

## ALGEMENE TOELICHTING ALGEMENE SUBSIDIEVERORDENING

### Opzet van de nieuwe verordening

De basis voor de subsidiëring wordt gevormd door de jaarbegroting. In een enkel geval kan er een één-op-één-relatie zijn tussen een begrotingspost en het bedrag dat beschikbaar is voor een bepaalde soort subsidie, meestal ligt het echter ingewikkelder. De programmabegrotingen knopen soms bepaalde begrotingsposten aan elkaar door ze in meer rechtstreeks verband te brengen met samenhangende gemeentelijke activiteiten op bepaalde beleidsterreinen, en ten slotte moeten nadere regels van burgemeester en wethouders (B&W), gebaseerd op de Algemene subsidieverordening, meer precies aanwijzen welke activiteiten volgens welke regels voor subsidiëring in aanmerking komen. In juridische zin is dat aldus vertaald, dat voor subsidiëring altijd een op één of meer begrotingsposten gebaseerd budget aanwezig moet zijn (artikel 2, tweede lid, aanhef en onder b) en dat de verordening B&W de bevoegdheid geeft om nadere regels vast te stellen, 'nadere regelingen' geheten, waarbij wordt bepaald – kort gezegd – wie waarvoor subsidie kan krijgen; tevens moet daarbij worden aangeduid uit welke begrotingsposten wordt geput (artikel 2, eerste lid en tweede lid).

De relatie verordening/subsidieregelingen/subsidiebevoegdheid is in dit voorstel strak geregeld. De ASV geeft, zoals wij zagen, allereerst de bevoegdheid aan B&W om nadere regelingen vast te stellen; daarmee wordt bepaald welke activiteiten kunnen worden gesubsidieerd. Een beperkt aantal regels dat in de meeste gevallen zal kunnen worden toegepast, is in de ASV zelf opgenomen: aanvraag- en beschikkingstermijnen, een aantal belangrijke weigeringsgronden (die kunnen worden aangevuld in een nadere regeling, aangezien daar de specifieke voorwaarden zullen worden genoemd om voor een subsidie in aanmerking te kunnen komen), de mogelijkheid om verplichtingen te verbinden aan een subsidie, de mogelijkheid om voorschotten te verlenen, het wijzigen of intrekken van de subsidie na de verlening, de rekening en verantwoording en de definitieve vaststelling van de subsidie nadat de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht – dat zijn de belangrijkste onderwerpen.

Het voorgestelde systeem is flexibel. De meeste regels van de ASV zullen *normaliter* kunnen gelden; maar voor enkele typen subsidie is dat op onderdelen te zwaar, soms zullen aanvullende eisen nodig zijn. Daarom is bepaald dat een nadere regeling kan afwijken van de ASV (behalve van artikel 2 en van de in de artikelen 6 en 10 opgenomen weigerings-, wijzigings- en intrekingsgronden).

In de nu volgende artikelsgewijze toelichting wordt over artikelen en onderdelen daarvan alleen iets opgemerkt waar dat nodig leek. Hier reeds een opmerking over een *ontbrekend* artikel: het vertrouwde artikel 1 met een reeks definities ontbreekt. Algemene definities bleken niet nodig te zijn.

### ARTIKELSGEWIJS

#### Artikel 1, toepasselijkheid

De ASV is rechtstreeks toepasselijk op de krachtens deze verordening zelf te verstrekken of verstrekte subsidies. Maar er zijn twee andere soorten subsidies mogelijk: subsidies op grond van een andere verordening en subsidies waarvan artikel 4:23, derde lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb) zegt dat ze zonder grondslag in een wettelijke regeling kunnen worden verleend: namelijk als uit de begroting al blijkt wie de beoogde subsidieontvanger is en wat het maximumbedrag is, alsmede incidentele subsidies die voor hooguit vier jaren worden verleend. In het eerste geval ('op grond van een andere verordening') kan deze andere (bijzondere) verordening de ASV geheel of gedeeltelijk van overeenkomstige toepassing verklaren. In het tweede geval (de subsidieontvanger blijkt uit de begroting of de incidentele subsidies voor hooguit vier jaren) kunnen B&W dat doen bij de subsidieverlening.

