

Toelichting Algemene subsidieverordening Vlissingen 2018

1. GRONDSLAG VERORDENING

1.1 De hoofdregel

Subsidieverlening dient in beginsel gebaseerd te zijn op een wettelijk voorschrift (artikel 4:23, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)). Deze eis voort uit de wens van de wetgever dat de rechtszekerheid van de subsidieaanvrager en subsidieontvanger 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 al niet in de Awb is neergelegd (zie artikel 4:37 van de Awb, dat niet limitatief is).

1.2 Uitzonderingen

Op de hoofdregel dat de subsidieverstrekking 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 subsidieverlening;
- b. de subsidieverlening op een begrotingspost;
- c. de incidentele subsidieverlening;
- d. de Europese subsidies. Deze laatste categorie is voor de gemeente minder van belang en wordt verder buiten beschouwing gelaten.

a. Spoedeisende subsidieverlening

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 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. Subsidieverlening 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. Subsidieverlening op grond van een begrotingspost kan bijvoorbeeld handig zijn bij subsidies die, veelal structureel, slechts aan één of enkele subsidieontvangers worden verleend.

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 de zelfde activiteiten subsidie vragen, een weigering lastig te motiveren is. Deze vorm van subsidiëren is daarom alleen aan te bevelen als het (nagenoeg)uitgesloten is dat anderen dan de al bekende instelling de

activiteit gaat verrichten; de openbare bibliotheek is het meest sprekende voorbeeld in deze. Voor activiteiten waar dat wel denkbaar is (bijvoorbeeld peuterspeelzalen, jeugd- en jongerenwerk, welzijn, Wmo en sport) is het beter een verordening op te stellen.

c. Incidentele subsidieverlening

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.

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 nadere regeling 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 artikel 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 nadere regels

Zoals in paragraaf 1.1 vermeld moet een subsidieverordening de essentiële elementen van het subsidieproces bevatten. In elk geval is een verplicht onderdeel de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt. De Asv bevat deze niet concreet. Een uitwerking in afzonderlijke regels is dus noodzakelijk. In artikel 3 krijgt het college de bevoegdheid gedelegeerd om nadere regels vast te stellen. Deze regels vormen de juridische vertaling van het beleid met daarin de subsidievoorwaarden, de criteria, grondslagen, die bij de beoordeling van de subsidieaanvragen worden gehanteerd. Deze nadere regels noemen we ook wel de subsidieregelingen. De door het college vastgestelde subsidieregelingen zijn algemeen verbindende voorschriften (hierna avv) en dienen net als iedere avv bekend te worden gemaakt in de Gemeenschappelijke Voorziening voor Officiële Publicaties GVOP/DROP: www.overheid.nl, Gemeenteblad én opgenomen te worden in de Centrale Voorziening voor Decentrale Regelgeving (GVOR) ten behoeve van de beschikbaarstelling op www.overheid.nl, Lokale wet- en 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).

In haar toelichting op de modelverordening adviseert de VNG beleidsregels zoveel mogelijk te vermijden. Beleidsregels vullen in hoe toepassing wordt gegeven aan een bestaande bevoegdheid van het bestuursorgaan (artikel 4:81, eerste lid, van de Awb). Beleidsregels binden alleen het bestuursorgaan en werken niet extern. Met beleidsregels kunnen niet rechtsreeks verplichtingen aan burgers worden opgelegd. In ieder geval kunnen zaken als termijnen en subsidieverplichtingen niet worden geregeld via een beleidsregels. 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.

1.4 Per boekjaar, kalenderjaar of anderszins

Het is mogelijk om in de Asv een onderscheid te maken tussen subsidies die per boekjaar of kalenderjaar, zogenaamde jaarsubsidies, worden verstrekt en subsidies die voor een bepaalde eenmalige activiteit worden verstrekt, de incidentele subsidies.

In de Asv wordt uitgegaan van het verlenen van structurele subsidies per kalenderjaar. Hierbij wordt bij de begrotingscyclus van de gemeente aangesloten. Hiernaast kennen we in de verordening incidentele subsidies en investeringssubsidies.

1.5 Modelverordening of eigen verordening?

Uitgangspunt voor subsidieverstrekking is afdeling 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht, een verordening is de plaatselijke vertaling daarvan. Een modelverordening is een hulpmiddel, en niet meer dan dat, om tot een goede eigen verordening te komen. Maar behalve die modelverordeningen zijn er ook nog de bestaande verordeningen; de Algemene subsidieverordening Vlissingen 2012 en diverse andere gemeentelijke verordeningen. Uit alle beschikbare bronnen is het goede gehaald om te komen tot een specifieke subsidieverordening voor Vlissingen, met een logische volgorde (1) algemene punten, (2) de aanvraag voor subsidie, (3) de subsidieverlening, (4) de subsidievaststellingen, (5) overige bepalingen en (6) slotbepalingen.

In het kader van de deregulering is nagegaan of er regels kunnen worden geschrapt of vereenvoudigd. Omdat er sprake is van een wettelijk kader voor wat betreft subsidieverstrekking is het schrappen van regels niet aan de orde. Het is wel zo dat er op onderdelen sprake is van een vereenvoudiging van regels, zonder dat dit afbreuk doet aan de rechtmatigheid en doelmatigheid van subsidieverlening. Zo wordt het mogelijk om aan professionele instellingen een subsidie voor maximaal vier jaar te verlenen. De instelling hoeft dan niet ieder jaar een aanvraag in te dienen. Dit betekent dat er met de desbetreffende instelling een uitvoeringsovereenkomst voor een periode van vier jaar wordt afgesloten. Vanwege het begrotingsvoorbehoud zal de instelling wel ieder jaar een verleningsbeschikking krijgen. De instelling dient wel jaarlijks een jaarrekening te overleggen en verslag te doen van de prestaties.

