Nota van toelichting bij de Algemene subsidieverordening Amstelveen 2023

Zaaknummer: Z22-045073
Datum: 14 december 2022

Algemeen

Wettelijke grondslag
Subsidieverstrekking is één van de instrumenten die de gemeente Amstelveen inzet om haar beleidsdoelen te bereiken. Een subsidie is de aanspraak op financiële middelen, die de gemeente verstrekt aan burgers, bedrijven en instellingen met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan de gemeente geleverde goederen of diensten. In de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb/wet) is een wettelijke regeling opgenomen voor het verstrekken van subsidies. Een belangrijk uitgangspunt is dat ingevolge artikel 4:23, eerste lid, van de Awb, subsidieverstrekking moet berusten op een wettelijk voorschrift. Deze Algemene subsidieverordening Amstelveen (hierna: Asv) voorziet daarin.

Asv en nadere regels
Deze Asv is een kaderverordening. De verordening beschrijft op hoofdlijnen voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt, bevat delegatie- en bevoegdheidsbepalingen en geeft algemene regels voor subsidieverstrekking. Ook geeft de Asv het college de bevoegdheid om de inhoudelijke en beleidsmatige aspecten van het subsidiebeleid verder uit te werken in nadere regels. Om de Asv zo overzichtelijk mogelijk te houden, is er voor gekozen om de verscheidenheid van subsidiemogelijkheden niet uitputtend in de Asv te regelen. Daar komt bij dat beleidsdoelen en prioriteiten naar verwachting in een hoger tempo wijzigen dan de Asv aan wijziging toe is. In nadere regels kan het college bijvoorbeeld regels stellen ten aanzien van de te subsidiëren activiteiten, de subsidievereisten, verplichtingen, het subsidieplafond en de verdeelwijze.

De regels die op verreweg de meeste subsidies van toepassing zijn, zijn in de Asv zelf opgenomen: aanvraag- en beschikkingstermijnen, een aantal belangrijke weigeringsgronden, de mogelijkheid om verplichtingen aan een subsidie te verbinden, de mogelijkheid om voorschotten te verlenen, het wijzigen of intrekken van de subsidie na verlening, de rekening en verantwoording en de definitieve vaststelling van de subsidie. De meeste regels van de Asv zullen normaliter kunnen gelden. Voor enkele typen subsidie is dat op onderdelen te zwaar (denk aan de waarderingssubsidie, waarvoor heel lichte condities gelden) en soms zullen aanvullende eisen nodig zijn. Daarom bepaalt de Asv dat het college in nadere regels van de Asv kan afwijken (behalve van artikel 3 en de in de artikelen 9 en 13 opgenomen weigerings-, wijzigings- en intrekkingsgronden). Van die afwijkingsbevoegdheden maakt het college alleen gebruik als daar een goede reden voor is.

De Asv in relatie tot andere wet- en regelgeving
Het subsidierecht kent een gelaagde normstelling. Dat betekent dat wet- en regelgeving een logische hiërarchie van begrippen in lagen van verschillend abstractieniveau bevat. De Awb bevat de algemene normen. In het bijzonder zijn hierbij titel 4.1, over beschikkingen in het algemeen, en titel 4.2, over subsidies, van belang. De meer bijzondere normen zijn opgenomen in de Asv. Normen die op een hoger niveau (de Awb) al zijn geformuleerd, worden daarom op een lager niveau (de Asv of nadere regels) niet meer herhaald. Dit betekent dat de Asv altijd in samenhang met de Awb moet worden gelezen en dat in nadere regels geen normen uit de Asv worden herhaald die rechtstreeks uit de Asv en de Awb volgen.

De subsidie uitvoeringsovereenkomst
Het college zal in bepaalde gevallen werken met een zogenaamde subsidie uitvoeringsovereenkomst. De bevoegdheid om in een beschikking tot subsidieverlening de subsidieontvanger te verplichten mee te werken aan de totstandkoming van een uitvoeringsovereenkomst, volgt rechtstreeks uit artikel 4:36 Awb en is daarom niet expliciet in de Asv benoemd. Het college kan in een uitvoeringsovereenkomst bijvoorbeeld vastleggen dat de ontvanger verplicht is de activiteiten te verrichten waarvoor de subsidie is verleend. Het college zal

hier vooral gebruik van maken op het moment dat de subsidiabele activiteit bestaat uit het verschaffen van voorzieningen die dusdanig essentieel zijn voor de gemeente Amstelveen dat (dreiging met) intrekken van de subsidie een onvoldoende effectieve sanctie is.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Begripsomschrijvingen
Dit artikel beschrijft een aantal definities. Deze definities gelden niet alleen voor de Asv, maar ook voor de hierop te baseren nadere regels. Deze definities hoeven dus niet nogmaals in de verschillende nadere regels te worden opgenomen.

