsgezag), zijn geen ondernemingen. Steun aan burgers houdt geen staatssteun in, *mits* de steun niet indirect alsnog bij een onderneming terechtkomt;
- De steun geeft de onderneming een economisch voordeel dat niet via de normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit);
- De steun is selectief: deze geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector of regio; en
- De steun vervalst de mededinging (in potentie) en leidt of dreigt te leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in Europa.

Deze criteria zijn cumulatief. Als niet aan alle punten wordt voldaan, is er geen sprake van staatssteun. Vooral het laatste criterium is echter lastig te bepalen; het Kenniscentrum Europa decentraal kan u hierbij helpen.

**Let op!** Staatssteunregels zijn ook van toepassing op subsidies waarvoor geen wettelijke grondslag nodig is (zoals incidentele subsidies en subsidies op basis van een begrotingspost). Zie verder ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.

Als sprake is van staatssteun, maar een gemeente toch bepaalde activiteiten door middel van

subsidie wil bevorderen omdat die goed aansluiten bij het beleid, is het vaak mogelijk om steun te verstrekken op basis van een vrijstelling. Als een vrijstelling niet mogelijk is, kan goedkeuring van de Europese Commissie worden verkregen via een formele melding. Regels hiervoor zijn uitgewerkt in het VWEU, vrijstellingsverordeningen, kaderregelingen, richtsnoeren en mededelingen. Kortweg kan hierover opgemerkt worden:

- Steun die past onder de de-minimisverordening wordt niet beschouwd als staatssteun. Zie verder punt 2 van het bij deze ledenbrief gevoegde *schema staatssteun*.
- Veelgebruikte andere vrijstellingen zijn de algemene groepsvrijstellingsverordening (hierna: AGVV), de MKB-landbouwwijziging en de vrijstelling voor diensten van algemeen economisch Belang. Zie verder punt 2 van het bij deze ledenbrief gevoegde *schema staatssteun*.
- Valt de subsidie niet binnen de reikwijdte van één van de vrijstellingen voor staatssteun, maar voldoet deze wel aan een nationaal kader van goedgekeurde steun, dan is de staatsteun toegestaan. Voorbeelden van dergelijke kaders zijn de Omnibus decentraal Regeling voor Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie (hierna: OO&I) en de nationale monumentenregeling. Zie verder punt 3 van het bij deze ledenbrief gevoegde *schema staatssteun*.
- Valt de subsidie niet binnen de reikwijdte van één van de vrijstellingen voor staatssteun of een nationaal kader, dan is hiervoor eerst goedkeuring van de Europese Commissie nodig. Goedkeuring kan worden verkregen als de steun past onder een kaderregeling of richtsnoer. Voorbeelden zijn de Richtsnoeren voor milieusteun en de Kaderregeling voor OO&I. Zie verder punt 4 van het bij deze ledenbrief gevoegde *schema staatssteun*.
- Als de steun daar niet onder past, kan de Europese Commissie goedkeuring verlenen op basis van de uitzonderingen op het verbod uit artikel 107, tweede en derde lid, van het VWEU (o.a. steun voor cultuur). Zie verder punt 5 van het bij deze ledenbrief gevoegde *schema staatssteun*.

Essentieel in dit verband is de zogenaamde stand-still-bepaling van artikel 108, derde lid,

van het VWEU: de voorgenomen steun mag niet tot uitvoering worden gebracht voordat de Europese Commissie deze heeft goedgekeurd. Doet de gemeente dit toch dan kan de Europese Commissie (als zij op basis van de haar door betrokkenen ter beschikking gestelde gegevens heeft vastgesteld dat – en waarom – de steun in strijd met artikel 107 van het VWEU en onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt is), in een beschikking tot de lidstaat terugvordering van verleende staatssteun gelasten, zelfs als dit tot faillissement van de begunstigde onderneming kan leiden. De lidstaat en, indien rechtstreeks en individueel geraakt, de gemeente en de begunstigde onderneming, kunnen tegen de beschikking van de Europese Commissie beroep instellen bij het Gerecht van Eerste Aanleg.

- De lidstaat dient de terugvorderingsplicht op basis van nationaal(-rechtelijke) procedureregels) door te spelen naar de gemeente die steun verleende. Terugvordering van de staatssteun kan ook, los van wat de Europese Commissie doet, door de concurrent (van de door de steunmaatregel begunstigde onderneming) worden gevorderd in een procedure voor de nationale rechter tegen de gemeente. Bij de toepassing van de stand-still-bepaling kan de nationale rechter desgevorderd bovendien schadevergoeding toekennen aan particulieren (zoals genoemde concurrent) die door de onrechtmatige staatssteun in hun belangen zijn geschaad.

**Let op!** Sinds mei 2012 is de Europese Commissie bezig met de herziening van de staatssteunregels. De regels moeten beter aansluiten bij de EU2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei en ze moeten simpeler en effectiever worden en meer gericht zijn op de zaken die de grootste invloed hebben op de interne markt. Momenteel werkt de Europese Commissie onder andere aan de herziening van de de-minimisverordening, de AGVV en diverse richtsnoeren en kaderrichtlijnen. Het is de bedoeling dat de gewijzigde staatssteunregels in 2014 in werking treden. Naar aanleiding van deze wijzigingen zou het nodig kunnen zijn om aanpassingen door te voeren in de ASV aan te passen. Via de Europese Ster<sup>11</sup> en de website van het Kenniscentrum Europa decentraal kunt u op de hoogte blijven van wijzigingen in de staatssteunregels.

Voor meer informatie over de staatssteunregels wordt verwezen naar het bij deze ledenbrief gevoegde *schema staatssteun*. Bovendien kunnen gemeenten terecht bij het Kenniscentrum Europa decentraal ([www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl), [info@europadecentraal.nl](mailto:info@europadecentraal.nl) of 070 338 1090).

## **2.4 Uitgezonderde en aangewezen beleidsterreinen en onderwerpen**

<sup>11</sup> <http://www.europadecentraal.nl/nieuws/nieuwsbrief/>

Waar het eerste lid van artikel 4:21 van de Awb een omschrijving geeft van het begrip 'subsidie', wordt in het tweede tot en met het vierde lid aangegeven welke beleidsterreinen en onderwerpen zijn uitgezonderd van de subsidietitel van de Awb en welke juist worden aangewezen. Daarnaast kunnen specifieke wetten ook bepalen of de subsidietitel wel of niet van toepassing is.

*Uitgezonderd: fiscale faciliteiten*

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

*Uitgezonderd: uitkeringen aan doelgroepen*

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

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

*Aangewezen: bekostiging van het onderwijs en onderzoek*

Het vierde lid van artikel 4:21 van de Awb geeft aan dat de subsidietitel van de Awb van overeenkomstige toepassing is op de bekostiging van het onderwijs en onderzoek. Het begrip 'bekostiging' bevat de reguliere geldstromen voor de instandhouding van de onderscheiden onderwijssoorten, oftewel: de verzuiling, aldus MvT.<sup>12</sup> De MvT geeft aan dat in verband met de eigen aard van de onderwijswetgeving, die samenhangt met de regeling van artikel 23 van de Grondwet (vrijheid van onderwijs), het vierde lid van artikel 4:21 van de Awb bepaalt dat de subsidietitel niet rechtstreeks, maar van overeenkomstige toepassing is op de bekostiging van het onderwijs en onderzoek. Volgens de MvT wordt op deze manier zoveel mogelijk recht gedaan aan enerzijds de bijzondere constitutionele positie van het onderwijs en anderzijds aan de doelstelling van de Awb om de bestuurlijke wetgeving zoveel mogelijk te harmoniseren.

### **HOOFDSTUK 3. VERMINDERING VAN ADMINISTRatieve EN BESTUURLIJKE LASTEN**

#### **3.1 Het verminderen van de aanvraagvereisten**

---

<sup>12</sup> Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 33 e.v.

Om in aanmerking te komen voor subsidie moet er in de eerste plaats een aanvraag worden ingediend. En veel belangrijker: bij deze aanvraag moet in veel gevallen een grote hoeveelheid begeleidende stukken worden gevoegd. Welke staat veelal vermeld op het aanvraagformulier (zie met betrekking tot het aanvraagformulier ook artikel 4:4 van de Awb). In de praktijk maken veel (vrijwilligers)organisaties, die niet altijd beschikken over deskundige kennis, gebruik van gemeentelijke subsidies. Daarnaast worden regelmatig stukken opgevraagd die niet relevant zijn voor de beoordeling van de aanvraag. In een aantal gevallen staan de administratieve lasten daardoor niet in verhouding tot het aangevraagde subsidiebedrag.

