



Bloemendaal

**ACTUALISERING SUBSIDIEBELEID EN SUBSIDIEPROCES
2024 tot en met 2027**

“Grip op subsidies”

Maart 2024

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	2
2.	SUBSIDIES: NADERE INFORMATIE	4
2.1	Definitie subsidies	4
2.2	Waarom worden subsidies verstrekt?	5
2.3	Wettelijke grondslag	5
2.4	Subsidievormen	6
2.5	Het subsidieproces in Bloemendaal	6
2.6	Intrekking of wijziging van een verleende subsidie	8
2.7	Intrekking of wijziging van een vastgestelde subsidie	9
2.8	Weigering subsidie voor nieuwe periode	9
2.9	Begrotingsvoorbehoud	10
2.10	Subsidieplafond	10
2.11	Verschil tussen subsidiëring en overeenkomst (overheidsopdracht)	11
3.	ACTUALISERING SUBSIDIEBELEID- EN PROCES	14
3.1	Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017: wat valt op?	14
3.2	Subsidieregeling Bloemendaal Samen	18
3.3	Overige aanbevelingen en opmerkingen	19

1. INLEIDING

In de gemeente Bloemendaal zijn vooral op het gebied van zorg, sport, cultuur, jeugd en welzijn talloze organisaties en verenigingen actief die gezamenlijk zorgen voor een breed geschakeerd aanbod van activiteiten. Er ligt hiermee een stevig voorzieningenniveau. Niet al deze activiteiten behoeven financiële ondersteuning van de gemeente in de vorm van een subsidie. Maar waar het activiteiten betreft die zonder gemeentelijk ondersteuning niet kunnen worden uitgevoerd én die aansluiten bij de vastgestelde beleidsdoelstellingen, kan subsidiëring worden ingezet. Dit betekent dat subsidiëring een instrument is om beleid te verwezenlijken.

Aanleiding

Het door de raad vastgestelde beleid op de diverse beleidsterreinen vormt het inhoudelijk kader dat aangeeft welke activiteiten van zodanig belang worden gevonden dat ze door het college via een subsidie kunnen worden ondersteund. Dit inhoudelijke kader geeft daarmee antwoord op de vraag *waarom* wordt gesubsidieerd. *Hoe* dat vervolgens wordt gedaan - de wijze waarop en de voorwaarden waaronder - is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), in door de raad vastgestelde verordeningen en in door het college vastgestelde nadere regelingen (ook subsidieregelingen genoemd). Dit vormt het wettelijk en juridisch kader voor de verstrekking van subsidies.

Nieuw beleid

Gelet op het karakter van subsidies - een instrument om beleid te verwezenlijken - ligt het in de rede dat de vaststelling van nieuw beleid leidt tot een actualisering van het subsidiebeleid. Hierbij kan voor Bloemendaal bijvoorbeeld worden gedacht aan het Beleidsplan Sociaal Domein 2024-2027. Of aan de Regionale Nota Gezondheidsbeleid.

Rekenkamerrapport

Niet alleen de vaststelling van nieuw beleid vraagt om een actualisering van het subsidiebeleid, ook het Rekenkamerrapport "Zicht op subsidies" is aanleiding om de wijze van subsidieverstrekking tegen het licht te houden en waar nodig te actualiseren.

De centrale vraag van het door de Rekenkamercommissie uitgevoerde onderzoek was in hoeverre de gemeente Bloemendaal zicht heeft op de doeltreffendheid van het subsidiebeleid. Het rapport bevat diverse aanbevelingen voor het subsidiebeleid en subsidieproces van de gemeente Bloemendaal.

Het rapport "Zicht op subsidies" is door de Rekenkamer in augustus 2023 afgerond en op 6 december 2023 besproken in de Commissie Samenleving.

Doel van deze notitie

In voorliggende notitie actualiseren we ons subsidiebeleid- en subsidieproces. We gaan na op welke punten het huidige subsidiebeleid en -proces voldoet en op welke onderdelen veranderingen vereist of wenselijk zijn. De door de Rekenkamer gegeven aanbevelingen betrekken we daarbij.

Met deze notitie wordt beoogd te komen tot een actueel en transparant subsidiebeleid met meer grip op de subsidiëring. Voor iedereen - buiten én binnen de organisatie - moet helder zijn waarom we voor de uitvoering van een activiteit subsidie verstrekken. Of niet. Als we subsidie verstrekken willen we helder aangeven hoe we dat doen, welke juridische grondslag van toepassing is, welk bedrag er mee gemoeid is en welke voorwaarden en verplichtingen we aan de subsidieverstrekking verbinden. En hoe we de uitvoering controleren. Dit met het oog op inzicht in de geleverde activiteiten en een zo doeltreffend mogelijke inzet van het subsidie-instrument.

