

ALGEMENE SUBSIDIEVERORDENING HEERENVEEN 2014

ALGEMENE TOELICHTING

De Algemene subsidieverordening is een verordening, die de VNG heeft opgesteld vanuit haar adviserende functie om het subsidiebeleid van gemeenten te stroomlijnen en te actualiseren. De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kent in titel 4.2 een uitgebreide regeling voor subsidieverstreking door bestuursorganen. Deze regeling in de Awb biedt gemeenten veel vrijheid bij de invulling van hun lokale subsidiebeleid. Gemeenten maken gebruik van deze autonome bevoegdheid.

Aangezien ter vermindering van administratieve en bestuurlijke lasten op het gebied van subsidies Rijksbreed een kader is ontwikkeld door het ministerie van Financiën¹ is bij het opstellen van de Model-ASV ook naar dit kader gekeken voor aanknopingspunten.

GRONDSLAG VERORDENING

De Hoofregel

In de Awb staat dat de subsidieverstreking moet zijn gebaseerd op een wettelijk voorschrift. Deze eis komt voort uit de wens van de wetgever, dat de rechtszekerheid van de subsidieaanvrager en subsidieontvanger voldoende is gewaarborgd. Hiermee wordt tevens een doelmatige besteding van overheidsuitgaven nagestreefd. Mogelijk onzorgvuldig of willekeurig handelen van het overheidsorgaan of nalatigheid van de subsidieontvanger is immers beter te toetsen aan de hand van een wettelijke regeling dan aan de hand van een op zichzelf staand besluit van een bestuursorgaan.

Voor gemeenten betekent dit, dat de subsidieverstreking moet zijn gebaseerd op een verordening van de raad (artikel 4:23, lid 1 Awb). Deze verordening moet de essentiële elementen van het proces van subsidieverstreking bevatten, zoals een omschrijving of aanduiding van de te subsidiëren activiteiten, de bevoegdheid voor het vaststellen van een subsidieplafond en de bijbehorende verdelingsmaatstaf. Volgens de Memorie van Toelichting bij de Awb 2 (MvT) moet een wettelijk voorschrift, in dit geval een gemeentelijke verordening, aan de twee volgende eisen voldoen om de beoogde doelmatigheid en rechtszekerheid te bereiken. Het moet een omschrijving bevatten van de activiteiten, waarvoor subsidie kan worden verleend en het moet een grondslag bevatten voor de verplichtingen, die het bestuursorgaan aan de subsidieverlening kan verbinden (voor zover die grondslag niet reeds in de Awb is neergelegd; zie artikel 4:37 van de Awb, dat niet limitatief is)

Uitzonderingen

Op de hoofdregel dat de subsidieverstreking moet zijn gebaseerd op een wettelijke grondslag bestaan, op grond van het derde lid van artikel 4:23 Awb, 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 worden verder buiten beschouwing gelaten.

a. Spoedeisende subsidieverstreking

Overeenkomstig artikel 4:23, derde lid, onder a, van de Awb mag een bestuursorgaan, wanneer er een wettelijk voorschrift in voorbereiding is, vooruitlopend op de totstandkoming

¹ Kader financieel beheer rijkssubsidies, Kamerstukken II 2008/09, 31 865, nr. 5.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21221, nr. 3

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 verslagleggingplicht voor het bestuursorgaan.

b. Subsidieverstrekking op grond van een begrotingspost

Artikel 4:23, derde lid, 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.

Subsidieverstrekking 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.

c. Incidentele subsidieverstrekking

In artikel 4:23, vierde lid, 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”.

De ASV en de uitwerking daarvan in nadere regels

Een subsidieverordening moet de essentiële elementen van het subsidieproces bevatten. In elk geval is een verplicht onderdeel de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt. De ASV bevat die niet. Een uitwerking in afzonderlijke subsidieverordeningen is dus noodzakelijk. In artikel 3 krijgt het college van burgemeester en wethouders (hierna: 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 en in het hierna volgende nadere regels. De door het college vastgestelde nadere regels 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).

Vooraf van belang is dat het voor de subsidieaanvrager helder is onder welke benaming en vorm hij nadere regels moet vinden. De gemeente bevordert verder de eenvoud en duidelijkheid door een algemeen model vast te stellen voor de nadere regels. Dit model bevat bijvoorbeeld de volgende regels:

1. Doel, beleidsterrein / omschrijving activiteiten / beoogd doel subsidie.
2. Definities.

3. Subsidiebudget of subsidieplafond.
4. Verdeelcriteria en besluitvorming.
5. Ontheffingen / bijzonderheden ten opzichte van de Algemene subsidieverordening.
6. Overgangsbepaling.
7. Inwerkingtreding.

