

Toelichting Algemene subsidieregeling gemeente Steenberg 2015

Algemene toelichting

De Algemene subsidieverordening gemeente Steenberg 2015 (ASV) is gebaseerd op de modelverordening van de VNG en aangepast op de Steenbergse situatie. Bij het opstellen van de ASV is uitgegaan van het wettelijk systeem in de Awb (welke drie rechtsmomenten kent: subsidieverlening, subsidievaststelling en betaling).

In de verordening is uitgegaan van de gedachte dat de aanvrager, afhankelijk van het te verlenen bedrag, een vereenvoudigde procedure volgt. Hiermee wordt beoogd de regeldruk te verminderen, waarbij 'vertrouwen' het uitgangspunt is.

De raad bepaalt de beleidskaders voor de verschillende beleidsterreinen en tevens de hoogte van het bedrag dat voor het verstrekken van subsidies beschikbaar wordt gesteld om gestelde doelen te realiseren. Het college heeft de bevoegdheid af te wijken van de ASV dan wel aan te vullen door per beleidsterrein een subsidieregeling vast te stellen, waarin bijvoorbeeld de verdeling van subsidie, de criteria en aanvullende weigerings- en verantwoordingsgronden zijn vastgelegd. Dergelijke nadere regels zijn algemeen verbindende voorschriften die flexibiliteit kennen in de vaststelling, omdat het college hierover besluiten kan nemen.

In de ASV wordt een tweetal subsidies onderscheiden: de eenmalige en structurele subsidie. Bij eenmalige subsidies gaat het bijvoorbeeld om subsidies ten behoeve van bijzondere, incidentele projecten van een bepaalde duur of om activiteiten die niet tot de reguliere activiteiten van de aanvrager behoren en waarvoor het college voor een beperkte duur subsidie voor willen verstrekken. De structurele subsidie wordt per (boek)jaar verstrekt en kan voor meerdere (boek)jaren worden vastgelegd om uitvoering te geven aan een bepaald beleidsdoel.

Er is getracht om de ASV zo algemeen mogelijk te houden, zodat de optie bestaat om allerlei soorten subsidies op verschillende beleidsterreinen er aan te kunnen koppelen. Een bepaalde vorm van subsidie in een subsidieregeling valt altijd onder de eenvoudige tweedeling van eenmalig of structureel.

Het is bij de subsidieverstrekking vooral belangrijk wat wordt bereikt met de verleende subsidies, waarbij de activiteiten die worden gesubsidieerd een middel zijn en geen doel op zich. Bij de beoordeling van de aanvraag staat voorop wat de bijdrage aan de door de raad of het college vastgestelde beleidsdoelen is.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

De begripsomschrijvingen in dit artikel zijn opgenomen om interpretatieverschillen te voorkomen.

Artikel 2. Reikwijdte

Met het eerste lid krijgt het college de bevoegdheid toegewezen om te besluiten over het verstrekken van subsidies waarop de ASV van toepassing is. Dit betreft in beginsel alle subsidies op de genoemde beleidsterreinen, met uitzondering van subsidies waarvoor bij afzonderlijke verordening een uitputtende regeling is getroffen en subsidies waar overeenkomstig artikel 4:23, derde lid, van de Awb geen wettelijke grondslag nodig is.

Ten aanzien van subsidies waarvoor overeenkomstig artikel 4:23, derde lid, van de Awb geen wettelijke grondslag nodig is de ASV in beginsel niet van toepassing. Het tweede lid geeft het college de bevoegdheid om de ASV (deels) van toepassing te verklaren als daartoe aanleiding bestaat.

Artikel 3. Subsidieregelingen

Met dit artikel verplicht de raad het college om in nadere regels 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 bij subsidieregeling te gebeuren.

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

Artikel 4. Europees steunkader

Om subsidies onder een Europees steunkader te brengen moet de subsidie op het toepasselijke steunkader worden toegesneden. Daarbij kan het nodig zijn dat er 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 goed als dat bij subsidies waarop de de-minimisverordening van toepassing is, ondernemingen alleen in aanmerking komen voor subsidies die voldoen aan de voorwaarden van de de-minimisverordening (vijfde lid).