De afwijkingmogelijkheid van de ASV, die in de algemene toelichting reeds ter sprake kwam, geldt niet voor de weigeringsgronden (artikel 6), zo wordt voorgesteld, (a) omdat het niet nodig lijkt, en (b) omdat het meestal ook ronduit onwenselijk zou zijn. Zo moet de weigeringsgrond 'verboden staatssteun' (artikel 6, eerste lid) altijd kunnen worden toegepast; anders kan het de gemeente zuur opbreken, als de Commissie van de Europese Unie vaststelt dat een subsidie in strijd komt met het Verdrag betreffende werking van de EU (VWEU) en de Staat daar op aanspreekt. Ook de bibo-toets moet altijd kunnen worden uitgevoerd. Voor artikel 10 van de ASV geldt hetzelfde.

#### Artikel 2, subsidiebevoegdheid, subsidieregelingen en subsidieplafond

Uit het voorgestelde eerste lid volgt dat subsidie niet voor een langere periode dan een kalenderjaar

kan worden verleend. Voortzetting van de subsidiëring daarentegen is mogelijk; maar daarvoor is jaarlijks een nieuw besluit nodig. De nadere regelingen (lees de aparte nadere regels) zelf zijn niet voor een bepaald kalenderjaar, tenzij anders bepaald, dat geldt alleen voor de verleende subsidies.

Een subsidieplafond (tweede lid, onderdeel c) is vooral nodig als de nadere regeling een 'open' aanspraak op subsidie geeft (van het type 'ieder die goedgekeurde zonnepanelen plaatst, heeft recht op x procent subsidie'). Bij een subsidieplafond hoort een tevoren bekendgemaakt verdelingssysteem (artikel 4:26 Awb). Dat kan de eenvoudige regel 'wie eerst komt, eerst maalt' zijn; een andere mogelijkheid is dat alle gegadigden zich vóór een bepaalde datum moeten melden en dat het beschikbare bedrag volgens een bepaalde sleutel over alle 'reële' aanvragen wordt verdeeld; of dat wordt gekeken welke aanvragen de meest urgente of de meest nuttige zijn; loting is ook toegestaan. De subsidieregeling zal het verdelingssysteem moeten bepalen.

Het vierde lid is een louter praktische maatregel. De subsidieregelingen zijn 'algemeen verbindende voorschriften' en moeten daarom op [overheid.nl](http://overheid.nl) worden geplaatst (artikel 139 Gemeentewet). Als de aanvraagformulieren zijn opgenomen in een bijlage bij de regeling kunnen ze dus via het internet gemakkelijk worden gevonden en worden gedownload. (Wat niet wegneemt dat het ook nuttig is, exemplaren te hebben klaarliggen bij de balie in de hal van het gemeentehuis).

### **Artikel 3, begrotingsvoorbehoud**

Het probleem speelt vrijwel alleen bij jaarsubsidies.

### **Artikel 4, aanvraag**

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

### **Artikel 5, aanvraag- en beschikkingstermijnen**

De vroege indiening is van belang omdat met deze aanvragen rekening moet kunnen worden gehouden bij het voorbereiden van de begroting; het gaat soms om aanzienlijke bedragen, die én voor de instelling én voor de gemeente van gewicht zijn. Doordat op 1 juni ook de stukken voor de afrekening over het vorige jaar moeten zijn ingeleverd, kunnen de gegevens over jaar  $n-1$  worden betrokken bij de beslissing over jaar  $n+1$ .

Zijn er problemen – bijvoorbeeld over de afrekening over het voorgaande jaar, waar partijen eerst uit moeten proberen te komen –, dan is zo nodig de rest van het jaar beschikbaar. Maakt de door de raad vastgestelde begroting het nodig dat minder subsidie kan worden verleend dan genoemd in de eerdere verleningsbeschikking (of zelfs dat in het geheel geen subsidie kan worden gegeven), dan zullen de 'rectificerende beschikkingen' zo spoedig mogelijk na de vaststelling van de begroting moeten worden genomen en aan de betrokkenen worden toegezonden.