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 en een uniforme benaming. Het gebruik van beleidsregels dient zoveel mogelijk te worden vermeden, omdat met beleidsregels niet rechtstreeks verplichtingen aan burgers kunnen worden opgelegd. Beleidsregels binden alleen het bestuursorgaan en werken niet extern. In ieder geval kunnen zaken als termijnen en subsidieverplichtingen niet worden geregeld via een beleidsregel.³ Het is wel mogelijk om een omschrijving van regels die een uitleg geven aan bepalingen uit de Algemene subsidieverordening (hierna: ASV) een nadere regel, 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.⁴

Terminologie

In de ASV is een onderscheid gemaakt om verschillende (standaard)beslistermijnen te kunnen vastleggen per subsidiesoort. Er is zodoende onderscheid gemaakt tussen jaarlijkse en eenmalige subsidies.

HET SUBSIDIEBEGRIJ

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 kenmerken subsidie) 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 subsidiebeprij, 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.

In de Algemene Subsidieverordening Heerenveen 2014 is gekozen voor twee benamingen: eenmalige subsidies en jaarlijkse subsidies. Deze benamingen zijn minder strikt dan op het eerste gezicht lijkt en pogen louter het verschil aan te geven tussen de in principe jaarlijks aan instellingen verstrekte subsidies en de overige (eenmalige) subsidies.

Kenmerken subsidie

Er is sprake van een subsidie als het gaat om geldverstrekingen 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;

³ ABRvS 28 februari 2000, Amsterdam, JB 2000 nr. 14.

⁴ CRvB 17 december 2008, Zwolle, LJN BH1081.

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 subsidiebegrip 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.⁵

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).

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 subsidie-ontvanger, 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

⁵ Het verstrekken van goederen en diensten kan wel de verwerking van een overheidstaak betreffen en niet louter een economische transactie. Hoewel er dus bij subsidie in natura geen sprake is van subsidie in 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.

Provinciefonds worden gekenmerkt door een bepaalde bestedingsvrijheid en vallen dus ook buiten de subsidie-definitie.

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 toelichting⁶ (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.⁷

⁶ Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 33 e.v.

⁷ 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 "

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 subsidieverstrekking 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 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.

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:

- Er is sprake van staatsmiddelen 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. Met name het laatste criterium is echter lastig te bepalen. Neem bij twijfel contact op met Kenniscentrum Europa decentraal.

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. Het gaat om de volgende regels.

- Steun die past onder de-minimis-vrijstelling wordt niet beschouwd als staatssteun. Het maximum bedrag is € 200.000 over drie belastingjaren aan één, zelfstandige onderneming.

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.

- Veelgebruikte vrijstellingen zijn de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (hierna: AGVV), de MKB-landbouwwijziging en de vrijstelling voor Diensten van Algemeen Economisch Belang. Onder de AGVV valt steun voor o.a. milieu, onderzoek en onderwijs en innovatie (hierna: OO&I), werkgelegenheid en opleiding. Voor steun die onder een vrijstelling past, hoeft geen goedkeuring te worden verkregen van de Europese Commissie. Een kennisgeving en rapportage zijn wel verplicht. Kenniscentrum Europa decentraal ondersteunt gemeenten hierbij.

- Valt de subsidie niet binnen de reikwijdte van één van de vrijstellingen voor staatssteun, 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. 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). Om goedkeuring te verkrijgen, moet de steunverlening vooraf aan de Commissie worden gemeld. Deze formele meldingen verlopen via het Coördinatiepunt Staatssteun van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Voor meer informatie over de staatssteunregels kunnen gemeenten terecht bij Kenniscentrum Europa decentraal (info@europadecentraal.nl of 070 338 1090).

Uitgezonderde en aangewezen beleidsterreinen en onderwerpen

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.⁸ De MvT geeft aan dat in verband met de eigen aard van de onderwijswetgeving, die samenhangt met de regeling van artikel 23 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.

VERMINDERING VAN ADMINISTRatieve EN BESTUURLIJKE LASTEN

Bij de ontwikkeling van de ASV is nadrukkelijk gekeken naar dereguleringsaspecten. Met name is gekeken naar het verminderen van de indieningsvereisten, maar ook naar de mogelijkheden van een andere verantwoordingswijze en beter financieel beheer van subsidies. Hierop wordt in dit onderdeel nader ingegaan.

Het verminderen van de indieningsvereisten

Om in aanmerking te komen voor subsidie moet er in de eerste plaats een aanvraag worden ingediend. Hierbij is ervan uitgegaan dat de gevraagde gegevens op het aanvraagformulier worden vermeld. Het college bepaalt welke gegevens dienen te worden verstrekt en neemt daarbij de proportionaliteit in acht. Hiermee wordt bedoeld dat de aard en hoeveelheid van de gevraagde gegevens in redelijke verhouding dienen te staan tot de omvang van de gevraagde subsidie.