Het college kan zelf manieren vaststellen om de administratieve en bestuurlijke lasten samenhangend met subsidies terug te brengen. Te denken valt aan samenwerking met andere bestuursorganen waar de aanvrager ook een aanvraag voor subsidie heeft gedaan. Het ligt in de rede om bij de behandeling van de aanvragen, voor wat betreft de te verstrekken gegevens, aan te sluiten bij de procedure van dat bestuursorgaan aan wie de belangrijkste of grootste subsidie is gevraagd. Daarnaast kan bijvoorbeeld worden afgezien van het opvragen van een kopie inschrijfbewijs Kamer van Koophandel of een kopie van de statuten. De gemeente kan deze zelf opvragen uit de online database van de Kamer van Koophandel.

Als het college subsidie verstrekt voor activiteiten die mede door andere bestuursorganen worden gesubsidieerd, kan het college afwijken van de bij of krachtens de ASV aan de subsidie te verbinden verplichtingen, voor zover dit wenselijk is met het oog op een goede afstemming met verplichtingen die de andere bestuursorganen opleggen, en voor zover daardoor het belang met het oog waarop die verplichtingen zouden moeten worden opgelegd, niet onevenredig wordt geschaad.

Een andere vorm van vereenvoudiging kan gevonden worden door de gegevens die bij de eerste subsidieaanvraag van een aanvrager worden gevraagd ook te gebruiken bij een volgende subsidieaanvraag of bij een verlenging van de subsidieverlening van de aanvrager. Dit kan ook zo gebeuren bij de verantwoording van de verstrekte subsidies. Bijvoorbeeld, als de instelling verschillende subsidiestromen vanuit de gemeente ontvangt en/of met meerdere subsidieverstrekkers te maken heeft, kan wellicht gewerkt worden met één verantwoordingsdocument voor alle verantwoordingsverplichtingen gezamenlijk, voorzien van één controleverklaring, opgesteld door een onafhankelijk accountant.

### **3.2 Verantwoording en financieel beheer van subsidies**

Naast het terugdringen van indieningvereisten is het ook mogelijk de administratieve en

bestuurlijke lasten te verminderen door een aanpassing van de verantwoordingswijze van de subsidies en een aangepast financieel beheer van het subsidieproces.

Elementen uit het eerder genoemde Rijksbrede subsidiekader kunnen in aangepaste vorm worden toegepast op het gemeentelijke subsidieproces en de gemeentelijke organisatie. Het uiteindelijke doel is dat de gemeentelijke procedures, daar waar mogelijk, aansluiten bij die op rijksniveau, zodat het zowel voor de burger als voor de verschillende overheden duidelijker en eenvoudiger wordt.

#### *Standaardberekeningswijzen en eenduidige definities voor kostenbegrippen*

Een subsidiebedrag kan op verschillende manieren worden bepaald. Er kan een vast bedrag per prestatie of activiteit worden gegeven, maar de subsidie kan ook bestaan uit een bijdrage in de kosten van de subsidiabele activiteiten. Zo komt het voor dat wordt uitgegaan van uurtarieven. Een uurtarief kan echter op verschillende wijzen worden berekend. Dit brengt hoge lasten met zich mee. Vooral de verschillende uitgangspunten en definities per subsidie ten aanzien van de subsidiabele kosten (bijvoorbeeld overheadkosten) leggen een grote (lasten)druk op de administratieve systemen van subsidieontvangers. In reactie op deze problematiek worden drie standaardberekeningsmethoden geïntroduceerd (zie verder de toelichting bij artikel 17).

#### *Verantwoordingsplicht*

In de Model-ASV 2013 is ervoor gekozen om de omvang van de verantwoordingsverplichting te koppelen aan de hoogte van het subsidiebedrag (zie verder de toelichting bij de artikelen 13 tot en met 15).

Bij de verstrekking van kleine subsidies aan bijvoorbeeld toneelverenigingen, muziekkorpsen of ouderenbonden lopen gemeenten slechts een beperkt financieel risico. Het subsidiebedrag is vaak niet zo hoog, terwijl de administratieve en bestuurlijke lasten naar verhouding vaak wel hoog zijn.

Een andere wijze om de administratieve lasten te verminderen, is om subsidie voor langere tijd te verlenen; zo hoeft de aanvrager niet jaarlijks een aanvraag in te dienen. Daarnaast levert het de ambtenaar tijd en geld op, doordat hij niet iedere keer opnieuw de aanvragen moet beoordelen. In de beschikking tot verlening kan worden aangegeven aan welke tussentijdse verantwoordingseisen moet worden voldaan. Als een subsidie voor meer jaren wordt verstrekt ligt het voor de hand dat er tussentijds verantwoording wordt afgelegd. Het college kan bepalen welke gegevens het in een tussentijdse rapportage verlangt. Het ligt voor de hand om hier aan te sluiten bij de principes zoals die zijn opgesteld voor de eindverantwoording in het algemeen en nooit meer te vragen dan strikt noodzakelijk. Ook kan veel voordeel worden behaald door het instellen van een automatisch bevoorschottingsregime in plaats van de subsidieontvanger slechts een voorschot op aanvraag te verlenen.

In de Model-ASV 2013 is ervoor gekozen dat de steekproefsgewijze controle zich richt op het aantonen dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend zijn verricht en dat is voldaan

aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen. Hiertoe hoeft niet een gedetailleerd overzicht van inkomsten en uitgaven te worden bewaard, maar kan worden volstaan met het bewaren van een bewijs dat de activiteit heeft plaatsgevonden. Dat kan ook een foto van of een krantenartikel over bijvoorbeeld een gesubsidieerde bijeenkomst zijn.

Nog een mogelijkheid om te kijken naar vereenvoudiging is kritisch te kijken naar de vereisten die worden gesteld aan subsidies die per kalenderjaar of per boekjaar worden verstrekt. In de Model-ASV 2013 is bijvoorbeeld, juist wegens de hoge regeldruk, afgezien van de mogelijkheid om afdeling 4.2.8 van de Awb van toepassing te verklaren op dergelijke subsidies. Het staat de raad vrij om daar wel voor te kiezen als dat voordelen heeft.

Het verdient aanbeveling om de per (boek)jaar verstrekte subsidies voor een periode van ten hoogste vier jaren te verstrekken. Na het verstrijken van die periode kan uiteraard opnieuw worden besloten een jaarlijkse subsidie te verstrekken. Voor de periode van vier jaar is gekozen, omdat deze termijn aansluit bij de zittingstermijn van de raad (hoewel die termijnen uiteraard niet gelijk hoeven te lopen) én het een goede termijn lijkt om te bezien of eerder vastgestelde beleidsdoelen nog gelden en, zo ja, of die met de verstrekte subsidies worden gediend. Als deze subsidie voor langer dan drie jaar aan een instelling wordt verstrekt voor de uitvoering van dezelfde activiteit(en), ontstaat er een subsidierelatie zoals beschreven in artikel 4:51 van de Awb en dient bij weigering van de subsidie voor een nieuw tijdvak een redelijke termijn in acht te worden genomen.

#### *Sanctiebeleid*

In de Model-ASV 2013 zijn geen bepalingen opgenomen over de werkwijze en procedures als subsidieontvangers zich niet houden aan de procedures en verplichtingen. De Awb geeft hiervoor voldoende handvaten. Bijvoorbeeld, als aanvragen niet tijdig of onvolledig worden ingediend, dient de subsidieontvanger een termijn gegund te worden waarbinnen de aanvraag kan worden aangevuld (artikel 4:5 van de Awb). Voldoet de aanvrager daar niet aan binnen de termijn, dan kan de gemeente de aanvraag buiten behandeling laten. Dat betekent dat de gemeente niet op de inhoudelijke merites van de aanvraag hoeft in te gaan. Of, als de aanvrager niet voldoet aan zijn verplichtingen kan de gemeente op grond van de artikelen 4:46 tot en met 4:50 van de Awb de subsidieverlening intrekken of wijzigen. Bij de te maken afweging zijn de ernst van de tekortkoming en de gevolgen van de verlaging voor de subsidieontvanger van belang.

#### **HOOFDSTUK 4. ARTIKELSGEWIJS**

Alleen die bepalingen die – eventueel in aanvulling op de vorige drie hoofdstukken en de

implementatiehandleiding – verdere toelichtingen behoeven, worden hier verder behandeld.

### **Artikel 1. Begripsbepalingen**

In dit artikel is een aantal definities opgenomen. Deze gelden niet alleen voor de (Model-)ASV, maar ook voor de hierop te baseren subsidieregelingen. Deze definities zullen dus niet nogmaals in de verschillende regelingen opgenomen hoeven te worden (wel kan het soms nodig zijn om daarin aanvullend enkele begripsbepalingen op te nemen). Er is aangesloten bij de relevante Europees rechtelijke bepalingen.