In de definities is onderscheid gemaakt tussen twee vormen van subsidie, te weten jaarlijkse subsidies en projectsubsidies.

De jaarlijkse subsidie heeft veelal betrekking op voortdurende activiteiten van een instelling, bijvoorbeeld in de vorm van een exploitatiesubsidie. In deze Asv is er bewust niet voor gekozen het regime van afdeling 4.2.8 van de Awb in zijn geheel van toepassing te verklaren op de jaarlijkse subsidie. Afdeling 4.2.8 biedt een regeling voor subsidies waarbij het bestuursorgaan financieel en beleidsmatig sterk betrokken is, hetgeen zeker niet bij iedere jaarlijkse subsidie het geval is. Ook met het oog op de ambitie van het college om instellingen meer ruimte voor ondernemerschap te geven is het dwingend van toepassing verklaren van dit regime onwenselijk. Bovendien kan het college hierover in de beschikking afspraken vastleggen. Juist bij jaarlijkse subsidies is de aard en grootte van de instelling en de aard en hoogte van de subsidie bepalend voor de omvang van aanvullende afspraken. Wel geeft de Asv het college de bevoegdheid om afdeling 4.2.8 van toepassing te verklaren in nadere regels.

Projectsubsidies zijn subsidies voor een eenmalige activiteit of een activiteit, waarvoor het college slechts voor een van te voren bepaalde tijd subsidie wil verstrekken. Te denken valt aan een subsidie ten behoeve van een doorgang doen vinden van gebruikelijke activiteiten van de subsidieontvanger, terwijl die doorgang door bijzondere, incidentele omstandigheden anders niet gewaarborgd zou zijn. Denk hierbij aan de inhuur van uitzendkrachten voor de vervanging van niet-verzekerd, arbeidsongeschikt personeel of het vervangen van een teloor gegaan bedrijfsgebouw. Verder vallen hieronder projectsubsidies die worden gegeven voor bijzondere projecten, zoals bijvoorbeeld een dansvoorstelling of kunstmanifestatie. De looptijd van een eenmalige subsidie is afhankelijk van de duur van het project, en kan dus langer zijn dan een jaar.

Een bijzondere vorm van eenmalige subsidie is de waarderingssubsidie. Het is een benaming die gemeenten vaak gebruiken, maar in juridische zin weinig toevoegt aan de benaming ‘eenmalige subsidie’. Daarom is dit begrip ook niet in de Asv gedefinieerd. Waarderingssubsidies zijn subsidies die verstrekt worden om waardering voor de activiteiten van de subsidieontvanger uit te drukken. Deze subsidies mag de subsidieontvanger naar eigen wens besteden. Hiermee wordt recht gedaan aan de reden van subsidieverstrekking, namelijk het bevorderen van bepaalde door de raad en het college gewenste doelen. Uiting van waardering voor degenen die de doelen bevorderen draagt bij aan hun motivatie en dus ook aan de wijze waarop zij die doelen behartigen. Nu de besteding van deze subsidie geheel de keuze van de ontvanger is, wordt ter zake van de besteding geen verantwoording geëist en is geregeld dat het moment van verlening van de subsidie tevens de vaststelling is. Dit voorkomt onnodige administratieve en bestuurlijke procedures. Zie in dit kader ook de toelichting op artikel 15 van de Asv.

De begrippen bestemmingsreserve, egalisatiereserve en jaarrekening waren opgenomen in de oude Asv en komen opnieuw terug in deze Asv. In het kader van het afleggen van verantwoording door de subsidieontvanger is het van belang dat over deze begrippen helderheid bestaat. Artikel 11 van de Asv regelt hoe de gemeente omgaat met bestemmings- en egalisatiereserves.

Tenslotte kent de Asv enkele nieuwe definities die voortkomen uit het ‘staatssteunproof’ maken van de Asv.

Artikel 2 Toepasselijkheid van de Asv
Het eerste lid bepaalt dat de verordening van toepassing is op alle subsidies die krachtens deze verordening worden verstrekt.

Op grond van het tweede lid kan het college in nadere regels afwijken van de Asv. De afwijkingsmogelijkheid van de Asv, die in de algemene toelichting reeds ter sprake kwam, geldt niet voor de weigeringsgronden van artikel 9. Dit omdat het (a) niet nodig is, en (b) omdat het in de meeste gevallen ronduit onwenselijk zou zijn. Zo moet de weigeringsgrond 'verboden staatssteun' (artikel 9, 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 en de Staat daarop aanspreekt. Die zal de schade vervolgens met behulp van de recente Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (beter bekend als Wet NErpe) zeker op de gemeente verhalen. Zie verder ook de toelichting op artikel 9. Hetzelfde geldt voor artikel 13, dat wijziging en intrekking van de subsidie regelt.

