

Toelichting behorende bij de Algemene bijdrageverordening Noord-Brabant

I. Algemeen deel

1.1. Juridisch kader

In artikel 105, eerste lid, van de Provinciewet, wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de provincie aan het provinciebestuur overgelaten. Artikel 143, eerste lid, van de Provinciewet, geeft Provinciale Staten de wettelijke grondslag om verordeningen te mogen vaststellen. Artikel 145 van de Provinciewet bepaalt daarbij dat Provinciale Staten bevoegd zijn die verordeningen te maken die zij in het belang van de provincie nodig oordelen.

1.2. Achtergrond

Artikel 4:21, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat de subsidietitel niet van toepassing is op de aanspraak op financiële middelen die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. Dit betekent dus dat titel 4.2 van de Awb niet geldt voor financiële verstrekkingen die blijkens een wettelijke regeling uitsluitend aan overheden kunnen worden verstrekt.

Deze uitzondering ziet blijkens de wetsgeschiedenis in de eerste plaats op de zogeheten specifieke uitkeringen van het Rijk aan gemeenten en provincies. In de tweede plaats ziet de uitzondering op de uitkeringen van het Rijk voor de instandhouding van publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid. De wetgever is van oordeel dat slechts aan de hand van een wettelijk voorschrift kan worden beoordeeld of een financiële bijdrage uitsluitend aan publiekrechtelijke rechtspersonen kan worden verstrekt.

Hoewel in de Memorie van Toelichting (MvT) alleen voorbeelden worden genoemd die zien op financiële verstrekkingen van rijkswege lijkt de bepaling ook van toepassing op financiële bijdragen die door decentrale overheden aan uitsluitend publiekrechtelijke rechtspersonen worden verstrekt. Eerste en belangrijkste reden daarvoor is dat de bepaling zelf algemeen en duidelijk is geformuleerd. Met wettelijk voorschrift wordt immers ook een algemeen verbindend voorschrift bedoeld, wat dus ook een provinciale verordening kan zijn. Bovendien zegt de MvT niet dat deze uitzondering niet ziet op financiële verstrekkingen van decentrale overheden aan uitsluitend publiekrechtelijke rechtspersonen op grond van een wettelijk voorschrift. De MvT besteedt aan dat verschijnsel slechts geen aandacht.

Ten derde heeft deze uitzonderingsbepaling een vrij principiële voorgeschiedenis, die het niet logisch maakt om van een beperkte interpretatie van deze bepaling uit te gaan. Deze uitzondering is namelijk het resultaat van een amendement (Kamerstukken II 1994/95, 23700, nr. 19), waaraan voorafgaand de discussie is gevoerd over “subsidies tussen overheden” en die komen niet alleen voor bij het Rijk.

1.3. Doel

De provincie Noord-Brabant verstrekt regelmatig financiële middelen aan andere publiekrechtelijke rechtspersonen. Tot op heden werden die financiële middelen meestal als subsidie krachtens een specifieke subsidieregeling onder de Algemene subsidieverordening Noord-Brabant (Asv) verstrekt. Een enkele keer hebben Provinciale Staten een wettelijk voorschrift in de vorm van een specifieke Bijdrageverordening vastgesteld voor een specifiek beleidsveld of specifieke soort activiteiten (Bijdrageverordening stedelijke vernieuwing bodem Noord-Brabant 2011-2014, Bijdrageverordening Brabant Veiliger Noord-Brabant 2013-2014 en de Bijdrageverordening deltafonds hoge zandgronden Noord-Brabant 2016-2018). Het nadeel van deze specifieke Bijdrageverordeningen is echter dat de vaststellingstermijn erg lang is, aangezien de bevoegdheid tot vaststelling bij Provinciale Staten ligt en het instrument daardoor ook niet erg flexibel is als er een tussentijdse wijziging plaats dient te vinden. Verstrekking als subsidie is dat door het instrumentarium van de Asv in combinatie met nadere regels in de vorm van subsidieregelingen wel.

Provinciale Staten zijn echter van oordeel dat bepaalde financiële verstrekkingen aan publiekrechtelijke rechtspersonen zich niet goed lenen voor verstrekking onder de subsidietitel, gezien onder andere de aard van de samenwerking, de soort projecten, de vereisten en de verdelingswijze.

Door middel van een algemene verordening willen Provinciale Staten derhalve structureel voorzien in een wettelijk voorschrift voor de verstrekking van financiële middelen aan uitsluitend publiekrechtelijke rechtspersonen, zodat de subsidietitel uit de Algemene wet bestuursrecht op die verstrekkingen van rechtswege niet meer van toepassing is. De Asv is dan ook niet meer van toepassing.

