

Toelichting ASV Elburg

Algemeen

De Nota herijking subsidieverstrekking, zoals onderschreven door de Raad op 13 maart 2023, is het uitgangspunt geweest voor de herijking van de Algemene subsidieverordening (hierna ASV). Er is gebruik gemaakt van de modelverordening van de VNG, aangepast aan de werkwijze en uitgangspunten zoals vastgesteld.

In een ASV wordt de hoofdstructuur van het subsidieproces neergelegd. De beleidsinhoudelijke elementen worden vervolgens in subsidieregelingen vastgelegd. De bevoegdheid tot het vaststellen hiervan wordt in artikel 3 van de ASV gedelegeerd aan het college. In een subsidieregeling wordt in ieder geval vastgesteld welke activiteiten in aanmerking komen voor subsidie. Verder kan worden vastgesteld wat de doelgroep van de subsidie is, welke kosten in aanmerking komen, hoe het beschikbare budget wordt verdeeld over de aanvragen, enz. Ook kan op punten worden afgeweken van de hoofdregels zoals neergelegd in de ASV. Hierdoor is het mogelijk een subsidieregeling op maat te snijden. Zeker waar een subsidieregeling onder een Europees steunkader wordt gebracht verdient dit aandacht.

Juridisch kader subsidieverstrekking

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) is de wettelijke basis om subsidies te kunnen verstrekken. In artikel 4:21 lid 1 wordt het begrip subsidie als volgt gedefinieerd: 'de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.' In artikel 4:23, eerste lid, staat dat een bestuursorgaan in beginsel alleen subsidie mag verstrekken op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. De ASV geeft invulling aan dit voorschrift.

De ASV legt vast waaraan een subsidieaanvraag moet voldoen. In de ASV zijn onder andere de subsidiesoorten benoemd, de weigeringsgronden, de aanvraagtermijnen en de voorwaarden voor verantwoording. De ASV wordt door de raad vastgesteld. In nadere regels is uitgewerkt voor welke activiteiten subsidie aangevraagd kan worden en welke criteria daarbij gelden. Nadere regels mogen op grond van de ASV door het college worden vastgesteld.

Wat subsidiëren we?

In beleidsdoelen staat wat we als gemeente Elburg willen bereiken. De raad of het college stelt in beleidsnota's en bij de programmabegroting inhoudelijke en financiële kaders vast. Zo kan er richting worden geven aan de beleidsdoelen van de gemeente.

Subsidiering is een belangrijk instrument voor het realiseren van onze gemeentelijke ambities en doelen. Met subsidies kunnen inwoners, ondernemers, vrijwilligersorganisaties en instellingen activiteiten realiseren die onze lokale samenleving dienen en die passen binnen ons gemeentelijk beleid. Indien een aanvraag om subsidie wordt ingediend dan verlenen wij alleen subsidie wanneer een activiteit bijdraagt aan de ambities en beleidsdoelen van onze gemeente.

Op subsidiëring door (het college van) de gemeente Elburg zijn – dus - de Awb, en/of de ASV met daarbij de nadere regels van toepassing.

Uitgangspunten bij subsidieverlening

Gemeente Elburg heeft een aantal uitgangspunten geformuleerd die zij belangrijk vindt in de Nota herijking subsidieverstrekking. Deze uitgangspunten tellen mee bij een subsidieverlening en worden voor de wettelijke subsidies meegenomen in de verdere uitwerking van de nadere regels. In een nadere regel kan ook tot uitdrukking worden gebracht hoe zwaar de uitgangspunten wegen.

Deze uitgangspunten voor subsidieverlening heeft gemeente Elburg geformuleerd:

- Activiteit past bij de gemeentelijke doelstellingen
- Uitgaan van vertrouwen

- Subsidie is aanvullend op eigen inkomsten
- Maatschappelijke bijdrage en meerwaarde
- Duurzaamheid staat voorop
- Samenwerken met anderen om actief bij te dragen
- Subsidieprocedure is eenvoudig en transparant
- Ruimte voor maatwerk
- Ondersteuning bieden aan het subsidieproces

Activiteit past bij de gemeentelijke doelstellingen

De activiteit levert concreet resultaat op en draagt bij aan een beoogd maatschappelijk effect voor Elburg. Het is hierbij erg belangrijk dat doelen van het beleid goed geformuleerd zijn, zodat we kunnen toetsen in welke mate de activiteiten bijdragen aan een beoogd maatschappelijk effect.

In beleid wordt geschetst wat het beoogde maatschap effect is. Dit wordt in een nadere regel vertaald naar het doel van de subsidieregeling en welke activiteiten worden gesubsidieerd om dit doel te behalen.

Uitgaan van vertrouwen

Vertrouwen is de basis in de samenwerking tussen subsidieaanvrager en de gemeente. De subsidieontvanger krijgt daarom de ruimte om activiteiten op eigen wijze in te vullen. De gemeente vraagt aan de subsidieontvanger haar te informeren over de uitvoering van de activiteit, zodat we van elkaar kunnen leren. Als er wijziging of omstandigheden zijn die de hoogte of duur van de subsidie beïnvloeden, moet de subsidieontvanger dit tijdig melden bij de gemeente Elburg.

