

Toelichting behorend bij de Algemene subsidieverordening gemeente Neerijnen 2010

Algemeen

De gemeente Neerijnen heeft nieuwe uitgangspunten voor het subsidiebeleid geformuleerd in de "Startnotitie Subsidiebeleid gemeente Neerijnen". Als gevolg van de keuze voor een andere subsidiesystematiek is aanpassing en vernieuwing van de subsidieverordening uit 1999 noodzakelijk geworden.

Op grond van artikel 4:23 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan een bestuursorgaan (zoals het college) alleen subsidie verlenen op grond van een wettelijk voorschrift (verordening) dat regelt voor welke activiteiten de subsidie wordt verstrekt.

De Awb is een wet die voor alle subsidies geldt op alle bestuursniveaus zoals het Rijk, de provincie en de gemeente. Titel 4.2 'Subsidies' (Awb) bestaat uit:

1. *dwingende regels*, waarvan niet mag worden afgeweken;
2. *gangbare regels*, die voor normale gevallen de beste regeling geven. De bepalingen maken een afwijkende regeling mogelijk door toevoeging van de clause: "tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald";
3. *aanvullende regels*, die normen geven voor de gevallen dat de bijzondere wetgever (bijvoorbeeld de gemeente) zelf geen regel heeft vastgesteld;
4. *facultatieve regels*, die niet uit zichzelf gelden, maar in een wet, verordening of besluit van toepassing moeten worden verklaard.

Datgene wat al in de Awb geregeld is, hoeft niet meer in de Algemene subsidieverordening (Asv) te worden opgenomen.

In de gemeentelijke Asv zijn aanvullende regels opgenomen en facultatieve regelingen uit de Awb van toepassing verklaard. In de Asv zijn geen herhalingen van bepalingen uit de Awb opgenomen, maar slechts verwijzingen naar de betreffende wetsartikelen. De Awb en de Asv vormen samen met beleidsregels en beschikkingen het juridische kader waarbinnen het toekennen van subsidies plaatsvindt.

Een subsidieverordening dient minimaal het volgende te bevatten:

1. regels met betrekking tot de bevoegdheid (4:23 Awb);
2. beschrijving van activiteiten/doelgroep (4:23 Awb);
3. subsidieplafond (4:25 ev Awb);
4. verplichtingen (4:38 lid 2; 4:39 Awb);
5. vermogensvoordeel (4:41 Awb).

Hoofdstructuur

In de Startnotitie Subsidiebeleid gemeente Neerijnen wordt de volgende structuur geschetst:

- Een Algemene subsidieverordening (Asv) waarin de wettelijke grondslag voor subsidiering van activiteiten staat vermeld.
- Nadere regeling van de subsidiering via beleidsregels door het college.
- In uitzonderingsgevallen een nadere regeling via een aparte subsidieverordening, indien de aard/inhoud van de regeling dat rechtvaardigt (b.v. Subsidieverordening Basisbibliotheek gemeente Neerijnen en de Subsidieverordening Monumenten Neerijnen).

De subsidiabele activiteiten worden op een vrij hoog abstractieniveau in de verordening opgenomen. Het college als bevoegd orgaan tot subsidiëring voert uit en geeft met beleidsregels een nadere invulling aan de subsidiabele activiteiten.

Er is uit oogpunt van deregulering gestreefd naar een beknopte verordening, aanvullend op hoofdstuk 4 van de Awb. De tekst van Titel 4.2 van de Awb (Subsidies) is als bijlage bijgevoegd.

In de Awb zijn geen hoge eisen opgenomen aan wettelijke subsidieregelingen zoals de Asv. In een verordening moet tenminste een globale omschrijving van gesubsidieerde activiteiten worden opgenomen (zie artikel 2 van de Asv). Vervolgens vindt uitwerking daarvan plaats via beleidsregels. De subsidieverordening moet het opstellen van beleidsregels ("nadere regels") door het college wel expliciet mogelijk maken (zie artikel 13 van de Asv).

Bij het opstellen van een subsidieverordening kan worden gekozen voor specifieke subsidieverordeningen voor ieder beleidsveld of een algemene subsidieverordening met daaronder deelverordeningen, nadere regels of beleidsregels. De gemeente Neerijnen kiest voor de laatste variant.