Het derde lid geeft het college de algemene bevoegdheid om af te wijken van de bepalingen in de Asv, indien er sprake is van subsidiëring van activiteiten door zowel het college als ook andere bestuursorganen. Het is van belang om in dat verband nadrukkelijk te kijken of, en zo ja, onder welke voorwaarden subsidie wordt verleend. Vanuit een oogpunt van lastenverlichting voor de aanvrager ligt het voor de hand om, als het gaat om dezelfde activiteiten, de subsidievoorwaarden te synchroniseren.

Artikel 3 Subsidiebevoegdheid en nadere regels
Met het eerste lid krijgt het college de bevoegdheid om te besluiten over het verstrekken van subsidies binnen de door de raad vastgestelde kaders, zoals neergelegd in de gemeentebegroting en deze Asv. Dit betekent dat het college geen subsidies kan verstrekken, die niet stroken met de door de raad vastgestelde algemene regels. Doordat het eerste lid spreekt over het verstrekken in plaats van verlenen van subsidies, kan het college besluiten over het gehele subsidieproces. Dit omvat bijvoorbeeld ook bevoorschotten, vaststellen, intrekken of lager vaststellen van de subsidie.

Ook volgt uit het eerste lid dat het college daarbij de gemeentebegroting en subsidieplafonds in acht neemt. Als de gemeentebegroting nog niet is vastgesteld en de raad formeel dus nog geen financiële ruimte beschikbaar heeft gesteld, kan het college slechts subsidie verlenen onder de voorwaarde dat de raad daarvoor geld beschikbaar zal stellen. Op deze wijze houdt de Asv rekening met het feit dat gemeenten hun begroting ter goedkeuring voorleggen aan de provincie; pas daarna is sprake van een definitieve begroting. Het begrotingsvoorbehoud kan ook van belang zijn voor meerjarige subsidies die een periode beslaan die over de vastgestelde gemeentebegroting heen gaat.

Het tweede lid verklaart het college bevoegd om nadere regels te stellen met betrekking tot de te subsidiëren activiteiten, de doelgroepen en het subsidieplafond. De raad stelt een dergelijk subsidieplafond vast (zie artikel 5). Bij een subsidieplafond hoort een van te voren bekend gemaakt verdelingssysteem, zo wil artikel 4:26 Awb. Het college kan daarom in nadere regels bepalen op welke wijze de beschikbare middelen worden verdeeld. Dat kan de eenvoudige regel 'wie het eerst komt, die het eerst maalt' zijn. Een andere mogelijkheid is dat alle aanvragers zich vóór een bepaalde datum moeten melden en dat het beschikbare bedrag volgens een bepaalde sleutel over alle 'reële' aanvragen wordt verdeeld. Daarnaast kan het college een verdeelsystematiek hanteren waarbij de onderlinge concurrentie tussen aanvragers wordt bevorderd, bijvoorbeeld door te kijken naar welke aanvragen het meest nuttig of urgent zijn. Burgemeester en wethouders dragen zorg voor interne toetsing van subsidieaanvragen en de (tussentijdse) monitoring op gesubsidieerde instelling.

Artikel 5 Subsidieplafonds en begrotingsvoorbehoud
De artikelen 4:25 tot en met 4:28 van de Awb bevatten de belangrijkste bepalingen over het subsidieplafond. Op grond van het eerste lid kan de raad subsidieplafonds vaststellen. Vervolgens

bepaalt het college bij nadere regels de wijze van verdelen (tweede lid in combinatie met artikel 4:26, tweede lid, van de Awb).

Met het oog op de rechtszekerheid verlangt artikel 4:27 Awb dat het subsidieplafond bekend wordt gemaakt vóór ingang van de periode waarop het betrekking heeft. Op grond van artikel 4:28 Awb kan een verlaagd subsidieplafond alleen worden ingeroepen tegen aanvragen die zijn ingediend voordat de verlaging was bekendgemaakt, als (a) de aanvragen voor het tijdvak waarvoor het subsidieplafond is vastgesteld ingevolge wettelijk voorschrift moeten worden ingediend op een tijdstip waarop de begroting nog niet is vastgesteld of goedgekeurd, (b) het een verlaging betreft die voortvloeit uit de vaststelling of goedkeuring van de begroting en (c) bij de bekendmaking van het subsidieplafond is gewezen op de mogelijkheid van verlaging en de gevolgen daarvan voor reeds ingediende aanvragen. Dit betekent dat de raad niet zonder meer het subsidieplafond kan verlagen en reeds ingediende aanvragen kan afwijzen op grond van deze verlaging. In de oude Asv was bepaald dat de raad jaarlijks bij de vaststelling van de begroting subsidieplafonds kon vaststellen. Omdat het bij sommige subsidiesoorten praktisch kan zijn om bijvoorbeeld halfjaarlijks een plafond vast te stellen en twee aanvraagronden mogelijk te maken, is dit in de huidige Asv losgelaten.

