Memo Algemene subsidieverordening

1. Inleiding

De basisregels voor subsidies zijn vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Bij subsidies moet iedere gemeente zich aan deze basisregels houden. Met het vaststellen van een Algemene subsidieverordening werken we daar waar mogelijk op onze eigen manier de basisregels van de Awb uit.

De huidige Algemene subsidieverordening gemeente Ooststellingwerf 2018 (ASVO 2018) heeft de gemeenteraad in 2018 vastgesteld. Diverse ontwikkelingen maakten herziening noodzakelijk.

In deze memo bespreken we de inhoudelijke verschillen tussen de ASVO 2018 en de Asv 2026. Omdat de structuur van de Asv 2026 sterk afwijkt van de ASVO 2018 zien we af van een was/wordt-overzicht op artikelniveau. In plaats daarvan bespreken we de inhoudelijke wijzigingen en lichten we juridische begrippen toe.

2. Algemene toelichting

De Awb kent de volgende drie typen subsidie:

a. de begrotingssubsidie
b. de regelingssubsidie
c. de incidentele subsidie

De *begrotingssubsidie* is een subsidie die in de begroting met naam en bedrag staat genoemd. Het gaat om het subsidiëren van activiteiten die jaren achter elkaar plaatsvinden en waarbij maar één aanbieder is.

> *Een voorbeeld is de subsidie aan Stichting Bibliotheken Zuidoost Fryslân. In de begroting 2025 staat voor Stichting Bibliotheken Zuidoost Fryslân Bibliotheekwerk € 563.612 subsidie opgenomen.*

De *regelingssubsidie* is een subsidie die wordt verstrekt op grond van een door het college vastgestelde subsidieregeling.

> *Voorbeelden hiervan zijn de subsidies uit Het Fonds.*

De incidentele subsidie is bedoeld voor éénmalige of kortdurende ondersteuning van activiteiten.

> *Een voorbeeld is de opstartsubsidie voor een voedselbos.*

De ASVO 2018 kent deze typering en daarbij behorende definities niet of vult ze anders in. Met de Asv 2026 willen we dit herstellen en aansluiten bij de Awb. Zo voorkomen we misverstanden over de uitleg van typen subsidies en sluiten we aan bij wat juridisch gezien gangbaar is bij gemeenten.

In de Asv 2026 hebben we de artikelen uit de ASVO 2018 waarin artikelen uit de Awb zijn overgetypt niet meer opgenomen. Deze artikelen uit de Awb gelden sowieso al en het heeft geen nut om deze nogmaals in de Asv op te nemen.

3. Inhoudelijke verschillen

Reikwijdte

De ASVO 2018 geeft alleen regels voor bepaalde categorieën subsidies (regelingssubsidies, subsidies op bepaalde beleidsterreinen) De Asv 2026 is van toepassing op alle gemeentelijke subsidies. Hierdoor gelden voor alle subsidies dezelfde regels. Hiermee maken we het voor de aanvrager en voor onszelf eenvoudiger.

Tot de inwerkingtreding van de ASVO 2018 was subsidieverstrekking (op grond van de Algemene subsidieverordening gemeente Ooststellingwerf 2015) alleen mogelijk aan rechtspersonen. In de ASVO 2018 is geen bepaling opgenomen over de rechtsvorm van de subsidieontvanger. Dit lijkt eerder een omissie dan een bewuste keus te zijn geweest. Daarom stellen we voor om het uitgangspunt van voor de ASVO 2018 weer als basis te nemen.
De Asv 2026 bepaalt dat subsidie alleen kan worden verstrekt aan rechtspersonen (in oprichting). Het college kan hier van afwijken door in een subsidieregeling te bepalen dat aan natuurlijke personen subsidie kan worden verleend. Zonder deze uitzondering is het niet mogelijk om bijvoorbeeld inwoners te subsidiëren voor duurzaamheidsprojecten.

Subsidieaanvraag
Volgens de ASVO 2018 moet een subsidieaanvraag schriftelijk worden ingediend. De Asv 2026 biedt expliciet de mogelijkheid tot het elektronisch indienen van een subsidieaanvraag. Hiermee sluiten we aan bij de praktijk en bij de wensen van de subsidieaanvragers.