Provinciale Staten stellen daartoe onderhavige algemene bijdrageverordening vast, waarin een algemeen kader wordt gegeven waarbinnen financiële bijdragen aan uitsluitend publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen worden verstrekt en waarin aan Gedeputeerde Staten de bevoegdheid wordt gedelegeerd om nadere regels in de vorm van bijdrageregelingen vast te stellen, waarin per specifiek beleidsveld of soort activiteiten maatwerk met betrekking tot de te verstrekken bijdragen kan worden vastgelegd. Hierdoor beschikken

Gedeputeerde Staten over een extra instrumentarium om snel en flexibel bijdragen aan medeoverheden te verstrekken.

II. Artikelsgewijs deel

Artikel 2 Delegatie regelgevende bevoegdheid

De door Provinciale Staten bepaalde beleidsterreinen zijn gebaseerd op Bijlage 1, behorende bij artikel 1, van de Regeling vaststelling taakvelden en verstrekking informatie voor derden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 april 2016.

Artikel 3 Nadere regels

Eerste lid Verplichte onderdelen

In het eerste lid staat een limitatieve opsomming van bepalingen, die Gedeputeerde Staten in ieder geval moeten opnemen in elke bijdrageregeling.

Onder g Wijze van verstrekken

Gedeputeerde Staten hebben per bijdrageregeling de bevoegdheid om maatwerk te leveren wat betreft de verlening of vaststelling van de bijdrage.

Tweede lid Niet verplichte onderdelen

Gedeputeerde Staten kunnen de in het tweede lid opgesomde bepalingen naar keuze opnemen in elke bijdrageregeling, zodat maatwerk per bijdrageregeling mogelijk is.

Artikel 4 Delegatie bevoegdheid tot besluitvorming

Eerste lid Besluitvorming

Onder de bevoegdheid tot het verstrekken van bijdragen wordt in ieder geval ook begrepen het nemen van besluiten tot weigeren, intrekken of wijzigen van een bijdrage, het verlenen van voorschotten, het geheel of in termijnen betalen van voorschotten of bijdragen, het opschorten van de verplichting tot betaling van voorschotten of bijdragen, het terugvorderen van onverschuldigd betaalde voorschotten en bijdragen, het toepassen van de hardheidsclausule en het beslissen op bezwaarschriften tegen een bijdragebesluit.

Tweede lid Begroting toereikend

Het betreft hier geen begrotingsvoorbehoud, maar een inperking van de delegatie aan Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten kunnen op grond van dit lid slechts bijdragen verstrekken op basis van regelingen, waarvan de in de provinciale begroting voor dat doel opgenomen

gelden toereikend zijn. Het financiële risico van een ontoereikende begroting komt zo dus nooit bij de aanvrager van de bijdrage te liggen.

Artikel 5 Doelgroep

Deze verordening en de daarop berustende bepalingen zijn uitsluitend van toepassing op publiekrechtelijke rechtspersonen, omdat slechts dan voldaan wordt aan de criteria van artikel 4:21, derde lid, van de Awb. Verstrekking aan een andere doelgroep is niet mogelijk.

Artikel 6 Weigeringsgronden

Algemeen

De hier genoemde weigeringsgronden zijn naar analogie van de artikelen 4:25 en 4:35 van de Awb en artikel 8 van de Asv opgenomen, zodat Gedeputeerde Staten mogelijkheden hebben de bijdrage te weigeren.

Eerste lid Verplichte weigeringsgronden

Ofschoon titel 4.2 van de Awb van rechtswege niet van toepassing is op deze verordening, en daarmee ook niet de Asv, bestaat toch de wens om bepaalde activiteiten en ontvangers te kunnen weigeren.

Gedeputeerde Staten zijn op grond van dit lid gehouden om aanvragen waarop een weigeringsgrond van toepassing is te weigeren. De zinsnede "in ieder geval" geeft aan dat Gedeputeerde Staten bevoegd zijn om in de specifieke bijdrageregelingen zelf nog aanvullende weigeringsgronden op te nemen.

Onder b Ondergrens € 1.000

Deze weigeringsgrond is bedoeld om de uitvoeringslasten van de provincie te beperken.

Tweede lid Facultatieve weigeringsgronden met gegronde reden

Gedeputeerde Staten hebben met dit artikel de mogelijkheid om in de specifieke bijdrageregeling de genoemde facultatieve weigeringsgronden op te nemen, indien daarvoor een gegronde reden bestaat.

Derde lid Facultatieve weigeringsgronden

Gedeputeerde Staten hebben met dit artikel de mogelijkheid om in de specifieke bijdrageregeling de genoemde facultatieve weigeringsgronden op te nemen.