Artikel 6 Tijdvak van subsidies
Uit de Awb volgt de mogelijkheid een subsidie te verlenen voor een tijdvak dat langer is dan een jaar. In artikel 6 is vastgelegd dat in de gemeente Amstelveen subsidies voor een tijdvak van maximaal vier jaren worden verstrekt. Aangezien het niet altijd mogelijk is te overzien of er voldoende geld beschikbaar zal blijven, moet het college een subsidie altijd verlenen onder het voorbehoud dat jaarlijks voldoende financiële middelen ter beschikking worden gesteld.

Bij de verstrekking van een subsidie voor meerdere jaren wordt bij voorkeur aangesloten bij de zittingstermijn van de raad én bij eerder vastgestelde beleidsdoelen (of beleidsnota's). Als deze subsidie voor langer dan drie jaar aan een instelling wordt verstrekt, ontstaat een subsidierelatie als bedoeld in artikel 4:51 van de Awb. In dat geval moet het college bij weigering van een subsidie voor een nieuw tijdvak een redelijke termijn in acht nemen.

Artikel 7 Aanvraag
Ingevolge artikel 4:29 van de Awb begint het subsidieproces met een aanvraag. Wat een aanvraag is en aan welke eisen een aanvraag moet voldoen staat in afdeling 4.1.1 van de Awb. Zo volgt uit artikel 4:1 Awb dat een aanvraag voor subsidie schriftelijk moet worden ingediend. Met 'schriftelijk' is meer bedoeld dan 'op papier geschreven'. Zo kan de aanvraag ook digitaal worden gedaan, mits het college het vastgestelde formulier ook in digitale vorm beschikbaar heeft gesteld. Voorts bepaalt artikel 4:2 Awb dat de aanvraag is ondertekend en ten minste de vermelding van naam en adres van de aanvrager, datum en aanduiding van wat men wenst bevat. Ook moet de aanvrager andere relevante gegevens vermelden en bijsluiten.

Voorts bepaalt het eerste lid dat het college het gebruik van een aanvraagformulier verplicht kan stellen. Ook bepaalt het eerste lid welke gegevens de aanvrager dient te overleggen bij zijn subsidieaanvraag. Inzage in de financiële reserve, egalisatie- en of bestemmingsreserve van een instelling is slechts aan de orde voor de beoordeling van een jaarlijkse subsidieaanvraag van een grote instelling met een overeenkomstige subsidiebehoefte. Daarom zijn de eisen als opgenomen in het eerste lid, onder g en h alleen van toepassing op dergelijke subsidies.

Bij subsidie aan een onderneming is het van belang dat geen subsidie wordt verleend die niet in overeenstemming is met de artikelen 107 en 108 van het Verdrag. Daarom zijn in het eerste lid, onder g, een tweetal aanvraagvereisten opgenomen die specifiek gelden voor ondernemingen. 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. Een subsidie kan bijvoorbeeld ook uit garantie, lening, korting op de grondprijs, etc, bestaan.

Ten tweede, om subsidie onder de de-minimisverordening te kunnen verlenen, moet de onderneming een de-minimisverordening gevraagd worden. Op basis van een ingeleverde de-minimis verklaring dient het college te controleren of verlenen van de subsidie in overeenstemming is met de de-minimis verordening.

Het college kan in nadere regels regelen welke gegevens moeten worden verstrekt, en kan hierbij afwijken van de Asv. Hierbij is het uitgangspunt altijd dat het college dit doet om de administratieve en bestuurlijke lasten voor alle betrokkenen zo beperkt mogelijk te houden. Zo kan het college bijvoorbeeld bepalen dat voor bepaalde categorieën subsidies waaraan geen verantwoordingseisen worden gesteld – met minder dan de standaard te overleggen gegevens bij de aanvraag van een subsidie kan worden volstaan.

Artikel 8 Aanvraag en beschikkingstermijnen
Hier worden de termijnen gegeven, waarbinnen de aanvraag moet worden ingediend en waarbinnen het college gehouden is te beslissen op een aanvraag voor subsidie. In de Awb staan geen strikte beslis- en aanvraagtermijnen opgenomen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen subsidies die per kalenderjaar of per boekjaar worden verstrekt, en andersoortige subsidies. Voor subsidies per kalenderjaar is de termijn zo dat indien de aanvrager tijdig (dus voor 1 oktober) een volledige aanvraag indient, het college voor 31 december beschikt en de aanvrager voor aanvang van het kalenderjaar waar de subsidie betrekking op heeft weet waar hij aan toe is.

De beslistermijn bij aanvragen om een subsidie die bij de Europese Commissie aangemeld is, wordt verdaagd totdat de Europese Commissie een eindbeslissing heeft genomen. 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.