In lid 4 van dit artikel staat dat subsidieaanvragen van dezelfde aanvrager die zien op hetzelfde subsidiejaar kunnen worden behandeld als één aanvraag. Een dergelijk artikel was niet opgenomen in de ASVO 2018. Door het artikel op te nemen komen we tegemoet aan de wens van de uitvoeringspraktijk. We voorkomen hiermee namelijk dat subsidieaanvragers subsidies opknippen in meerdere kleinere aanvragen en daarmee onder een lichter verantwoordingsregime vallen (zie ook artikel 16 en 17 van de Asv 2026).

Aanvraagtermijn
Een incidentele subsidie moet tenminste 8 weken voor aanvang van de te subsidiëren activiteiten worden aangevraagd. Dit was 13 weken. Met het verkorten van deze termijn vergroten we de dienstverlening aan aanvragers.

Niet subsidiabele kosten
Deze bepaling noemt een aantal algemene kosten waarvoor geen subsidie wordt verstrekt. Hiermee is het voor de aanvrager op voorhand duidelijk waar wij geen subsidie voor verlenen. In de ASVO 2018 ontbrak een dergelijke bepaling terwijl de wens er wel was genoemde kosten niet te subsidiëren Dit is in de praktijk lastig als hiervoor geen bepaling in de Asv is opgenomen.

Omzetbelasting
Deze bepaling voorkomt dat onbedoeld meer subsidie moet worden verstrekt dan was voorzien. Daarnaast geeft deze bepaling duidelijkheid aan subsidieontvangers. In de ASVO 2018 was niet voorzien in een regeling over omzetbelasting.

Beslistermijn
In de ASVO 2018 was de beslistermijn voor een aanvraag om een incidentele subsidie 13 weken. Door deze termijn te verkorten naar 8 weken weet een aanvrager veel eerder waar hij aan toe is.

Weigeringsgronden
Bij de beoordeling van een subsidieaanvraag moet gekeken worden of zich een weigeringsgrond voordoet. Als er een absolute weigeringsgrond aan de orde is, moet de subsidie altijd geweigerd worden. Doet zich een relatieve weigeringsgrond voor, dan kan de subsidie worden geweigerd. Er moet dan een inhoudelijke afweging worden gemaakt

Ten opzichte van de ASVO 2018 worden zowel de absolute als de relatieve weigeringsgronden uitgebreid. Aan de absolute weigeringsgronden wordt toegevoegd het weigeren van de subsidie als:
- subsidieverstrekking in strijd is met een wettelijk voorschrift,

- de subsidieaanvrager doelstellingen beoogt of activiteiten ontplooit die in strijd zijn met (internationale) wet- en regelgeving, het algemeen belang of de openbare orde,
- de activiteiten van de subsidieaanvrager in strijd zijn met de op grond van de in internationale verdragen algemeen erkende rechten van de mens.

Dit zijn zulke zwaarwegende argumenten dat het zonneklaar is dat de aanvraag geweigerd moet worden.

Aan de relatieve weigeringsgronden wordt toegevoegd het kunnen weigeren van de subsidie als:
- het college voor dezelfde activiteiten reeds eerder subsidie heeft verstrekt; en
- de subsidieaanvrager verplichtingen is aangegaan voordat de subsidieaanvraag is ontvangen.

In de praktijk liepen we er tegenaan dat beide bepalingen niet in de ASVO 2018 waren opgenomen en een subsidie daarom veel lastiger (of niet) geweigerd kon worden.

Algemene en bijzondere verplichtingen
Omdat subsidies met publieke middelen worden verstrekt, is het van belang dat de besteding ervan doelmatig en rechtmatig is. De ASVO 2018 gaf te weinig ruimte om daarop toe te zien. In de Asv 2026 is daarom de bepaling opgenomen dat de subsidieontvanger verplicht is mee te werken aan door de raad of het college ingestelde onderzoeken. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld subsidieontvangers worden gevraagd om mee te werken aan een onderzoek van de Rekenkamer. Ook nieuw is de bepaling dat van de subsidieontvanger gevraagd kan worden om tussentijds te rapporteren.