Waarderingsubsidies worden al in het huidige beleid voor vier jaar verleend. In de Asv 2018 wordt deze lijn voortgezet, met dien verstande dat er in het vierde jaar een evaluatie dient plaats te vinden (art. 20 Asv 2018).

2. HET SUBSIDIEBEGRIIP

2.1 Algemeen

Subsidie wordt omschreven in artikel 4:21, eerste lid van de Awb. Het is een materieel begrip: voldoet een geldverstrekking aan de daar genoemde voorwaarden, dan is het een subsidie. De gekozen benaming is voor de toepasselijkheid van de subsidietitel niet van belang, deze is gewoon van toepassing als aan de daarin gestelde eisen is voldaan. In de praktijk wordt eveneens een verscheidenheid van 'soorten' subsidies benoemd. Exploitatiesubsidie, structurele subsidie, waarderingsubsidies, projectsubsidies, budgetsubsidie: de juridische betekenis van dergelijke benamingen is echter beperkt. Zoals uit het voorgaande blijkt, is begrip subsidie uit de Awb immers een materieel begrip: het is afhankelijk van de feitelijke situatie niet van benaming of de financiële verstrekking voldoet aan het subsidiebeprip, zoals omschreven in artikel 4:21 van de Awb.

Hoewel de Awb slechts als basisregeling fungeert en veel beleidsvrijheid biedt aan de opstellers van nadere regels 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 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;
- d. anders dan als betaling voor 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 de overige opgelegde verplichtingen, tot betaling over te gaan.

Het leveren van goederen en diensten door de gemeente om niet of onder 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 gemeentelijke museum, die de kosten niet dekt, niet aan de begripsomschrijving voldoen en dus geen subsidie zijn. Dit laat onverlet dat bij veel activiteiten het gevoel van een 'indirecte subsidie' naar boven komt.

b. Verleend door een bestuursorgaan

Slechts wanneer de financiële middelen worden verleend 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 op grond van een wettelijk voorschrift zijn belast met het geven van subsidies ten laste van openbare middelen een bestuursorgaan (zogenaamde b-organen, artikel 1:1, eerste lid, onder b, van de Awb). In de zin van de Awb, betekent dit niet automatisch dat het besluit over de verlening 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 waardoor zij de accommodaties voor kun activiteiten (betaalbaar) kunnen huren, om dit te wijzigen in een overeenkomst, waardoor de sportverenigingen geen huur meer hoeven te betalen (en dus geen subsidie hoeven te krijgen).

c. Met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager

Een subsidie wordt altijd verleend 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 bestaan gebeurt niet met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager.

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 keuze wat zij subsidiëren. Een activiteit kan dus concreet worden omschreven, bijvoorbeeld het organiseren van een tentoonstelling, het geven van een cursus Nederlands aan nieuwkomers of het bevorderen van de leefbaarheid in een specifieke wijk. 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 activiteit of die zijn gericht op de toename van zelfredzaamheid bij ouderen.

d. Anders dan 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 en diensten in het economisch 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 subsidierelaties. 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 subsidieverstrekking of omgekeerd. Oftewel: opdracht en subsidie sluiten elkaar uit. Toch blijkt dit onderscheid 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 blijkt dat daarbij de volgende factoren aanknopingspunten bieden:

1. De omvang van de financiële verlening 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 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. Om diverse redenen is het relevant om helder te hebben of het al dan niet een subsidie betreft. Zo zullen ondernemers over de door hen gedane betalingen voor geleverde diensten BTW verschuldigd zijn, terwijl zij over aan hen verstrekte subsidies in beginsel geen BTW hoeven af te dragen.

Bij beleid gestuurde 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).

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 (VWEU)). Er is sprake van staatssteun als financiële steun aan een onderneming (subsidies, garanties, leningen, korting op grondprijs, etc.) voldoet aan de hierna volgende criteria uit het staatssteunverbod:

- Er is sprake van staatssteun; dat wil zeggen overheidsmiddelen 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 in direct alsnog bij een onderneming terecht komt.

- 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. Staatssteunregels zijn ook van toepassing op subsidies waarvoor geen wettelijke grondslag nodig is.

Als er 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 (voor relatief kleine subsidiebedragen heeft de EU een uitzondering gemaakt; Lidstaten mogen aan bedrijven een maximum subsidiebedrag verlenen (het subsidieplafond) binnen een periode van drie jaar. De aanvrager moet wel door middel van een minimisverklaring aantoonbaar maken dat over het huidige belastingjaar en de twee voorgaande jaren niet meer dan een vastgesteld bedrag aan steun of subsidie is waarvoor ook de minimisverklaring nodig was.
- Veelgebruikte andere vrijstellingen zijn de algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV), de MKB-landsbouwwijziging en de vrijstelling voor diensten van algemeen economisch belang.
- 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 staatssteun toegestaan. Een voorbeeld is de nationale monumentenregeling.

3. VERMINDERING VAN DE ADMINISTRATIEVE LASTEN

In het verleden zijn al maatregelen genomen om de administratieve lasten te verminderen. Zo worden waarderingssubsidies voor een periode van vier jaar verleend. De subsidieontvanger vraagt de subsidie maar één keer aan. Het voordeel hiervan is dat niet elk jaar een aanvraag moet worden beoordeeld. Voor de periode van vier jaar is gekozen, omdat deze termijn aansluit bij de zittingstermijn van de raad (hoewel die termijnen niet gelijk hoeven te lopen).