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

### **Artikel 6, algemene weigeringsgronden**

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

Artikel 6 betreft in hoofdzaak het tweede niveau. Het geeft dan – in aanvulling op de Awb – algemene weigeringsgronden die altijd van belang zijn. Als een weigeringsgrond spreekt van 'voor zover

...’, betekent het dat de geconstateerde situatie niet tot weigering van de gehele subsidie hoeft te leiden, namelijk als de aanvraag, zou ze alleen de ‘onbesmette’ activiteiten hebben omvat, wel voor subsidie in aanmerking zou zijn gekomen. Het verdient aanbeveling, in zo’n geval eerst contact op te nemen met de aanvrager om te bezien of de wél mogelijke subsidie wel wenselijk en zinvol is. Het tweede lid, aanhef en onder h, bepaalt ten slotte dat ook geweigerd kan worden ‘als de aanvrager een bij of krachtens deze verordening gestelde verplichting niet nakomt of niet voldoet aan een daar gestelde voorwaarde om voor de subsidie in aanmerking te kunnen komen’ – het derde niveau.

Nu allereerst iets over art. 4:35 derde lid van de Awb. Volgens artikel 107, eerste lid, van het Verdrag inzake de werking van de Europese Unie (VWEU) zijn ‘steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd’ in beginsel onverenigbaar met de interne Europese markt en daarom veelal ongeoorloofd; namelijk als ze ‘de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen ... voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt’. De leden 2 en 3 sommen een aantal steunmaatregelen op die wél verenigbaar zijn, en artikel 108 VWEU geeft een procedure via ‘Brussel’ voor twijfelgevallen. De hier genoemde maatregelen plegen te worden aangeduid als ‘staatssteun’, wat moet worden begrepen als ‘overheidssteun’: steun – zoals subsidie – van gemeente of provincie valt er ook onder. Het gaat daarbij alleen om steun aan ondernemingen. Tegen de achtergrond van de bestaande praktijk, waarbij subsidieontvangers bijna altijd particulieren of ‘ideële’ instellingen zijn, mag worden aangenomen dat van verboden staatssteun in ons geval niet spoedig sprake zal zijn. Bovendien gaat het probleem pas spelen bij grotere bedragen. Maar om alle risico uit te sluiten, is ‘verboden staatssteun’ hier als eerste algemene weigeringsgrond opgenomen.

De andere weigeringsgronden van art. 4:35 Awb zijn *facultatieve weigeringsgronden*: B&W kunnen op deze gronden weigeren, ze zijn er niet toe verplicht. Zo kunnen ze de ernst van de weigeringsgrond afwegen tegen het belang van de subsidiëring, kunnen zij eventueel passende verplichtingen aan de subsidie verbinden, wellicht gedeeltelijk weigeren – zo kan maatwerk worden geleverd.

Nog een opmerking bij onderdeel f van artikel 6 van de ASV. Als gediscrimineerd wordt bij het verlenen van toegang tot activiteiten, dan is gemeentelijke subsidie niet op haar plaats. Maar een enkele keer is er een goede reden om de toegang tot een gesubsidieerde activiteit te beperken tot sommige groepen (en andere dus uit te sluiten), namelijk wanneer daarmee juist die groepen worden bereikt welke bereikt moeten worden; het zal hier vooral gaan om gevallen van ‘passende positieve discriminatie’. Dan is er geen reden om niet te subsidiëren, het tegendeel zal veeleer het geval zijn.

#### **Artikel 7, verplichtingen gesubsidieerde**

Artikel 4:37, eerste lid, van de Awb noemt een aantal verplichtingen die aan een subsidieontvanger kunnen worden opgelegd. De wet staat ook andere verplichtingen toe, maar eist daarvoor een basis in een wettelijk voorschrift; vandaar de leden 1 en 2.

Het derde lid betreft verplichtingen die buiten het eigenlijke doel van de gesubsidieerde activiteit liggen. Als een vereniging, die traditioneel alleen is gericht op het lichamenlijk welzijn van de jongeren, daarnaast iets wil doen aan hun sociale ontwikkeling en dáárvor subsidie vraagt, kunnen verplichtingen welke eisen stellen aan de kwaliteit van die inspanningen, ‘gewoon’ worden opgelegd op grond van het eerste lid: die verplichting hangt dan rechtstreeks samen met het doel van de verleende subsidie.