Egalisatiereserve
In de praktijk liepen we er tegen aan begrotingssubsidies niet altijd volledig werden uitgegeven in het jaar waarin ze werden verstrekt. In de ASVO 2018 was geen bepaling opgenomen om in dergelijke gevallen de niet bestede subsidie te reserveren. In de Asv 2026 is opgenomen dat het college bij vaststelling van een begrotingssubsidie kan besluiten dat er een egalisatiereserve gevormd moet worden. Hierdoor wordt het mogelijk om een overschot uit een jaar te gebruiken in een volgend jaar, zonder dat de subsidie jaarlijks aangepast hoeft te worden. In de Asv 2026 is ook opgenomen dat de egalisatiereserve zichtbaar in de financiële verantwoording opgenomen dient te worden. Hierdoor houdt zowel de subsidieontvanger als het college zicht op de omvang en besteding van de egalisatiereserve.

Vermogensvorming
Sommige organisaties bouwen uit een ontvangen subsidie voorzieningen en reserves op. Het is gewenst dat dit vermogen terugvloeit naar de gemeente (de gemeenschap) als dit vermogen niet meer gebruikt wordt voor het subsidiedoel. Bijvoorbeeld als de organisatie haar activiteiten beëindigt. Het opleggen van de plicht tot vermogensvergoeding kan alleen als een verordening deze mogelijkheid geeft. Daarbij moet vastgelegd zijn hoe de hoogte van de vergoeding wordt bepaald. De uiteindelijke vergoeding moet in verhouding staan tot de waarde van het gevormde vermogen. Het doel van dit artikel is het voorkomen van onbedoelde vermogensoverdracht, zodat publiek geld niet verloren gaat bij bijvoorbeeld verkoop of beëindiging van activiteiten. In de ASVO 2018 is een dergelijke bepaling niet opgenomen. In de Asv 2026 is hiervoor wel een bepaling opgenomen.

Verantwoording en vaststelling subsidies
Een controleverklaring is voortaan pas nodig bij hogere subsidiebedragen. Een controleverklaring geeft een redelijke mate van zekerheid dat publieke middelen op een rechtmatige, doelmatige en transparante manier zijn besteed. In de praktijk waren er regelmatig vragen over de kosten van een controleverklaring. De kosten zijn afhankelijk van de aard en omvang van de subsidies en de gestelde eisen. Voor een eenvoudige subsidie liggen de kosten vaak tussen de € 1.500 en € 3.000. Voor complexere subsidie liggen de kosten vaak tussen de € 3.000 en € 7.500. In overleg met onze accountant stellen we voor om het subsidiebedrag waarvoor een controleverklaring nodig is aan te passen van meer dan € 50.000 in de ASVO 2018 naar meer dan € 75.000 in de Asv 2026.

Beslistermijn op aanvraag tot subsidievaststelling
De in de ASVO 2018 genoemde termijnen bleken in de praktijk niet passend. De beslistermijn is daarom in de Asv 2026 gewijzigd naar 20 weken na ontvangst van de aanvraag tot subsidievaststelling.

Ondergrens voor terugvordering bedragen
In de ASVO 2018 is geen ondergrens voor terugvordering van bedragen opgenomen. Hierdoor is er geen mogelijkheid om bij beperkte onderbenutting van een subsidie de subsidie ongewijzigd vast te stellen. In de Asv 2026 hebben we een ondergrens voor het terugvorderen van bedragen opgenomen van € 57. Dit bedrag is gelijk aan de aanslaggrens voor inkomstenbelasting in 2026. Door deze grens hoeven kleine bedragen niet teruggevorderd te worden. Dit beperkt de administratieve lasten.

Evaluatieverslag
Artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht verplicht om elke vijf jaar een evaluatieverslag op te stellen over de doeltreffendheid en de effecten van subsidie in de praktijk, tenzij in een verordening is vastgelegd dat dit verslag niet hoeft te worden opgesteld.
In de praktijk gebeurt de evaluatie op subsidieniveau. Een vijfjaarlijkse algemene rapportage voegt hieraan niets toe. Tot dusver is een dergelijk evaluatieverslag nooit uitgebracht. Deze praktijk leggen we nu in de verordening vast.

Hardheidsclausule
De rapportageverplichting naar de raad is in dit artikel concreter ingevuld. In de ASVO 2018 is opgenomen dat er ‘periodiek’ naar de raad wordt gerapporteerd. Dit is gewijzigd in een verplichting tot jaarlijkse rapportage.