Een aanvrager kan schriftelijk om uitstel verzoeken en het college kan uitstel verlenen. Ook kan het college een beslissing op een aanvraag eenmalig met 13 weken verdagen. Voorts kan het college op grond van de afwijkingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 2 in nadere regels andere termijnen stellen. Soms zal ook de aanvraagtermijn onhaalbaar zijn, bijvoorbeeld als om goede redenen plotseling het idee opkomt om iets op héél korte termijn te organiseren, waarvan ook het gemeentebestuur vindt dat dit echt wenselijk is. Dan zijn er twee mouwen die daaraan kunnen worden gepast. Soms zullen nadere regels al kortere termijnen bevatten, of wellicht zelf bepalen dat in bijzondere gevallen een aanvraag-achteraf nog mogelijk is. En ten tweede is er de algemene hardheidsclausule van artikel 19.

In het vijfde lid is tenslotte geregeld dat indien een aanvraag van een jaarlijkse subsidie van meer dan € 50.000 te laat wordt ingediend, en de aanvrager niet schriftelijk om uitstel heeft verzocht, het college het te verlenen subsidiebedrag met vijf procent kan verlagen. Deze bepaling is bedoeld om de kaders die de raad in de Asv stelt kracht bij te zetten, en bij te dragen aan een rechtmatige subsidieverlening.

Als een aanvraag onvolledig wordt ingediend, moet de aanvrager een termijn krijgen waarbinnen hij de aanvraag kan aanvullen (zie artikel 4:5 Awb). Het bepaalde in het zesde lid (de mogelijkheid om het te verlenen subsidiebedrag met vijf procent te verlagen) laat onverlet dat wanneer de aanvrager hier niet binnen de termijn aan voldoet, het college er ook voor kan kiezen om de aanvraag buiten behandeling te laten. Dit betekent dat het college niet op inhoudelijke merites van de aanvraag hoeft in te gaan.

Artikel 9 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 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).

In het tweede lid is een absolute weigeringsgrond opgenomen voor die gevallen dat overgaan tot subsidieverstrekking strijdigheid zou opleveren 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 stimulerende werking 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 is gestart.

In het derde lid zijn nog enkele facultatieve weigeringsgronden opgenomen. Het college kan in deze gevallen weigeren, maar is daartoe niet verplicht. De onderdelen a tot en met h en onderdeel j spreken voor zichzelf.

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

Op grond van onderdeel k kan 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 cumulatieregels 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.

Een subsidie kan ook worden geweigerd in geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob. Dit volgt rechtstreeks uit artikel 6 van die Wet.

Artikel 10 Verplichtingen van de subsidieontvanger
Dit artikel bevat de verplichtingen van de subsidieontvanger.

Het eerste lid bevat een algemene schriftelijke meldingsplicht. Met ‘schriftelijk’ is meer bedoeld dan ‘op papier geschreven’. De melding kan ook digitaal worden gedaan als het college de digitale weg open heeft gesteld. De subsidieontvanger is verplicht tijdig (zonder nodeloos tijdsverloop) te melden bij het college als het aannemelijk is dat de gesubsidieerde activiteit niet, niet tijdig, niet geheel of niet volgens alle daaraan verbonden verplichtingen zal worden verricht. In dat geval zal de subsidie lager of op nihil worden vastgesteld of zullen nadere afspraken worden gemaakt over het aanpassen van de verplichtingen, bijvoorbeeld het geven van meer tijd voor de uitvoering van de activiteiten. Bij het niet voldoen van deze meldingsplicht kan, indien dat achteraf mocht blijken, met toepassing van artikel 4:49 van de Awb alsnog de subsidievaststelling 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 vertrouwen dat ten grondslag ligt aan de Asv. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de meldingsplicht niet geldt na vaststelling van de subsidie of voor zover burgemeester en wethouders (op verzoek van de

belanghebbende) ontheffing hebben verleend van de verplichting om een prestatie overeenkomstig de subsidietoekenning uit te voeren.

In het kader van het terugdringen van de administratieve lasten is er voor gekozen om de informatieplicht van het tweede lid en de toestemmingsplicht van het derde lid alleen van toepassing te verklaren voor ontvangers van een jaarlijkse subsidie van meer dan € 50.000. Ook zijn alleen ontvangers van een jaarlijkse subsidie van meer dan € 50.000 verplicht om op de website de bezoldiging van directie en bestuurders openbaar te maken. Het doel van deze laatste verplichting is dat het college graag de maatschappelijke intentie van subsidieontvangers wil kunnen zien.

Op grond van het vijfde lid is de subsidieontvanger verplicht het college die gegevens te verstrekken die het college opvraagt omdat zij die nodig acht voor het beoordelen van rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de subsidie.