Om de administratieve lasten nog verder te verminderen is er in de Asv voor gekozen om ook de overige structurele subsidies voor een periode van ten hoogste vier jaar te verlenen. Zo hoeft de subsidieontvanger niet jaarlijks een aanvraag in te dienen wat tijd en geld oplevert. In de beschikking tot verlening kan worden aangegeven aan welke tussentijdse verantwoordingseisen moet worden voldaan. Als een subsidie voor meerdere jaren wordt verleend ligt het namelijk wel voor de hand dat er tussentijds verantwoording wordt afgelegd. Het college kan bepalen welke gegevens het in een tussentijdse rapportage verlangt. In ieder geval dient een instelling waaraan een subsidie van > € 200.000,- en meer wordt verstrekt jaarlijks een controleverklaring van een accountant te overleggen. Met een aantal instellingen zal zover dit nog niet heeft plaatsgevonden een uitvoeringsovereenkomst worden afgesloten. In deze overeenkomst worden o.a. de door de subsidieontvanger te leveren prestaties opgenomen. Jaarlijks dient er met de instelling overleg plaats te vinden over de in de overeenkomst opgenomen prestaties.

Subsidies onder de € 250,- worden niet verstrekt. De reden hiervan is dat de inzet van ambtelijke capaciteit niet in verhouding tot de hoogte van dit bedrag staat.

Er wordt gewerkt aan het digitaliseren van de aanvraag voor subsidieverlening en de aanvraag voor subsidievaststelling. Dit is klantvriendelijker en efficiënter.

4. WIJZIGEN OF INTREKKEN VAN SUBSIDIEBESCHIKKINGEN

4.1 Inleiding

Afdeling 4.2.6 van de wet beschrijft de intrekking en wijziging van subsidiebeschikkingen; onder wijziging wordt hier verstaan ten nadele van de subsidieontvanger¹. Een wijziging ten nadele van de ontvanger houdt in het algemeen een (gedeeltelijke) intrekking van de subsidie in. Voor het gemak wordt hierna daarom gesproken over intrekking.

Het subsidierecht volgens de Awb onderscheidt twee vormen van intrekken:

1. de artikelen 4:48 en 4:49 geven de gemeente, als subsidieverstrekker, de bevoegdheid over te gaan tot intrekking van subsidiebeschikkingen met terugwerkende kracht. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een sanctie op verwijtbaar gedrag van de subsidieontvanger.
2. artikel 4:50 gaat over de opzegging van de subsidie, de intrekking is gericht op de toekomst. Meestal gaat het dan om een beleidswijziging, maar het kan ook dat de subsidieontvanger niet langer voldoet aan de voorwaarden om voor subsidie in aanmerking te komen.

4.2 Intrekking van de subsidieverlening

Bij intrekking met terugwerkende kracht maken we onderscheid tussen intrekking van de subsidieverlening en intrekking van de subsidievaststelling. Bedacht moet worden dat het intrekken van een subsidiebeschikking (een gegeven begunstigende beschikking) in beginsel een inbreuk is op de rechtszekerheid van de subsidieontvanger. Intrekking van de subsidiebeschikking is daarom slechts mogelijk in de in de wet beschreven gevallen. Het gaat om het geval dat de subsidieverlening onjuist was en de subsidieontvanger dit wist of behoorde te weten, én drie gevallen die met elkaar overeenkomen dat zij in de risicosfeer van de subsidieontvanger liggen: de activiteit is niet (geheel) uitgevoerd, de subsidieverplichtingen zijn niet nagekomen of er zijn onjuiste of onvolledige gegevens verstrekt: in deze gevallen kan de subsidieontvanger niet stellen dat zijn rechtszekerheid in het geding is.

4.3 Intrekking van de subsidievaststelling

De mogelijkheden om na subsidievaststelling tot intrekking over te gaan zijn beperkter dan van de subsidieverlening. Met de vaststelling van de subsidie wordt immers een relatie of een periode afgesloten. De vaststelling vindt in het algemeen achteraf plaats, het college heeft dan voldoende mogelijkheden gehad alles te toetsen. De rechtszekerheid verlangt dat dan de boeken worden gesloten, dat het subsidiedossier naar het archief gaat.

Toch moet het in bijzondere gevallen mogelijk zijn ook na vaststelling tot intrekking over te gaan. De wet geeft drie gevallen waarin dit mogelijk is:

1. op grond van bij de vaststelling onbekende feiten of omstandigheden die aanleiding zouden zijn geweest om de subsidie lager vast te stellen.
2. indien de subsidievaststelling onjuist was en de ontvanger dit wist of behoorde te weten (een kennelijke vergissing van het bestuursorgaan).

¹ Indien de wettelijke regeling waarop de subsidie is gebaseerd zich daar niet tegen verzet, dan is wijziging ten voordele van de subsidieontvanger vrijwel altijd mogelijk. Deze wijziging is daarom niet verder geregeld.

3. wegens schending van na de vaststelling voortdurende verplichtingen.
Met als aanvulling dat intrekking in ieder geval niet meer mogelijk is wanneer vijf jaren zijn verstreken sinds de bekendmaking van de vaststelling.

4.4. Intrekken dan wel beëindigen van lopende subsidiebeschikkingen

Op zich komt aan alles een eind, ook aan subsidies. Bij een subsidie voor een specifiek project gaat dat vanzelf: de subsidie wordt voor de duur van een project verstrekt en eindigt met dat project. Maar ook activiteiten die geen natuurlijk einde kennen komen voor subsidie in aanmerking. Dat betekent echter niet dat de gemeente een eenmaal verstrekte subsidie voor dergelijke activiteiten tot in het oneindige moet voortzetten: de gemeente moet haar beleid kunnen wijzigen. Dat kan betekenen dat een subsidie moet worden beëindigd of verminderd. Maar een subsidie die al jaren wordt verstrekt, kan niet van de een op de andere dag worden verminderd of beëindigd.