### **Artikel 2. Reikwijdte**

Met het eerste lid krijgt het college de bevoegdheid gedelegeerd om te besluiten over het verstrekken van subsidies waarop de ASV van toepassing is. Aangezien het gaat om de bevoegdheid te besluiten over het 'verstrekken' van subsidies, in plaats van 'verlenen' van subsidies, omvat de delegatie de bevoegdheid om te besluiten over het gehele subsidieproces, dus ook het voorschot geven, lager vaststellen, terugvorderen en dergelijke. Het college neemt daarbij de gemeentebegroting en subsidieplafonds (artikel 4:25, tweede lid, van de Awb) in acht. Ook de bevoegdheid om subsidies te verlenen onder voorwaarde zoals bedoeld in de artikelen 4:33 en 4:34 van de Awb valt hier onder.

De toevoeging 'met uitzondering van subsidies waarvoor bij afzonderlijke verordening een uitputtende regeling is getroffen' dient om subsidieregelingen waarin bewust een uitputtende, van de ASV afwijkende regeling is getroffen, van de werking van de ASV uitzonderen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een regeling voor financiële vergoedingen aan raadsfracties<sup>13</sup>.

Ten aanzien van subsidies waarvoor overeenkomstig artikel 4:23, derde lid, van de Awb geen wettelijke grondslag nodig is (zoals bijvoorbeeld incidentele subsidies) is een ASV in beginsel niet van toepassing. Dit tweede lid geeft het college echter de bevoegdheid om de ASV (deels) van toepassing te verklaren als daartoe aanleiding bestaat.

Zie ook de implementatiehandleiding.

### **Artikel 3. Subsidieregelingen**

Zoals eerder vermeld zal een ASV uitgewerkt moeten worden in subsidieregelingen. Immers, om

---

<sup>13</sup> Een financiële vergoeding aan een fractie valt binnen de definitie van subsidie van artikel 4:21, eerste lid, van de Awb: de fractie krijgt van een bestuursorgaan geld om bepaalde activiteiten te kunnen verrichten en het zijn geen diensten die voor de gemeente worden verricht. De manier waarop deze subsidie wordt toegekend is veelal reeds geregeld in een andere verordening (die voor de ambtelijke ondersteuning en fractievergoeding).

als wettelijke grondslag te kunnen dienen moeten in een subsidieverordening ten minste de te subsidiëren activiteiten staan vermeld. Deze uitwerking kan plaatsvinden in de per subsidie vast te stellen subsidieregeling. Die verscheidenheid onderbrengen in een ASV is mogelijk, maar komt de overzichtelijkheid niet ten goede. Daarbij komt dat beleidsdoelen en prioriteiten veranderen en dat dit, naar aangenomen mag worden, in een hoger tempo gebeurt dan dat een ASV aan wijziging toe is.

In andere artikelen van ASV worden andere bevoegdheden gedelegeerd die betrekking hebben op de inhoud van de subsidieregeling: het afwijken van termijnen, het verbinden van bepaalde verplichtingen aan de subsidie, de wijze van verdelen van het subsidieplafond.

**Let op!** Om een subsidieregeling binnen het bereik van een Europees steunkader te brengen dient deze daartoe op maat gesneden te worden. Daarbij dient onder andere gekeken te worden naar welke activiteiten voor subsidie in aanmerking komen, welke kosten voor vergoeding in aanmerking komen en hoe hoog het steunpercentage maximaal mag zijn. Zie verder paragraaf 2.3, het bij deze ledenbrief gevoegde *schema staatssteun* en de Model-subsidieregeling met bijbehorende toelichting.

#### **Artikel 4. Europees steunkader**

Om subsidies onder een Europees steunkader te brengen moet de subsidie op het toepasselijke steunkader worden toegesneden. Daarbij kan het nodig zijn dat er afgeweken wordt van de ASV, of dat deze aangevuld wordt. Het eerste lid maakt het college daartoe bevoegd; de ASV schrijft wel voor dat dit *bij subsidieregeling* gebeurt.

Staatssteunregels gelden ook voor subsidies waarvoor geen wettelijke grondslag nodig is (zoals incidentele subsidies en subsidies op basis van een begrotingspost). De ASV is op dergelijke subsidies echter niet van toepassing, tenzij het college besluit de ASV (deels) wel van toepassing te verklaren. Voor zover het toesnijden van dergelijke subsidies op een toepasselijk Europees steunkader een andere regeling behoeft dan in de ASV is opgenomen, zal de ASV niet van toepassing verklaard worden. Daarmee is het niet nodig om expliciet te regelen dat er bij dergelijke subsidies van de ASV afgeweken kan worden.

In verband met de eis van de Europese Commissie dat in subsidieregelingen en -beschikkingen die gebruik maken van het Europees steunkader, het toepasselijke kader expliciet wordt vermeld (onder verwijzing naar de vindplaats in het *Publicatieblad van de EU*) zijn het tweede en derde lid opgenomen.<sup>14</sup>

Als sprake is van steun die valt onder een Europees steunkader, kunnen uiteraard alleen de activiteiten, doelstellingen, resultaten en kosten voor subsidie in aanmerking komen voor zover die

---

<sup>14</sup> Deze vereisten gelden niet onverkort bij de-minimissteun, omdat het echter voor de uitvoeringspraktijk eenvoudiger oogt om ook daar eenzelfde lijn te volgen is er voor gekozen deze vereisten ook daar toe te passen.

voldoen aan de eisen en voorwaarden van het betreffende steunkader (lid 4). Net goed als dat bij subsidies waarop de de-minimisverordening van toepassing is, ondernemingen alleen in aanmerking komen voor subsidies die voldoen aan de voorwaarden van de de-minimisverordening (lid 5). Hiermee zal zoals gezegd bij het opstellen van subsidieregelingen rekening gehouden dienen te worden.

#### **Artikel 5. Subsidieplafond en begrotingsvoorbehoud**

##### *Algemeen*

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

Het is niet nodig om te bepalen dat de subsidieplafonds jaarlijks worden vastgesteld. Het is mogelijk om bijvoorbeeld halfjaarlijks een plafond vast te stellen. Dan zijn er ook twee aanvraagrondes mogelijk. Bij sommige subsidiesoorten kan dat praktisch zijn.

Met het oog op de rechtszekerheid verlangt de Awb dat het subsidieplafond bekend wordt gemaakt vóór ingang van de periode waarop het betrekking heeft. Zo kunnen potentiële aanvragers tijdig weten hoeveel geld beschikbaar is. Maar vooral van belang is dat subsidieaanvragen zonder nadere motivering kunnen worden afgewezen op het moment dat het subsidieplafond bereikt is. Als het voor subsidie beschikbare bedrag op de begroting vermeld staat en de gemeente deze bedragen niet als zijnde subsidieplafonds heeft gepubliceerd, kan de gemeente subsidieaanvragen niet ongemotiveerd weigeren wegens het bereiken van het plafond.

Als het subsidieplafond moet worden vastgesteld of de aanvragen moeten worden ingediend voordat de begroting is vastgesteld, moet bij de bekendmaking van dat plafond gewezen worden op de mogelijkheid van verlaging. Alleen dan kan dat subsidieplafond namelijk worden ingeroepen tegen aanvragen die zijn ingediend voordat de verlaging is bekendgemaakt, althans als die verlaging het gevolg was van de vaststelling van de begroting. Zie artikel 4:28 van de Awb. Dit is geregeld in het derde lid van variant 1 en het vierde lid van variant 2.

##### *Variant 1: het college*

Ingevolge het eerste lid stelt het college de subsidieplafonds vast. Hierbij hoeft niet te worden opgenomen dat bij de bekendmaking de wijze van verdelen wordt vermeld. Dat staat immers al in artikel 4:26, tweede lid, van de Awb. Het college krijgt tevens de bevoegdheid om bij subsidieregeling de wijze van verdelen van het subsidieplafond vast te stellen. Bij de bekendmaking van het subsidieplafond kan het college dan naar de desbetreffende subsidieregeling verwijzen.

De raad stelt uiteraard nog steeds de financiële kaders vast (in de begroting). Het is binnen die kaders dat het college vervolgens de subsidieplafonds kan vaststellen.