Beleidsregel: een regel gemaakt door een bestuursorgaan (zoals het college), die géén algemeen verbindend voorschrift (zoals een verordening) is. Met andere woorden: het college is bevoegd om subsidie te verlenen en geeft in beleidsregels aan hoe het dat doet. Deze regels zijn een soort interne richtlijn voor het bestuursorgaan en scheppen duidelijkheid tegenover de burger.

Een beleidsregel is ondergeschikt aan een algemeen verbindend voorschrift (de verordening). Het bestuursorgaan mag in a-typische gevallen afwijken van de beleidsregels, de zogenaamde 'inherente afwijkingsbevoegdheid'.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Ten aanzien van het begrip subsidie wordt aangesloten bij wat daarover in de Awb is bepaald. De definitie van het begrip subsidie (artikel 4:21 van de Awb) omvat 4 kernelementen:

1. aanspraak op financiële middelen;
2. verstrekt door bestuursorgaan;
3. met het oog op bepaalde activiteiten van aanvrager;
4. niet zijnde een betaling voor geleverde goederen of diensten.

Artikel 4.21 van de Awb geeft een definitie van het begrip 'subsidie'. Alles wat onder de definitie valt is subsidie. Voorbeelden:

- a. bijdrage;
- b. verstrekking;
- c. tegemoetkoming;
- d. uitkering;
- e. garantie;
- f. symbolisch huurbedrag;
- g. verkoop beneden kostprijs (overdracht voor een symbolisch bedrag).

In de verordening is geen verdere definiëring van het begrip 'subsidie' opgenomen. Wel zijn in de Startnotitie Subsidiebeleid gemeente Neerijnen verschillende subsidie categorieën onderscheiden. Het gaat daarbij om het onderscheid tussen waarderingssubsidies, normsubsidies, budget- en projectsubsidies.

Artikel 2 Bevoegdheden

Uitgangspunt van de verordening is dat het college bevoegd is te beslissen op aanvragen om subsidies (autonome bestuursbevoegdheid). De kaderstellende rol van de raad komt tot uiting in het budgetrecht (vaststellen subsidieplafond) en het vaststellen van de subsidieverordening.

Als het college een subsidietoezegging/-verlening doet waarbij (nog) geen of ontoereikende middelen beschikbaar zijn, is het aan het college om separaat (via apart voorstel, bestuursrapportage of begroting) bij de gemeenteraad daarvoor middelen te verkrijgen.

Artikel 3 Reikwijdte

In de Asv worden de subsidiabele activiteiten zeer globaal omschreven. Uitgangspunt is dat alleen activiteiten die passen binnen de gemeentelijke beleidsdoelstellingen in aanmerking komen voor subsidie. Die beleidsdoelstellingen zijn onder meer vastgelegd navolgende beleidsnotities:

- WMO: Beleidsplan Wet maatschappelijke ondersteuning 2007–2010;
- Nota Kunst en Cultuurbeleid 2006-2009 Neerijnen;
- Accommodatiebeleid gemeente Neerijnen, 2008;
- Nota Ouderenbeleid 2009;
- Regionaal gezondheidsbeleid.

Deze beleidsnotities alleen zijn volgens de Awb onvoldoende grondslag voor het verstrekken van subsidies. Daarom worden subsidies op grond van beleidsuitgangspunten onder de werkingssfeer van de Asv gebracht.

Activiteiten die het verspreiden van partijpolitieke, godsdienstige en/of levensbeschouwelijke gedachten en/of beginsel tot doel hebben, komen in de regel niet in aanmerking voor het ontvangen van subsidie. Dit houdt niet in dat door dergelijke organisaties georganiseerde algemeen toegankelijke activiteiten niet in aanmerking zouden kunnen komen voor subsidie. Voor subsidieverstrekking is het doel en de toegankelijkheid van de activiteit bepalend.

Artikel 4 Verslag

De Awb geeft in artikel 4:24 (*gangbare regel*) aan dat tenminste éénmaal per 5 jaar een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk wordt gepubliceerd. Uit oogpunt van deregulering wordt geen verslag op basis van de Awb voorgeschreven.

Mocht het nodig zijn dan vormt onderzoek door de rekenkamercommissie een optie.