Artikel 4:50 noemt drie gevallen waarin tussentijdse intrekking of wijzigingen ten nadele van de subsidieontvanger mogelijk is:

1. als de subsidieverlening onjuist is:

Het gaat hier om het geval dat de subsidieverlening onjuist is, maar de ontvanger dit niet kon weten. Wist de ontvanger dit wel, of behoorde de ontvanger dit te weten, dan treedt het regime van artikel 4:48 in werking, dan is er immers géén gerechtvaardigd vertrouwen.

2. als veranderende omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen voortzetting van de subsidie verzetten.

Het staat het college vrij zijn beleid te wijzigen, maar voor het voortijdig terugkomen op een ondubbelzinnige toezegging moeten zwaarwegende redenen bestaan.

3. bij wettelijk voorschrift

Subsidieverleningen voor meer dan één begrotingsjaar komen niet veel voor, zelfs langlopende subsidies worden ieder jaar opnieuw verleend. Als het college de subsidie met ingang van het volgend jaar wil beëindigen of verminderen, hoeft het dus niet in te trekken: volstaan kan worden met een afwijzing van de aanvraag voor het volgend jaar, of met de toewijzing daarvan tot een lager bedrag. Maar een subsidieontvanger die jaar na jaar subsidie ontvangt, vertrouwt op voortzetting daarvan ook krijgt hij formeel telkens maar een aanspraak van één jaar. De wetgever vindt dat dit vertrouwen enige bescherming verdient, een bescherming die overigens niet verder gaat dan dat de subsidiegever bij het beëindigen of verminderen van de subsidie een redelijk termijn in acht moet nemen. Wat een redelijke termijn is, is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van elk geval; daarbij is zowel de verhouding tussen korting en de gehele subsidie, als de verhouding tussen de korting en het totale budget van de subsidieontvanger van belang. In het algemeen is het criterium dat de subsidieontvanger voldoende tijd moet krijgen om de maatregelen te nemen om de gevolgen van de beëindiging of vermindering op een behoorlijke wijze op te vangen. Overigens gaat de bescherming van artikel 4:51 niet zo ver, dat het college ook geldende wachtgeldverplichtingen moet garanderen. Op de duur en omvang daarvan heeft de subsidiegever immers geen invloed.

4.5 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 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 het college de aanvraag buiten behandeling laten. Dat betekent dat het college niet op de inhoudelijke merites van de aanvraag hoeft in te gaan. Of,

als de aanvrager niet voldoet aan zijn verplichtingen kan het college 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.

5. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

Drie vormen van subsidies worden onderscheiden: de jaarsubsidies, de incidentele subsidies en de investeringssubsidies. Incidentele zijn, zoals de naam het eigenlijk al zegt, bedoeld voor incidentele of eenmalige activiteiten. Jaarsubsidies zijn gericht op voortdurende activiteiten en investeringssubsidies op duurzame investeringen.

Van belang is dat het college uitvoert wat door de raad op hoofdlijnen is besloten:

1. De raad: gemeentebegroting en beleidskaders.
2. College: subsidieplafonds, subsidieverlening en –vaststelling.

Artikel 2. Reikwijdte

De Asv is rechtsreeks toepasselijk op de krachtens deze verordening zelf te verstrekken of verstrekte subsidies. Maar er zijn nog andere soorten subsidies mogelijk: subsidies op grond van een andere verordening en subsidies waarvan artikel 4:23, derde lid, Awb zegt dat ze zonder grondslag in een wettelijke regeling kunnen worden verstrekt: namelijk als uit de begroting al blijkt wie de beoogde subsidieontvanger is en wat het maximumbedrag is alsmede de incidentele subsidies. In het eerste geval (deelverordening) kan de deelverordening de Asv geheel of gedeeltelijk van overeenkomstige toepassing verklaren. In het tweede geval kan het college dat doen bij subsidieverlening of, daaraan voorafgaand (ook) in een subsidieregel.

Het is van belang om in de beschikking te motiveren waarom de Asv geheel of gedeeltelijk van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. De subsidieontvanger moet immers weten waarop het genomen besluit is gebaseerd. Wanneer dit niet plaatsvindt is de beschikking onvolledig.

De afwijkingsmogelijkheid van de Asv, die in de algemene toelichting reeds ter sprake kwam, geldt niet voor weigeringsgronden van artikel 9, zo wordt voorgesteld, (a) omdat het niet nodig lijkt, en (b) omdat het meestal ook ronduit onwenselijk zou zijn. Zo moet de weigeringsgrond ‘verboden staatssteun’ (artikel 9, eerste lid) altijd kunnen worden toegepast, anders kan het de gemeente opbreken, in het geval dat de Europese Commissie vaststelt dat een subsidie in strijd is met Verdrag betreffende werking van de EU en de Staat daar op aanspreekt. Die zal de schade zeker op de gemeente verhalen.

Artikel 3. Bevoegdheid college

Het college is belast met de uitvoering van deze verordening en dus bevoegd alle besluiten die nodig zijn ter uitvoering van de verordening te nemen. Het betreft niet alleen het beslissen op aanvragen om subsidieverlening of vaststelling, maar bijvoorbeeld ook het tussentijds intrekken, wijzigen of beëindigen van subsidiërelaties.

Artikel 4. Europees steunkader

Een gemeentelijke subsidie aan een onderneming kan worden aangemerkt als een vorm van steun. In die zin kunnen subsidies aan ondernemingen gezien worden als ongeoorloofde staatssteun. Ongeoorloofde staatssteun is verboden, maar als wordt voldaan aan bepaalde criteria (vrijstellingsverordeningen) is er geen sprake van ongeoorloofde staatssteun.