Subsidie is aanvullend op eigen inkomsten

We willen graag dat een subsidieontvanger niet volledig afhankelijk is van de gemeente.

Een aanvrager kan subsidie ontvangen wanneer activiteiten niet alleen door eigen middelen of door middelen van anderen bekostigd kunnen worden. Van de aanvrager wordt verwacht dat deze zich inspant om eigen middelen te verwerven. De aanvrager moet aangeven welke financiële bijdrage zelf of door anderen verleend wordt. Een locatie, benodigde materialen en de inzet van vrijwilligers vallen ook onder een eigen bijdrage.

Maatschappelijke bijdrage en meerwaarde

Tegenover de verstrekking van een subsidie staat een tegenprestatie in activiteiten waarvoor de subsidie is aangevraagd. Gemeente Elburg stimuleert initiatieven om het maatschappelijke effect van de activiteit te vergroten. Bijvoorbeeld door bij te dragen aan een inclusieve samenleving; door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te betrekken bij het organiseren van de activiteit of wanneer een subsidieontvanger bewust bijdraagt aan duurzaamheid door duurzame materialen te kopen en/of maatschappelijk verantwoord in te kopen.

Samenwerken met anderen om actief bij te dragen

Als gemeente stimuleren en faciliteren we samenwerking om actief bij te dragen aan maatschappelijke opgaven.

Samenwerking versterkt de gemeenschapszin. Samenwerking verbindt mensen en organisaties en kan leiden tot verrassende initiatieven waarbij soms ook inhoudelijke activiteiten en disciplines elkaar versterken. Een neveneffect is dat er kansen zijn om efficiënter te werken.

De gemeente stimuleert en faciliteert dat (subsidie)partijen elkaar opzoeken en samen gaan werken. Daarbij wordt verschil gemaakt tussen professionele en informele organisaties. De gemeente verwacht dat professionele organisaties zoveel mogelijk de activiteiten (waarvoor ze subsidie aanvragen) samen met anderen uitvoeren. Zo ontstaat een effectief aanbod in onze gemeente. Bij informele organisaties stimuleren we de samenwerking met anderen ook, maar dit is geen must.

Voorbeeld:

Een koor en muziekvereniging organiseren een gezamenlijk concert. Hierdoor ontstaat verbinding, uitbreiding van de activiteiten en kunnen ze de kosten en baten van een concert met elkaar delen.

Subsidieprocedure is eenvoudig en transparant

Gemeente Elburg wil dat het aanvragen van een subsidie en ook het beslissen en verantwoorden over een subsidie eenvoudig is en transparant. Met andere woorden het subsidieproces moet gebruikersvriendelijk zijn met minimale administratieve lasten.

Met een eenvoudig en transparant subsidieproces kan iedereen in Elburg – al dan niet met hulp van de gemeente - een subsidie aanvragen. Hiermee heeft iedereen de mogelijkheid bij te dragen aan de maatschappelijke doelen van de gemeente.

Ruimte voor maatwerk

Hoewel uniformiteit en transparantie van het subsidieproces voorop staan wil gemeente Elburg ruimte laten voor maatwerk. Soms sluit maatwerk beter aan bij de gemeentelijke doelstellingen of omdat zo meer recht gedaan wordt aan de bedoeling van beleid.

Ondersteuning bieden aan het subsidieproces

Wanneer het nodig is geeft de gemeente ondersteuning bij het doen van een subsidieaanvraag. Deze ondersteuning gaat verder dan alleen het geven van advies of helpen bij het invullen van het aanvraagformulier. We stellen voor om een subsidiecoördinator aan te stellen die overzicht heeft over alle regels en subsidies. Die verbindt en verbetert hiermee het proces waardoor de gemeente meer maatschappelijke waarde kan halen uit de subsidies. Naast de coördinator heeft de subsidieaanvrager een vaste aanspreekpartner (inhoudelijk) bij de gemeente. Die persoon staat de subsidieaanvrager met raad en daad bij als daar behoefte aan is. Dit zowel bij de aanvraag en verantwoording van en over de subsidie, als ook tijdens de uitvoering van de activiteit.

Subsidieproces

Bij de wettelijke subsidies staan de regels in de Algemene subsidieverordening en de daarbij behorende nadere regels. Bij beschikking wordt vervolgens vastgelegd onder welke voorwaarden subsidieverlening plaatsvindt.

Elke subsidieaanvrager moet weten waarop de aanvraag wordt getoetst en beoordeeld. Daarom is gemeente Elburg transparant over de verplichtingen en criteria. De ASV en de nadere regels, in geval van wettelijke subsidies, kunnen via overheid.nl ingezien worden. Bij deze subsidieaanvragen wordt beoordeeld of deze volgens de ASV en nadere regels zijn ingediend. Vervolgens is er een inhoudelijke en financiële beoordeling.

Het subsidieproces in de Awb en/of de ASV en de nadere regel is leidend. Hieronder geven we weer uit welke stappen het subsidieproces over het algemeen bestaat:.