Financieel kader

De meeste subsidies betreffen het Domein Sociaal. Op dit moment is op dat terrein een bedrag van ruim 3,5 miljoen euro gemoeid met de subsidiëring van ruim 100 instellingen en overige subsidie-ontvangers. De

actualisering van het subsidiebeleid en subsidieproces heeft geen bezuiniging als doelstelling. Wel streven we er uitdrukkelijk naar om met het subsidie-instrument resultaten te bereiken die bijdragen aan de doelstellingen op diverse beleidsgebieden. En daarmee aan een effectieve inzet van gemeentelijke middelen.

Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017

De actualisering van het subsidiebeleid en subsidieproces heeft ook gevolgen voor de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017, zijnde de belangrijkste juridische grondslag voor de verstrekking van subsidies. Een voorstel tot intrekking van genoemde verordening en vaststelling van de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2024 - als consequentie van voorliggende notitie - treft u separaat aan.

De aanleiding om te komen tot de vigerende Algemene Subsidieverordening Bloemendaal 2017 was het komen tot een vermindering van administratieve lasten. Dat uitgangspunt blijven we hanteren: we streven ernaar in het subsidieproces de administratieve lasten voor subsidie-ontvangers zo veel als mogelijk te beperken. Ook als gemeente streven we - onder voorbehoud van inzicht en grip - naar een zo gering mogelijke administratieve druk.

Communicatie

De instellingen die via een structurele subsidie worden ondersteund zijn bij de beschikking voor 2024 geïnformeerd over het voornemen tot actualisering van het subsidiebeleid en -proces.

Beoordelingskader

Als handvat voor de medewerkers van de organisatie is een schematisch beoordelingskader voor subsidieaanvragen opgesteld. Zodat zoveel mogelijk sprake is van eenduidigheid in het proces.

Evaluatie

Het is van belang het subsidiebeleid en subsidieproces op regelmatige basis te evalueren. Geadviseerd wordt om dat in ieder geval per vier jaar te doen. Gelet daarop is de voorliggende notitie gericht op de periode 2024 t/m 2027.

Leeswijzer

Deze notitie laat zich als volgt lezen. In hoofdstuk 2 gaan we in op de definitie en de vormen van subsidie en op de wettelijke en juridische grondslag. Dit doen we ten behoeve van een goed begrip van dit vaak als complex geziene rechtsgebied. Daarbij geven we informatie over het huidige subsidieproces in de gemeente Bloemendaal. Gemeenten vragen zich vaak af of een activiteit via een subsidie of een overeenkomst moet worden gefinancierd. Daarom staan we in dit hoofdstuk ook stil bij het onderscheid tussen deze twee instrumenten die ingezet kunnen worden voor het bereiken van een beleidsdoel.

In hoofdstuk 3 vermelden we de zaken die opvallen (knelpunten en hiaten) in het subsidiebeleid en subsidieproces van de gemeente Bloemendaal. En betrekken daar het gestelde in het Rekenkamerrapport bij. Onze aandacht ligt daarbij met name op de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017. We geven in dit hoofdstuk aan welke aanpassingen we adviseren om te komen tot een geactualiseerd en helder subsidiebeleid en subsidieproces.

2. SUBSIDIES: NADERE INFORMATIE

2.1 Definitie subsidie

Natuurlijk is het voor een goed begrip van belang te weten wat wordt verstaan onder subsidie. Artikel 4:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft de volgende omschrijving. Subsidie is “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”.

In het volgende lichten we de onderdelen van artikel 4:21 van de Awb kort toe.

➤ Aanspraak op financiële middelen

Vanaf het moment dat de beslissing wordt genomen om een voorgenomen activiteit te subsidiëren wordt de aanspraak op financiële middelen gevestigd en zijn de regels van het subsidierecht van toepassing. Dus ook voordat er daadwerkelijk geld wordt verstrekt. En zelfs in situaties waarbij niet daadwerkelijk geld wordt uitgekeerd. Zo vallen ook gemeentegaranties onder de subsidietitel, als zijnde subsidiëring onder opschortende voorwaarde.

Het moet gaan om een aanspraak op financiële middelen. Dat betekent dat verstrekkingen in natura (soms indirecte subsidies genoemd) niet onder het subsidiebegrip vallen. Ook niet als deze op geld waardeerbaar zijn. Denk aan het beschikbaar stellen van gemeentelijke accommodaties voor het uitvoeren van activiteiten.

➤ Verstrekt door bestuursorgaan

Alleen wanneer aanspraak op financiële middelen wordt verstrekt door een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 van de Awb kan er sprake zijn van een subsidie. Geld verstrekt door bijvoorbeeld particulieren of privaatrechtelijke partijen valt daarmee niet onder het subsidiebegrip. Uitzondering hierop zijn privaatrechtelijke partijen waaraan een publiekrechtelijke bevoegdheid is overgedragen. Een voorbeeld hiervan is het Cultuurfonds.