Subsidies aan maatschappelijke instellingen, zoals die bijvoorbeeld voor het peuterspeelzaalwerk worden niet aangemerkt ongeoorloofde staatssteun.

Het voert te ver om hier het onderwerp uitputtend te behandelen. Maar het is wel van belang in bijzondere gevallen na te gaan of er al dan niet sprake is van ongeoorloofde staatssteun.

Artikel 5. Subsidieplafond en begrotingsvoorbehoud

Subsidieplafond

Een subsidieplafond is het bedrag dat gedurende een bepaald tijdvak ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking van subsidies krachtens een bepaald wettelijk voorschrift. Het is derhalve de bedoeling dat per beleidsterrein of voor de activiteiten die in een subsidiereguleerend zijn genoemd, een plafond moet worden ingesteld. De vaststelling van een plafond moet bekend worden gemaakt overeenkomstig het bepaalde in artikel 3:42 Awb, door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan wordt gepubliceerd.

Het college kan een subsidieplafond verlagen, maar niet zondermeer verhogen. Het college stelt de subsidieplafonds vast, binnen de budgettaire kaders van de raad. Pas als wordt voorgesteld een budgetplafond te verhogen waardoor (binnen het programma) geen budgettaire dekking beschikbaar is, zal dit vanuit die optiek een raadsaangelegenheid worden. Een uitzondering hierbij is als er binnen een programma voor een bepaald onderdeel nog budgettaire dekking is. In zo'n situatie kan het college het plafond verhogen.

Voorbeeld bij geen budgettaire dekking: Voor instelling x is subsidieplafond vastgesteld op 50.000 euro. De instelling heeft dit bedrag aan subsidie toegekend gekregen. Vanwege een onacceptabel hoge wachtlijst is extra subsidie aangevraagd. Om te voorkomen dat inwoners te lang op hulp moeten wachten wordt overwogen de extra gevraagde subsidie te verlenen. Echter is er geen budgettaire dekking beschikbaar. In dit geval mag het college het plafond niet verhogen, maar moet de raad hierover een besluit nemen. Pas nadat de raad de extra financiële middelen beschikbaar heeft gesteld, kan het college het betreffende plafond verhogen.

Als het gaat om een verhoging van een doeluitkering, dan wordt deze mutatie verwerkt in de kwartaalrapportage welke door de raad wordt vastgesteld. Daarna is het aan het college om het verhoogde bedrag in te zetten voor het doel waarvoor deze is ontvangen.

Wanneer er vanwege een spoedeisend karakter (de extra middelen moeten op zeer korte termijn worden ingezet (hierdoor kan niet gewacht worden op de verwerking in de eerder genoemde kwartaalrapportage) kan het college vooruitlopend op de besluitvorming in de raad besluiten het verhoogde bedrag alvast in te zetten. Voorwaarde is wel dat er in het dictum wordt aangegeven dat de verhoogde doeluitkering in de eerst volgende kwartaalrapportage dient te worden verwerkt.

Begrotingsvoorbehoud

Er kan geen subsidie worden verleend als de begroting nog niet is vastgesteld. Als dit het geval is, moet er dus ten aanzien van subsidieverlening een voorbehoud worden gemaakt. Ook wanneer er een meerjarige subsidie (artikel 8) wordt verstrekt kan er pas na vaststelling van de begroting worden beschikt.

Artikel 6. Aanvraagtermijnen voor subsidies

Het artikel regelt dat een aanvraag om verlening van een structurele subsidie uiterlijk 1 juni voorafgaand aan het subsidiejaar op een door het college vastgesteld formulier moet worden ingediend. De gehanteerde termijn maakt het mogelijk om in de begroting rekening te houden met de aangevraagde subsidiebedragen.

In de praktijk blijkt dat enkele instellingen de aanvraagtermijn van 1 juni niet kunnen halen. De oorzaak hiervan is divers. Het kan om een instelling gaan die voor meerdere gemeenten activiteiten verzorgt of uitvoert en waarvan een begroting pas na 1 juni in een vergadering van het algemeen bestuur wordt besproken en vastgesteld. In die gevallen kan het college bij subsidieregeling een ander termijn stellen.

De termijn van 'twaalf weken tevoren' ten behoeve van een incidentele subsidie (lid 2) zal soms onhaalbaar zijn, bijvoorbeeld als om goede redenen heel plotseling het idee opkomt om iets op héél korte termijn te organiseren waarvan ook het gemeentebestuur vindt dat dat echt wenselijk is. Dan zijn er twee mouwen die daaraan kunnen worden gepast. Soms zal de subsidieregeling al een kortere termijn geven, of wellicht zelfs bepalen dat in bijzondere gevallen een aanvraag-achteraf nog mogelijk is. En ten tweede is er het voorgestelde artikel 20, de algemene hardheidsclausule.

Voor het indienen van een investeringssubsidie wordt een termijn van 'twaalf weken tevoren' gehanteerd. Hiervoor is gekozen omdat de beoordeling van dergelijke aanvragen relatief veel tijd kost.

Zo nodig zal bij een noodzakelijke investering, welke het subsidieplafond doet overschrijden, een aanvraag voor budget via de kadernota in navolgende jaren moet worden aangevraagd.

Artikel 7. Inhoud van de aanvraag

Voor subsidieaanvragen gelden naast de eis van schriftelijke indiening en de vereisten van artikel 5 en van het eventuele aanvraagformulier, de eisen waaraan elke aanvraag om een beschikking moet voldoen volgens artikel 4:2 Awb. Dat zijn: vermelding van naam en adres van de aanvrager, datum en aanduiding van wat men wenst. terwijl andere relevante gegevens moeten worden vermeld of bijgesloten. Uit de aanvraagformulieren zal natuurlijk blijken dat ook al deze gegevens nodig zijn.

