

## Toelichting Algemene subsidieverordening gemeente Doetinchem 2015

### Algemene toelichting

Het wettelijk kader van subsidies wordt bepaald door de Algemene wet bestuursrecht (Awb art. 1:3, titel 4.1: beschikkingen; titel 4.2: subsidies; titel 4.4: bestuursrechtelijk geldschulden), de Algemene subsidieverordening gemeente Doetinchem 2015 (Asv 2015) en subsidieregelingen.

Artikel 1 t/m 5 van de Asv 2015 gaan over de huishoudelijke aspecten, zoals reikwijdte, verdeling van bevoegdheden, subsidieregelingen en de financiën. Artikel 6 t/m 19 gaan over het subsidieproces. In deze Asv wordt gesproken over subsidieverstrekking. Hieronder wordt verstaan de aanvraag, de subsidieverlening, de (directe) ambtelijke vaststelling, de vaststelling en de uitbetaling van de subsidie.

In deze verordening wordt gebruikgemaakt van de mogelijkheid om bevoegdheden van de raad aan het college te delegeren. Dit is niet nieuw. In de Algemene subsidieverordening gemeente Doetinchem 2012 (Asv 2012) was dit ook al het geval. Zo wordt het college om reden van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid verplicht om **subsieregelingen** (algemeen verbindende voorschriften) vast te stellen. Die mogen op onderdelen afwijken van de algemene regeling (art. 3 Asv 2015). De subsidieregelingen kunnen een algemeen onderwerp hebben (bijvoorbeeld beoordelingscriteria) of zich specifiek richten op een beleidsveld. Bijvoorbeeld beschermd wonen of vrijwilligers en mantelzorg. Daarnaast heeft het college de bevoegdheid om subsidieplafonds vast te stellen. Dit kan in algemene zin, maar ook per subsidieregeling. In alle gevallen wordt een begrotingsvoorbehoud gemaakt omdat er op geen enkele wijze sprake kan zijn van een aantasting van het budgetrecht van de raad.

Van groot belang is zo goed mogelijk onderscheid te maken tussen **subsidie** en een **overeenkomst van overheidsopdracht**. Het onderscheid tussen subsidie en overeenkomst is onder andere van belang omdat op beide instrumenten een ander rechtsregime van toepassing is. Zo valt de subsidie binnen het bestuursrecht en de overeenkomst binnen de grenzen van het burgerlijke recht. Bij geschillen over overeenkomsten is de burgerlijke rechter bevoegd en bij geschillen over subsidies de administratieve rechter. Bij opdrachten is de gemeente als opdrachtgever verplicht deze via een transparante procedure aan te besteden als een bepaald drempelbedrag wordt overschreden. Die verplichting geldt ingeval van subsidies niet. Alhoewel het denkbaar is dat een subsidie wordt aanbesteed. Verder is het onderscheid tussen subsidie en overeenkomst van belang omdat ondernemers vaak BTW verschuldigd zijn over aan hen gedane betalingen voor diensten. Over aan hen verstrekte subsidies zijn ondernemers daarentegen in beginsel geen BTW verschuldigd.

Hoe het **verschil** te bepalen tussen het **verstrekken van subsidie** en het **aangaan van een overeenkomst van opdracht**?

## Juridische en inkooptechnische verschillen tussen overeenkomst en subsidie <sup>1</sup>

Denkrichting in onderstaand schematisch overzicht met verschillen tussen overeenkomst (na opdracht) en subsidie is dat als vele aspecten uit de linkerkolom zich in de te onderzoeken situatie voordoen, en weinig uit de rechterkolom, er waarschijnlijk sprake is van een overheidsopdracht. Wanneer er sprake is van een grote vermenging van kenmerken uit de linker- en rechterkolom dan wordt in de praktijk vaak gekozen voor subsidie.

Bedenk echter dat geen enkel criterium op zichzelf beschouwd doorslaggevend is.