➤ Bepaalde activiteiten

Subsidie kan alleen worden verstrekt voor de uitvoering van bepaalde, duidelijk omschreven activiteiten. En dus bijvoorbeeld niet voor de instandhouding van verenigingen of organisaties. Ook is een subsidie niet bedoeld voor de opbouw van een eigen vermogen van een vereniging of organisatie.

De bestedingsrichting van de middelen moet dus helder zijn: de ontvanger krijgt voor een bepaalde activiteit geld en mag dat geld dan ook alleen voor dat doel besteden. Is een financiële aanspraak niet gericht op het verrichten van bepaalde activiteiten, dan is er geen sprake van subsidie. Daarom zijn bijvoorbeeld sociale uitkeringen of schadevergoedingen betaald door een bestuursorgaan geen subsidies.

➤ Anders dan als betaling voor geleverde goederen of diensten

Commerciële transacties vallen buiten het subsidiebegrip. Er is geen sprake van subsidie als het bestuursorgaan een marktconforme vergoeding betaalt voor aangeschafte goederen of voor aan haar geleverde diensten. Onder betaling wordt verstaan: het leveren van een tegenprestatie die is afgestemd op de waarde van de verkregen goederen of diensten in het economische verkeer. In dat geval is een privaatrechtelijke rechtshandeling - een overeenkomst - het geëigende juridische construct. Dit element is van belang bij het verschil tussen subsidie en inkoop (zie hiervoor verder paragraaf 2.11).

Materieel subsidiebegrip

Er is sprake van een zogenoemd materieel subsidiebegrip. Dit betekent dat zodra aan de genoemde onderdelen van artikel 4:21, eerste lid, van de Awb wordt voldaan er sprake is van een subsidie. En dat in dat geval alle regels van de subsidietitel (Titel 4.2) van de Awb gelden. De omschrijving in de Awb is dus **dwingend**: de benaming die

een bestuursorgaan aan de bijdrage geeft is daarbij niet van belang. En omgekeerd: als iets subsidie wordt genoemd, terwijl het niet voldoet aan het gestelde in artikel 4.21, eerste lid, van de Awb dan is het geen subsidie.

2.2 Waaron worden subsidies verstrekt?

Subsidiëring is geen doel op zichzelf, maar een middel: subsidiëring wordt ingezet ter verwezenlijking van beleidsdoelen die zonder subsidie niet of niet geheel gerealiseerd zouden kunnen worden. Die beleidsdoelen zijn neergelegd in verschillende, door de raad vastgestelde beleidsnota's. Hierin wordt aangegeven welke activiteiten van zodanig belang worden gevonden dat ze door het college financieel (via een subsidie) kunnen worden ondersteund.

In beleidsnota's is vaak sprake van beleidsvrijheid, maar niet van vrijblijvendheid: beleid is vaak de invulling van wettelijke verplichtingen. Zo zijn gemeenten verplicht om op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zorg te dragen voor een goed en toegankelijk algemeen voorzieningenniveau. En soms is de verplichting concreter. Bijvoorbeeld voor wat betreft de ondersteuning van de lokale omroep (Mediawet) of van de Anti-Discriminatie voorziening (Discriminatiewet). Of de jeugdgezondheidszorg (Wet Publieke Gezondheid). Het financieel ondersteunen van deze activiteiten is een wettelijke verplichting.

2.3 Wettelijke grondslag

De verstrekking van subsidies is **altijd** gebonden aan de regels van de subsidietitel van de Awb. Van belang hierbij is de hoofdregel dat een bestuursorgaan in beginsel alleen subsidie kan verstrekken als sprake is van een wettelijk voorschrift waarin onder andere wordt geregeld voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt (artikel 4:23 Awb). Voor gemeenten is dat wettelijke voorschrift - die wettelijke grondslag - een door de raad vastgestelde verordening. Als in strijd met het artikel subsidie wordt verstrekt zonder wettelijke grondslag maakt dit de subsidieverstrekking in beginsel onrechtmatig.

Algemene subsidieverordening

De belangrijkste wettelijke grondslag voor de verstrekking van subsidies is voor gemeenten een algemene subsidieverordening. Voor Bloemendaal is dit de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017. Hierin staan **algemene** regels, voorwaarden en verplichtingen met betrekking tot subsidiëring. Zoals de aanvraagvoorwaarden, de weigeringsgronden en de verplichtingen. En de algemene regel dat nooit meer subsidie kan worden verstrekt dan de werkelijke kosten die met de gesubsidieerde activiteit gemoeid zijn. Ook biedt een algemene subsidieverordening de mogelijkheid om delegatiebepalingen van de raad aan het college op te nemen. Zo is in de regel de bevoegdheid om subsidies te verstrekken aan het college gedelegeerd. Ook in Bloemendaal.