- Aanvrager dient verzoek in
- Gemeente toetst en beoordeelt aanvraag aan de hand van criteria
- Subsidieaanvraag wordt toegekend
- Gemeente verstrekt subsidie aan aanvrager bij toekenning
- Subsidieaanvrager geeft verantwoording over ontvangen subsidie
- Gemeente controleert uitvoering van subsidiebedragen
- Gemeente publiceert toegekende subsidie op overheid.nl wanneer dit onderdeel van de Wet open overheid ingaat

Aandachtspunten in het subsidieproces:

- Tot nu toe worden de meeste subsidies jaarlijks aangevraagd en verleend. Komende jaren willen we experimenteren met het toekennen van meerjarige subsidies. Het college werkt dit in de ASV en de nadere regels verder uit.
- In de ASV en de nadere regels leggen we vast in welke mate eigen inkomsten een rol spelen bij het vaststellen van subsidies.
- Bij alle subsidievormen ligt het voor de hand rekening te houden met de eigen inkomsten van organisaties.

Soms moet een aanvraag afgewezen worden. In dat geval wordt contact opgenomen met aanvrager om dit aan te kondigen. Dat gesprek kan nieuwe informatie opleveren en leiden tot een andere beoordeling. Zo mogelijk wordt op andere (subsidie)mogelijkheden gewezen. Daarna wordt de beschikking verzonden.

Verantwoording

Gemeente Elburg vindt 'Werken volgens de bedoeling' belangrijk. Ons werk moet van betekenis zijn voor de samenleving. Het maatschappelijke effect is daarbij belangrijk. Het hele proces van subsidieverlening is ondersteunend aan deze manier van werken.

Het monitoren van en verantwoording laten afleggen over subsidies doen we om meerdere redenen. We doen dat omdat we zo de voortgang van de activiteiten en gewenste effecten kunnen bewaken, we input krijgen voor beleid, projecten kunnen verbeteren en van elkaar kunnen leren.

We maken onderscheid in verantwoording al naar gelang de omvang van de subsidie. Dit staat in de ASV. De controle op de subsidieaanvraag, de uitvoering en de verantwoording dient zo eenvoudig mogelijk plaats te vinden. Hoe lager de subsidie, hoe eenvoudiger de verantwoording.

Of de activiteit daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het gemeentelijk beleid is aan de gemeente om te onderzoeken. De subsidieontvanger levert daar via de subsidieverantwoording gegevens voor aan. Bij de monitoring van de effecten die we willen realiseren met behulp van de subsidies willen we gebruik maken van een combinatie van cijfers en de ervaringen. Het gaat dus naast de cijfers ook om het ophalen van verhalen bij medewerkers en klanten van subsidiepartners (tellen & vertellen). Hierdoor kunnen de cijfers worden geduid en nuances worden aangebracht.

Artikelsgewijs

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1. Definities

In dit artikel is een aantal definities opgenomen. Deze definities gelden niet alleen voor deze verordening, maar ook voor de hierop te baseren regelingen. Deze definities zullen dus niet nogmaals in de verschillende subsidieregelingen opgenomen hoeven te worden. Ook kan hier niet van worden afgeweken.

Er is geen definitie opgenomen van subsidie. Wat onder een subsidie moet worden verstaan, is omschreven in artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Kenmerken van een subsidie zijn dat er aanspraak is op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Overigens: ook garanties en leningen kunnen onder het subsidiebegrip vallen. Zie CbB 06-10-2016, ECLI:NL:CBB:2016:317 en CbB 01-05-2018, ECLI:NL:CBB:2018:237.

De begrippen Europees steunkader, Groepsvrijstelling en de-minimissteun zijn wel gedefinieerd. Mocht het zo zijn dat een Europees steunkader, dan wel de-minimisverordening, wordt gewijzigd, aangepast of verlengd dan is het van belang dat de steun in overeenstemming is met de nieuwe bepalingen die daarin zijn opgenomen. Mogelijk leidt dat tot aanpassen van de desbetreffende subsidieregeling (zie toelichting bij artikel 3).

Bij het vervallen van een Europees steunkader, dan wel de-minimisverordening, kan er niet langer rechtmatig staatssteun worden verstrekt. Het is daarom raadzaam de looptijden van de Europese steunkaders in acht te nemen.

Artikel 2. Reikwijdte

Eerste lid

Met het eerste lid krijgt het college de bevoegdheid overgedragen om te besluiten over het verstrekken van subsidies waarop de Algemene subsidieverordening (hierna: ASV) van toepassing is.

Dit betreft in beginsel alle subsidies, met uitzondering van subsidies waarvoor bij afzonderlijke verordening een uitputtende regeling is getroffen en subsidies waarvoor overeenkomstig artikel 4:23, derde lid, van de Awb geen wettelijke grondslag nodig is.

Tweede lid

Ten aanzien van subsidies waarvoor overeenkomstig artikel 4:23, derde lid, van de Awb geen wettelijke grondslag nodig is (zoals bijvoorbeeld incidentele subsidies) is de ASV in beginsel niet van toepassing.

Dit lid geeft het college de bevoegdheid om de ASV (deels) van toepassing te verklaren als daartoe aanleiding bestaat.