In het zesde lid is de verplichting opgenomen dat de subsidieontvanger medewerking verleent aan rekenkameronderzoeken. Gemeentelijke rekenkamers doen onderzoek naar rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid. Elke gemeenteraad is verplicht om een rekenkamer of een rekenkamercommissie in te stellen. In Amstelveen is gekozen voor een rekenkamerfunctie. De wettelijke bepalingen van een rekenkamer zijn ook van toepassing (zoals het doen van onafhankelijk onderzoek) op de rekenkamercommissie, maar de verdere invulling is vastgelegd in een verordening. Hierdoor heeft de raad veel invloed op de samenstelling en werkwijze van de rekenkamerfunctie. De hoofdtaak van de rekenkamer is om te onderzoeken of het gevoerde gemeentelijke beleid doeltreffend (het gestelde doel is bereikt) en doelmatig (het doel wordt bereikt met een minimum aan kosten en inspanningen) is uitgevoerd.

De rekenkamer stelt zelf haar onderwerpen vast. De raad kan wel een verzoek tot onderzoek naar het gevoerde beleid van de gemeente indienen bij de rekenkamercommissie, maar deze is niet verplicht het verzoek te honoreren. Op grond van deze bepaling is de rekenkamer(functie) bevoegd onderzoek te doen naar het gevoerde subsidiebeleid en de verleende subsidies in dat kader.
Het zevende lid geeft het college de mogelijkheid om in een verleningsbeschikking de verplichting op te nemen dat de subsidieontvanger in publicaties, persberichten etc. aangeeft dat de activiteiten mede tot stand zijn gekomen dankzij de gemeente Amstelveen.

Tenslotte geven het achtste en negende lid de mogelijkheid om aanvullende verplichtingen op te leggen die strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie (artikel 4:38 Awb) en verplichtingen die niet strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie (artikel 4:39 Awb).
In beginsel dient de Asv hiervoor een uitdrukkelijke grondslag te bieden, of – in geval van verplichtingen die strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie – de verleningsbeschikking.

Het achtste lid ziet op 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 die de te subsidiëren activiteit zullen uitvoeren.

Het negende lid maakt het mogelijk om 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 11 Egalisatie- en bestemmingsreserve
De figuur van de egalisatiereserve is gebaseerd op artikel 4:72 van de Awb. Een egalisatiereserve is een reserve van de subsidieontvanger waaraan als bestemming het dekken van exploitatierisico's is verbonden. De reserve wordt gevormd om tot een gelijkmatige verdeling van lasten te komen. Op grond van artikel 4:58 van de Awb is artikel 4:72 Awb alleen van toepassing op per kalender- of boekjaar verstrekte subsidie aan een rechtspersoon en bovendien enkel als dat in de Asv, een subsidieregeling of bij de subsidieverlening is bepaald.

De verplichting een egalisatiereserve te vormen als bedoeld in het eerste lid, kan dus enkel aan rechtspersonen worden opgelegd, voor per kalender- of boekjaar verstrekte subsidies.
Het college kan bij een verleningsbeschikking voor een subsidie die per kalender- of boekjaar wordt verstrekt en die meer dan € 50.000 bedraagt 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.

De reserve wordt dus gevormd uit exploitatieoverschotten om eventuele toekomstige tekorten of verplichtingen op te vangen. Naast een door het college opgelegde verplichting kan op grond van het tweede lid elke subsidieontvanger het college verzoeken een egalisatiereserve te mogen vormen. De maximale hoogte van de egalisatiereserve bedraagt in beginsel tussen de 10 en 20% van de exploitatieomvang (hoogte van de uitgaven) van de instelling. Bij de berekening van de maximale hoogte van de egalisatiereserve wordt rekening gehouden met de verhouding tussen gemeentelijke subsidie en andere inkomsten van de instelling. Dit percentage is een richtlijn voor zowel de gemeente als de subsidieontvanger. In dit geval wordt maatwerk toegepast. Als de egalisatiereserve te hoog is, kan het college besluiten om bij de vaststelling de subsidie gedeeltelijk terug te vorderen of bij de volgende verlening minder te subsidiëren.
Omdat de egalisatiereserve dient om tekorten in het ene jaar te compenseren met overschotten in het andere jaar, heeft de toepassing van het eerste of tweede lid alleen zin bij subsidies die in een reeks van jaren achter elkaar worden verstrekt.

Daarnaast mogen organisaties ook bestemmingsreserves vormen. Een bestemmingsreserves is bedoeld voor een concrete bestemming. Organisaties moeten toestemming vragen om bestemmingsreserves te mogen vormen. De toestemming wordt vooraf aan het vormen van de bestemmingsreserve en egalisatiereserve gedaan. Dus niet wanneer de reserve al is opgenomen in de jaarrekening.