Via de algemene subsidieverordening wordt duidelijkheid geboden aan aanvragers van een subsidie. En aan de inwoners in het kader van publieke controle. Naast een algemene subsidieverordening kent Bloemendaal verschillende aanvullende subsidieverordeningen, waarin specifieke bepalingen voor beleidsterreinen zijn opgenomen. Bijvoorbeeld de Subsidieverordening algemene voorzieningen specifieke doelgroepen. Of de Subsidieverordening Monumenten. Er is hiermee sprake van uniformiteit waar mogelijk en maatwerk waar passend.

Subsidieregelingen

Naast de verordeningen, die door de raad worden vastgesteld, is sprake van diverse nadere regelingen, ook wel subsidieregelingen genoemd. Hierin worden de te subsidiëren activiteiten concreet genoemd en wordt, voor zover van toepassing, onder andere bepaald welke doelgroepen voor subsidie in aanmerking komen en hoe de subsidie wordt berekend. De regelingen zijn als het ware algemeen verbindende voorschriften ter uitwerking van een verordening. In een algemene subsidieverordening is de bevoegdheid om deze subsidieregelingen vast te stellen meestal van de raad naar het college gedelegeerd. Zo ook in Bloemendaal.

Buitenwettelijke subsidies

In een enkel geval is op grond van de Awb geen wettelijke grondslag vereist om een subsidie te verstrekken. Deze uitzondering is onder andere bedoeld voor gevallen waarin zowel het aantal subsidieontvangers als het tijdvak van subsidiëring beperkt is. En voor werksoorten met een zeer gering aantal subsidieontvangers waarbij in de begroting de subsidieontvanger én de maximale subsidie expliciet worden vermeld. Volgens de wetgever is dan reeds publieke controle op de subsidiëring mogelijk. Dit laat onverlet dat er door gemeenten veelal voor wordt geopteerd de ASV ook op deze subsidieverstrekingen van toepassing te verklaren. Dit om ervoor te zorgen dat ook dergelijke (soms omvangrijke) zogenoemde buitenwettelijke subsidies wel op gereguleerde, transparante en eenduidige wijze worden aangevraagd, verleend, verantwoord en vastgesteld. In de Algemene Subsidieverordening Bloemendaal 2017 is hier niet voor gekozen.

Beleidsregels

Het college is bevoegd om beleidsregels vast te stellen. Beleidsregels zijn algemene regels waarin het bestuursorgaan heeft neergelegd hoe het belangen afweegt. Concreet kan een beleidsregel bijvoorbeeld gaan over de manier waarop subsidieaanvragen door het college worden beoordeeld. Beleidsregels zijn echter - in tegenstelling tot verordeningen en subsidieregelingen - géén algemeen verbindende voorschriften. Dat betekent dat zij inwoners en instellingen niet kunnen binden. Een beleidsregel kan dus geen zelfstandige grondslag voor subsidieverstreking zijn.

Beleidsregels zijn op grond van de Awb wél bindend voor het college: derden mogen en dus op vertrouwen dat de beleidsregels worden gevolgd.

2.4 Subsidievormen

In de praktijk komt men allerlei namen tegen voor verschillende soorten subsidies. Bijvoorbeeld exploitatiesubsidie, waarderingssubsidie, projectsubsidie, instellingssubsidie of budgetsubsidie. De juridische betekenis van zulke namen is beperkt. Ze slaan vooral op het doel dat met de subsidie wordt beoogd en niet zozeer op de te subsidiëren activiteit en komen de duidelijkheid meestal niet ten goede. De aanvrager weet vaak niet voor welke subsidie hij in aanmerking zou kunnen komen. In veel Algemene subsidieverordeningen wordt daarom alleen onderscheid gemaakt in structurele en incidentele subsidies. Ook de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017 kent uitsluitend deze twee subsidievormen:

- Structurele subsidies**
Gedefinieerd als een subsidie die per kalenderjaar of voor een bepaald aantal kalenderjaren aan een instelling wordt verleend. Een structurele subsidie is gericht op *jaarlijks terugkerende* activiteiten met een duurzaam, structureel karakter.
- Incidentele subsidies**
Gedefinieerd als een subsidie die wordt verleend ten behoeve van een incidentele activiteit.

2.5 Het subsidieproces in Bloemendaal

In deze paragraaf schetsen we het subsidieproces vanaf de aanvraag van een subsidie tot de definitieve betaling. We kijken daarbij naar het gestelde in de Algemene wet bestuursrecht en - om de concrete vertaalslag voor Bloemendaal te maken - specifiek naar de Algemene Subsidieverordening Bloemendaal 2017.

➤ Subsidieaanvraag

Een aanvraag voor een subsidie dient altijd voorafgaand aan de uitvoering van de activiteit schriftelijk, bij voorkeur digitaal te worden ingediend. Voor structurele subsidies is de uiterlijke indieningsdatum in Bloemendaal: 31 mei van het jaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarvoor subsidie wordt aangevraagd.