	Overeenkomst	Subsidie
1.	Definitie in Boek 6 artikel 213 BW (Burgerlijk Wetboek) = een meezijdige rechtshandeling, waarbij een of meer partijen ten opzichte van een of meer andere een verbintenis aangaan.	Definitie in artikel 4:21 AWB (Algemene Wet Bestuursrecht) = 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.
2.	Tweezijdige handeling (aanbod en aanvaarding, wederkerigheid).	Eenzijdige handeling (subsidiebeschikking; in beginsel geen prestatieplicht).
3.	Uitvoeren van werken, leveren van diensten of goederen door derden aan de overheid, meestal ten behoeve van de uitvoering van eigen taken van het bestuursorgaan. Er is vaak een markt voor de activiteiten. Concurrentiestelling in principe mogelijk. Voor opdrachtnemer gaat het om een commerciële activiteit.	Vaak voor activiteiten die te maken hebben met het 'algemeen belang', waarbij subsidieverstrekker (vaak) belang heeft bij (het in stand houden van) activiteiten van de individuele aanvrager ten behoeve van derden. Concurrentiestelling op een markt vaak niet goed mogelijk.
4.	Bij aangaan overeenkomst: vaak aanbestedingsplicht op grond van bestuurlijk aanbestedingsbeleid of Europese aanbestedingsrichtlijn.	Bij aangaan subsidierelatie: geen expliciete aanbestedingsverplichting op grond van AWB of subsidieverordening.
5.	Zelfs bij voldoen aan vereisten zoals deze zijn opgenomen bij de selectie en gunning in de aanbesteding: geen plicht tot gunnen opdracht/aangaan overeenkomst (onder voorbehoud van precontractuele eisen van redelijkheid en billijkheid en goede trouw).	Bij voldoen aan (objectieve) subsidiecriteria: recht op betaling subsidie.
6.	Aanbesteding gericht op verrichten activiteiten tegen het gunningscriterium laagste prijs of economisch voordeligste inschrijving/ meest scherpe en markt-conforme vergoeding.	Subsidie gericht op hoe dan ook laten verrichten van activiteiten. Kan een meer of minder dan marktconforme vergoeding voor noodzakelijk zijn (anders wordt activiteit die in algemeen belang is mogelijk niet uitgevoerd). NB: Vergoeding waarbij bewust meer dan marktconforme vergoeding wordt gegeven kan potentieel risico op staatssteun meebrengen.

<sup>1</sup> PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden Ministerie EL&I

<http://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/visie8subsidieofoverheidsopdracht.pdf>

7.	Branchevoorwaarden, inkoopvoorwaarden, contractvoorwaarden van toepassing.	Subsidieregeling, -criteria en -voorwaarden (verordening bestuursorgaan of wettelijk kader veelal vereist) van toepassing.
8.	Initiatief bij de opdrachtgever die zijn behoefte stelt en formuleert in programma van eisen (PvE) waarna de aanbesteding volgt.	Initiatief bij subsidieaanvrager die behoefte aan subsidie moet aantonen; door aanvraag gaat subsidieprocedure lopen.
9.	Burgerrecht van toepassing op aanbestedingsprocedure en de overeenkomst. Burgerrechter is geschilbeslechtende instantie. In kort geding kunnen voorlopige voorzieningen worden gevraagd. In een bodemprocedure kan en schadevergoeding én in beperkt aantal gevallen (zie Aanbestedingswet 2012) vernietiging van de overeenkomst worden gevorderd.	In kort geding kunnen voorlopige voorzieningen Bestuursrecht van toepassing zijn op subsidie. Bij bezwaar/beroep tegen subsidiebeschikking: administratieve rechtsgang via beschikkend bestuursorgaan en bestuursrechter (Awb).
10.	Bij niet nakoming overeenkomst: nakoming overeenkomst kan worden gevorderd. Afdwingbaarheid van de overeenkomst. Afspraken gemaakt onder bezwarende titel (d.w.z. tegen betaling (tegen geld of op geld waardeerbaar). Bij de oplevering van het eindproduct/dienst gaat het eigendom vaak over naar de opdrachtgever en wordt sterker gestuurd op de formulering van de inhoud ervan.	Bij niet nakomen subsidiecriteria: lagere subsidie of nihil- vaststelling en terugvorderingsmogelijkheid om reden van onverschuldigde betaling. Prestatie tegenover subsidie niet of beperkt afdwingbaar. Hoe meer resultaatverplichtingen zijn vereist of zijn vastgelegd in een aan de subsidiebeschikking gekoppelde uitvoeringsovereenkomst (zie ook art. 4:36 Awb), hoe eerder een subsidie de richting van overeenkomst opgaat.
11.	Facturen voor wederprestatie op grond van overeenkomst worden veelal betaald na (deel) prestatie.	Bij subsidie is vaak sprake van bevoorschotting op basis van liquiditeitsbehoefte van de subsidievragende instelling (zonder voorschot op subsidie is het vaak moeilijk om te starten met de werkzaamheden waarvoor subsidie is gegeven of om de instelling in stand te houden). Gaat om werkelijke gemaakte en betaalde kosten.
12.	Btw verschuldigd	Geen btw verschuldigd (behalve bij prijssubsidies).
13.	In principe vergoeding van de kostprijs opdrachtnemer plus winstmarge mogelijk.	Vergoeding deel van de kosten (geen vergoeding winst mogelijk).
14.	Betaling voor aan opdrachtgever geleverde goederen of diensten.	Vooraf stimuleringsbijdrage (ter ondersteuning beleid of bevordering algemeen belang), levering (werkzaamheden of diensten) niet per se aan subsidieverstrekker.