Artikel 3. Subsidieregelingen

Met dit artikel krijgt het college de bevoegdheid om in nadere regels, hier en verder subsidieregeling genoemd, de te subsidiëren activiteiten te bepalen. Voor zover het college iets wenst te regelen met betrekking tot de doelgroepen die voor subsidie in aanmerking komen, de berekening van de subsidie en de wijze van uitbetalen, dient dit eveneens in de subsidieregeling te gebeuren.

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

Voor zover het college geen gebruik maakt van de bevoegdheid om nadere regels vast te stellen is het slechts in beperkte mate mogelijk om subsidies te verstrekken. De hoofdregel van de Awb is namelijk dat subsidieverstrekking gebaseerd moet zijn op een wettelijk voorschrift, zoals een subsidieregeling, waarin de te subsidiëren activiteiten staan vermeld. Op grond van artikel 4:23, derde lid, van de Awb bestaan hierop maar vier uitzonderingen:

- a. de spoedeisende subsidieverstrekking (tijdelijk, vooruitlopend op de vaststelling van een wettelijk voorschrift);
- b. de subsidieverstrekking op grond van een begrotingspost (de begroting dient de subsidieontvanger en het bedrag dat ten hoogste kan worden vastgesteld te vermelden);
- c. de incidentele subsidieverstrekking (voor uitzonderlijke gevallen, en als er in beginsel slechts eenmalig subsidie zal worden toegekend);
- d. de Europese subsidies (is voor gemeenten nauwelijks van belang).

Artikel 4. Staatssteunregels

Om subsidies onder een Europees steunkader te brengen moet de subsidie op het toepasselijke steunkader worden toegesneden. Daarbij kan het nodig zijn dat er in de subsidieregeling afgeweken wordt van de ASV, of dat deze aangevuld wordt. Het eerste lid maakt het college daartoe bevoegd. Het tweede en derde lid zijn een uitvloeisel van de eis van de Europese Commissie dat in subsidieregelingen en -beschikkingen die gebruik maken van het Europees steunkader, het toepasselijke kader expliciet wordt vermeld.

Als sprake is van steun die valt onder een Europees steunkader, kunnen uiteraard alleen de activiteiten, doelstellingen, resultaten en kosten voor subsidie in aanmerking komen voor zover die voldoen aan de eisen en voorwaarden van het betreffende steunkader (vierde lid). Net zo goed als dat bij subsidies waarop een Europees steunkader van toepassing is, kunnen ondernemingen alleen in aanmerking komen als de subsidieverstrekking voldoet aan de voorwaarden van het desbetreffende steunkader (vijfde lid).

Zie ook de toelichting bij artikel 3 van de Model Subsidieregeling (bijlage bij de Model Algemene subsidieverordening 2013 (hierna: model-ASV 2013)).

Artikel 5. Subsidieplafond en begrotingsvoorbehoud

Het college stelt de subsidieplafonds vast (eerste lid); bij de bekendmaking daarvan wordt tevens de door hen bepaalde wijze van verdelen vermeld (eerste lid in combinatie met artikel 4:26, tweede lid, van de Awb). De wijze van verdelen kan ook worden bekendgemaakt door te verwijzen naar de subsidieregeling waarin de wijze van verdeling is vastgelegd. In dat laatste geval zal verwezen moeten worden naar een reeds geldende subsidieregeling. In andere gevallen zal geregeld (moeten) zijn dat óf de subsidieregeling en het subsidieplafond gelijktijdig in werking treden óf dat de subsidieregeling weliswaar voor het vaststellen van het subsidieplafond in werking treedt maar dat aanvragen pas ná het vaststellen van het subsidieplafond kunnen worden ingediend. Als dit niet (juist) geregeld is kan het subsidieplafond niet worden tegengeworpen aan aanvragers die hun aanvraag hebben ingediend voor bekendmaking (artikel 4:27, tweede lid, van de Awb). Daarnaast wordt er, indien van toepassing, gewezen op de mogelijkheid het subsidieplafond te verlagen (tweede en derde lid, zie verder hieronder). De raad stelt uiteraard nog steeds de financiële kaders vast (in de begroting). Het is binnen die kaders dat het college vervolgens de subsidieplafonds kan vaststellen.

Het college, dat via artikel 2 de bevoegdheid gedelegeerd heeft gekregen om te besluiten over het verstrekken van subsidies, is verder verplicht – in lijn met de mogelijkheid van artikel 4:34, eerste lid,

van de Awb – (in bepaalde gevallen) om bij het gebruik maken van deze gedelegeerde bevoegdheid een begrotingsvoorbehoud te maken (vierde lid).

Artikel 6. Niet-subsidiabele kosten

Het eerste lid van dit artikel ziet erop dat alleen activiteiten worden gesubsidieerd waarvan de kosten in verhouding staan tot het beoogde effect van die activiteit en waarborgt daarmee een efficiënte inzet van subsidiegelden. Het tweede lid sluit uit dat BTW zowel kan worden gecompenseerd als worden gesubsidieerd. In nadere regelingen van burgemeester en wethouders kunnen ook andere kosten van subsidie worden uitgezonderd, indien dat voor het betreffende doel van die regeling in de rede ligt.