Artikel 8. Meerjarige verlening

Waarderingssubsidies worden tot nu toe voor een periode van vier jaar verleend (Asv 2012). Vanwege het verminderen van de administratieve lasten is hiervoor gekozen. Dit betekent dat er één subsidieaanvraag per vier jaar door de subsidieontvanger moet worden ingediend.

Deze systematiek wordt in de nieuwe Asv gehandhaafd, met dien verstande dat er niet jaarlijks, maar eens in de vier jaar wordt beschikt. In de beschikking dient dan wel te worden aangegeven dat de subsidie t.b.v. het tweede tot en met het vierde jaar wordt verleend onder begrotingsvoorbehoud (artikel 5, vijfde lid Asv). De subsidieontvanger heeft de plicht om gedurende de subsidieperiode wijzigingen aan het college te melden (artikel 10 Asv). Het is belangrijk om dit in de verleningsbeschikking op te nemen.

Elke vier jaar zal er een evaluatie plaatsvinden (artikel 20 Asv). Het doel hiervan is om na te gaan of de subsidie nog voldoet aan de beleidsdoelstellingen en of de inkomsten en uitgaven zich juist verhouden. Met andere woorden: is een instelling in staat meer inkomsten te genereren, zodat de subsidie kan worden verminderd. Er vindt, in tegenstelling tot hetgeen in de Asv 2012 is opgenomen, in de nieuwe Asv bij subsidies tot € 5.000,- weer een vermogenstoets plaats.

Voor de overige structurele subsidies kan het college in navolging van subsidies tot € 5.000,- ook over gaan tot meerjarige verlening. Hierbij kan dan worden gedacht aan bijvoorbeeld het peuterspeelzaal werk, Maatschappelijk Werk Walcheren en Stichting Manteling. Met deze instellingen wordt dan een uitvoeringsovereenkomst afgesloten.

Bij een meerjarige verlening is nadrukkelijk artikel 5, vijfde lid van toepassing: besluit de gemeenteraad tot wijziging van het beleid door in de programmabegroting minder of geen geld meer ter beschikking te stellen, dan is dat hierdoor afgedekt.

Een meerjarige verlening sluit overigens niet uit dat jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over de ontvangen en bestede gelden. De wijze waarop die tussentijdse verantwoording wordt vormgegeven, legt het college vast in de verleningsbeschikking.

Artikel 9. Weigeringsgronden

Weigeringsgronden voor subsidies zijn denkbaar op drie niveaus. Allereerst geeft de Awb een aantal altijd geldende weigeringsgronden: 1. de verplichte (!) weigeringsgrond van overschrijding van het vastgestelde subsidieplafond (artikel 4:25), 2. de activiteiten zullen waarschijnlijk niet worden uitgevoerd, 3. of het is aannemelijk dat de aanvrager de aan de subsidie verbonden verplichtingen niet zal nakomen of dat hij geen behoorlijke rekening en verantwoording zal afleggen, onjuiste of onvolledige inlichtingen die het college op het verkeerde been zetten, 4. of faillissement, surséance van betaling of schuldsaneringsregeling is aan de orde (artikel 4:35). In de tweede plaats kan de Asv weigeringsgronden bevatten. En ten derde kan de Asv bepalen dat ook de *subsidieregelingen* van het college eigen weigeringsgronden kunnen bevatten.

Artikel 9 betreft in hoofdzaak het tweede niveau. Het geeft dan – in aanvulling op de Awb – algemene weigeringsgronden die altijd van belang zijn. Er is hier sprake van een ‘kan’-bepaling: het college heeft de bevoegdheid een subsidie te weigeren wanneer een hier genoemde weigeringsgrond zich in meer of mindere mate voordoet.

In het eerste lid, onder i is bepaald dat wanneer er sprake is van vermogen van de subsidieaanvrager of subsidieontvanger, eigen inkomsten dan wel de beschikbaarheid van de middelen van derden, de subsidie geheel of gedeeltelijk wordt geweigerd. De reden hiervan is dat de activiteiten uit eigen middelen kunnen worden bekostigd. Er zal naar alle redelijkheid worden vastgesteld welk deel van het vermogen, eigen inkomsten of inkomsten derden in aanmerking komt voor de bekostiging van de activiteiten. Het is namelijk mogelijk dat het vermogen een bestemming heeft, bijvoorbeeld voor onderhoud van een accommodatie in eigendom. Het zou ook kunnen dat een deel van de eigen inkomsten gebruikt wordt voor activiteiten waarvoor geen subsidie is aangevraagd.

Het in het eerste lid, onder f, bepaalt ten slotte dat ook geweigerd wordt ‘als de aanvrager een bij of krachtens deze verordening gestelde verplichting niet nakomt of niet voldoet aan een daar gestelde voorwaarde om voor de subsidie in aanmerking te kunnen komen’ – het derde niveau.

Artikel 10. Meldingsplicht

In dit artikel zijn de overige verplichtingen voor de subsidieontvanger opgenomen, alsmede de plicht belangrijke wijzigingen te melden aan het college. De subsidieontvanger is verplicht het tijdig (dat wil zeggen: zonder nodeloos 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. In dat geval zal de subsidie lager of op nihil worden vastgesteld of zullen nadere afspraken worden gemaakt over het aanpassen van de verplichtingen, bijvoorbeeld het geven van meer tijd voor de uitvoering van de activiteiten. Bij het niet voldoen aan deze meldingsplicht kan, indien dat achteraf mocht blijken, met toepassing van artikel 4:49 Awb alsnog de subsidievaststelling worden ingetrokken, omdat de ontvanger wist en behoorde te weten dat de vaststelling onjuist was. Terugvordering van de subsidie, inclusief wettelijke rente van het hele subsidiebedrag, kan in

zo'n geval proportioneel worden geacht, omdat de ontvanger dan misbruik maakte van het gegeven vertrouwen, dat ten grondslag ligt aan de onderhavige subsidieverordening.