De reikwijdte van het begrip overheidsopdracht is omvangrijk omdat het telkens op een ruime en bovenal op een functionele wijze moet worden uitgelegd.<sup>2</sup> Verder speelt mee dat de juridische kwalificaties naar nationaal recht niet relevant zijn voor de beoordeling of sprake is van een overheidsopdracht naar Europees recht. Oftewel: de nationaalrechtelijke kwalificatie 'subsidie' sluit niet automatisch uit dat sprake is van een overheidsopdracht.

<sup>2</sup> VNG Handreiking Overheidsopdracht en subsidie (2013)  
<http://www.vng.nl/files/vng/handreiking-overheidsopdracht-en-subsidie-2013.pdf>

Zo kan een subsidie, al dan niet in samenhang met andere afspraken (dan is er volgens de Awb sprake van **subsidie- of uitvoeringsovereenkomst**), een overheidsopdracht zijn. En bij overheidsopdrachten dienen (Europese) aanbestedingsregels in acht te worden genomen. Het is daarom raadzaam om terughoudend te zijn met de mogelijkheid om in de aan de subsidiebeschikking gekoppelde uitvoeringsovereenkomst een verplichting tot nakoming op te nemen. Het verdient dus aanbeveling om bij het toekennen van subsidies van geval tot geval te bezien of sprake is van een overheidsopdracht.

### **Belangrijke vragen bij het achterhalen van verschillen**

Om vast te stellen of sprake is van een subsidie of opdracht, zijn onder meer de volgende vijf vragen relevant (tussen haakjes staat aangegeven onder welke punten in het bovengenoemd schema (elementen van) deze vragen aan de orde komen):

#### **a) Hoe is het verband tussen betaling en prestatie? (zie de punten 2, 3, 9 en 10)**

Met name bij zogenaamde projectsubsidies (die direct gekoppeld zijn aan het verrichten van een nauwkeurig bepaalde prestatie en vaak een subsidie zijn voor activiteiten die naar hun aard een eenmalig karakter hebben) doet het vraagstuk van het onderscheid tussen subsidie en opdracht zich gauw voor. Wanneer te subsidiëren activiteiten niet nauwkeurig zijn omschreven en/of de subsidiegever geen of weinig zeggenschap over de invulling van die activiteiten heeft, vormt dit een indicatie dat geen sprake is van opdracht. Naarmate de subsidieverstrekker meer zeggenschap over de invulling van de prestatie heeft zal er eerder sprake zijn van opdracht. Steeds minder zal dan kunnen worden volgehouden dat er sprake is van een 'eigen activiteit' van de subsidieontvanger.

Een overeenkomst onder bezwarende titel (overheidsopdracht) suggereert een grote mate van wederkerigheid (uitwisseling van prestaties). Bij het verlenen van subsidies worden in principe geen wederzijdse verplichtingen in het leven geroepen maar alleen een eenzijdige aanspraak op financiële middelen. De subsidieontvanger is niet verplicht de gesubsidieerde activiteit uit te voeren.

Zodra (de inrichting van) een subsidie het karakter krijgt van een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel tot bijvoorbeeld het verrichten van diensten en zodra de prestaties van de subsidieontvanger worden afgedwongen (wederzijdse verplichtingen) kan een subsidie alsnog het karakter van een overheidsopdracht krijgen.