Artikel 5 Subsidievormen

De verschillende subsidievormen geven het college de mogelijkheid maatwerk te leveren in een subsidiërelatie. Van eenvoudige subsidies die vooral een waardering uitdrukken voor de activiteit, tot complexe subsidies die verstrekt worden op grond van afspraken over gewenste prestaties, activiteiten en/of maatschappelijke effecten.

Artikel 6 Subsidieplafond

Het subsidieplafond is een instrument om "open einde financiering" tegen te gaan. De Awb geeft aan dat de subsidieverordening daarvoor regels moet bevatten. Overschrijding van het subsidieplafond vormt een weigeringsgrond voor de beslissing op een aanvraag om subsidie.

Artikel 7 Aanvraag subsidieverlening

In de verordening worden zeer algemene termijnen gesteld voor het indienen van subsidieaanvragen. De in lid 1 vermelde termijn sluit aan bij de kortst mogelijke aanvraagtermijn, die geldt voor de projectsubsidies. Voor de waarderingssubsidie uit lid 2 gelden lichtere verplichtingen voor de subsidieaanvrager; om die reden wordt deze subsidie niet onder de werkingssfeer van afdeling 4.2.8 van de Awb gebracht. Op grond van artikel 13 kan het college voor deze subsidies nadere regels stellen. Lid 3 sluit aan bij afdeling 4.2.8 van de Awb en gaat vooral over subsidierelaties met grotere instellingen.

Beslistermijnen

In de verordening zijn geen beslistermijnen opgenomen voor de subsidieverleningsbeschikking. Dat brengt met zich mee dat de termijnen zoals genoemd in de Awb van toepassing zijn. Op grond van afdeling 4.1.3. van de Awb moet een beschikking worden gegeven binnen een redelijke termijn. De maximale termijn bedraagt 8 weken tenzij in de verordening een andere termijn is genoemd. In het algemeen is deze termijn van maximaal 8 weken toereikend om een beslissing op aanvraag te nemen. Indien daartoe aanleiding bestaat (afhankelijk van de aard en complexiteit van de aanvraag) kan een nieuwe redelijke termijn worden gesteld. Uitgangspunt is dat daarover tijdig wordt gecommuniceerd met aanvrager.

Artikel 8 Weigeringsgronden

In dit artikel zijn weigeringsgronden opgenomen die gelden voor alle subsidiesoorten. Deze weigeringsgronden zijn een aanvulling op de weigeringsgronden van artikel 4:35 van de Awb. Artikel 4:35 stelt dat de subsidie in ieder geval kan worden geweigerd indien er gegronde reden bestaat om aan te nemen dat:

- a. de activiteiten niet of niet volledig zullen plaatsvinden;
- b. de aanvraag niet zal voldoen aan de verplichtingen verbonden aan de subsidie;
- c. de aanvrager niet op een behoorlijke wijze rekening en verantwoording zal afleggen over de verrichte activiteiten en de daaraan verbonden uitgaven en inkomsten, voor zover deze voor de vaststelling van de subsidie van belang zijn.

Indien een aanvraag wordt ingediend buiten de daarvoor gestelde termijn kan uit toepassing van artikel 4:5 van de Awb volgen dat deze buiten behandeling wordt gelaten.

Artikel 9 Verplichtingen

Volgens de Awb moet in een verordening de basis gelegd worden om als dat nodig of gewenst is bijzondere verplichtingen op te leggen aan de subsidieontvanger. Artikel 9 maakt dat mogelijk.

Lid 1 en 2

Artikel 4:37 van de Awb geeft de mogelijkheid om (algemene) verplichtingen op te leggen aan de subsidieontvanger. Artikel 4:38 Awb geeft de mogelijkheid andere

(doelgerichte) verplichtingen op te leggen, die dienen om het doel van de subsidie te verwezenlijken. Daarbij bepaalt het artikel dat, indien de subsidie op een wettelijk voorschrift berust (verordening), die verplichtingen worden opgelegd bij of krachtens dat wettelijk voorschrift.