Ook versterkt de meldingsplicht van dit artikel de relatie tussen gemeente en subsidieontvanger. Voert de subsidieontvanger de gesubsidieerde activiteiten niet (geheel) uit, dan kan de gemeente met de kennis daarvan – indien gewenst – vroegtijdig kijken naar alternatieven. In feite geldt hetzelfde voor het geval dat de subsidieontvanger niet (geheel) kan voldoen aan de subsidieverplichtingen. Door vroegtijdige melding kan de gemeente beoordelen in hoeverre het niet nakomen van die verplichtingen belemmerend werkt voor de subsidievaststelling. In ieder geval wordt een lastige discussie naderhand voorkomen.

Met het tweede lid wordt beoogd te voorkomen dat voor de gemeente belangrijke activiteiten door financiële tegenvallers niet of niet volledig kunnen worden uitgevoerd. Door de subsidieontvanger in die gevallen te verplichten het college te informeren, kan het college daarop bijsturen.

Artikel 11. Overige verplichtingen ontvanger van een structurele subsidie

De hier vermelde activiteiten waarvoor de subsidieontvanger toestemming behoeft van het college, sluiten aan bij het gestelde in artikel 4:71 van de wet. Het zijn (rechts)handelingen die van invloed kunnen zijn op de aanwending van subsidiegelden, op de hoogte van later ingediende subsidieaanvragen of op de kwaliteit en omvang van de activiteiten.

Het college beslist binnen twaalf weken omtrent de gevraagde toestemming, zoals bedoeld in het eerste lid. Omdat het kan voorkomen dat er aanvullende informatie nodig is, kan het college het besluit voor toestemming eenmaal met vier weken verlengen.

Artikel 12. Verplichtingen ten aanzien van de administratie

Door te verplichten een heldere administratie ten aanzien van de subsidie te voeren, kunnen de met de subsidieverstreking gemoeide geldstromen te allen tijde worden herleid. Dit is belangrijk, niet alleen omdat subsidiegelden publieke gelden zijn, maar ook omdat de gemeente zelf wordt beoordeeld op doelmatigheid en rechtmatigheid van de bestede gelden.

Artikel 13. Egalisatiereserve

Een egalisatiereserve is een reserve van de subsidieontvanger waaraan als bestemming het dekken van exploitatierisico's is verbonden. De reserve wordt gevormd om tot een gelijkmatige verdeling van lasten te komen. Het verschil tussen het verleende subsidiebedrag en de kosten van de activiteiten waarvoor subsidie is verleend komt ten gunste of ten laste van de egalisatiereserve. De reserve wordt dus gevormd uit exploitatieoverschotten om eventuele toekomstige tekorten op te vangen.

Het is niet toegestaan om een reserve op te bouwen vanuit niet bestede subsidiegelden die het gevolg zijn van het geen doorgang hebben gevonden van activiteiten. In die gevallen moet de subsidie worden terugbetaald aan de gemeente.

In het algemeen mag een egalisatiereserve 10% van het laatst ontvangen subsidiebedrag bedragen. Dit mag worden vermeerderd met acties met bijvoorbeeld de opbrengsten van acties. Subsidieontvangers die een gebouw in eigendom hebben mogen maximaal 25% van het laatst ontvangen subsidiebedrag aan reserve hebben. Voor dit percentage is gekozen omdat een subsidieontvanger die een gebouw in eigendom heeft, geconfronteerd kan worden met onvoorziene uitgaven.

Met bovenstaand financiële kader kiest het college voor een transparant beleid om excessieve vermogensvorming en onwenselijke inzet van gemeenschapsgeld te voorkomen. Dit artikel is dan ook van toepassing op alle soorten subsidie die op grond van deze verordening worden verstrekt.

Onderwijsinstellingen die in de gemeente Vlissingen actief zijn vallen niet onder de strekking van dit artikel. De reden hiervan is dat er sprake is van een hele andere vermogenspositie. Onderwijsinstellingen ontvangen een lumpsum van het Rijk. Met deze lumpsum wordt een instelling geacht onderwijs te verzorgen. Omdat een instelling volledig risicodragend is voor doorbetaling van ziek personeel, de vervanging van ziek personeel en tevens verantwoordelijk is voor het onderhoud van de gebouwen, is er doorgaans sprake van aanzienlijke reserves en voorzieningen.

Artikel 14. Doelgebonden verplichtingen ex artikel 4:38 van de wet

Het college kan de subsidieontvanger ook andere verplichtingen opleggen die strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie. Omdat subsidies in onze gemeente worden verstrekt op basis van een wettelijk voorschrift (in casu de subsidieverordening) moet deze mogelijkheid specifiek in de verordening worden opgenomen.

Artikel 15. Inhoud van de verleningsbeschikking, beslistermijn

Hier wordt beschreven wat tenminste in de verleningsbeschikking wordt opgenomen. Dit is belangrijk, omdat de verleningsbeschikking het toetsingskader vormt voor de vaststelling van de subsidie, immers regel is dat de vaststelling geschiedt conform de verlening van de subsidie. Verder worden de termijnen gegeven waarbinnen het college gehouden is te beslissen op een aanvraag voor subsidie. In de Awb staan geen strikte beslistermijnen op een aanvraag om subsidie. Ook hierbij is onderscheid gemaakt tussen jaarsubsidies en andere. Bij subsidieregeling kan het college besluiten af te wijken van de beslistermijnen die vastgesteld zijn in het tweede en derde lid.