#### **b) Van wie is het initiatief uitgegaan? (zie punt 8)**

Bij subsidie is dat vaak degene die de activiteit verricht (niet het bestuursorgaan), bij opdracht vaak de opdrachtgever (wel het bestuursorgaan). Bij een opdracht wordt de inhoud van de opdracht ('aanbestedingsproof') door de opdrachtgever bepaald waarna marktpartijen uitgenodigd worden om een aanbieding te doen. Bij een subsidie wordt de uitwerking van de subsidiedoelstellingen aan de subsidieontvanger overgelaten waarbij door de subsidieverstrekker slechts een algemeen ('staatssteunproof') kader wordt geboden waarbinnen de subsidiabele activiteiten dienen te worden uitgevoerd.

#### **c) Welk belang wordt gediend? Wat is het doel van de activiteit? (zie punt 3)**

Als een bestuursorgaan geld steekt in activiteiten die gericht zijn op anderen (algemeen belang) is er vaak sprake van subsidie. Behartiging van het algemeen belang is namelijk vaak de reden om een activiteit te stimuleren met subsidies. Als het activiteiten zijn die gericht zijn op de eigen behoeften van het bestuursorgaan zelf, is er vaak sprake van een opdracht. Het feit dat een opdracht of subsidie te relateren is aan een publiekrechtelijke bevoegdheid of verantwoordelijkheid van een aanbestedende dienst is niet bepalend voor de vraag of iets een subsidie of overheidsopdracht is.

De wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze bevoegdheid is doorslaggevend. Hoe nauwgezet subsidiabele activiteiten worden omschreven en hoe meer voorwaarden en verplichtingen in de beschikking tot subsidieverlening worden opgenomen, hoe meer zeggenschap een bestuursorgaan heeft over de invulling van een projectaanvraag en over de prestatie. Hoe meer het stellen van eisen gepaard gaat met een verplichting om gesubsidieerde activiteiten daadwerkelijk uit te voeren, hoe eerder sprake zal zijn van een overeenkomst van opdracht

**d) Is er sprake van commerciële activiteiten (winst, kostprijs, onderneming, concurrentie)? (zie punten 6, 12 en 13)**

1. Hoe is de verhouding tussen de waarde van de prestatie en de betaling? Is er sprake van winst? Werkt de leverancier tegen kostprijs? Vragen die van belang zijn om het verschil tussen opdracht en subsidie te duiden.

Wanneer de subsidieaanvrager de te verrichten activiteiten tegen kostprijs zal verrichten, dan zal er vaak sprake zijn van een subsidie. Is er voor de te subsidiëren activiteiten sprake van een volwaardige markt waarop op winst gerichte ondernemingen opereren, dan zal er eerder sprake zijn van een opdracht. Het betalen van een kostendekkende vergoeding bij een wederzijdse prestatieplicht levert vaak een aanwijzing op dat het gaat om een opdracht. NB het feit dat geen kostendekkende vergoeding wordt gegeven (bijvoorbeeld in het geval van gezamenlijke financiering van een project of bij bijvoorbeeld concessies) leidt daarentegen niet automatisch tot de conclusie dat geen sprake kan zijn van een opdracht. Wanneer een overheid een financiële bijdrage verstrekt die niet de volledige kosten dekt, kan dat een indicatie geven dat het gaat om subsidie; het gaat dan vaak niet om een 'gewone' financiële transactie met de overheid en er wordt dan ook vaak geen 'gewone' commerciële transactie tegen marktconforme vergoeding (prijs inclusief winstmarge) betaald. Ook de duidelijke aanwezigheid van een (kostendekkende) vergoeding in de vorm van een bezwarende titel ('een op geld waardeerbare tegenprestatie') is een aanvullend instrument ter beoordeling of het eerder gaat om opdracht, of wanneer dit niet het geval is, om subsidie (zie punt 10).

2. Is de subsidieontvanger een onderneming (met winstoogmerk)? Verricht de instelling ook activiteiten voor anderen? Is concurrentiestelling mogelijk?