Voor incidentele subsidies is sprake van een uiterlijke indieningsdatum van twee weken voor de aanvang van de activiteit(en). De Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017 geeft aan welke gegevens daarbij door de aanvrager verstrekt moeten worden voor respectievelijk een structurele en een incidentele subsidie. Zijn die gegevens niet compleet, dan kan door het college worden besloten de aanvraag niet in behandeling te nemen, mits de aanvrager een redelijke termijn is gegeven om de ontbrekende gegevens alsnog te overleggen.

➤ **Beslistermijn**

Het college dient op een aanvraag voor een structurele subsidie uiterlijk 31 december vóór aanvang van het subsidiejaar te beslissen. De beslistermijn op een aanvraag voor een incidentele subsidie bedraagt zes weken. Als de aanvraag niet voldoet aan de in de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017 gestelde vereisten of aan een specifieke subsidieregeling, dan kan het college de subsidie weigeren. Bijvoorbeeld als de aanvrager ook zonder subsidie voldoende financiën heeft om de activiteit uit te voeren. Of als het activiteiten betreft die niet passen binnen het vastgestelde beleid van de gemeente. Of die naar het oordeel van het college niet de belangen van (inwoners van) de gemeente dienen. Er zijn ook situaties waarin het college een subsidie in ieder geval weigert. Bijvoorbeeld als sprake zou zijn van staatssteun.

➤ **Beschikking tot subsidieverlening**

Bij honorering van een subsidieaanvraag vindt via beschikking een **voorlopige subsidieverstreking** plaats: de zogenoemde **subsidieverlening**. Hierin wordt de te subsidiëren activiteit omschreven en wordt het maximale subsidiebedrag genoemd dat voor de betreffende activiteit wordt verstrekt. Een subsidie kan nooit hoger zijn dan de daadwerkelijk gemaakte kosten: een subsidie kent geen winstoogmerk. Indien gewenst neemt het college in de beschikking voorwaarden en verplichtingen op. Bijvoorbeeld met betrekking tot de aard en omvang van de activiteit en de administratie van de uitgaven en inkomsten. Of over de wijze van het afleggen van rekening en verantwoording over de verleende subsidie.

➤ **Beschikking tot subsidievaststelling**

Vervolgens vindt in het subsidiejaar de uitvoering van de betreffende activiteit plaats. Na afloop van de periode waarvoor de subsidie is verleend, moet de subsidieontvanger een aanvraag tot de **definitieve subsidieverstreking** - de zogenoemde **subsidievaststelling** - doen. Dat dient op grond van de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017 bij een structurele subsidie plaats te vinden vóór 1 juni van het jaar volgend op het jaar waarin de gesubsidieerde activiteit heeft plaatsgevonden. En bij een incidentele subsidie binnen dertien weken na afloop van de activiteit(en).

De subsidieontvanger dient bij deze aanvraag stukken te overleggen waaruit blijkt dat de activiteit(en) waarvoor subsidie is verleend is (zijn) uitgevoerd en dat aan de verplichtingen van de subsidieverlening is voldaan. Dat betekent concreet: de subsidieontvanger dient in de regel een verantwoording bestaande uit een activiteitenverslag en een financieel verslag bij zijn aanvraag te voegen.

Hoe wordt bij de subsidievaststelling het definitieve subsidiebedrag berekend? Indien de activiteit is uitgevoerd conform het gestelde in de beschikking tot subsidieverlening - en ook verder aan alle subsidieverplichtingen en subsidievoorwaarden is voldaan - moet de subsidie worden vastgesteld conform de verlening. Is dit niet het geval of is door de subsidieontvanger onjuist gehandeld dan kan de subsidie door het college - met toepassing van het evenredigheidsbeginsel - op een lager bedrag worden vastgesteld dan waarvoor zij is verleend. Lager vaststellen impliceert de mogelijkheid tot vaststelling op nihil. Als de subsidieontvanger geen aanvraag en verantwoording voor de vaststelling van de subsidie indient, dan kan, na rappel, ambtshalve vaststelling plaatsvinden. Ook hierbij geldt dat in dat geval sprake kan zijn van vaststelling op nihil.

Overslaan subsidieverlening: directe subsidievaststelling

Het college kan - bijvoorbeeld in gevallen waarin het subsidiebedrag gering is - de subsidieverlening overslaan en direct overgaan tot vaststelling van de subsidie. Dit beperkt in de regel de administratieve lasten van