##### *Verlaging subsidieplafond*

Het tweede en derde, respectievelijk derde en vierde lid zijn opgenomen om te voldoen aan het bepaalde in artikel 4:28 van de Awb. Zoals hierboven ook is vermeld, kan een verlaagd

subsidieplafond alleen worden ingeroepen tegen aanvragen die zijn ingediend voordat de verlaging was bekendgemaakt, als zich één van de gevallen voordoet die vermeld staan in het tweede respectievelijk derde lid, aanhef en onder a en b. Deze vereisten staan ook vermeld in artikel 4:28 van de Awb. Toch is het niet overbodig ze ook in dit artikel op te nemen. Hiermee wordt bereikt dat de bevoegdheid van het college, respectievelijk de raad, om een subsidieplafond te verlagen, alleen geldt voor die gevallen. Anders zou het college immers ook subsidieplafonds kunnen verlagen zonder dit vervolgens te kunnen gebruiken. In het derde respectievelijk vierde lid staat de verplichting om op de mogelijke verlaging te wijzen.

#### *Begrotingsvoorbehoud*

Als wordt gewerkt met een begrotingsvoorbehoud moet er rekening worden gehouden met het feit dat alleen de Rijksoverheid haar begroting altijd direct kan vaststellen. Gemeenten moeten in sommige gevallen hun begroting voorleggen aan de provincie ter goedkeuring (namelijk als Gedeputeerde Staten preventief toezicht hebben ingesteld op grond van artikel 203 van de Gemeentewet); pas daarna is er sprake van een definitieve begroting en treedt het vierde respectievelijk vijfde lid van dit artikel in werking.

Met betrekking tot het vierde, respectievelijk vijfde lid dient opgemerkt te worden dat daar niet de voorwaarde is opgenomen dat subsidie enkel wordt verstrekt als er voldoende middelen op de begroting staan. Het college, dat via artikel 2 de bevoegdheid gedelegeerd heeft gekregen om te besluiten over het verstrekken van subsidies, wordt hier verplicht (in bepaalde gevallen) om bij het gebruik maken van deze gedelegeerde bevoegdheid een voorwaarde te verbinden aan de subsidiebeschikking (het begrotingsvoorbehoud). Dit is dus in lijn met de mogelijkheid van artikel 4:34, eerste lid, van de Awb.

#### *Variant 2: de raad.*

Het raad stelt de subsidieplafonds vast (lid 1). Vervolgens bepaalt het college bij subsidieregeling de wijze van verdelen (tweede lid in combinatie met artikel 4:26, tweede lid, van de Awb). Bij de bekendmaking van de subsidieplafonds door de raad wordt er, indien van toepassing, gewezen op de mogelijkheid het subsidieplafond te verlagen (derde en vierde lid). Zie verder hiervoor bij variant 1, met dien verstande dat de verwijzingen naar de artikelliden niet volledig overeenkomen.

Zie ook de implementatiehandleiding.

#### **Artikel 6. Aanvraag**

Ingevolge artikel 4:29 van de Awb begint het subsidieproces doorgaans met een aanvraag. Wat een aanvraag is en aan welke eisen deze moet voldoen staat in afdeling 4.1.1. van de Awb.

Omdat het college het bevoegde bestuursorgaan is, is het ze ook bevoegd om een aanvraagformulier vast te stellen: zie artikel 4:4 van de Awb.

De vraag kan worden gesteld of het wenselijk is om standaardaanvraagformulieren te hanteren of dit nu juist een voorbeeld van meer administratieve rompslomp is. Uiteraard is het een vrije keuze van de gemeente. Door het gebruik van standaardformulieren is voor de aanvrager meteen duidelijk welke documenten hij dient te overleggen. Het is van belang dat het aanvraagformulier slechts die vragen bevat die strikt noodzakelijk zijn voor de behandeling van een aanvraag. Tevens kan met een aanvraagformulier de uniformiteit van behandeling van subsidieaanvragen in de verschillende beleidsterreinen van de gemeente worden bevorderd.

*Tip: Per subsidieregeling kan een specifiek aanvraagformulier worden vastgesteld. Het verdient dan aanbeveling om ook een algemeen aanvraagformulier vast te stellen voor incidentele subsidies, dat wil zeggen voor activiteiten die onder geen enkele subsidieregeling vallen.*

Als het college formulieren heeft vastgesteld en als in de ASV is bepaald (zoals in de Model-ASV 2013) dat de aanvrager verplicht is het formulier te gebruiken, dan kan een aanvraag die niet met een formulier is ingediend met een beroep op artikel 4:5 van de Awb buiten behandeling worden gelaten. Uiteraard nadat de aanvrager de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een bepaalde termijn.

Zoals uiteengezet onder paragraaf 2.3, bij een subsidie aan een onderneming moet voorkomen worden dat subsidie wordt verleend die niet in overeenstemming is met de artikelen 107 en 108 van het VWEU. Daarom zijn een tweetal aanvraagvereisten opgenomen die specifiek voor ondernemingen gelden. Ten eerste, om ontoelaatbare cumulatie te voorkomen wordt een overzicht gevraagd van subsidies, vergoedingen of tegemoetkomingen in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd die al zijn of zullen worden ontvangen voor de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd (tweede lid, onderdeel d, onder 1). Het gaat naast subsidie bijvoorbeeld om garanties, leningen, korting op de grondprijs, etc. Hierdoor valt te beoordelen of de subsidie samen met steun die ook al door andere overheden is gegeven niet boven het toelaatbare maximumpercentage uitkomt of boven de drempel die voor de steun is genoemd in het toepasselijke Europees steunkader. Ten tweede, om subsidie onder de de-minimisverordening te kunnen verlenen moet de onderneming een de-minimisverordening gevraagd worden (tweede lid, aanhef en onderdeel d, onder 2). Op basis van een ingeleverde de-minimisverklaring dient het college te controleren of verlenen van de subsidie in overeenstemming is met de de-minimisverordening. Zie de implementatiehandleiding voor de afweging wat betreft het opnemen van deze gronden in de ASV dan wel een subsidieregeling.

Tweede lid, aanhef en onder e: een egalisatiereserve is gebaseerd op artikel 4:72 van de Awb. Dit artikel is alleen van toepassing op subsidies die per boekjaar aan een rechtspersoon worden

verstrekt (artikel 4:58 van de Awb). Een verplichting tot vorming van een egalisereserve moet in de beschikking tot subsidieverlening worden opgenomen. Inzage in de financiële reserve van een instelling is alleen aan de orde voor de beoordeling van een jaarlijkse subsidieaanvraag van een grote instelling met overeenkomstige subsidiebehoefte.

#### **Artikel 7. Aanvraagtermijn**

Bij andersoortige subsidies gaat het dan om subsidies die worden versterkt voor bepaalde concreet omschreven en vaak in de tijd nauwkeurig afgebakende activiteiten. Te denken valt bijvoorbeeld aan het aanleggen of opknappen van een fietspad of een sportveld. Maar het onderhoud van een fietspad of een sportveld zal eerder een subsidie zijn die voor een bepaalde periode wordt verstrekt, waarschijnlijk een kalenderjaar. Subsidies per boekjaar komen vaak voor bij activiteiten die met onderwijs of cultuur te maken hebben. Het schooljaar en het theaterseizoen lopen immers niet gelijk op met het kalenderjaar.

Zie ook de implementatiehandleiding.

#### **Artikel 8. Beslistermijn**

De beslistermijn bij aanvragen om een subsidie die bij de Europese Commissie aangemeld worden, wordt verdaagd totdat de Europese Commissie een eindebeslissing heeft genomen over de rechtmatigheid van de steun (vierde lid). Dit om te voorkomen dat subsidie wordt verleend die niet in overeenstemming is met de artikelen 107 en 108 van het VWEU en vervolgens teruggevorderd dient te worden.

Zie in dit verband ook de opmerkingen die in paragraaf 2.3 zijn gemaakt met betrekking tot de stand-still-bepaling en de implementatiehandleiding.

#### **Artikel 9. Weigerings-, intrekings- en terugvorderingsgronden**

##### **Algemeen**

Het is niet zo dat de Awb voorschrijft dat weigeringsgronden in een wettelijk voorschrift moeten

worden neergelegd. Op zichzelf zou dat ook in beleidsregels kunnen. Beleidsregels echter, binden alleen het bestuursorgaan zelf.<sup>15</sup> Daarnaast zit er een inherente afwijkingsbevoegdheid in (zie artikel 4:84 van de Awb). Afwijken van beleidsregels mag (en moet) als dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.<sup>16</sup> Juist bij subsidies, een beleidsinstrument dat per definitie begunstigend werkt, kan het in de praktijk lastig uitwerken. Een subsidieaanvrager die een afwijzing krijgt zal in bezwaar en beroep kunnen vragen om toepassing van die inherente afwijkingsbevoegdheid. Als het bestuursorgaan die niet wil toepassen, zal dat gemotiveerd moeten worden. Een algemene verbindend voorschrift dient echter strikt te worden toegepast, daarvan kan niet worden afgeweken.<sup>17</sup> Als een weigeringgrond van toepassing is moet (of kan, dat hangt van de formulering af) de subsidie geweigerd worden. Het verdient daarom de voorkeur om normen voor subsidietoekenning, waaronder de weigeringgronden, in de ASV of een subsidieregeling neer te leggen.