Artikel 12 Voorschotten
Voorschotten worden verstrekt volgens het in de nadere regels of de verleningsbeschikking opgenomen bevoorschottingsritme. De bevoorschottingsbeschikking wordt ambtshalve gegeven op het moment van de verleningsbeschikking. De aanvrager hoeft geen aanvra(a)g(en) voor bevoorschotting in te dienen of tussentijdse overzichten van prestaties of uitgaven te overleggen. Dit leidt tot lastenbesparingen bij zowel de subsidieontvanger als bij het college.
Omdat de bevoorschotting mede afhankelijk is van de aard van de te subsidiëren activiteit is er voor gekozen om de termijnen, waarop de bevoorschotting plaatsvindt, niet in de verordening te noemen. Het bevoorschottingsritme en de hoogte van de voorschotten worden in verleningsbeschikking vermeld.

De subsidieontvanger is volgens artikel 10 verplicht te melden, indien er omstandigheden zijn die van invloed zijn op de hoogte van het verleende bedrag. Het college kan vervolgens, indien nodig, door een wijziging van de verleningsbeschikking het bevoorschottingsritme en de hoogte van de voorschotten aanpassen.

Na vaststelling van de subsidie wordt het resterende bedrag (het vastgestelde bedrag verminderd met de verleende voorschotten) uitgekeerd aan de subsidieontvanger.

Indien in de verleningsbeschikking niet anders is bepaald, vindt betaling van het voorschot binnen zes weken na verzending van de verleningsbeschikking plaats. Zie artikel 4:87, eerste lid, van de Awb.

Artikel 13 Wijziging en intrekking van de subsidie
De Awb geeft in de artikelen 4:48 – 4:51 een in beginsel gesloten stelsel van wijzigings- en intrekkingsgronden. Maar buiten de Awb zijn ook andere gronden voor intrekking mogelijk; het betreft met name 'verboden staatssteun'. 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 van het Verdrag 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 in het eerste lid deze wijzigings- en intrekkingsgrond opgenomen. Het derde lid bepaalt dat de terugvordering met rente geschiedt.

Een subsidie kan ook worden ingetrokken in geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob. Dit volgt rechtstreeks uit artikel 6 van die Wet.

Artikel 14 Aanvraag tot vaststelling
Hier worden de termijnen gegeven, waarbinnen de aanvraag tot vaststelling moet worden ingediend en waarbinnen het college gehouden is te beslissen op een aanvraag. Ook hier wordt onderscheid gemaakt tussen subsidies die per kalenderjaar of per boekjaar worden verstrekt, en eenmalige subsidies. Het college kan een beslissing op een aanvraag eenmalig met vier weken verdagen. Ook kan het college op grond van de afwijkingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 2 in nadere regels andere termijnen stellen. Uit artikel 15 volgt dat een subsidie van niet meer dan € 15.000 direct worden vastgesteld. Hiervoor hoeft de aanvrager dus geen aanvraag tot vaststelling in te dienen.

Artikel 15 Verantwoording subsidies tot € 15.000
Kenmerkend voor subsidies tot en met € 15.000 is dat deze op basis van vertrouwen worden verleend. Het college vraagt dan ook niet meer standaard om verantwoording. In plaats daarvan geldt een actieve meldingsplicht voor de subsidieontvanger bij niet nakoming van de verplichtingen (zie artikel 9). Achteraf kan het college een risicogeoriënteerde controle uitvoeren bij de subsidieontvanger. De gemeente behoudt de bevoegdheid om achteraf steekproefsgewijs te controleren of de gesubsidieerde activiteiten daadwerkelijk zijn uitgevoerd. De subsidieontvanger dient bij een dergelijke controle een verantwoording in te dienen van de besteden subsidie. De subsidieontvanger is verplicht zijn administratie 2 jaar te bewaren voor deze controle.

Verder stelt het college de subsidie direct vast, en wordt het subsidiebedrag in één termijn (lump sum) verstrekt. De subsidieontvanger hoeft geen aanvraag voor subsidievaststelling (verantwoording) in te dienen. Hierdoor kunnen de lasten voor zowel de aanvrager als de subsidieverstrekker worden bespaard.

Artikel 16 Verantwoording subsidies tussen de € 15.000 en € 100.000
Op grond van artikel 16 moet de subsidieontvanger van een subsidies tussen de € 15.000 en € 100.000 ween aanvraag tot vaststelling indienen. Deze bevat een inhoudelijk verslag waaruit blijkt in hoeverre de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht en aan de verplichtingen is voldaan (sub a). 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). 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.

Daarnaast bevat de aanvraag tot vaststelling een financieel verslag waaruit blijkt hoe de subsidie is besteed. Het is van belang dat dit verslag aansluit bij de begroting zoals die bij de aanvraag tot subsidieverlening is ingediend (sub b).