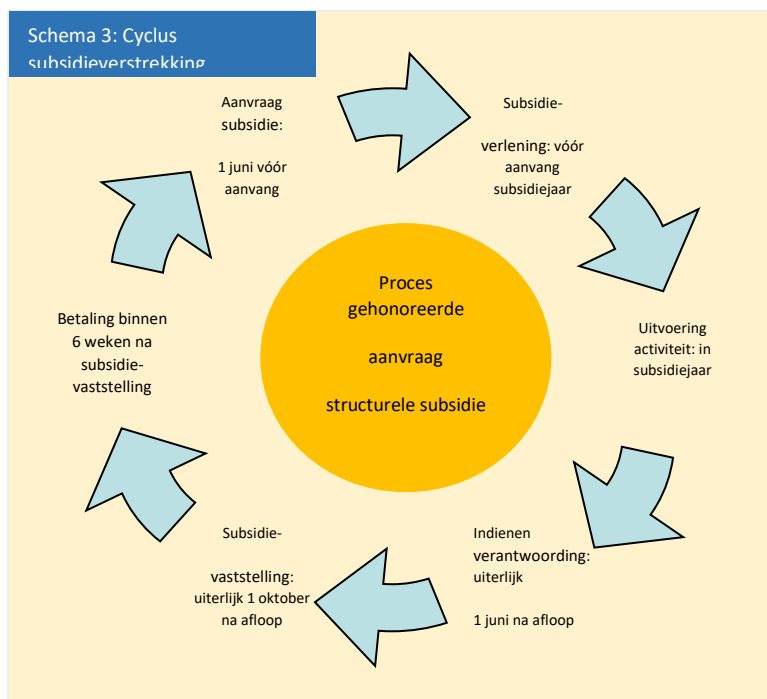
organisaties en van de gemeente. Op grond van de Algemene Subsidieverordening Bloemendaal 2017 vindt dit plaats bij subsidieverstrekingen tot een bedrag van € 10.000,-.

➤ Definitieve betaling

De definitieve betaling vindt plaats binnen zes weken na de subsidievaststelling. Maar op grond van de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017 wordt bij subsidieverleningen altijd overgegaan tot bevoorschotting. Feitelijk vindt in die gevallen na de subsidievaststelling uitsluitend een verrekening of terugvordering plaats.

Schema 2 Samenvatting subsidieproces structurele subsidies Bloemendaal	
Indieningsdatum aanvragen	Uiterlijk 1 juni voorafgaand aan het jaar waarin de activiteit wordt uitgevoerd.
Financieel kader	Vaststelling begroting raad in november voorafgaand aan het jaar waarin de activiteit wordt uitgevoerd. De raad kan hierbij subsidieplafonds vaststellen.
Subsidieverlening	Verlening subsidie door college uiterlijk 31 december voorafgaand aan het jaar waarin de activiteit wordt uitgevoerd. Het college kan gemotiveerd deze termijn verlengen. In de regel vindt bevoorschotting plaats.
Uitvoering activiteit	In het subsidiejaar.
Verantwoording	Uiterlijk 1 juni in het jaar volgend op het subsidiejaar.
Subsidievaststelling	Vaststelling door college: 1 oktober in het jaar volgend op het subsidiejaar. Het college kan gemotiveerd deze termijn verlengen.
Definitieve betaling	De subsidievaststelling geeft de subsidieontvanger recht op betaling, onder verrekening of terugvordering van de bij de verlening verstrekte voorschotten.

In het volgende treft u de cyclus aan van het moment van aanvraag tot het moment van definitieve betaling van een (gehonoreerde) structurele subsidie. Het proces van één aanvraag omvat daarmee drie kalenderjaren.



In de volgende paragrafen gaan we kort in op de mogelijkheid van het (tussentijds) intrekken en wijzigen van verstrekte subsidies. En op het weigeren van een subsidieaanvraag voor een nieuwe periode.

2.6 Intrekken of wijzigen van een verleende subsidie

Kan een **verleende** subsidie worden ingetrokken of gewijzigd? Ja, de subsidieverlening kan worden ingetrokken of ten nadele van de subsidieontvanger worden gewijzigd (gedeeltelijk ingetrokken). Dit is geregeld in de artikelen 4:48 en 4:50 van de Awb. Bij artikel 4:48 van de Awb gaat het - kort gezegd - om tekortkomingen bij de subsidieontvanger waar het college later, nadat de subsidie is verleend, achter komt. Bijvoorbeeld: het niet plaatsvinden van de activiteit. Of het niet voldoen aan verplichtingen door de subsidieontvanger of het verstrekt hebben van onjuiste gegevens (die tot een ander besluit op de aanvraag zouden hebben geleid).

Bij artikel 4:50 van de Awb gaat het om gewijzigde inzichten bij het college zelf. Zoals een onjuistheid bij de verlening of veranderde omstandigheden die zich tegen voortzetting verzetten. Het op grond van dit artikel tussentijds intrekken of wijzigen is vooral van belang bij meerjarige subsidieverstrekingen. Bij een jaarlijkse subsidieverstreking ligt weigering voor een nieuwe subsidieperiode meer voor de hand (paragraaf 2.8). Aangezien het intrekken of wijzigen van een verleende subsidie op grond van 4:50 van de Awb een inbreuk is op het vertrouwensbeginsel stelt de Awb hieraan vrij zware eisen.