Vierde lid Staatssteun

Ook bij de verstrekking van bijdragen dient rekening te worden gehouden met de staatssteunregels. Daarbij wordt getoetst of de steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht, of de steun door staatsmiddelen wordt bekostigd, of deze staatsmiddelen een economisch voordeel verschaffen, dat niet via

normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit), of de maatregel selectief is, dat wil zeggen of het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector of regio en of de maatregel de mededinging (in potentie) vervalst en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU. Over het algemeen zullen overheidstaken niet worden gekwalificeerd als economische activiteiten.

Artikel 7 Vereisten aanvraag bijdrage

Onder b Formele vereisten Awb

De formele vereisten in artikel 4:2 van de Awb zijn dat de aanvraag wordt ondertekend, ten minste de naam en het adres van de aanvrager bevat, voorzien is van de dagtekening, een aanduiding bevat van de beschikking die wordt gevraagd en dat de aanvraag de gegevens en bescheiden bevat die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover de aanvrager redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Artikel 7 is echter geen zelfstandige grond voor weigering van de bijdrage. Als de aanvraag niet voldoet aan de vereisten van artikel 7 of de in de specifieke bijdrageregeling gestelde specifieke vereisten aan de aanvraag, biedt artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht de grondslag voor het buiten behandeling laten van de aanvraag.

Artikel 8 Beslistermijnen

De genoemde beslistermijnen gelden voor alle arrangementen en betreffen maximumtermijnen. Uiteraard wordt ernaar gestreefd de beslistermijn zo kort mogelijk te houden. De in dit artikel genoemde termijnen worden op basis van de gevallen, genoemd in artikel 4:15, van de Awb, opgeschort met de duur van een eventuele reactietermijn voor de aanvrager voor het aanleveren van door Gedeputeerde Staten gevraagde extra informatie. Indien een beschikking niet binnen de termijn kan worden gegeven, wordt dit aan de aanvrager medegedeeld en wordt daarbij een zo kort mogelijke termijn genoemd, waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien (artikel 4:14 van de Awb).

Onder a en b Verlenging termijn 13 weken

Onder bepaalde omstandigheden kan het voorkomen dat Gedeputeerde Staten niet binnen de termijn van 13 weken kunnen beslissen. In die gevallen hebben Gedeputeerde Staten de mogelijkheid de termijn te verlengen.

Onder e Nader onderzoek

Een beslistermijn van 22 weken is aan de orde in gevallen waarin waarneming ter plaatse nodig is om te kunnen vaststellen of de bijdrageaanvrager wel of niet in aanmerking komt voor de bijdrage.

Onder f Internationale peerreviews en beoordelingscommissies

Deze beslistermijn van 40 weken betreft uitzonderlijke gevallen, waarin de bijdrageverstrekking afhankelijk is van internationale werkzaamheden.

Artikel 9 Verplichtingen algemeen

Onder a Instandhoudingsplicht

Gedeputeerde Staten hebben de mogelijkheid om in de desbetreffende bijdrageregeling een verplichting op te nemen met betrekking tot instandhouding. Dit houdt in dat de bijdrageontvanger deugdelijk beheer en onderhoud moet voeren en de activiteit geen belangrijke wijzigingen mag ondergaan die raken aan de aard of uitvoeringsvoorwaarden van die activiteit. De instandhoudingsplicht geldt tot en met 5 jaar na vaststelling van de bijdrage. Tijdens de instandhoudingsplicht hebben Gedeputeerde Staten de mogelijkheid een controlebezoek te houden om te beoordelen of de instandhoudingsverplichting wordt nageleefd.

Onder b Ontheffing Gedeputeerde Staten

De rechtstoestand van zaken die met een provinciale bijdrage tot stand zijn gekomen dient dus in principe 5 jaar onveranderd te blijven, tenzij Gedeputeerde Staten menen dat ontheffing van deze verplichting gerechtvaardigd is. De benodigde ontheffing van Gedeputeerde Staten betreft zowel roerende als onroerende zaken. Roerende zaken zijn alle verplaatsbare zaken, bijvoorbeeld inventaris of bouwstoffen, maar ook zonnepanelen die zonder veel schade gedemonteerd kunnen worden. Een onroerende zaak, ook wel vastgoed of registergoed genoemd, is een gebouw of werk dat duurzaam met de grond is verbonden, bijvoorbeeld woningen, een brug, sporthal of winkelpanden. De grond is ook een onroerende zaak, maar ook delfstoffen en beplanting. De juridische toestand van onroerende zaken, zoals welke zakelijke rechten in de vorm van eigendom, erfdienstbaarheid, erfpacht, opstal, vruchtgebruik, appartementsrecht, pand of hypotheek erop rusten, is opgenomen in het Kadaster. De bijdrageontvanger dient zijn verzoek om ontheffing schriftelijk bij Gedeputeerde Staten in te dienen.