Als de subsidie niet gebaseerd is op een wettelijk voorschrift, maar op vermelding in de begroting of een incidenteel geval betreft, kunnen deze en nog andere aanvullende doelgerichte verplichtingen volgens de Awb worden opgelegd bij de subsidieverlening. Het bovenstaande geldt ook ten aanzien van niet-doelgerichte subsidies, echter uitsluitend voor zover dit bij wettelijk voorschrift (dus in een verordening) is bepaald.

Vergoeding vermogensvorming (lid 4 e.v.)

De subsidieontvanger is onder bepaalde omstandigheden verplicht tot het betalen van een schadevergoeding aan de gemeente, wanneer de ontvangen subsidie tot vermogensvorming bij de subsidieontvanger heeft geleid. Hierbij gaat het om situaties, waarbij een opgebouwd vermogen (denk ook aan accommodaties die met subsidie tot stand zijn gekomen) niet langer dient voor het verwezenlijken van het doel, waarvoor subsidie is verleend: situaties waarbij de subsidieontvanger goederen vervreemdt, de activiteiten heeft beëindigd, de subsidieverlening of –vaststelling wordt ingetrokken of de rechtspersoon wordt ontbonden (opheffing).

Artikel 10 Aanvraag subsidievaststelling

Het subsidietraject bestaat normaal gesproken uit drie fases:

1. subsidieverlening (afdeling 4.2.3 van de Awb);
2. subsidievaststelling (afdeling 4.2.5 van de Awb);
3. uitbetaling.

Subsidievaststelling vindt achteraf plaats op basis van de afgelegde verantwoording waaruit blijkt dat de gesubsidieerde activiteiten hebben plaatsgevonden in overeenstemming met de aan de subsidieverlening verbonden verplichtingen. Op basis van artikel 4.45 van de Awb legt de aanvrager rekening en verantwoording af over wat met de subsidie is gerealiseerd.

In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld het verlenen van een waarderingssubsidie, is er sprake van **directe** subsidievaststelling (niet achteraf, maar vooraf). Dan gaat er geen verleningbeschikking aan vooraf. Het gaat immers om de "waardering" van bepaalde activiteiten van de aanvrager waarbij er geen afspraken worden gemaakt betreffende de uitvoering ervan. De aanvrager hoeft zich dus achteraf niet te verantwoorden over wat hij met de subsidie concreet heeft gedaan.

Ook bij structurele subsidies van beperkte omvang zoals norm- en projectsubsidies kan uit praktische overwegingen met toepassing van artikel 4:43 van de Awb de subsidie direct worden vastgesteld. Bij de beoordeling van de aanvraag van normsubsidies voor het daarop volgend jaar wordt aan de hand van de ingediende rekening getoetst of er aanleiding is de subsidierelatie te wijzigen.

Ten aanzien van de in acht te nemen beslistermijnen wordt verwezen naar de toelichting op artikel 7. In de verordening zijn geen van de Awb afwijkende beslistermijnen opgenomen.

Artikel 11 Per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen

Afdeling 4.2.8. van de Awb is van toepassing op de per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen. Hieronder worden voornamelijk begrepen de subsidierelaties met de grotere instellingen. Het gaat hierbij met name om budgetsubsidies. Ingeval er sprake is van een lagere bijdrage dan € 50.000 wordt geen accountantsverklaring verlangd.

Artikel 12 Voorschotten

Artikel 4:54 van de Awb bepaalt dat alleen voorschotten mogelijk zijn indien dat in de Awb (verordening) of bij subsidieverlening is bepaald. Dit artikel behoeft verder geen toelichting.

Artikel 13 Nadere regels

Binnen de systematiek van de Asv kan het college nadere regels stellen voor de procedure voor het indienen van een aanvraag op grond van deze verordening, de subsidiabele activiteiten en de verdeling van de beschikbare gelden. Dit artikel maakt het opstellen van nadere (beleids-) regels door het college expliciet mogelijk.

Artikel 15 Toezichthouders

Personen die zijn aangewezen door het college kunnen met de daarbij behorende bevoegdheden zoals genoemd in afdeling 5.2. van de Awb, onderzoek doen naar de juiste uitvoering van deze verordening. De toezichthouders kunnen gebruik maken van de in afdeling 5 van de Awb genoemde bevoegdheden (betreden plaatsen, vorderen inlichtingen en gegevens, onderzoek van zaken, verplichting tot verlenen, medewerking).