

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. Definities

In dit artikel zijn 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 regelingen worden opgenomen. Ook kan hier niet van worden afgeweken.

Er is geen definitie opgenomen van het begrip 'subsidie'. Wat onder een subsidie moet worden verstaan, is omschreven in artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: wet). 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.

Artikel 2. Reikwijdte

De ASV is niet van toepassing op subsidies die op grond van artikel 4:23, derde lid, onder a en b, van de wet worden verstrekt. Dit betreft subsidies die:

- worden verstrekt in afwachting van de totstandkoming van een wettelijk voorschrift gedurende ten hoogste een jaar of totdat een binnen dat jaar bij de Staten-Generaal ingediend wetsvoorstel is verworpen of tot wet is verheven en in werking is getreden (a); of
- rechtstreeks op grond van een door de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of de Europese Commissie vastgesteld programma worden verstrekt (b).

Op subsidies die op grond van artikel 4:23, derde lid, onder c en d, van de wet worden verstrekt zijn alleen de artikelen 5 en 9 tot en met 26 uit deze verordening van toepassing. Het betreft hier subsidies die zijn verstrekt op grond van de begroting, waarin de naam van de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld zijn vermeld en subsidies in incidentele gevallen.

Artikel 3. Bevoegdheid college

Met 'besluiten over het verstrekken' zoals genoemd in het eerste lid wordt bedoeld de bevoegdheid te besluiten over het gehele subsidieproces, dus ook het weigeren, aan laten vullen, lager vaststellen, terugvorderen en dergelijke.

Artikel 4. Subsidieregelingen

De raad stelt de ASV vast. In de subsidieregelingen kan het college vastleggen welke activiteiten onder welke voorwaarden subsidiabel zijn, welke doelgroepen voor subsidie in aanmerking komen, hoe de subsidie wordt berekend en vastgesteld, alsmede hoe de subsidiebedragen worden uitbetaald.

Voor zover het college geen gebruik maakt van de bevoegdheid subsidieregelingen vast te stellen is het slechts in beperkte mate mogelijk om subsidies te verstrekken. De hoofdregel van de wet 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 van de wet, 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, als er in beginsel slechts eenmalig subsidie zal worden toegekend);
- d. de Europese subsidies (is voor gemeenten nauwelijks van belang).

Artikel 6. Subsidieplafond en begrotingsvoorbehoud

Het college kan de subsidieplafonds en de van toepassing zijnde wijze van verdeling vaststellen. Bij de bekendmaking van het subsidieplafond moet het college de wijze van verdelen vermelden (eerste lid in combinatie met artikel 4:26, tweede lid, van de wet). Dat kan door verwijzing naar de –door het college vastgestelde– subsidieregeling waarin de wijze van verdeling is vastgelegd (eerste lid in combinatie met artikel 4:26, tweede lid, van de wet).

Artikel 8. Indexatie

Indien van toepassing wordt bij meerjarensubsidies door het college indexatie toegepast vanaf het tweede subsidiejaar. Bij overige subsidieaanvragen dient de aanvrager zelf de indexatie toe te passen voor zover mogelijk.

Artikel 10. Aanvraagtermijn

Om het mogelijk te maken de subsidie voor de start van de activiteiten te verlenen, is de aanvraagtermijn om een subsidie voor de periode van één of meerdere kalenderjaren op 1 oktober voorafgaand aan het jaar of de jaren waarop de aanvraag betrekking heeft gesteld.

Artikel 11. Beslistermijn

De beslistermijn bij aanvragen om een subsidie die voor een periode van één of meerdere kalenderjaren worden aangevraagd telt dertien weken. Geteld vanaf de in artikel 10, eerste lid, van de ASV bepaalde aanvraagtermijn betekent dit dat uiterlijk op 31 december van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft op de aanvraag wordt

beslist. Door de aanvraagtermijn in weken te noemen, wordt het mogelijk gemaakt de beslistermijn bij onvolledige aanvragen op de juiste wijze op te schorten.

De beslistermijn bij aanvragen om een subsidie die bij de Europese Commissie aangemeld worden, wordt verdaagd totdat de Europese Commissie een eindbeslissing heeft genomen (vijfde lid). Dit om te voorkomen 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 en vervolgens teruggevorderd dient te worden.

Artikel 12. Weigerings-, intrekings- en terugvorderingsgronden

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.

Wat betreft de verplichte weigeringsgrond opgenomen in het eerste lid, onder b, dient het volgende opgemerkt te worden. 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 de subsidie geheel of gedeeltelijk weigeren, maar is daartoe niet verplicht.

Onder l 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 10, vijfde 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.

Artikel 15. Aanvullende verplichtingen meerjarensubsidies

Het college kan een subsidie verlenen voor meerdere kalenderjaren. Om zicht te houden op de voortgang van de activiteiten verlangt het college van de subsidieontvanger jaarlijks een activiteiten- of jaarplan voor het nieuwe kalenderjaar en de jaarrekening van het voorafgaande kalenderjaar.

Artikel 16. Bijzondere verplichtingen subsidieontvanger

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 wet (zie artikel 4:37 van de wet).