Artikel 10 Meldingsplicht

Dit artikel verplicht de bijdrageontvanger de ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de hoogte van de bijdrage te melden. Hierbij wordt uitgegaan van de voorwaarden en verplichtingen die aan de bijdrage zijn gesteld. De bijdrageontvanger doet onverwijld melding aan Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten kunnen hierop naar bevind van zaken handelen. Een dergelijke melding kan leiden tot het intrekken of wijzigen van de bijdrageverlening, het opschorten van voorschotten of het aanpassen van verplichtingen of het lager of zelfs op nihil vaststellen van de bijdrage. De meldingsplicht geldt gedurende het hele proces van bijdrageverstrekking, dus vanaf de bijdrageverlening tot aan de bijdragevaststelling. Indien er geen melding is gedaan en pas bij een aanvraag voor vaststelling of bij een steekproef blijkt dat er wel een melding gedaan had moeten worden, kan dit leiden tot volledige terugvordering inclusief wettelijke rente. In geval van misbruik wordt dit geregistreerd.

Artikel 11 Tussentijds voortgangsverslag

De zinsnede "Gedeputeerde Staten kunnen" geeft aan dat Gedeputeerde Staten de bevoegdheid hebben om dit artikel al dan niet op te nemen in een specifieke bijdrageverordening. Dit artikel moet in nauwe samenhang met artikel 10 worden gelezen. De bijdrageontvanger is zelf verantwoordelijk voor het melden van afwijkende omstandigheden, waardoor de noodzaak om tussentijdse rapportages en verantwoordingen op te vragen afneemt. Een tussentijds voortgangsverslag mag alleen worden opgelegd indien de periode van uitvoering van de activiteiten waarvoor een bijdrage is verstrekt meer dan 12 maanden bedraagt. In het kader van het vertrouwensprincipe worden niet meer alle bijdrageontvangers in alle gevallen belast met verantwoordingen, rapportages en controles.

Artikel 12 Wijzen van verstrekken

Gedeputeerde Staten hebben de mogelijkheid tot het direct vaststellen van de bijdrage, zonder voorafgaande verlening, tot het verlenen en vervolgens ambtshalve vaststellen van de bijdrage of tot het verlenen en op aanvraag vaststellen van de bijdrage.

Onder a Direct vaststellen, zonder voorafgaande verlening

Direct vaststellen van de bijdrage betekent dat de definitieve hoogte van de bijdrage meteen wordt bepaald, zonder dat er eerst een toekenning plaats vindt via een besluit tot bijdrageverlening. Bij toepassing van deze variant wordt de bijdrage binnen 13 weken afgehandeld op basis van de aanvraag en vindt er achteraf geen verantwoording plaats. De bijdrage kan worden verstrekt voorafgaand aan of na afloop van de activiteit die voor een bijdrage in aanmerking komt. Als wordt gekozen voor de "achteraf bijdrage", worden de bewijsstukken van de prestatie direct met de aanvraag meegestuurd. In dit geval kan ook gevraagd worden om opgave van het totaal van de kosten. Dit kan van belang zijn voor bijdragen waarvoor maximale toegestane Europese steunpercentages gelden die niet overschreden mogen worden.

Onder b Ambtshalve vaststellen

Indien de activiteiten nog moeten plaatsvinden dan ligt ambtshalve vaststellen vaak meer voor de hand. In deze variant wordt de bijdrage eerst verleend en na afloop van de prestatie ambtshalve, dat wil zeggen zonder aanvraag tot vaststelling van de bijdrageontvanger, vastgesteld. Zolang de termijn voor de ambtshalve vaststelling nog niet is verstreken, houden Gedeputeerde Staten de mogelijkheid om steekproefsgewijs verantwoording te vragen en zo nodig terug te vorderen. Als de activiteiten waarvoor de bijdrage wordt verleend nog moeten plaatsvinden, ligt deze variant het meest voor de hand. Bij toepassing van deze variant wordt de bijdrage verleend en wordt er een voorschot van 100 % verleend. De bijdrage wordt vervolgens binnen 22 weken na