Subsidiëring mede door andere bestuursorganen

Indien het college subsidie verstrekt voor activiteiten, die mede door andere bestuursorganen worden gesubsidieerd, kan het college afwijken van de bij of krachtens deze Algemene subsidieverordening aan de subsidie te verbinden verplichtingen, voor zover dit wenselijk is met het oog op een goede afstemming met de door die andere bestuursorganen opgelegde of op te leggen verplichtingen, en daardoor het belang met het oog, waarop die verplichtingen zouden moeten worden opgelegd, niet onevenredig wordt geschaad. In het aanvraagformulier wordt om deze informatie gevraagd.

Een andere vorm van vereenvoudiging kan gevonden worden in de gegevens, die bij de eerste subsidieaanvraag van een aanvrager worden gevraagd en welke gegevens redelijkerwijs noodzakelijk zijn bij een volgende subsidieaanvraag of een verlenging van de subsidieverlening van de aanvrager. Tenslotte is dit ook van belang bij de verantwoording van de verstrekte subsidies. Bijvoorbeeld, indien de gemeente een financiële verantwoording vraagt, voorzien van een accountantsverklaring, kan mogelijk een verlichting van de administratieve lasten worden gerealiseerd. Dit kan wanneer de instelling verschillende subsidiestromen vanuit de gemeente ontvangt en/of met meerdere subsidieverstrekkers te maken heeft. Het verdient dan aanbeveling om de mogelijkheid van een verantwoordingsdocument voor alle verantwoordingsverplichtingen, voorzien van een controle verklaring, opgesteld door een onafhankelijke accountant.

Verantwoording en financieel beheer van subsidies

Naast het terugdringen van indieningsvereisten 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.

Verantwoordingsplicht

⁸ Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 33 e.v.

In de ASV is ervoor gekozen om de omvang van de verantwoordingsverplichting te koppelen aan de hoogte van het subsidiebedrag.

Bij de verstrekking van kleine subsidies 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.

In de ASV is er daarom voor gekozen om subsidies tot en met € 5.000 direct vast te stellen. Kenmerkend voor subsidies tot en met € 5.000 is dat een vast bedrag wordt verstrekt en dat de subsidieontvanger achteraf niet standaard verantwoording hoeft af te leggen aan de subsidieverstrekker. De subsidieontvanger hoeft geen aanvraag voor subsidievaststelling (verantwoording) in te dienen. Hierdoor kan op de lasten voor zowel de subsidieaanvrager als de subsidieverstrekker worden bespaard.

In de ASV is ervoor gekozen dat de steekproefsgewijze controle zich richt op het aantonen dat de activiteiten waarvoor de subsidie is vastgesteld zonder voorafgaande verlening 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 (jaarlijkse subsidies). In de ASV 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 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.

Beslistermijnen en Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

Met ingang van 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen in werking getreden. Hierdoor lopen bestuursorganen die zich niet aan de termijnen houden het risico met een dwangsom te worden geconfronteerd. De wet bepaalt dat de overheid tijdig dient te beslissen op een aanvraag. Tijdig betekent: binnen de geldende termijn. Dat kan een wettelijke of een redelijke termijn zijn. Een beslissing moet zonodig kunnen worden afgedwongen. Onder bepaalde voorwaarden kan de gemeente de beslistermijn verlengen. De wet omschrijft de volgende situaties:

1. De gemeente verzoekt de aanvrager de aanvraag aan te vullen door meer informatie te verschaffen.
2. Als de gemeente wacht op informatie uit het buitenland.
3. Als de aanvrager schriftelijk instemt met uitstel.

4. Als de vertraging de schuld is van de aanvrager, bijvoorbeeld als hij steeds opnieuw vraagt om uitstel van aan te leveren gegevens of de dag voor de beslistermijn afloopt een dik pak met aanvullende gegevens opstuurt.
5. Als de gemeente door overmacht niet in staat is te beslissen. Er moeten dan wel abnormale en onvoorziene omstandigheden zijn, waarop de gemeente geen invloed heeft, zoals het volledig afbranden of onder water lopen van het gemeentehuis.

In bijna alle gevallen dient de gemeente de aanvrager direct mee te delen dat de beslistermijn is opgeschort en binnen welke termijn alsnog een beslissing moet worden genomen. Met de in de -ASV opgenomen mogelijkheid om de beslistermijn te verlengen dient dus niet al te makkelijk worden omgegaan.

Sanctiebeleid

In de ASV 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 subsidie-ontvanger 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