Zo ja, dan is vaak sprake van een (potentiële) markt en een opdracht/overeenkomst lijkt dan het meest geëigend.<sup>3</sup> Het verschil tussen een subsidie en een inkooprelatie wordt vaak bepaald aan de hand van de waarde van goederen of diensten in het economisch verkeer. Hoe eenvoudiger het te bepalen is dat deze waarde marktconform is omdat er veel leverende instellingen zijn die op hun beurt aan meerdere verschillende opdrachtgevers leveren, hoe eerder er sprake is van een inkooprelatie. Dit heeft tot gevolg dat voorzieningen die op een (potentiële) markt te verkrijgen zijn ingekocht zouden moeten worden. Voorzieningen waar dit niet voor geldt kunnen via een subsidie worden verkregen.

**e) Zijn er derden bij het project betrokken (zie ook punten 3 en 14)?**

In het verleden werd wel als onderscheidend criterium gesteld dat bij subsidies vaak commerciële transacties van de ontvanger van de subsidie met derden zijn aan te wijzen die (mede) door de subsidie worden bekostigd. Soms verricht de ontvanger een prestatie voor een derde, die mede uit de subsidie wordt bekostigd, soms ontvangt de ontvanger een prestatie van een derde die hij mede uit de subsidie betaalt.

---

<sup>3</sup> NB Dit wil niet zeggen dat subsidie aan (meerdere) ondernemers niet mogelijk is. De meeste subsidieontvangers zijn ondernemers; dit zijn per definitie (rechts)personen met een commercieel oogmerk die opereren in een marktomgeving. Subsidie hoeft dus niet alleen aan kennisinstellingen en rechtspersonen zonder winstoogmerk te kunnen worden verstrekt.

Hieraan werd de conclusie verbonden dat de omstandigheid dat bij het project geen derden betrokken zijn, in die zin een aanwijzing kan vormen dat het gaat om een directe opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. In de praktijk zie je tegenwoordig echter ook bij opdrachtrelaties wel dat de opdrachtnemer de door hem ontvangen tegenprestatie gebruikt ter bekostiging van bijvoorbeeld de diensten van onderaannemers of in te schakelen derden. Daarnaast wordt in de subsidiepraktijk vaker dan vroeger met derden gewerkt bij de uitvoering.

### **Voorkomen van ongeoorloofde staatssteun**

Ook dient ongeoorloofde staatssteun te worden voorkomen. Staatssteun is in principe verboden (artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU)). Er is sprake van staatssteun als financiële steun aan een onderneming (subsidies, garanties, leningen, korting op de grondprijs, etc.) voldoet aan de hierna volgende criteria uit het staatssteunverbod:

Er is sprake van staats- (dat wil zeggen: overheids-) middelen die aan een onderneming worden verleend. Een onderneming is een entiteit die economische activiteiten verricht. *Eenheden die uitsluitend een typische overheidstaak zonder economisch karakter verrichten (activiteiten van puur sociale aard of het uitoefenen van overheidsgezag), zijn geen ondernemingen. Steun aan burgers houdt geen staatssteun in, mits de steun niet indirect alsnog bij een onderneming terecht komt;*

De steun geeft de onderneming een economisch voordeel dat niet via de normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit);

De steun is selectief: deze geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector of regio; en

De steun vervalst de mededinging (in potentie) en leidt of dreigt te leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in Europa.

Deze criteria zijn cumulatief. Als niet aan alle punten wordt voldaan, is er geen sprake van staatssteun. Staatssteunregels zijn ook van toepassing op subsidies waarvoor geen wettelijke grondslag nodig is. Zoals incidentele subsidies en subsidies op basis van een begrotingspost.

De Asv 2015 is 'staatssteunproof' gemaakt. Het gaat nu ook om bewust te zijn van deze criteria. Als ook is van belang om bij de beoordeling van subsidieaanvragen deze criteria mee te wegen.

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### **Artikel 1. Begripsbepalingen**

De begripsbepalingen zijn beperkt van omvang. De reden daarvoor is dat nu wordt aangesloten bij de wettelijke termen en herhaling van begrippen niet zinvol is. De begripsbepalingen, zoals opgenomen in de ingetrokken Asv 2012 zijn vervallen. De omschrijvingen van 'college' en 'raad' zijn niet per se nodig om de bevoegdheden van de bestuursorganen te benoemen. De termen 'raad' en 'burgemeester en wethouders' sluiten aan bij het normale spraakgebruik.