2.7 Intrekken of wijzigen van een vastgestelde subsidie

Kan een **vastgestelde** subsidie worden ingetrokken of gewijzigd? Ook dat is mogelijk. In artikel 4:49 van de Awb is geregeld in welke gevallen een vastgestelde subsidie kan worden ingetrokken of ten nadele van de subsidieontvanger kan worden gewijzigd (gedeeltelijk ingetrokken). Bijvoorbeeld indien de vaststelling onjuist was en de subsidieontvanger dit wist of behoorde te weten. Het gaat hierbij in de regel om ernstige tekortkomingen van de subsidieontvanger. Het college moet dat uiteraard goed kunnen onderbouwen. Het is in het algemeen vrij lastig om een subsidie terug te vorderen als die eenmaal is vastgesteld. Er is bovendien sprake van een verjaringstermijn: intrekking is niet meer mogelijk als vijf jaren zijn verstreken sinds de vaststellingsbeschikking.

2.8 Weigering subsidiëring nieuwe periode

Kan subsidiëring na afloop van een subsidieperiode voor een nieuwe periode worden geweigerd? Ja, dat kan. Maar indien sprake is van een langlopende subsidieverhouding kan de ontvanger daaraan een zeker vertrouwen ontlenen dat de subsidie gecontinueerd zal worden. Op grond van het rechtszekerheidsbeginsel is (gedeeltelijke) beëindiging van een subsidiërelatie van drie jaar of langer na afloop van een subsidieperiode dan ook alleen mogelijk op grond van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten. Bijvoorbeeld nieuw beleid. Of bezuinigingen. Een subsidieverstrekker heeft hiermee in ruime mate de vrijheid om nieuw beleid te formuleren en uit te voeren, daartoe al dan niet genoodzaakt door bezuinigingsoverwegingen.

Het gaat in dit geval dus om het al dan niet geven voor een beschikking voor een aansluitende periode. Gelet op de beginselen van behoorlijk bestuur dient - om de continuïteit van instellingen niet in gevaar te brengen - in het geval subsidiebeëindiging (of van een subsidieverlaging) in voorkomende gevallen rekening te worden gehouden met een gefaseerde redelijke termijn van afbouw. Zo wordt de gesubsidieerde in staat gesteld zijn activiteiten op een behoorlijke manier af te ronden.

Artikel 4.51 van de Awb schrijft voor dat als er drie jaar of langer subsidie in een aaneensluitende periode is verstrekt voor (grotendeels) dezelfde voortdurende activiteiten er bij het stopzetten van de subsidie een redelijke termijn moet zijn om de ontvanger de kans te geven om af te bouwen of andere subsidieverstrekkers te vinden. Voor kortere subsidieperioden acht de wetgever geen vertrouwen op voortzetting van subsidie aanwezig.

Wat is een redelijke termijn?

De termijn dient er niet toe om te garanderen dat de subsidieontvanger zijn activiteiten onverkort zal kunnen voortzetten. En ook niet om de levensvatbaarheid van de voormalige subsidieontvanger te garanderen. Of om frictiekosten te vergoeden. Het gaat er om dat een subsidieontvanger tot op zekere hoogte in staat wordt gesteld om verplichtingen - met name arbeidsverhoudingen of huisvestingskosten - af te wikkelen. Als sprake is van een

afbouwperiode dan varieert de periode in de praktijk tussen de één en maximaal drie jaar, afhankelijk van de concrete situatie.

De redelijke termijn vangt aan met de beschikking tot weigering van de subsidieaanvraag voor de nieuwe periode. Of met een concrete aankondiging van het voornemen om de subsidierelatie te beëindigen, wat betekent dat er nog geen sprake hoeft te zijn van een weigering van een nieuwe aanvraag. Dit pleit er dus voor om in dit soort gevallen tijdig een aankondiging te doen. Daar staat tegenover dat er in dat geval twee momenten van bezwaar- en beroep mogelijk zijn: zowel tegen de concrete aankondiging als tegen de daadwerkelijke weigering.

Geldt een afbouwperiode ook bij incidentele subsidies?

Nee. Het betreft uitsluitend voortdurende activiteiten. Dat houdt in dat artikel 4:51 van de Awb niet van toepassing is bij subsidiëring van activiteiten die naar hun aard tijdelijk of eenmalig zijn, ook al gaat het om subsidies die al enkele jaren jaarlijks worden verleend. In dat geval kan er geen gerechtvaardigd vertrouwen op voortzetting van de subsidiëring bestaan. En is er dus geen grond om uit gaan van een afbouwperiode.

In het volgende geven we aan op wanneer een subsidieaanvraag kan worden afgewezen op financiële gronden.

2.9 Begrotingsvoorbehoud

Als er een subsidie wordt verleend op een moment dat de gemeentebegroting nog niet is vastgesteld, dan kan er op grond van artikel 4:34 van de Awb een zogenoemd begrotingsvoorbehoud worden opgenomen. Het is verstandig om dat te doen, want er is in dat geval formeel nog geen financiële ruimte. In de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017 is daarom vastgelegd dat er in zo'n situatie altijd een begrotingsvoorbehoud moet worden gemaakt. De subsidie wordt in dat geval verleend onder de voorwaarde dat de raad daarvoor voldoende geld beschikbaar zal stellen. Van belang hierbij is dat het college op grond van de Awb binnen vier weken na vaststelling van de begroting een beroep op het begrotingsvoorbehoud moet doen, anders vervalt de voorwaarde. Maakt het college gebruik van het begrotingsvoorbehoud, dan dient een intrekking van de eerdere subsidieverlening plaats te vinden.