Artikel 5. Subsidieplafond en begrotingsvoorbehoud

De raad stelt de subsidieplafonds vast (eerste lid). Vervolgens bepaalt het college bij subsidieregeling de wijze van verdelen (tweede lid in combinatie met artikel 4:26, tweede lid, van de Awb). Bij de bekendmaking van de subsidieplafonds door de raad wordt er, indien van toepassing, gewezen om de mogelijkheid het subsidieplafond te verlagen (derde en vierde lid).

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 (vijfde lid).

Als een subsidie wordt verleend voor een periode waarvoor nog een begroting moet worden vastgesteld, wordt een financiële verplichting opgenomen voordat de gemeenteraad daar de budgetten voor ter beschikking stelt. Dit is een probleem omdat hierdoor afbreuk wordt gedaan aan het budgetrecht van de raad. Artikel 4:34 van de Awb biedt de mogelijkheid subsidies ten laste van een nog niet vastgestelde en goedgekeurde begroting te verlenen onder de voorwaarde dat (bij die begroting) voldoende gelden ter beschikking worden gesteld. Dit voorbehoud wordt hier generiek gemaakt. Als de verstrekker hiervan gebruik wil maken, dan moet daarop binnen vier weken na vaststelling van de begroting een uitdrukkelijk beroep worden gedaan.

De wetgever heeft deze regeling van het begrotingsvoorbehoud opgenomen om de rechtszekerheid van de subsidieverstrekker en de subsidieontvanger te vergroten. In de gemeentelijke meerjarenbegroting moet er natuurlijk wel voor worden gezorgd dat de structurele dekking aanwezig is, ook als er een begrotingsvoorbehoud wordt gemaakt.

Artikel 6. Subsidievormen

Bij het verstrekken van subsidies op grond van deze verordening wordt er een onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele subsidies. De voorwaarden waaronder en de vorm waarin subsidie wordt

verstrekt kan het college verder bepalen bij subsidieregeling. Onder welke benaming een bepaalde subsidie ook te boek staat, het valt altijd onder de eenvoudige tweedeling van structureel of incidenteel.

Artikel 7. Aanvraag

In het eerste lid is bepaald dat een aanvraag voor subsidie schriftelijk dient te worden gedaan. Het college kan vaststellen dat bij sommige subsidies gebruik wordt gemaakt van een standaard aanvraagformulier.

Met 'schriftelijk' is meer bedoeld dan 'op papier geschreven'. Zo kan een aanvraag ook digitaal worden gedaan, waarbij het college een formulier ook in digitale vorm beschikbaar stelt. In het tweede en derde lid is bepaald welke stukken en gegevens bij de aanvraag overlegd dienen te worden. Bij subsidieregeling kan het college besluiten hiervan af te wijken (vierde lid).

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. 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, onderdeel d, onder 1). Het gaat naast subsidie bijvoorbeeld om garanties, leningen, korting op de grondprijs, etc. Ten tweede, om subsidie onder de de-minimisverordening te kunnen verlenen moet de onderneming een de-minimisverklaring gevraagd worden (tweede lid, onderdeel d, onder 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.

Artikel 8. Aanvraagtermijn

De aanvraagtermijnen zijn afhankelijk van de 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 9. 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 eindebeslissing 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 Verdrag en vervolgens teruggevorderd dient te worden.

Artikel 10. Weigeringsgronden

In het eerste lid worden de algemeen geldende weigeringsgronden van 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 vrijstelling. Als dat niet mogelijk is, kan goedkeuring van de Europese Commissie gevraagd worden via een formele melding. Als de Europese Commissie de steun echter niet goedkeurt, dan moet het college overgaan tot weigering (vandaar de verplichte weigeringsgrond onder a). In aanvulling daarop wordt met onderdeel b bepaald dat ondernemingen waartegen een terugvorderingsactie loopt niet in aanmerking komen voor subsidie.

In het tweede lid zijn nog enkele facultatieve weigeringsgronden opgenomen. Het college kan in deze gevallen weigeren, maar is daartoe niet verplicht.