Artikel 7. Berekening van uurtarieven, uniforme kostenbegrippen

Dit artikel schrijft voor dat als het college bij de bepaling van de subsidiabele kosten gebruik maakt van uurtarieven, de berekeningswijze hiervan en de voorgeschreven definities in een subsidieregeling vastgelegd dienen te worden. De aanvrager zal daarmee dan bij zijn aanvraag rekening moeten houden. Bij subsidies waarop een Europees steunkader van toepassing is, is het college hierin beperkt tot tarieven en kostenbegrippen die voldoen aan de eisen van het toepasselijke steunkader.

HOOFDSTUK 2: SUBSIDIEVERLENING

Artikel 8. Aanvraag

In het eerste lid is bepaald dat een aanvraag voor subsidie schriftelijk dient te worden gedaan; en dat als hiervoor een aanvraagformulier is vastgesteld, de aanvraag dan met gebruikmaking van dat formulier gedaan moet worden. Met 'schriftelijk' is meer bedoeld dan 'op papier geschreven'. Zo kan een aanvraag ook digitaal worden gedaan, mits de digitale weg open is gesteld. In het tweede [en derde] lid is bepaald welke stukken en gegevens bij de aanvraag in elk geval overgelegd dienen te worden. Uiteraard mogen van de aanvrager alleen die gegevens verlangd worden die noodzakelijk zijn voor het beoordelen van de aanvraag; dit volgt uit de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG).

[Bij een subsidie aan een onderneming moet voorkomen worden dat subsidie wordt verleend die niet in overeenstemming is met de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Daarom zijn een tweetal aanvraagvereisten opgenomen die specifiek voor ondernemingen gelden. Ten eerste, om ontoelaatbare cumulatie te voorkomen wordt een overzicht gevraagd van subsidies, vergoedingen of tegemoetkomingen in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd die al zijn of zullen worden ontvangen voor de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd (tweede lid, onder d, sub 1°). Een subsidie kan namelijk ook uit een garantie, lening, korting op de grondprijs, etc. bestaan. Ten tweede, om subsidie onder een de-minimisverordening te kunnen verlenen moet de onderneming om een de-minimisverklaring gevraagd worden (tweede lid, onder d, sub 2°). Op basis van een ingeleverde de-minimisverklaring dient het college te controleren of verlenen van de subsidie in overeenstemming is met de de-minimisverordening.]

Bij subsidieregeling kan het college besluiten hiervan af te wijken ([derde OF vierde] lid), bijvoorbeeld door voor aanvragen om bepaalde subsidies meer of andere gegevens en bescheiden te verlangen.

Artikel 9. Aanvraagtermijn

De aanvraagtermijnen zijn afhankelijk van het soort subsidie. Er wordt onderscheid gemaakt tussen subsidies die per kalenderjaar of per boekjaar worden verstrekt, en andersoortige subsidies. Bij subsidieregeling kan het college besluiten af te wijken van de aanvraagtermijnen die vastgesteld zijn in het eerste tot en met derde lid (vierde lid).

Artikel 10. Beslistermijn

Hier 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 subsidies per kalenderjaar of boekjaar, en andere. Bij subsidieregeling kan het college besluiten af te wijken van de beslistermijnen die vastgesteld zijn in het eerste en tweede lid (derde lid).

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

Artikel 11. Weigerings-, intrekings- en terugvorderingsgronden

In het eerste lid worden de algemeen geldende weigeringsgronden van de artikelen 4:25, tweede lid, en 4:35 van de Awb, met nadere verplichte gronden aangevuld.

Ondanks dat er sprake is van staatssteun is het soms mogelijk om steun te verstrekken op basis van een vrijstellingsverordening, waardoor het college kan volstaan met een lichte kennisgevingsprocedure. Als dat niet mogelijk is, kan goedkeuring van de Europese Commissie gevraagd worden via een formele aanmelding. Als de Europese Commissie de steun echter niet goedkeurt, dan moet het college overgaan tot weigering (vandaar de verplichte weigeringsgrond in het eerste lid, onder a).

Bepaalde Europese steunkaders verbieden – als er een bevel tot terugvordering uitstaat – alleen het verlenen van staatsteun onder de betreffende verordening; niet het verlenen van subsidies in het algemeen. Door de in het eerste lid, onder b, gekozen formulering van de weigeringsgrond in combinatie met het verplichtende karakter komt het in de ASV echter neer op een – op zichzelf verdedigbare – verbreding van de weigeringsgrond tot het verlenen van subsidies in het algemeen (als er een bevel tot terugvordering uitstaat).

In het tweede lid is een absolute weigeringsgrond opgenomen voor die gevallen dat overgaan tot subsidieverstrekking strijdigheid op zou leveren met een Europees steunkader omdat er dan subsidie verstrekt zou worden aan een aanvrager die een onderneming drijft die in moeilijkheden verkeert als bedoeld in het toepasselijke steunkader of omdat de betreffende subsidie geen stimulerend effect heeft als bedoeld in het toepasselijke steunkader. Een onderneming wordt naar oordeel van de Europese Commissie beschouwd als een onderneming in moeilijkheden wanneer zij, zonder overheidsingrijpen, op korte of middellange termijn vrijwel zeker gedoemd is te verdwijnen. Meer informatie over dit begrip is te vinden in paragraaf 2.2 van de Richtsnoeren (van de Europese Commissie) voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden (2014/C 249/01). Dat er sprake moet zijn van een stimulerend effect houdt in beginsel in dat de begunstigde aanvrager door de steun in staat wordt gesteld activiteiten of projecten uit te voeren die zij anders – zonder de steun – niet had uitgevoerd. Ook houdt het in beginsel in dat de steun niet mag worden verleend voordat de activiteit wordt gestart.