Wat betreft het eerste en tweede 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 van de wet (voor zover het betreft verplichtingen die niet strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie). In beginsel dient de verordening hiervoor een uitdrukkelijke grondslag te bieden, of –in het geval van verplichtingen die strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie– de subsidieregeling en de verleningsbeschikking.

Het eerste 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 tweede lid biedt de grondslag om alle doelgebonden verplichtingen op te leggen waarvan het college vindt dat deze nodig zijn.

Het derde lid maakt het mogelijk in de subsidieregelingen 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.

Artikel 17. Egalisatiereserve

Het artikel van de egalisatiereserve is gebaseerd op artikel 4:72 van de wet. Een egalisatiereserve is een reserve van de subsidieontvanger waarin niet besteedde subsidiegelden worden gestort om in het jaar daarop de activiteiten alsnog te kunnen uitvoeren. De egalisatiereserve kan ook worden gevormd om tot een gelijkmatige verdeling van lasten te komen.

Het college kan bij een verleningsbeschikking voor een subsidie die per kalenderjaar wordt verleend, bepalen dat de subsidieontvanger een egalisatiereserve dient te vormen (eerste lid). In dat geval komt het verschil tussen het vastgestelde subsidiebedrag en de kosten van de activiteiten waarvoor subsidie werd verleend ten gunste of ten laste van de egalisatiereserve.

Artikel 18. Vermogenstoets

De vermogenstoets is een (gesystematiseerde) aanscherping van het algemene beginsel, dat als de gemeente bepaalde voorzieningen/activiteiten subsidieert de gemeente daarbij ook eigen bijdragen kan betrekken. Immers als men zelf de activiteit kan financieren, is het niet vanzelfsprekend dat daarvoor publieke middelen worden aangewend. De hoogte van de eigen bijdrage wordt gerelateerd aan de omvang van een gezond weerstandvermogen.

Artikel 19. Wijze verstrekking 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. Het college heeft de mogelijkheid om bij subsidieregeling of verleningsbeschikking te bepalen dat alsnog om verantwoording wordt gevraagd. Dit betekent dat de subsidieontvanger hiervan direct bij de subsidieverlening van op de hoogte wordt gesteld.

Artikel 20. Aanvraagtermijn aanvraag tot vaststelling subsidies

In het eerste lid, onder c is bepaald dat in het geval een subsidie voor een andere periode dan voor één of meerdere kalenderjaren wordt verleend, de aanvraag tot subsidie vaststelling wordt ingediend

- uiterlijk op 1 oktober van het kalenderjaar waarin de activiteiten zijn afgerond in het geval de activiteiten in de eerste helft van het kalenderjaar zijn afgerond; of
- uiterlijk op 1 april van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarin de activiteiten zijn afgerond in het geval de activiteiten in de tweede helft van het kalenderjaar zijn afgerond.

In het geval de gesubsidieerde activiteiten zijn afgerond op 15 maart, betekent dit dat de aanvraag tot subsidievaststelling wordt ingediend uiterlijk op 1 oktober. In het geval de gesubsidieerde activiteiten zijn afgerond op 15 oktober, betekent dit dat de aanvraag tot subsidievaststelling wordt ingediend uiterlijk op 1 april.

Artikel 21. Aanvraag tot vaststelling subsidies tot en met € 100.000,-

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 gaat er om dat duidelijk is dat de verkregen subsidie is aangewend voor het doel waarvoor de subsidie werd verleend.

Het financieel verslag als bedoeld in het eerste lid, onder b geeft een zodanig inzicht dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de aanwending en de besteding van de verleende subsidie. Het financieel verslag bevat minimaal een overzicht van de gerealiseerde baten en de bijbehorende gerealiseerde lasten inclusief toelichting, tenzij bij de verlening anders is bepaald. De subsidies worden verantwoord conform de indeling van de bij de verlening gehanteerde begroting.

Artikel 22. Aanvraag tot vaststelling subsidies hoger dan € 100.000,- tot en met € 200.000,-

In het tweede en derde lid wordt gesproken over een exploitatiesubsidie. Met een exploitatiesubsidie wordt bedoeld: een subsidie die niet wordt verleend voor een bepaald project, maar voor de instandhouding van de instelling (organisatie) als zodanig waarbij de gesubsidieerde activiteit tevens een van de kerntaken van de organisatie is.

Artikel 24. Controleprotocol

Voor zover de subsidieontvanger verplicht is bij de aanvraag tot vaststelling een beoordelings- of controleverklaring over te leggen, is hij verplicht het controleprotocol voorafgaand aan de controle ter beschikking van de accountant te stellen.

Artikel 27. Hardheidsclausule

In de hardheidsclausule is aangegeven op welke onderdelen van de regeling deze clausule van toepassing is. De hardheidsclausule is voor schrijnende gevallen of zeer uitzonderlijke situaties waarin vasthouden aan de vereisten van de ASV onredelijk is. Om zicht te houden op het gebruik van de hardheidsclausule en precedentwerking te voorkomen wordt er (half)jaarlijks verslag gedaan over hoe vaak er gebruik wordt gemaakt van de hardheidsclausule en om welke reden(en).

Als er gebruik wordt gemaakt van de hardheidsclausule, ook als het gaat om beschikkingen onder € 200.000,-, is uitsluitend het college bevoegd om te beslissen.