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

Onderdeel c betreft het geval dat de aanvrager van een subsidie de toets van de Wet Bibob niet kan doorstaan. Bij deze weigeringsgrond is niet van belang of de activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd op zichzelf beoordeeld subsidiabel zijn. Het gaat hierbij louter om de integriteit van de persoon dan wel rechtspersoon van de aanvrager aan wie het college op grond van de Wet Bibob geen subsidie wenst te verlenen. Naast subsidie weigeren, kan het college in dergelijke gevallen ook een reeds verleende en vastgestelde subsidies intrekken (derde lid).

Onder f 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 Verdrag (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. Een subsidie die is of kan worden goedgekeurd kan uiteraard ook op een andere grond worden geweigerd.

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

Artikel 11. Subsidieverlening

Ingevolge het eerste lid geeft het college al in het besluit tot verlening van de subsidie aan op welke wijze de verantwoording van de ontvangen subsidie dient plaats te vinden. Hiermee wordt bereikt dat degene, aan wie de subsidie is toegekend, van meet af aan duidelijk is aan welke voorwaarden en administratieve eisen hij dient te voldoen.

Het college kan op grond van dit artikel in een subsidieregeling verschillende vormen van subsidies vaststellen. Hierbij kan een onderscheid gemaakt blijven worden tussen incidentele en structurele subsidies (zie ook artikel 6).

Het derde lid geeft de mogelijkheid om een subsidieontvanger te verplichten om een uitvoeringsovereenkomst af te sluiten. Hierin wordt de verplichting opgenomen om de activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt, uit te voeren. Om de effectiviteit en de doelmatigheid van het subsidiebeleid te bevorderen, is er in dit artikel voor gekozen om zoveel mogelijk gebruik te maken van de mogelijkheid die artikel 4:36 van de Awb biedt. Behalve de verplichting dat de activiteiten moeten worden uitgevoerd, kunnen ook (kwalitatieve) verplichtingen worden gesteld ten aanzien van de wijze waarop de activiteiten moeten worden uitgevoerd of ten aanzien van het te behalen resultaat.

Artikel 12. Intrekkings- en terugvorderingsgronden

Het college heeft op grond van dit artikel de mogelijkheid om de beschikking in te trekken en de verleende subsidie terug te vorderen als de gesubsidieerde activiteit niet, niet tijdig, niet geheel of niet volgens alle daaraan verbonden verplichtingen is verricht. Als dit aannemelijk is, dan is de subsidieontvanger op grond van artikel 14 verplicht dit tijdig te melden (de meldingsplicht). De subsidie kan dan lager of op nihil worden vastgesteld of er worden nadere afspraken 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 subsidie vaststelling 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 deze subsidieverordening.

Als de Europese Commissie tot het oordeel is gekomen dat een subsidie niet in overeenstemming is met de artikelen 107 en 108 van het Verdrag, dan moet de verleende subsidie ingetrokken en teruggevorderd worden (inclusief rente). Het derde lid geeft het college de bevoegdheid om hier uitvoering aan te geven.

Artikel 13. Verantwoording

In dit artikel is bepaald dat bij de beschikking tot verlening wordt bepaald op welke wijze verantwoording wordt afgelegd, voor zover hierover niets is opgenomen in de subsidieregeling. Dit betekent dat per beleidsterrein afwijkingen dan wel aanvullingen op de ASV kunnen worden vastgelegd in een subsidieregeling.

Artikel 14. Algemene verplichtingen van subsidieontvanger

In dit artikel zijn de verplichtingen van de ontvanger van de subsidie opgenomen, als ook de plicht belangrijke wijzigingen te melden aan het college. Voor alle subsidieontvangers geldt zowel een meldingsplicht (eerste lid, zie ook toelichting bij artikel 12 bij het niet voldoen hiervan) als een informatieplicht (tweede lid).

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de meldingsplicht niet geldt na vaststelling van de subsidie of voor zover er (op verzoek van de belanghebbende) door de subsidieverlener een ontheffing is verleend van de verplichting om een prestatie overeenkomstig de subsidietoekenning uit te voeren.

Artikel 15. Aan een subsidie te verbinden bijzondere verplichtingen

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

De artikelen 4:38 en 4:39 van de Awb maken het verder mogelijk om nog andere verplichtingen aan een subsidie te verbinden, als de verordening daarvoor een grondslag biedt. Die grondslag is in artikel 14 gegeven met betrekking tot verplichtingen in het kader van het beheer en gebruik van datgene wat met de subsidie tot stand is gebracht.