In het derde lid zijn nog enkele facultatieve weigeringsgronden opgenomen. Het college kan in deze gevallen weigeren, maar is daartoe niet verplicht. Deze gelden in aanvulling op artikel 6 van de Wet bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob).

Onderdelen a en c spreken voor zichzelf. Onderdeel b geeft de mogelijkheid de subsidie te weigeren als de aanvrager over voldoende eigen middelen beschikt.

Onder e is een weigeringsgrond opgenomen waarmee het college een aanvraag kan weigeren als subsidieverstrekking niet is toegestaan dan nadat deze overeenkomstig artikel 108, derde lid, van het VWEU (de meldingsprocedure) is goedgekeurd door de Europese Commissie. Het gaat hier om subsidieverstrekking die in beginsel niet ongeoorloofd is vanwege strijdigheid met de toepasselijke cumulatierregels of overschrijding van het toegestane bedrag aan de-minimissteun. In deze gevallen kan het college óf weigeren de subsidie te verstrekken óf de subsidie melden bij de Europese Commissie om langs deze weg goedkeuring te verkrijgen. Als het college besluit over te gaan tot melding, dan wordt in verband met de standstill-verplichting de beslistermijn verdaagd totdat de Europese Commissie een eindbeslissing heeft genomen (zie artikel 8, vierde lid). Als de Europese Commissie besluit de voorgenomen subsidieverstrekking niet goed te keuren, dan zal het college de aanvraag alsnog weigeren (zie het eerste lid, onder a). Een subsidie die is of kan worden goedgekeurd kan uiteraard ook op een andere grond worden geweigerd.

Onderdeel f ten slotte geeft het college de bevoegdheid in een subsidieregeling nog andere weigeringsgronden op te nemen, bijvoorbeeld weigeringsgronden die specifiek met de te subsidiëren activiteiten samenhangen.

Als de Europese Commissie tot het oordeel is gekomen dat een subsidie niet in overeenstemming is met de artikelen 107 en 108 van het VWEU, dan moet de verleende subsidie ingetrokken en teruggevorderd worden (inclusief rente). Dit op grond van artikel 3 van de Wet terugvordering staatssteun. Een bepaling daarover in de (model-)ASV (2013) is daarvoor niet nodig, omdat deze verplichting rechtstreeks uit de Wet terugvordering staatssteun voortvloeit.

Een subsidie kan ook (geweigerd en) ingetrokken worden in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob. Dit volgt rechtstreeks uit artikel 6 van die wet.

Artikel 12. Subsidieverlening

Dit artikel bevat de algemene uitgangspunten voor subsidieverlening door het college. Het eerste lid bepaalt dat een periodieke subsidie alleen aan een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid mag worden verleend. Dit met het oog op de voor de (continuïteit van) uitvoering van de gesubsidieerde jaaractiviteiten benodigde organisatorische kwaliteit, zeggenschap en aansprakelijkheid.

Het tweede lid bepaalt dat ook subsidie voor langer dan één jaar kunnen worden verstrekt, maar dat dit is begrensd tot een periode van vier jaar.

Het derde lid bepaalt dat aan de subsidieontvanger duidelijkheid moet worden gegeven over de te verwachten subsidie per jaar.

Het vierde lid bepaalt dat de beschikking dient te vermelden hoe de subsidie moet worden verantwoord.

HOOFDSTUK 3: VERPLICHTINGEN

Artikel 13. Algemene verplichtingen van subsidieontvanger

Dit artikel bevat een meldingsplicht en/of informatieplicht die voor alle subsidieontvangers geldt. Met 'schriftelijk' in het eerste lid is meer bedoeld dan 'op papier geschreven'. De melding kan ook digitaal worden gedaan als het college de digitale weg open heeft gesteld.

Aan de modelbepaling is toegevoegd de onderdelen 7 en 8. De bepalingen spreken voor zich.

Artikel 14. Aan een subsidie te verbinden bijzondere verplichtingen

Dit artikel bevat een bevoegdheidsgrondslag voor het college om aan de subsidie bepaalde 'bijzondere' verplichtingen te verbinden, in aanvulling op wat reeds mogelijk is op grond van de Awb (zie artikel 4:37 van de Awb).

Wat betreft het tweede en derde lid wordt het creëren van deze mogelijkheid onder bepaalde voorwaarden geboden door de artikelen 4:38 (voor zover het betreft verplichtingen die strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie) en 4:39 (voor zover het betreft verplichtingen die niet strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie) van de Awb. In beginsel dient de ASV hiervoor een uitdrukkelijke grondslag te bieden, of – in het geval van verplichtingen die strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie – de verleningsbeschikking.

Het tweede lid ziet op de verplichtingen die verband houden met de verwezenlijking van het doel van de subsidie. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan eisen inzake de deskundigheid van de personen die de te subsidiëren activiteit uit zullen voeren.