Voor subsidies tot € 10.000,- geldt het uitgangspunt dat hiervoor zo mogelijk een voorschot in één termijn voor het volledige subsidiebedrag wordt verstrekt. Subsidies tot € 10.000,- worden in vier kwartaaltermijnen bevoorschot.

Artikel 16. Directe vaststelling

Dit artikel biedt het college de mogelijkheid in een subsidieregeling vast te leggen welke subsidiecategorieën voor directe vaststelling in aanmerking komen. Hierbij kan worden gedacht aan subsidies tot € 5.000,-.

De wet biedt overigens goede mogelijkheden zelfs de vastgestelde subsidie in te trekken of wijzigen, mocht naderhand blijken dat de subsidieontvanger niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen (Awb, artikel 4:49).

Artikel 17. Termijn

De voorgestelde termijnen zijn zo, dat de subsidieontvanger voldoende tijd en ruimte heeft om zijn verantwoording aan te kunnen leveren. Voor jaarsubsidies geldt dat indiening van de verantwoording aansluit bij de indiening van een nieuwe subsidieaanvraag.

Artikel 18. Subsidievaststelling

Dit artikel bepaalt op welke wijze subsidieontvangers aan het college de subsidie dienen te verantwoorden: er dient een aanvraag tot vaststelling ingediend te worden, deze bevat een financieel verslag en een inhoudelijk verslag waaruit blijkt in hoeverre de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht.

Met betrekking tot het inhoudelijk verslag kan vooraf bij de subsidieverlening al zijn aangegeven op welke manieren het aantonen kan plaatsvinden. Er kunnen daarbij verschillende instrumenten worden gebruikt, zoals bestuurs- en activiteitenverslagen, een managementverklaring, een deskundigenverklaring of andere bewijsstukken. Het verslag 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.

Bij subsidies tussen € 10.000,- en € 200.000,- kan worden volstaan met een inhoudelijk verslag en financieel verslag (dit laatste conform opstelling van de aanvraag). Dit betekent dat er geen controleverklaring van de accountant dient te worden overgelegd. Het voordeel hiervan is dat een organisatie geen kosten voor zo'n verklaring hoeft te maken.

Bij subsidies vanaf € 200.000,- dient bij het financieel verslag een controleverklaring te worden overgelegd. De grens van € 200.000,- voor een controle verklaring is gesteld aan de hand van de materialiteit bij de jaarrekening van de gemeente. Doorgaans is de materialiteit 1% van de lasten. Dit betekent dat de grens voor kleinere gemeenten lager ligt en voor grotere gemeenten hoger. De materialiteit voor de jaarrekening van Vlissingen is ca € 2 miljoen. Een grens van € 200.000,- voor een controleverklaring is op basis van de huidige materialiteit redelijk.

Met de grotere instellingen kan het college een uitvoeringsovereenkomst afsluiten. Het college kan op grond van deze overeenkomst bepalen dat er met zo'n instelling per kwartaal over de prestaties en financiën overleg plaats zal vinden.

Artikel 19. Hardheidsclausule

Met het opnemen van een hardheidsclausule in de subsidieverordening heeft het college de mogelijkheid, in gevallen waarin toepassing van de regeling – met het oog op een adequate subsidieverstreking – een onbillijkheid van overwegende aard zou opleveren, een onderdeel van die regeling (of van een onderliggende subsidieregeling) buiten toepassing te laten of daarvan af te wijken. Het kenmerk van een hardheidsclausule is dat vooraf niet (precies) te voorzien is of afwijking nodig zal zijn en zo ja, om welke gevallen of groepen gevallen het bij de toepassing zal gaan. Voorts beperkt de toepassing van de hardheidsclausule zich tot (eventuele) onbillijkheden van overwegende aard.

De toepassing van een hardheidsclausule zal in het algemeen beperkt blijven tot een enkel individueel geval. Onder omstandigheden kan een hardheidsclausule echter ook op een concreet aan te geven groep van gevallen worden toegepast. Dan zal er overigens al gauw sprake zijn van bestendig beleid dat in de verordening of subsidieregeling moet worden neergelegd. Juist om dit inzichtelijk te houden is bepaald dat periodiek aan de raad gerapporteerd wordt over het toepassen van dit artikel.

Artikel 20. Evaluatie doeltreffendheid en effecten subsidie in de praktijk

Dit artikel sluit aan op artikel 4:24 Awb. Voorgesteld wordt het subsidiebeleid en deze verordening elke vier jaar te evalueren, aansluitend op een raadsperiode. De eerste evaluatie wordt voor over vijf jaar voorgesteld. Dat heeft alles te maken met de systematiek van subsidiëren, maar ook met de raadsperiode: voor jaarsubsidies lopen in enig jaar drie processen door elkaar: de aanvraag, de uitvoering en de vaststelling. Pas na vier jaar is er goed zicht hoe processen lopen; door de eerste evaluatie uit te voeren na vijf jaar, tegen het eind van de eerste raadsperiode van de nieuwe gemeenteraad, kunnen nieuwe inzichten dan wel verbeteringen in de volgende raadsperiode worden meegenomen..

Artikel 21. Intrekking en inwerkingtreding

Op het moment dat de Algemene subsidieverordening Vlissingen 2017 in werking treedt, wordt de Asv Vlissingen 2012 ingetrokken.

Uit het oogpunt van rechtszekerheid blijft op subsidies die zijn verstrekt voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening, de Algemene subsidieverordening 2012 van toepassing zoals deze luidde op de datum van inwerkingtreding van deze verordening.

Artikel 22. Citeertitel

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.