#### *Eerste lid*

Zoals uiteengezet onder paragraaf 2.3, als een gemeente – ondanks dat er sprake is van staatssteun – toch bepaalde activiteiten wil subsidiëren, is het vaak mogelijk om steun te verstrekken op basis van een vrijstelling. Als dat niet mogelijk is, kan goedkeuring van de Europese Commissie gevraagd worden via een formele melding. Als de Europese Commissie de steun echter niet goedkeurt, dan moet het college overgaan tot weigering (vandaar de verplichte weigeringgrond onder a).

Bepaalde vrijstellingsverordeningen – met in de praktijk als belangrijkste voorbeeld de algemene groepsvrijstellingsverordening – verbieden het verlenen van subsidie onder de betreffende verordening als tegen de aanvrager een bevel tot terugvordering uitstaat dat is gebaseerd op die verordening. In de verplichte weigeringgrond onder b is dit breder getrokken; ondernemingen waartegen een terugvorderingsactie loopt, die komen in het geheel niet meer in aanmerking voor subsidie. Zie wat betreft deze weigeringgrond ook de implementatiehandleiding.

#### *Tweede lid*

Onder f is een weigeringgrond opgenomen waarmee het college een aanvraag kan weigeren als subsidieverstrekking niet is toegestaan dan nadat deze overeenkomstig artikel 108, derde lid, van het VWEU (de meldingsprocedure) is goedgekeurd door de Europese Commissie. Het gaat hier om subsidieverstrekking die in beginsel niet ongeoorloofd is vanwege strijdigheid met de toepasselijke cumulatieregels of overschrijding van het toegestane bedrag aan de-minimissteun. In deze gevallen kan het college óf weigeren de subsidie te verstrekken óf de subsidie melden bij de Europese Commissie om langs deze weg goedkeuring te verkrijgen.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Voor meer informatie en een discussie over de (on)mogelijkheden van beleidsregels wordt verwezen naar het Forum Kwaliteit Modelverordeningen.

<sup>16</sup> ABRvS 16 februari 2005, LJN AS6225 en ABRvS 6 februari 2008, JB 2008/62.

<sup>17</sup> ABRvS 19 mei 2004, AB 2004/284.

<sup>18</sup> Een subsidie die is of kan worden goedgekeurd kan uiteraard ook op een andere grond worden geweigerd.

Besluit het college niet over te gaan tot melding, dan moet er dus geweigerd worden. Besluit het college wel over te gaan tot melding, dan wordt de beslistermijn verdaagd totdat de Europese Commissie een eindbeslissing heeft genomen (zie artikel 8, vierde lid). Als de Europese Commissie besluit de voorgenomen subsidieverstreking niet goed te keuren, dan moet het college de aanvraag alsnog weigeren (zie het eerste lid, onder a).

#### *Vierde lid*

Als de Europese Commissie tot het oordeel is gekomen dat een subsidie onverenigbaar is met de interne markt, dan moet de verleende subsidie ingetrokken en teruggevorderd worden (inclusief rente). Dit lid geeft het college de bevoegdheid om hier uitvoering aan te geven.

#### *Wet Bibob*

Het tweede lid, aanhef en onder c, en het derde lid betreffen het geval dat de aanvrager van een subsidie de toets van de Wet bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) niet kan doorstaan. De Wet Bibob stelt het college in staat om te screenen of de subsidieaanvragers dan wel -ontvangers in relatie staan tot strafbare feiten. Hierdoor wordt voorkomen dat een bestuursorgaan onbedoeld strafbare feiten faciliteert door het verlenen van een subsidie. Bij deze weigering- en intrekkinggrond is niet van belang of de activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd op zichzelf beoordeeld subsidiabel zijn. Het gaat hierbij louter om de integriteit van de persoon dan wel rechtspersoon van de aanvrager aan wie het college op grond van de Wet Bibob geen subsidie wenst te verlenen.

De Wet Bibob is bedoeld als aanvulling op bestaande instrumenten die het college al ter beschikking heeft. De algemene weigeringgronden uit de Awb en de ASV zelf hebben voorrang boven de Wet Bibob.

De Wet Bibob kan in beginsel op alle subsidiebeschikkingen worden toegepast. Met de wijziging van de Wet Bibob (per 1 juli 2013) is de verplichting losgelaten dat het toepassen van de Wet Bibob in de specifieke subsidieregeling of -verordening vastgelegd moet worden. Dit betekent dat de Wet Bibob toegepast kan worden op alle beschikkingen voor een subsidie. Ook is de verplichting losgelaten dat de subsidieverordening ter goedkeuring voorgelegd moet worden aan de Minister.

Zie ook de implementatiehandleiding.

## **Artikel 11. Algemene verplichtingen van subsidieontvanger**

### *Eerste lid*

De meldingsplicht van het eerste lid is een uitvloeisel van het vertrouwensbeginsel dat ten grondslag ligt aan de Model-ASV 2013 en dat zich onder andere uit in het niet standaard verantwoording afleggen bij subsidies tot en met € 5.000, het vragen van minder tussenrapportages en automatische voorschotten.

De subsidieontvanger is verplicht onverwijld (zonderodeloos tijdsverloop) te melden bij de gemeente als het aannemelijk is dat de gesubsidieerde activiteit niet, niet tijdig, niet geheel of niet volgens alle daaraan verbonden verplichtingen zal worden verricht (eerste lid). In dat geval kan 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 (zie artikel 4:48 van de Awb). Bij het niet voldoen aan deze meldingsplicht kan, als dat achteraf mocht blijken, met toepassing van artikel 4:49 van de Awb alsnog de subsidie vaststelling worden ingetrokken, omdat de subsidieontvanger 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 subsidieontvanger dan misbruik maakte van het gegeven vertrouwen, dat ten grondslag ligt aan de ASV.

Overigens moet 'schriftelijk' hier niet al te letterlijk worden opgevat; een melding per e-mail kan ook voldoende zijn. Niets belet de gemeente om bij twijfel direct contact op te nemen met de subsidieontvanger en om nadere stukken te vragen.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de meldingsplicht niet geldt na vaststelling van de subsidie.

### *Tweede lid*

De subsidieontvanger is verplicht melding te maken van omstandigheden die van invloed zijn op de hoogte van het verleende bedrag (zie artikel 4:48 van de Awb). De subsidieverstrekker kan vervolgens, indien nodig, door een wijziging van de verleningbeschikking het voorschotritme en de hoogte van de voorschotten aanpassen. Na vaststelling van de subsidie wordt het resterende bedrag (het vastgestelde bedrag verminderd met de verleende voorschotten) uitgekeerd aan de subsidieontvanger. Zie in dit verband artikel 4:95 van de Awb.

## **Artikel 12. Aan een subsidie te verbinden bijzondere verplichtingen**

### *Algemeen*

Bij veel, veelal kleinere subsidies zal het stellen van verplichtingen bij de toekenning niet noodzakelijk zijn. In die gevallen kan het college daarvan afzien. In gevallen dat het college van oordeel is dat redelijkerwijs nadere verplichtingen dienen te worden gesteld, zullen dit veelal op de subsidieontvanger en de door hem te ondernemen activiteiten toegesneden verplichtingen zijn. Een uitputtende opsomming in een ASV van alle mogelijke aan een subsidieontvanger op te leggen verplichtingen komt de overzichtelijkheid, noch de doelmatigheid van een ASV ten goede. Een bij de beschikking verstrekte bijlage, waarin de verplichtingen zijn opgenomen, is overzichtelijk en klantvriendelijk. Bij de verplichtingen kan worden gedacht aan bijvoorbeeld het verzekeren van de zaken die voor de uitvoering van de gesubsidieerde activiteit noodzakelijk zijn, de arbeidsvoorwaarden voor het personeel van de subsidieontvanger, reservevorming, het bestuur, het aanstellen van toezichthouders en de inrichting van de administratie.

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

### *Artikel 12*

Dit artikel bevat een bevoegdheidsgrondslag voor het college om aan de subsidie bepaalde 'bijzondere verplichtingen' te verbinden, in aanvulling op wat al mogelijk is, direct op grond van de Awb.

In artikel 4:37 van de Awb staan de standaardverplichtingen vermeld die het college bij de beschikking tot subsidieverlening aan de subsidieontvanger kan opleggen. Op grond van artikel 4:37, eerste lid, aanhef en onder f, van de Awb kan het college al in het besluit tot verlening van de subsidie aangeven op welke wijze de verantwoording van de ontvangen subsidies dient plaats te vinden. Hiermee wordt bereikt dat het degene aan wie de subsidie is toegekend van meet af aan duidelijk is aan welke voorwaarden en administratieve eisen hij dient te voldoen.