Het derde lid maakt het mogelijk om verplichtingen op te leggen die niet strekken tot verwezenlijking van het eigenlijke doel van de gesubsidieerde activiteit. Het betreft echter geen vrijbrief, deze verplichtingen moeten wel enig verband houden met de gesubsidieerde activiteit. Het kan bijvoorbeeld gaan om het opleggen van de verplichting om een extra inspanning te leveren om een bepaalde doelgroep te betrekken bij de gesubsidieerde activiteiten of om de activiteiten op de meest milieuvriendelijke manier uit te oefenen. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat met het opleggen van oneigenlijke subsidieverplichtingen terughoudendheid dient te worden betracht (Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 66). Als het college van deze aanvullende mogelijkheid gebruik maakt moet dat duidelijk gemotiveerd worden.

In artikel 4:41 van de Awb is bepaald dat in bepaalde gevallen de subsidieontvanger, voor zover het verstrekken van de subsidie heeft geleid tot vermogensvorming, daarvoor een vergoeding verschuldigd is aan het bestuursorgaan. Het gaat daarbij om de volgende gevallen:

- als de subsidieontvanger voor de gesubsidieerde activiteiten gebruikte of bestemde goederen vervreemdt of bezwaart of de bestemming daarvan wijzigt;
- als de subsidieontvanger een schadevergoeding ontvangt voor verlies of beschadiging van voor de gesubsidieerde activiteiten gebruikte of bestemde goederen;
- als de gesubsidieerde activiteiten geheel of gedeeltelijk worden beëindigd;
- als de subsidieverlening of de subsidievaststelling wordt ingetrokken of de subsidie wordt beëindigd, of
- de rechtspersoon die de subsidie ontving wordt ontbonden.

Deze vergoedingsplicht echter geldt alleen als hierin is voorzien in de verordening of subsidieregeling, of – als deze ontbreken – in de subsidiebeschikking. Daarbij moet zijn bepaald hoe de hoogte van de vergoeding wordt berekend (dit hoeft geen volledige compensatie te betreffen). Met het vierde lid krijgt het college de bevoegdheid om hier uitvoering en invulling aan te geven. In de praktijk zal dit alleen aan de orde zijn bij rechtspersonen die jaarlijks subsidie ontvangen, maar het is ook mogelijk in andere gevallen.

Artikel 15. Reserves en voorzieningen

Voor subsidieontvangers van periodieke subsidies kunnen financiële reserveringen voor toekomstige uitgaven of het opvangen van tegenvallers aan de orde zijn. Het kan in het belang van de subsidieverstrekker zijn dat dergelijk voorzieningen/reserves worden getroffen (tegenaan van schommelingen), maar ook kan het in het belang van de subsidieverstrekker zijn dat de omvang daarvan wordt begrensd of het toevoegen of onttrekken van subsidie daaraan. Het college wordt met dit artikel de mogelijkheid geboden om regels van algemene strekking vast te stellen en/of bij subsidieverstrekking hierover verplichtingen op te leggen. Dit laatste is maatwerk en zal in het algemeen niet zonder voorafgaand overleg met de subsidieontvanger kunnen plaatsvinden.

De egaliseringsreserve is gebaseerd op artikel 4:72 van de Awb. Het betreft een reserve van de subsidieontvanger waaraan als bestemming het dekken van exploitatierisico's is verbonden. De reserve wordt gevormd uit exploitatieoverschotten om eventuele toekomstige tekorten op te vangen. Omdat de egaliseringsreserve dient om tekorten in het ene jaar te compenseren met overschotten in het andere jaar, heeft de toepassing alleen zin bij subsidies die in een reeks van jaren achter elkaar worden verstrekt.

Van een bestemmingsreserve is sprake als een deel van het eigen vermogen, als gevolg van een exploitatieoverschot van een jaar een reserve wordt gevormd waaraan een bepaalde bestemming wordt gegeven. Een bestemmingsreserve is daarom niet zo vrij besteedbaar als een egaliseringsreserve. Heeft de bestemming plaatsgevonden dan is de reserve of besteed of, als er nog een restant overblijft, opgeheven. Van een voorziening is sprake als er jaarlijks ten laste van de exploitatie voor een kostenpost een bedrag wordt gestort op de balans, waaruit als deze kosten zich voordien deze uit kunnen worden bekostigd. In tegenstelling tot een bestemmingsreserve is een voorziening vreemd vermogen (maw te betalen aan de uitvoerder). Het beste voorbeeld hiervan is een onderhoudsvoorziening.

HOOFDSTUK 4. VASTSTELLING EN VERANTWOORDING

Artikel 16. Wijze van verstrekking en eindverantwoording subsidies tot en met € 10.000

Subsidies tot en met € 10.000 kunnen op basis van vertrouwen worden verstrekt; er wordt dan niet standaard om verantwoording gevraagd. In plaats daarvan geldt een actieve meldingsplicht voor de subsidieontvanger bij niet nakoming van de voorwaarden (zie artikel 11). Achteraf kan een risicogeorïenteerde controle plaatsvinden bij de subsidieontvanger.