De begrippen 'eenmalige subsidie' en 'jaarlijkse subsidie' zijn losgelaten. In de praktijk bleek het onderscheid lastig te maken, omdat de begrippen elkaar overlappen. Een subsidie kan zowel eenmalig als jaarlijks zijn. De Awb kent alleen een onderscheid tussen subsidies die direct worden vastgesteld, en subsidies die voorafgaand aan de vaststelling worden verleend.

In een Asv gaat het er in feite om dat er voor verschillende typen subsidies eigen aanvraag- en beslistermijnen kunnen worden voorgeschreven. In de Asv 2015 is alleen een onderscheid gemaakt bij de artikelen over de beslis- en aanvraagtermijnen en daarbij vermeld voor wat voor type subsidie elke termijn geldt. Alle begripsbepalingen uit de modelverordening 2013 van de VNG zijn in de verordening overgenomen.

## **Artikel 2. Reikwijdte**

### *Eerste lid*

Met het eerste lid krijgt het college de bevoegdheid toegewezen om te besluiten over het verstrekken van subsidies waarop de Asv 2015 van toepassing is.

Dit betreft in beginsel alle subsidies, 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. Dit zijn: spoedeisende subsidies, Europese subsidies, begrotingssubsidies en incidentele subsidies voor maximaal 4 jaar.

### *Tweede lid*

De subsidies waarvoor overeenkomstig artikel 4:23, derde lid, van de Awb geen wettelijke grondslag nodig is, is de Asv 2015 in beginsel niet van toepassing. Dit lid geeft het college de bevoegdheid om de Asv 2015 (deels) van toepassing te verklaren als daartoe aanleiding bestaat. Het is zaak dat de toepassing van dit artikellid in de beschikking wordt vermeld.

## **Artikel 3. Subsidieregelingen**

Met dit artikel verplicht de raad het college 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 Asv 2015 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, 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 2015, 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 (lid 4). Bij subsidies waarop de de-minimisverordening van toepassing is, komen ondernemingen alleen voor subsidies in aanmerking als zij voldoen aan de voorwaarden van de de-minimisverordening (lid 5).

## **Artikel 5. Subsidieplafond en begrotingsvoorbehoud**

Het college kan subsidieplafonds vaststellen (lid 1); 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) en wordt er, indien van toepassing, gewezen om de mogelijkheid het subsidieplafond te verlagen (tweede en derde lid). 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 is 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. Aanvraag**

In het eerste lid is bepaald dat een aanvraag voor subsidie schriftelijk dient te worden gedaan. Met 'schriftelijk' is meer bedoeld dan 'op papier geschreven'. Zo kan een aanvraag ook digitaal worden gedaan. In het derde en vierde lid is bepaald welke stukken en gegevens bij de aanvraag overlegd dienen te worden.

Een aanvraag die niet aan de eisen voldoet, ook niet na een verzoek om completering, moet worden afgewezen (art. 4:5 Awb). Deze afwijzing is vatbaar voor bezwaar en beroep.

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 over de Werking van de Europese Unie (hierna VWEU). Daarom zijn twee aanvraagvereisten opgenomen die specifiek voor ondernemingen gelden.

Ten eerste, om ontoelaatbare opeenstapeling te voorkomen, wordt een overzicht gevraagd van subsidies, vergoedingen of tegemoetkomingen in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd. Het gaat om staatsmiddelen die al zijn of zullen worden ontvangen voor de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd (derde 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 (derde lid, onderdeel d, onder 2). Op basis van een ingeleverde de-minimisverklaring dient het college te controleren of het verlenen van de subsidie in overeenstemming is met de de-minimisverordening.

Bij subsidieregeling kan het college besluiten hiervan af te wijken (vijfde lid).

### **Artikel 7. Aanvraagtermijn**

De aanvraagtermijnen zijn afhankelijk van het soort subsidie. Er wordt onderscheid gemaakt tussen subsidies die per kalenderjaar worden verstrekt, en andersoortige subsidies. Bij subsidieregeling kan het college besluiten af te wijken van de aanvraagtermijnen die vastgesteld zijn in het eerste en tweede lid. De aanvraagtermijn is een uiterste termijn. Aanvragen, die te laat binnen komen worden afgewezen (artikel 4:7 Awb).