De artikelen 4:38 en 4:39 van de Awb maken het verder mogelijk om nog andere verplichtingen aan een subsidie te verbinden, als de verordening daarvoor een grondslag biedt. Die grondslag is in het eerste lid gegeven met betrekking tot verplichtingen in het kader van het beheer en gebruik van datgene wat met de subsidie tot stand is gebracht. Het tweede lid maakt het mogelijk om aan subsidies hoger dan € 50.000, die voor meer dan een jaar worden verstrekt, de verplichting te verbinden om jaarlijks een tussentijdse verantwoording te vragen. Met het oog op het terugdringen van de administratieve lasten kan het praktisch zijn subsidies voor meer dan een jaar te verstrekken. Het college moet vooraf bepalen welke vereisten worden gesteld aan de tussentijdse inhoudelijke en financiële verantwoording, bij voorkeur door middel van standaardformulieren. Het ligt voor de hand dat dit regime in ieder geval lichter is dan het regime wat is opgesteld voor de eindverantwoording.

**Artikel 13. Eindverantwoording subsidies tot en met € 5.000**

Kenmerkend voor subsidies tot en met € 5.000 is dat deze op basis van vertrouwen worden verleend; er wordt niet meer standaard om verantwoording gevraagd. In plaats daarvan geldt een actieve meldingsplicht voor de subsidieontvanger bij niet nakoming van de voorwaarden (zie artikel 11). Achteraf kan een risicogeoriënteerde controle plaatsvinden bij de subsidieontvanger. Dit betekent ook een zekere risicoacceptatie. Belangrijk hierbij is dat incidenten niet gelijk tot een systeem aanpassing zouden moeten leiden. De verantwoordingsfocus bij kleine subsidies ligt op het leveren van de prestatie of dienst in plaats van op de kosten. Hierdoor kan het ook voorkomen, dat de werkelijke kosten uiteindelijk lager zijn dan het subsidiebedrag.

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

*Tip: Neem in de subsidiebeschikking altijd een datum op wanneer de activiteit wordt geacht te zijn verricht of voltooid. De datum van voltooiing van de activiteit is namelijk niet bij alle subsidieaanvragen concreet benoemd.*

Voorschot bij subsidies die eerst worden verleend en daarna vastgesteld komt veel voor. Subsidies tot en met € 5.000 kunnen o.g.v. artikel 13, eerste lid, direct worden vastgesteld, maar ze kunnen ook worden verleend. Als dat het geval is wordt het totaal verleende bedrag voorgeschoten (derde lid). Dit alles om de administratieve lasten zo veel mogelijk te beperken.

Verder is in de Awb al bepaald dat als er voorschot wordt verleend, bepaald moet worden in welke termijnen dat gebeurt en welk bedrag (zie artikel 4:86, tweede lid, van de Awb) of eventueel alleen de manier waarop het voorschot wordt betaald: artikel 4:95 van de Awb.

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

Omdat de voorschotverlening mede afhankelijk is van de aard van de te subsidiëren activiteit is er voor gekozen om de termijnen waarop de (automatische) voorschotverlening plaatsvindt niet in de verordening te noemen. Het voorschotritme en de hoogte van de voorschotten worden in de verleningbeschikking vermeld.

Zie ook de implementatiehandleiding.

**Artikel 14. Eindverantwoording subsidies tussen € 5.000 en € 50.000**

In dit artikel is bepaald op welke wijze subsidieontvangers subsidie tussen € 5.000 en € 50.000 aan het college dienen te verantwoorden; er dient een aanvraag tot vaststelling ingediend te worden (eerste lid), deze bevat een inhoudelijk verslag waaruit blijkt in hoeverre de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht (tweede lid). Ingevolge artikel 10 wordt de wijze van verantwoording al bij het besluit tot verlening van de subsidie aan de subsidieontvanger bekend gemaakt.

*Tweede lid*

Het tweede lid bepaalt dat de subsidieontvanger door middel van een inhoudelijk verslag moet aantonen dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend zijn uitgevoerd. Daarbij kan vooraf bij de subsidieverlening al zijn aangegeven op welke manieren het aantonen kan plaatsvinden. Er kunnen daarbij verschillende instrumenten worden gebruikt, zoals bestuur- en activiteitenverslagen, een managementverklaring, een deskundigenverklaring of andere bewijsstukken (bijvoorbeeld een publicatie), enz. Het inhoudelijk verslag uit het tweede lid kan ook bestaan uit een algemeen jaarverslag van een rechtspersoon. Het gaat er om dat duidelijk is dat de verkregen subsidie is aangewend voor het doel waarvoor de subsidie werd verstrekt.

*Derde lid*

Bij subsidies van een beperkte omvang of subsidies die aan een vertrouwde subsidieontvanger worden verstrekt is het niet altijd nodig om een inhoudelijk verslag conform het tweede lid in te dienen. Hetzelfde geldt voor subsidies die voor een doel worden aangewend dat nadere verantwoording van de besteding van het geld overbodig maakt, bijvoorbeeld 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.

Voor dit soort subsidies is in het derde lid verder de mogelijkheid geopend voor het college om andere bewijsmiddelen te verlangen dan de gebruikelijke. Bij de aanschaf van een speeltoestel bijvoorbeeld kan gedacht worden aan een foto. Bij een gehouden evenement aan een krantenartikel.

Zie ook de implementatiehandleiding.

**Artikel 15. Eindverantwoording subsidies van meer dan € 50.000**

Bij subsidies vanaf € 50.000 wordt uitgegaan van de traditionele afrekening van subsidies; op basis van gerealiseerde kosten en baten. De vaststelling van de subsidie vindt plaats op basis van uitgevoerde activiteiten en gerealiseerde kosten.

Het derde lid biedt de basis om in een subsidieregeling te bepalen dat er ook andere, waaronder minder, gegevens gevraagd worden. Zekerheid kan ook worden verkregen door steekproefsgewijze controles van de uitvoeringsinstanties of door verantwoording in de jaarrekening van een instelling. Vanuit het oogpunt van lastenverlichting wordt hier dus ruimte gecreëerd om uiting te geven aan het uitgangspunt dat de verantwoordingslasten in verhouding moeten staan tot de hoogte van het subsidiebedrag.

Als er wordt gekozen voor het opvragen van een controleverklaring door een onafhankelijke accountant is het van belang dat de gemeente en de subsidieontvanger vooraf goede afspraken maken over de wijze van verantwoorden en over de aspecten die in de controle worden betrokken. Hierbij kan het raadzaam zijn om ook de accountant te consulteren.

Zie ook de implementatiehandleiding.

**Artikel 16. Subsidievaststelling***Eerste en tweede lid*

Het eerste lid bevat - overeenkomstig artikel 4:13 van de Awb – de termijn waarbinnen de beschikking gegeven dient te worden. Het merendeel van de aanvragen zal binnen deze beslistermijn kunnen worden afgehandeld. Meer ingewikkelde aanvragen vergen soms meer tijd. De verdaging van de beslistermijn – voor de duur van ten hoogste de in het tweede lid nader bepaalde termijn – biedt dan uitkomst.

Verdaging is iets anders dan de kennisgeving op grond van artikel 4:14 van de Awb. Dat artikel verplicht tot kennisgeving aan de aanvrager van een verlengingsbesluit als de beslistermijn niet gehaald kan worden. Als de aanvrager meent dat de verlenging niet redelijk is, kan hij tegen het niet tijdig nemen van het besluit in bezwaar en beroep gaan. Artikel 4:14 van de Awb schort de termijn niet op, het is alleen een 'beleefdheidsvoorschrift' om te laten weten dat de termijn niet gehaald wordt. Het is dus geen besluit. Een besluit tot verdaging is wel appellabel. De Awb geeft geen mogelijkheid voor verdaging van de redelijke termijn van artikel 4:13 van de Awb.

*Derde lid*

Ingevolge het derde lid kan het college bij subsidieregeling categorieën subsidieontvangers aanwijzen voor wie de subsidie wordt vastgesteld zonder dat hiervoor door de subsidieontvanger een aanvraag moet worden ingediend. Hierdoor kunnen de lasten voor zowel de subsidieaanvrager als de subsidieverstrekker worden beperkt.

Zie ook de implementatiehandleiding.