Artikel 16. Eindverantwoording subsidies tot en met € 5.000

Kenmerkend voor subsidies tot en met € 5.000 is dat deze op basis van vertrouwen worden verleend; er wordt niet meer standaard om verantwoording gevraagd. In plaats daarvan geldt een actieve meldingsplicht voor de subsidieontvanger bij niet nakoming van de voorwaarden (zie artikel 14). Achteraf kan een risicogeorïënteerde controle plaatsvinden bij de subsidieontvanger.

Verder wordt het 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.

In het geval van verlening, gevolgd door ambtshalve vaststelling (eerste lid), wordt 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 € 5.000 en € 50.000

In dit artikel is bepaald op welke wijze subsidieontvangers subsidie tussen € 5.000 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 (tweede lid). Ingevolge artikel 9 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 of 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.

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 minder, gegevens gevraagd worden.

Artikel 19. Subsidievaststelling

Het eerste lid bevat - overeenkomstig artikel 4:13 van de Awb - de termijn waarbinnen de beschikking gegeven dient te worden. 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 is appellabel.

Artikel 20. 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 of bij de subsidieverlening vastgelegd dienen te worden. 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.

Artikel 21. Overschotten en reservevorming

Indien er sprake is van een overschot, dan worden afspraken gemaakt over de reserveringen. In beginsel wordt een overschot verrekend met het subsidiebedrag van het volgende subsidiejaar.

Lastig is dit wanneer de aanvrager afhankelijk is van meerdere inkomstenbronnen. Uitgangspunt bij de bepaling van het overschot is dat het geconstateerde overschot wordt toegerekend naar rato van de verschillende opbrengsten. Hiervan kan gemotiveerd worden afgeweken. Een regeling voor het ontstaan van tekorten bij andere soorten gesubsidieerde activiteiten dan subsidies wordt in dit artikel of deze verordening niet beoogd.

Artikel 22. Bevoorschotting en verrekening

Bevoorschotting is gebruikelijk. Het is zinvol daarbij ook vast te leggen hoe met de voorschotten wordt omgegaan bij de subsidievaststelling en wat er moet gebeuren als de vaststelling lager uitvalt dan de bevoorschotting. Bevoorschotting aan een subsidieontvanger waarvan het voortbestaan onzeker wordt, kan worden gestopt. Bevoorschotting kan worden gestaakt als er zich omstandigheden voordoen, die aanleiding kunnen geven tot het intrekken of wijzigen van de subsidie, bijvoorbeeld het niet voldoen aan subsidieverplichtingen.

Artikel 4:56 van de Awb regelt dat de plicht om voorschotten te betalen wordt opgeschort vanaf de dag waarop het bestuursorgaan de subsidieontvanger op de voorgeschreven wijze in kennis stelt van het

ernstige vermoeden dat er reden is om de subsidie op grond van artikel 4:48 of 4:49 van de Awb in te trekken of te wijzigen.

Op grond van artikel 14, tweede lid, van Verordening (EG) 659/1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 EG [thans artikel 108 VWEU] (PB 1999, L 83, blz. 1) dient de te terug te vorderen steun tevens de genoten rente te omvatten welke wordt genoten vanaf de datum waarop de onrechtmatige steun voor de subsidieontvanger beschikbaar was tot de datum van daadwerkelijke terugbetaling van de steun. De rente wordt berekend overeenkomstig de methode zoals beschreven in artikel 9 van Verordening (EG) nr. 794/2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 (PB 2004, L 140, blz. 1).

Artikel 23. Hardheidsclausule

In de hardheidsclausule is aangegeven op welke onderdelen van de regeling deze clausule van toepassing is. De te treffen voorziening, die niet in de verordening is voorzien, dient altijd binnen de doelstellingen van de subsidie te passen.

Artikel 24. Inwerkingtreding

Geen opmerkingen noodzakelijk.

Artikel 25. Intrekking

Geen opmerkingen noodzakelijk.

Artikel 26. Citeertitel

Geen opmerkingen noodzakelijk.