Maar wenst het gemeentebestuur dat verenigingen, die het eigenlijk voldoende vinden dat ze iets doen voor het lichamenlijk welzijn van de jeugd, daarvoor alleen subsidie kunnen krijgen als ze daarnaast aandacht gaan besteden aan het sociale welzijn van de sportende jeugd, dan wordt van deze verenigingen iets verlangd wat bovenop hun normale activiteiten komt, iets wat zij normaliter niet tot hun doel zouden rekenen. Dat is de situatie waarop het derde lid van artikel 7 ziet.

#### **Artikel 10, wijzigen en intrekken subsidie**

De Awb geeft in de artikelen 4:48 – 4:51 een in beginsel gesloten stelsel van wijzigings- en intrekingsgronden. Maar buiten de Awb zijn naderhand ook andere gronden voor intrekking mogelijk geworden; het betreft met name ‘verboden staatssteun’ (het eerste lid) en de Wet bibob (tweede lid). Wijzigen of intrekken van een reeds verleende subsidie als blijkt dat die heeft geleid tot verboden staatssteun, is verplicht op grond van de artikelen 107 en 108 VWEU en het daarmee samenhangende beginsel van de ‘Unietrouw’, zo volgt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU. Om daarover geen misverstand te laten bestaan, is het van belang deze wijzigings- en

intrekkingsgrond in de verordening op te nemen. De 'bibob-ingreep' is een mogelijkheid die de Wet bibob geeft mits ze is vervat in een wettelijk voorschrift, zoals een gemeentelijke verordening. Vandaar de wenselijkheid van het tweede lid.

#### **Artikelen 11 en 12, vaststelling definitieve subsidie**

Bij de vaststelling van het uiteindelijke subsidiebedrag kan blijken dat dit bedrag lager uitvalt dan wat reeds aan voorschotten is betaald. Artikel 4:57 Awb voorziet dan in de mogelijkheid van terugvordering of verrekening.

#### **Artikel 14, inwerkingtreding en overgangsrecht**

Voorgesteld wordt, de nieuwe verordening voor 1 juni dit jaar vast te stellen en in werking te laten treden. De nieuwe verordening moet echter alleen toepassing vinden op de subsidies die betrekking hebben op activiteiten in 2020 of latere jaren, waarvoor de middelen ter beschikking worden gesteld met de begrotingen voor 2020 en later. De aanvragen voor jaarsubsidies voor 2020 moeten dan uiterlijk 1 juni 2019 zijn ingediend – zie artikel 5, eerste lid –, en de belanghebbenden moeten daarvan op de hoogte kunnen zijn. Daarvoor is allereerst vereist dat de nadere regelingen ook voor die datum gereed zijn, in elk geval die welke de jaarsubsidies betreffen. In de maanden na 1 juni kan er vervolgens op deze aanvragen worden beschikt; die subsidies kunnen dan alleen met een begrotingsvoorbehoud worden verleend, zie artikel 3.

He tweede lid bepaalt dat er een afwijkende inwerkingsdatum in de nadere regeling kan worden bepaald. Zo geldt bijvoorbeeld voor de 'nadere regel subsidie Lokaal investeringsfonds Neder-Betuwe 2019-2020-2021' dat de nieuwe ASV al voor het subsidiejaar 2019 geldt.

In het voorgestelde derde lid wordt bepaald dat de oude subsidieverordening sociaal domein van toepassing blijft op de subsidies over 2019. Dat geldt ook voor de vaststellingsbeschikkingen die in 2019 nog moeten worden genomen en voor de beslissingen op bezwaarschriften die betrekking hebben op 'oude' subsidies, ook als ze pas na 1 januari 2020 kunnen worden genomen. De nieuwe verordening en de oude verordeningen kunnen op deze wijze conflictloos enige tijd naast elkaar blijven bestaan: een bepaalde subsidie valt of onder een oude verordening of onder de nieuwe, maar nooit onder twee verschillende subsidieverordeningen tegelijk. Zodoende levert de wat onbestemde vervaldatum die voortvloeit uit het eerste lid geen rechtsonzekerheid op. Zodra vaststaat dat de oude is uitgewerkt, zal ze uit het bestand van geldende verordeningen worden verwijderd.