**Artikel 17. Berekening van uurtarieven, uniforme kostenbegrippen**

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

Bij het bepalen van de standaardberekeningswijzen voor de berekening van uurtarieven kan het college aansluiten bij de berekeningswijzen, zoals die in het eerder aangehaalde Rijksbrede subsidiekader<sup>19</sup> worden gehanteerd (voor zover een van toepassing zijnd Europees steunkader geen aanleiding geeft om hiervan af te wijken):

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

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

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

---

<sup>19</sup> Kader financieel beheer rijkssubsidies, Kamerstukken II 2008/09, 31 865, nr. 5.

Bij het bepalen van kostenbegrippen bij de berekening van uurtarieven kan het college aansluiten bij de volgende definities, zoals die in het Rijksbrede subsidiekader<sup>20</sup> worden gehanteerd (wederom voor zover een van toepassing Europees steunkader geen aanleiding geeft om hiervan af te wijken):

- Subsidieerbare kosten: de kosten die bij het verlenen en vaststellen van de subsidie in aanmerking worden genomen, respectievelijk de feitelijke hoogte van die kosten.
- Kostendrager: kostenplaats of volume-eenheid voor kostenberekening, bijvoorbeeld personeels-/arbeidsuren, apparaat-/machine-uren en overige kostendragers als output van apparaten en machines en verbruikte materialen.
- Afschrijvingskosten: kosten die de economische waardevermindering weergeven van een investering tegen historische kostprijs gedurende de economische levensduur (periode waarna de investering economisch verouderd is), de eventuele restwaarde na de economische levensduur behoren niet tot de subsidieerbare kosten.
- Loonkosten: de optelsom van de bruto loonkosten, niet winstafhankelijke emolumenten, of extra verdiensten naast het loon, werkgeverslasten, kosten van secundaire arbeidsvoorwaarden en, indien van toepassing, een evenredig deel van de begrote kosten voor een eventuele wachtgelduitkering na ontslag, voor personeel dat werkzaamheden verricht ten behoeve van subsidieerbare activiteiten.
- Urenbasis: het aantal werkbare uren per fte per jaar.
- Directe kosten: kosten van een kostendrager en kosten derden, die rechtstreeks aan de subsidieerbare activiteit worden toegerekend.
- Indirecte kosten of overhead: kosten die niet rechtstreeks aan een subsidieerbare activiteit worden toegerekend, maar via toerekening van een kostendrager.
- Kosten derden: op factuur aantoonbare aan derden verschuldigde kosten die direct voor de subsidieerbare activiteit worden gemaakt, bijvoorbeeld door uitbesteding van een deel van de subsidieerbare activiteit en kosten van voor de subsidieerbare activiteit geleverde goederen en diensten.

#### **Artikel 18. Hardheidsclausule**

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

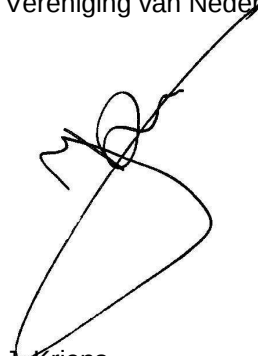
---

<sup>20</sup> Idem.

**Artikel 19. Slotbepalingen**

Met het derde lid is geregeld dat aanvragen die zijn ingediend voor inwerkingtreding van de nieuwe ASV worden afgehandeld op grond van het oude recht. Dat geeft meer rechtszekerheid voor de aanvragers. Op subsidies die zijn verleend voor de datum van inwerkingtreding van de nieuwe ASV blijft het oude recht van toepassing; de vaststelling gebeurt dus volgens het oude recht. Dat volgt uit ABRvS 14 december 2000 (AB 2001, 89).

Hoogachtend,  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop and a smaller loop above it, connected by a horizontal stroke.

J. Kriens  
Voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op [www.vng.nl](http://www.vng.nl) onder brieven.

## Bijlage – Schema staatssteun<sup>21</sup>

|                                                                                                                                                                | Opmerking                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Nadere voorwaarden                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1. Staatssteuncriteria artikel 107 van het VWEU (cumulatief)</b>                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Staatsmiddelen worden aan een onderneming verleend                                                                                                             | Zie subdossiers <i>staatsmiddelen</i> en <i>onderneming</i> . <sup>22</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Onderneming verkrijgt door de transactie een niet-markt conform voordeel                                                                                       | Zie subdossier <i>marktconformiteit</i> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Een belangrijke uitzondering op het staatssteunverbod is compensatie-steun voor een dienst van algemeen economisch belang (hierna: DAEB) op basis van het Altmark-arrest <sup>23</sup> . In dat geval blijft een voordeel uit.<br>Ook transacties die voldoen aan het beginsel van de particuliere markt investeerder vormen in beginsel geen staatssteun. |
| Het voordeel is selectief                                                                                                                                      | Zie dossier <i>selectiviteit</i> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| (Dreigende) vervalsing van de mededinging en beperking van de tussenstaatse handel.<br>Kortom: de transactie heeft een (potentieel) grensoverschrijdend effect | De Europese Commissie en het Hof van Justitie nemen snel aan dat er sprake is van een potentieel grensoverschrijdend effect. Daarom is het raadzaam om bij vervulling van de eerste drie voorwaarden al van staatssteun uit te gaan. Puur lokale economische activiteiten vallen niet onder het staatssteunverbod. Helaas is hier geen heldere lijn in de jurisprudentie over te vinden. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

<sup>21</sup> Als dit schema in de toekomst gewijzigd zal worden, dan zal het geplaatst worden op:

<http://www.europadecentraal.nl/onderwerpen/staatssteun/?panel=Praktijk>

<sup>22</sup> Op [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl)

<sup>23</sup> HvJ EG 24 juli 2003, zaak C-280/00 (Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH).

| <b>2. Valt de staatssteun onder een vrijstelling?</b>               |                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| De-minimisvrijstelling                                              | Er is geen sprake van staatssteun als voldaan is aan alle voorwaarden. | De onderneming moet een de-minimisverklaring tekenen. In 2017 zal ook registratie in een de-minimisregister vereist zijn. Een zelfstandige onderneming mag over drie boekjaren niet meer dan € 200.000 aan steun verleend krijgen. De verordening stelt nadere cumulatieve- en transparantievoorwaarden.                                                      |
| De-minimisvrijstelling voor diensten van algemeen economisch belang | Er is geen sprake van staatssteun als voldaan is aan alle voorwaarden. | Gemeente dient een DAEB-aanwijzingsbesluit te nemen; De onderneming moet een de-minimisverklaring tekenen. In 2017 zal ook registratie in een de-minimisregister vereist zijn. Een zelfstandige onderneming mag over drie boekjaren niet meer dan € 500.000 aan steun verleend krijgen. De verordening stelt nadere cumulatieve- en transparantievoorwaarden. |
| De-minimisvrijstelling voor landbouw                                | Er is geen sprake van staatssteun als voldaan is aan alle voorwaarden. | De onderneming moet een de-minimisverklaring tekenen. In 2017 zal ook registratie in een de-minimisregister vereist zijn. Een zelfstandige onderneming mag over drie boekjaren niet meer dan € 7.500 aan steun verleend krijgen. De verordening stelt nadere cumulatieve- en transparantievoorwaarden.                                                        |

|                                      |                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| De-minimisvrijstelling voor visserij | Er is geen sprake van staatssteun als voldaan is aan alle voorwaarden.                                                 | De onderneming moet een de-minimisverklaring tekenen. In 2017 zal ook registratie in een de-minimisregister vereist zijn. Een zelfstandige onderneming mag over drie boekjaren niet meer dan € 15.000 aan steun verleend krijgen. De verordening stelt nadere cumulatieve- en transparantievoorwaarden.                                                                                                                                                                                                                       |
| DAEB-vrijstellingsbesluit            | Er is wel sprake van staatssteun. Deze is echter vrijgesteld van de meldingsverplichting van artikel 108 van het VWEU. | Gemeente dient een DAEB-aanwijzingsbesluit te nemen; Tweejaarlijkse rapportageplicht aan de Europese Commissie. Steun van meer dan € 15 miljoen voor sociale DAEB, woningcorporaties en ziekenhuizen. De vervoerssector is uitgezonderd van steun met uitzondering van kleine havenverbindingen (max. jaarlijks 200.000 passagiers) met eilanden en kleine luchthavens (max. jaarlijks 200.000 passagiers). Voor vervoersdiensten geldt de PSO-verordening. Een max. jaarlijks steunbedrag van € 15 miljoen voor andere DAEB. |