Als de subsidieontvanger al (positief) bekend is zal de subsidie bij een dergelijk klein bedrag meestal direct vastgesteld en uitbetaald kunnen worden. In andere gevallen kan er eerst verleend worden, gevolgd door een ambtshalve vaststelling (eerste lid). In zo'n geval wordt een eventueel voorschot in

één termijn (lumpsum) verstrekt en hoeft de subsidieontvanger geen aanvraag voor subsidievaststelling (verantwoording) in te dienen. Hierdoor kunnen de lasten voor zowel de subsidieaanvrager als de subsidieverstrekker worden bespaard, terwijl toch het risico voor de gemeente beperkt blijft.

Verder wordt in het geval van verlening gevolgd door ambtshalve vaststelling, in de subsidiebeschikking vermeld wanneer de gesubsidieerde activiteiten moeten zijn verricht. De subsidie wordt vervolgens, binnen een nader bepaalde termijn, ambtshalve vastgesteld door de subsidieverstrekker. In het tweede lid is een afwijkende termijn opgenomen voor situaties waarin speciale rapportageverplichtingen worden opgelegd.

Artikel 17. Eindverantwoording subsidies tussen € 10.000 en € 50.000

In dit artikel is bepaald op welke wijze subsidieontvangers subsidie tussen € 10.000 en € 50.000 aan het college dienen te verantwoorden; er dient een aanvraag tot vaststelling ingediend te worden (eerste lid), deze bevat een inhoudelijk verslag waaruit blijkt in hoeverre de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht en aan de verplichtingen is voldaan (tweede lid). Ingevolge artikel 10 wordt de wijze van verantwoording al bij het besluit tot verlening van de subsidie aan de subsidieontvanger bekend gemaakt.

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, andere bewijsstukken (bijvoorbeeld een publicatie), enz. 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. Voorts kan het college, overeenkomstig het derde lid, in een subsidieregeling aangeven andere bewijsmiddelen te verlangen dan een inhoudelijk verslag.. Uiteraard mogen van de aanvrager alleen die gegevens verlangd worden die noodzakelijk zijn voor het beoordelen van de verantwoording; dit volgt uit de AVG.

Artikel 18. Eindverantwoording subsidies van meer dan € 50.000

Bij subsidies vanaf € 50.000 wordt uitgegaan van de traditionele afrekening van subsidies; op basis van gerealiseerde kosten en baten. De vaststelling van de subsidie vindt plaats op basis van uitgevoerde activiteiten en gerealiseerde kosten. Het derde lid biedt de basis om in een subsidieregeling te bepalen dat er ook andere, waaronder meer of minder, gegevens gevraagd worden. Uiteraard mogen van de aanvrager alleen die gegevens verlangd worden die noodzakelijk zijn voor het beoordelen van de verantwoording; dit volgt uit de AVG.

Artikel 19. Subsidievaststelling subsidies van meer dan € 10.000

Het eerste lid bevat – overeenkomstig artikel 4:13 van de Awb – de termijn waarbinnen de beschikking gegeven dient te worden; wel bestaat de mogelijkheid tot verdagen (tweede lid). Het merendeel van de aanvragen zal binnen deze beslistermijn kunnen worden afgehandeld. Meer ingewikkelde aanvragen vergen soms meer tijd. De verdaging van de beslistermijn – voor de duur van ten hoogste de in het tweede lid nader bepaalde termijn – biedt dan uitkomst. Een besluit tot verdaging op grond van het tweede lid is appellabel (dit in tegenstelling tot een mededeling op grond van artikel 4:14 van de Awb dat de – eventueel verdaagde – termijn niet gehaald wordt). Uiteraard mogen van de aanvrager alleen die gegevens verlangd worden die noodzakelijk zijn voor het beoordelen van de verantwoording; dit volgt uit de AVG.

HOOFDSTUK 5: BIJZONDERE BEPALINGEN

Artikel 20. Bijzondere afwijkingsbevoegdheid

Het college kan ook afwijken van de in deze verordening vastgelegde mogelijkheden en deze vastleggen in nadere regels. Daarnaast kan het tevens nodig zijn ten behoeve van het in samenwerking met andere overheden kunnen verstrekken van subsidie of voor dezelfde activiteiten de uitvoeringspraktijk te uniformeren en daarbij van bepalingen in deze verordening af te wijken. Een vergelijkbare noodzaak kan ook bestaan als op de door het Rijk, de provincie of de EU aan de gemeente verstrekte gelden specifieke regels of verplichtingen van toepassing zijn.

Artikel 21. Hardheidsclausule

Deze hardheidsclausule is opgenomen omdat in uitzonderlijke gevallen vasthouden aan een termijn in de ASV of de toepasselijke subsidieregeling wegens bijzondere omstandigheden onevenredig kan zijn tot de daarmee te dienen belangen. Op grond van het eerste lid kan het college dan een andere termijn vaststellen.

Op grond van het tweede lid kan het college bovendien in een subsidieregeling een hardheidsclausule opnemen die ziet op nader in die subsidieregeling aangegeven bepalingen. Een te treffen voorziening, die niet in de verordening of subsidieregeling is voorzien, dient altijd binnen de doelstellingen van de subsidie te passen.