Artikel 17 Verantwoording subsidies vanaf € 100.000
Bij subsidies van € 100.000 of meer wordt uitgegaan van een subsidieverantwoording, namelijk op basis van gerealiseerde kosten en baten en uitgevoerde activiteiten. Bij de financiële verantwoording vraagt het college een door een accountant opgesteld controleverslag. Het is van belang dat het college bij de subsidieverlening duidelijk aangeeft welke aspecten in de controle worden betrokken. In de regel worden drie niveaus van controle onderscheiden:

- een getrouwheidsverklaring bij een financiële verantwoording;
- een rechtmatigheidsverklaring bij een financiële verantwoording;
- een rechtmatigheidsverklaring bij een financiële verantwoording plus een Assurance-rapport bij het activiteitenverslag.

De hardheidsclausule van artikel 19 geeft het college de mogelijkheid om minder gegevens te vragen of de accountantsverklaring achterwege te laten als dat bijvoorbeeld leidt tot onredelijke lasten voor de aanvrager. Zekerheid kan immers bijvoorbeeld ook worden verkregen door steekproefsgewijze controles van de uitvoeringsinstanties of door verantwoording in de jaarrekening van een instelling.

Artikel 18 Betaling en verrekening
Uitgangspunt is dat de subsidie overeenkomstig de subsidieverlening wordt vastgesteld. Op grond van artikel 4:46 Awb kan het college de subsidie lager vaststellen indien (1) de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden, (2) de subsidieontvanger niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen, (3) de subsidieontvanger onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of onvolledige gegevens tot een andere beschikking op de aanvraag tot subsidieverlening zou hebben geleid en (4) de subsidieverlening anderszins onjuist was en de subsidieontvanger dit wist of behoorde te weten.

Op grond van het tweede lid kan het college een subsidie met vijf procent lager vaststellen indien een subsidieontvanger van een jaarlijkse subsidie van meer dan € 50.000 niet tijdig een aanvraag tot vaststelling indient (artikel 14) of niet voldoet aan één of meer subsidieverplichtingen als bedoeld in artikel 10.

Vanzelfsprekend worden eventuele voorschotten in mindering gebracht op het subsidiebedrag. Op grond van het derde lid kan het college ook aan de gemeente verschuldigde bedragen terzake van huur verrekenen met de te betalen subsidiebedragen. Op grond van artikel 4:93 mag een vordering slechts worden verrekend met een publiekrechtelijke schuld (subsidie), als dit bij wettelijk voorschrift is bepaald. Daarom is in het derde lid de mogelijkheid opgenomen tot verrekening van huur en andere privaatrechtelijke schulden met subsidievorderingen. Dit geldt alleen indien er een nauw verband bestaat tussen bijvoorbeeld de huurvordering en het recht op subsidie. Met name is te denken aan de situatie waarin een subsidie mede ten doel heeft de huur van een gemeentelijk gebouw te bekostigen. Dit artikel sluit aan bij de systematiek van artikel 4:57, derde lid, Awb, dat het verrekenen van subsidiebedragen onderling ook slechts toelaat als er een nauw verband is tussen die bedragen en deze strekken ten behoeve van dezelfde activiteiten.

Artikel 19 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. De hardheidsclausule is beperkt tot individuele gevallen. Zodra de toepassing van een hardheidsclausule voor bepaalde gevallen voldoende is uitgekristalliseerd en daardoor en bestendig karakter heeft gekregen, dient dit beleid in de Algemene subsidieverordening of nadere regels te worden neergelegd.

Artikel 20 -22
In deze artikelen zijn de inwerkingtreding en het overgangsrecht geregeld. Deze Asv treedt in werking op 1 januari 2023 en is van toepassing op de subsidies die betrekking hebben op

activiteiten in 2017 of latere jaren, waarvoor de middelen ter beschikking worden gesteld met de begrotingen voor 2017 en later.

Artikel 21 bepaalt dat de oude Asv van toepassing blijft op de subsidies tot de datum van inwerkingtreding van de ASV. Dat geldt ook voor de vaststellingsbeschikkingen die in 2023 nog moeten worden genomen en voor de beslissingen op bezwaarschriften die betrekking hebben op 'oude' subsidies, ook als ze pas na inwerkingtreding van deze verordening kunnen worden genomen. De nieuwe Asv en de oude Asv kunnen op deze wijze conflictloos enige tijd naast elkaar blijven bestaan: een bepaalde subsidie valt of onder de oude Asv of onder de nieuwe, maar nooit onder twee verschillende subsidieverordeningen tegelijk. Zodoende levert de wat onbestemde vervaldatum die voortvloeit uit artikel 21 geen rechtsonzekerheid op. Zodra vaststaat dat de oude Asv is uitgewerkt, zal ze uit het bestand van geldende verordeningen worden verwijderd.