|                                                                                                                                                                             |                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Algemene groeps-vrijstellingsverordening (AGVV)<br>Hieronder valt steun voor o.a. milieu, onderzoek en onderwijs en innovatie (hierna: OO&I), werkgelegenheid en opleiding. | Er is wel sprake van staatssteun. Deze is echter vrijgesteld van de meldingsverplichting van artikel 108 van het VWEU. | Door middel van een kennisgeving moet de Europese Commissie op de hoogte gesteld worden van de steunverlening. Deze kennisgeving-procedure verloopt voor gemeenten via het Kenniscentrum Europa decentraal en het ministerie van BZK. Een jaarlijks rapportageplicht. Steun voor grote ondernemingen moet in een algemene subsidie-regeling vervat worden en mag niet in de vorm van ad-hoc steun. Kleine en middelgrote ondernemingen mogen wel ad-hoc steun verleend krijgen. <sup>24</sup> |
| MKB-Landbouvvrijstellings-verordening                                                                                                                                       | Er is wel sprake van staatssteun. Deze is echter vrijgesteld van de meldingsverplichting van artikel 108 van het VWEU. | Door middel van een kennisgeving moet de Europese Commissie op de hoogte gesteld worden van de steunverlening. Deze kennisgevingsprocedure verloopt voor gemeenten via het Kenniscentrum Europa decentraal en het ministerie van BZK. Een jaarlijkse rapportageplicht.                                                                                                                                                                                                                        |
| MKB-Visserijvrijstellings-verordening                                                                                                                                       | Er is wel sprake van staatssteun. Deze is echter vrijgesteld van de meldingsverplichting van artikel 108 van het VWEU  | Door middel van een kennisgeving moet de Europese Commissie op de hoogte gesteld worden van de steunverlening. Deze kennisgevingsprocedure verloopt voor gemeenten via het Kenniscentrum Europa decentraal en het ministerie van BZK. Een jaarlijkse rapportageplicht.                                                                                                                                                                                                                        |

<sup>24</sup> Zie voor een overzicht:

<http://www.europadecentraal.nl/onderwerpen/staatssteun/vrijstellingen/voorwaarden/>

| <b>3. Er is wel sprake van staatssteun. Is er een nationaal kader van goedgekeurde steun?</b>                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| De Omnibus decentraal Regeling voor OO&I                                                                                                                                                                                                                                                         | Er is wel sprake van staatssteun. Deze steun is in overeenstemming met artikel 107, eerste lid, van het VWEU, zolang aan de voorwaarden van dit nationale kader voldaan wordt.                                                                                                                                                                                                        | Er is geen melding of kennisgeving nodig. Wel geldt een jaarlijkse rapportageplicht en een publicatieverplichting op de website van het Kenniscentrum Europa decentraal.                               |
| -De nationale monumentenregeling<br>-De catalogus groen-blauwe diensten                                                                                                                                                                                                                          | Er is wel sprake van staatssteun. Deze steun is in overeenstemming met artikel 107, eerste lid, van het VWEU, zolang aan de voorwaarden van het nationale kader voldaan wordt.                                                                                                                                                                                                        | Er is geen melding of kennisgeving nodig. Wel geldt een jaarlijkse rapportageplicht.                                                                                                                   |
| <b>4. Er is wel sprake van staatssteun. Er staat geen vrijstelling open. Er is geen nationaal kader van goedgekeurde steun aanwezig voor de steun. De steun moet ter goedkeuring gemeld worden bij de Europese Commissie. Staat er voor de soort steun een richtsnoer of kaderregeling open?</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                        |
| -Milieusteun<br>-OO&I<br>-Landbouw<br><br>-Steun voor risicokapitaal<br><br>-Reddings- en herstructureringssteun<br>-Regionale steun<br><br>-Visserij<br>-Breedband<br>-Scheepsbouw<br>-Luchtvaart en luchthavens                                                                                | -De milieurichtsnoeren<br>-De kaderregeling OO&I<br>-De land- en bosbouwrichtsnoeren<br>-De richtsnoeren inzake risicokapitaal<br>-De richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun<br>-De richtsnoeren voor regionale steun en de nationale steunkaart.<br>-Visserijrichtsnoeren<br>-De richtsnoeren voor breedband<br>-Scheepsbouwrichtsnoeren<br>-Luchtvaartrichtsnoeren | Een melding vooraf is vereist op basis van de artikelen 107 en 108 van het VWEU en deze richtsnoeren of kaderregelingen. Daarnaast geldt, na goedkeuring, een jaarlijkse rapportageplicht.             |
| DAEB-steun van meer dan € 15 miljoen (m.u.z. van sociale DAEB, woningcorporaties en ziekenhuizen).                                                                                                                                                                                               | De kaderregeling DAEB                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Een melding vooraf is vereist op basis van de artikelen 107 en 108 van het VWEU en deze richtsnoeren en de regionale steunkaart. Daarnaast geldt, na goedkeuring, een tweejaarlijkse rapportageplicht. |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>5. Er is wel sprake van staatssteun. Er staat geen vrijstelling open. Er is geen nationaal kader van goedgekeurde steun aanwezig voor de steun. Er is geen richtsnoer of kaderregeling toepasbaar. De steun moet ter goedkeuring gemeld worden bij de Europese Commissie op basis van het VWEU.</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                    |
| -Natuurrampen<br><br>-Vervoer<br>-DAEB<br><br>-Cultuur<br><br>-Economische bedrijvigheid en regionale ontwikkeling                                                                                                                                                                                     | -Artikel 107, tweede lid, onder a, van het VWEU<br>-Artikel 93 van het VWEU<br>-Artikel 106, tweede lid, jo. artikel 107 van het VWEU<br>-Artikel 107, derde lid, onder d, van het VWEU<br>-Artikel 107, derde lid, onder d, van het VWEU                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Een melding vooraf is vereist op basis van de artikelen 107 en 108 van het VWEU. Daarnaast geldt, na goedkeuring, een jaarlijkse rapportageplicht. |
| Er is sprake van staatssteun. Deze is niet tijdig conform artikel van het 108 VWEU aangemeld.                                                                                                                                                                                                          | <p>De volgende procedures staan open voor de gemeente:</p> <p><b>De Non-notificé-procedure</b><br/>           De gemeente kan onrechtmatige verleende steun alsnog bij de Europese Commissie aanmelden.</p> <p><b>De terugvorderingsprocedure</b><br/>           Gemeenten die onrechtmatige staatssteun moeten terugvorderen, moeten de situatie herstellen zoals deze was vóór de verlening van de steun.</p> <p>De volgende procedures staan open voor klagers:</p> <p><b>De klachtprocedure</b> bij de Europese Commissie:<br/>           Concurrente ondernemingen en burgers kunnen klachten over staatssteun van decentrale overheden indienen bij de nationale rechter of bij de Europese Commissie. Vaak wordt, vanwege de laagdrempeligheid, gekozen voor de Commissie. Op grond van de Procedureverordening (artikel 10) moet de Europese Commissie iedere klacht in behandeling nemen.<br/>           Als de klager een belanghebbende is kan deze zich ook met een actie tot terugvordering wenden tot de nationale rechter. Hierbij wordt vaak beroep gedaan ter opschorting of vernietiging van een steunmaatregel, totdat de Europese Commissie de maatregel heeft beoordeeld.</p> |                                                                                                                                                    |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>De Europese Commissie kan de <b>formele onderzoeksprocedure</b> openen wanneer getwijfeld wordt aan de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt of wanneer de Commissie de melding na ongeveer een jaar nog steeds niet volledig acht.</p> <p>Stap 1: De Europese Commissie deelt mede aan de lidstaat dat zij overgaat tot de formele onderzoeksprocedure en geeft de redenen hiervoor aan. Deze procedure loopt via de Permanente Vertegenwoordiging en het Coördinatiepunt Staatssteun van BZK (hierna: CS). Het besluit wordt opgenomen in het Publicatieblad van de EU.</p> <p>Stap 2: Het CS neemt contact op met de gemeente of provincie en overlegt over een reactie. Deze reactie moet voorzien zijn van gedetailleerde informatie en dient binnen een vastgestelde termijn van, in principe, een maand medegedeeld zijn aan de Europese Commissie. De Europese Commissie kan na de eerste reactie om aanvullende informatie vragen. De Europese Commissie kan in gerechtvaardigde gevallen, op verzoek van de gemeente, de termijn van een maand verlengen.</p> <p>Stap 3: De Europese Commissie streeft ernaar om binnen 18 maanden na de aanvang van de procedure een besluit vast te leggen. De formele procedure wordt afgesloten met een van de volgende besluiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Een besluit dat de maatregel <u>geen staatsteun</u> is.</li> <li>-Een <u>positief besluit</u>: de steun is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.</li> <li>-Een <u>voorwaardelijk besluit</u>: de Europese Commissie stelt aan het positieve besluit voorwaarden, waaronder de steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt en mogelijke verplichtingen om naleving van het besluit te waarborgen.</li> <li>-Een <u>negatief besluit</u>: de steun is niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en mag niet verstrekt worden.</li> </ul> |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|