afloop van de activiteit ambtshalve vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Binnen deze termijn kunnen Gedeputeerde Staten steekproefsgewijs aan de bijdrageontvanger vragen om verantwoording af te leggen. Daarbij is het mogelijk de bijdrageontvanger fysiek of administratief te controleren of aan de verplichtingen is voldaan. Deze steekproef is gebaseerd op een risicogeorieënteerde benadering, waarbij rekening wordt gehouden met de omvang, samenstelling en achtergrond van de doelgroep. Vooraf wordt in de bijdragebeschikking vermeld wanneer de activiteiten moeten zijn verricht en welke bewijsstukken de bijdrageontvanger in de eigen administratie moet bewaren. De verantwoording geschiedt over de prestatie. De bewijsstukken die nodig zijn om de prestatie te verantwoorden, nemen Gedeputeerde Staten op in de bijdrageregeling. Gedeputeerde Staten kunnen eventueel steekproefsgewijs aanvullende informatie opvragen of ter plekke controleren of de prestatie is verricht.

Onder c Verlenen en op aanvraag vaststellen

De vaststelling van deze bijdragen kan plaats vinden op basis van prestaties en financiële verantwoording. Voor de bijdrageontvanger is er een maximale termijn van 13 weken opgenomen voor het aanvragen van een vaststellingsbeschikking. Er kan echter in de specifieke bijdrageregeling voorzien worden in een afwijkende termijn. Daardoor is het mogelijk om, indien het noodzakelijk is, een langere termijn vast te stellen. De bewijsstukken die nodig zijn om de prestatie inhoudelijk of financieel te verantwoorden, nemen Gedeputeerde Staten op in de bijdrageregeling. Gedeputeerde Staten kunnen ook hier eventueel steekproefsgewijs aanvullende informatie opvragen of ter plekke controleren of de prestatie is verricht.

Artikelen 14 tot en met 19

De artikelen 14 tot en met 19 betreffen bepalingen die analoog aan de afdelingen 4.2.5, 4.2.6 en 4.2.7 van de Awb zijn opgenomen. Ondanks dat titel 4.2, van de Awb, niet van toepassing is, willen Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten toch de bevoegdheid geven om zaken rondom intrekking en wijziging overeenkomstig de Awb te kunnen behandelen. De zinsnede "Gedeputeerde Staten kunnen" geeft aan dat Gedeputeerde Staten daarbij de beleidsvrijheid hebben om per geval te beoordelen of gebruikmaking van een of meerdere bepalingen uit de artikelen 14 tot en met 20, wenselijk is.

Artikel 20 Betaling en bevoorschotting

Ook artikel 20 is analoog aan de Awb opgenomen. Voorschotten worden automatisch (ambtshalve) verstrekt volgens een in de bijdrageregeling opgenomen bevoorschottingsregime. Er is dus geen aparte aanvraag voor bevoorschotting en geen aparte toekenningsbeschikking meer nodig. Indien de bijdrageontvanger op grond van zijn meldingsplicht aangeeft, dat de uitvoering van de activiteit niet conform de

verleningsbeschikking plaatsvindt, of als dit blijkt uit het voortgangsverslag kunnen Gedeputeerde Staten, indien nodig, het bevoorschottingsregime en de hoogte van de nog te ontvangen voorschotten aanpassen door ambtshalve de verleningsbeschikking aan te passen.

Artikel 21 Hardheidsclausule

De hardheidsclausule kan worden toegepast in het geval onverkorte toepassing van deze verordening en de daarop berustende bijdrageregelingen, gelet op het belang van het doel van de regeling, leidt tot onbillijkheden. Het moet daarbij gaan om individuele en onvoorziene gevallen. Het toepassen van de hardheidsclausule zal slechts zeer sporadisch nodig zijn als er een goede bijdrageregeling aan ten grondslag ligt. Wat te voorzien is, wordt immers in de desbetreffende bijdrageregeling geregeld. Besluiten tot afwijking van deze verordening of een bijdrageregeling op grond van de hardheidsclausule zijn voorbehouden aan Gedeputeerde Staten en worden niet in mandaat afgedaan.

Artikel 22 Toezicht

De werkzaamheden die door of namens de provincie worden verricht om na te gaan of de bijdragevereisten en de bijdrageverplichtingen worden nageleefd, worden aangeduid als toezicht op de naleving van die voorschriften. Artikel 5:11, van de Awb, vereist dat de grondslag voor inschakeling van een toezichthouder is geregeld bij of krachtens wettelijk voorschrift. Vandaar dat deze bepaling is opgenomen.

Artikel 23 Evaluatie

De eerste evaluatie van deze verordening zal plaatsvinden in 2023. Bij de evaluatietermijn van 4 jaar wordt aangesloten bij de huidige zittingsperiode van de Staten.