### **Artikel 8. 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, en andere. Bij subsidieregeling kan het college besluiten af te wijken van de beslistermijnen die vastgesteld zijn in het eerste en tweede 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 over de Werking van de Europese Unie en vervolgens teruggevorderd dient te worden.

### **Artikel 9. Weigerings-, intrekings- en terugvorderingsgronden**

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.

Onderdeel b geeft de mogelijkheid de subsidie te weigeren als de aanvrager over voldoende eigen middelen beschikt.

Onderdeel c houdt in dat alleen activiteiten die betrekking hebben op het gemeentelijk beleid voor subsidiëring in aanmerking komen.

Onderdeel d betreft het geval dat de aanvrager van een subsidie de toets van de Wet bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: 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 g 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 geoorloofd is omdat er op basis van artikel 107 lid 1 VWEU sprake is van staatssteun. Deze steun is strijdig met de voorwaarden uit de toepasselijke vrijstellingsverordeningen en moet formeel worden aangemeld. In dit geval kan het college óf weigeren de subsidie te verstrekken, óf de subsidie aanmelden bij de Europese Commissie om langs deze weg alsnog goedkeuring te verkrijgen. Een subsidie die is of kan worden goedgekeurd kan uiteraard ook op een andere grond worden geweigerd.

Onderdeel h 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 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, dan moet de verleende subsidie ingetrokken en teruggevorderd worden (inclusief rente). Het vierde lid geeft het college de bevoegdheid om hier uitvoering aan te geven.

### **Artikel 11. Algemene verplichtingen van subsidieontvanger**

Dit artikel bevat een meldingsplicht (eerste lid) en een informatieplicht (tweede lid) die voor alle subsidieontvangers gelden.

### **Artikel 12. 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 10 gegeven voor verplichtingen in het kader van het beheer en gebruik van datgene wat met de subsidie tot stand is gebracht.

### **Artikel 13. Eindverantwoording subsidies tot en met € 20.000**

Kenmerkend voor subsidies tot en met € 20.000 is dat deze op basis van vertrouwen worden verstrekt; er wordt niet standaard om verantwoording gevraagd. Dit bedrag is ook opgenomen in het huidige delegatie- en mandaatbesluit van het college. In plaats van een verplichte verantwoording geldt een actieve meldingsplicht voor de subsidieontvanger bij niet nakoming van de voorwaarden (zie artikel 11). Achteraf kan een risicogeoriënteerde controle plaatsvinden bij de subsidieontvanger.

Verder wordt het voorschot in één termijn (lump sum) 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 14. Eindverantwoording subsidies tussen € 20.000 en € 100.000**

In dit artikel is bepaald op welke wijze subsidieontvangers subsidie tussen € 20.000 en € 100.000 aan het college dienen te verantwoorden; er moet een aanvraag tot vaststelling ingediend worden (eerste lid). De aanvraag bevat een inhoudelijk verslag waaruit blijkt in hoeverre de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht (tweede lid). Overeenkomstig artikel 8 wordt de wijze van verantwoording al bij het besluit tot verlening van de subsidie aan de subsidieontvanger bekendgemaakt.

In relatie 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. In het derde lid is bepaald dat het college andere bescheiden voor de vaststelling kan verlangen.

Voorts kan het college, overeenkomstig het derde lid, in een subsidieregeling aangeven andere bewijsmiddelen te verlangen dan een inhoudelijk verslag.

#### **Artikel 15. Eindverantwoording subsidies vanaf € 100.000**

Bij subsidies vanaf € 100.000 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. Op grond van het derde lid kan het college een aanwijzing voor de accountantscontrole vaststellen. Het vierde lid biedt de basis om in een subsidieregeling te bepalen dat er ook andere gegevens gevraagd worden.

#### **Artikel 16. 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 17. Berekening van uurtarieven, uniforme kostenbegrippen**

Dit artikel schrijft het navolgende voor als het college bij de bepaling van de subsidiabele kosten gebruik maakt van uurtarieven. De berekeningswijze hiervan en de voorgeschreven definities dienen in een subsidieregeling of bij de subsidieverlening vastgelegd te worden. Bij subsidies waarop een Europees steunkader van toepassing is, is het college hierin beperkt. Het betreft de tarieven en kostenbegrippen die voldoen aan de eisen van het toepasselijke steunkader.