2.10 Subsidieplafond

Is sprake van een aanvraag voor subsidie terwijl de begroting al is vastgesteld, dan kan geen afwijzing plaatsvinden op basis van het ontbreken van middelen. Het ontbreken van geld op de begroting is op zichzelf geen voldoende motivering om een aanvraag af te wijzen. Dit kan een risico zijn in het geval van zogenoemde openeinderegelingen waarbij een inhoudelijke afwijzing lastig of niet mogelijk is. In de praktijk doet dit probleem zich voor als er aanvragen van verschillende aanvragers worden verwacht die voor dezelfde activiteiten subsidie willen ontvangen en voldoen aan de inhoudelijke criteria. In die gevallen biedt een subsidieplafond uitkomst.

Wat is een subsidieplafond precies? Een subsidieplafond is het bedrag dat gedurende een bepaald tijdvak ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking van een bepaalde, met name genoemde subsidie (artikel 4:22 van de Awb). Oftewel, een maximaal beschikbaar budget voor bepaalde activiteiten. Het moet expliciet onder vermelding van de naam 'subsidieplafond' door het bestuursorgaan worden vastgesteld én bekendgemaakt. Een subsidieplafond is dus iets anders dan de vermelding op de begroting dat er voor een bepaald beleidsterrein een bepaald bedrag beschikbaar is voor subsidies. Artikel 4:25 van de Awb schrijft voor dat een aanvraag om subsidie **moet** (imperatief) worden afgewezen voor zover het subsidieplafond wordt overschreden. Subsidieplafonds zijn daardoor een effectief middel om de subsidieverstrekking financieel beheersbaar te houden.

Bekendmaking en verdeling van het subsidieplafond

Belangrijk is dat het subsidieplafond bekend wordt gemaakt voorafgaand aan het tijdvak waarvoor het geldt. Bij de bekendmaking van een subsidieplafond moet ook bekend worden gemaakt **hoe** het wordt verdeeld (artikel 4:26 van de Awb). We zien in beginsel twee verdelingsmethodieken bij subsidieplafonds. Voor de verdeling van het beschikbare budget kan worden uitgegaan van het zogenoemde "tender-systeem": aanvragen dienen voor

een bepaalde datum te worden ingediend, waarna een kwalitatieve vergelijking kan plaatsvinden aan de hand van de criteria die zijn neergelegd in een verordening of regeling. Of er wordt geopteerd voor de methodiek waarbij aanvragen de gehele subsidieperiode kunnen worden ingediend, waarna behandeling op volgorde van binnenkomst plaatsvindt. Deze laatste methode wordt in voorkomende gevallen in Bloemendaal gehanteerd.

2.11 Verschil tussen subsidiëring en overeenkomst (overheidsopdracht)

Subsidie en overheidsopdracht zijn twee instrumenten die de gemeente kan inzetten voor het bereiken van een beleidsdoel. Gemeenten worstelen soms met de vraag wat in een specifiek geval de geëigende optie is: een bestuursrechtelijke subsidie of een privaatrechtelijke overeenkomst.

Wie bepaalt of er sprake is van een overheidsopdracht of een subsidie? De uiteindelijke beslissing of een financiering zich kwalificeert als een opdracht of subsidie ligt altijd bij het betreffende bestuursorgaan. Het is echter niet altijd eenvoudig om vast te stellen of een rechtsverhouding zich kwalificeert als een opdracht of als een subsidieverlening. De gemeente dient dit aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval vast te stellen.

Als hulpmiddel zijn er uit de literatuur, de rechtspraak en de praktijk diverse kenmerken af te leiden waarmee kan worden bepaald of sprake is van een overheidsopdracht of een subsidie. Van belang hierbij is: geen enkel kenmerk is op zichzelf beschouwd doorslaggevend.

Een misverstand is dat subsidie verstrekken of inkopen inwisselbaar zijn. Dat is niet zo. Het is wel zo dat er interpretatieruimte bestaat. De onderstaande vragen geven inzicht in de afweging die hierbij gemaakt moet worden. En bieden een kader om te bezien welk instrument het meest geëigend is. In sommige gevallen is gelijk helder of sprake is van een subsidie of een opdracht. In die gevallen is er geen keuze mogelijk. In andere gevallen zal het minder eenduidig zijn. Wanneer er sprake is van een grote vermenging van kenmerken wordt in de praktijk vaak gekozen voor subsidie.

Om vast te stellen of sprake is van een subsidie of opdracht zijn met name de volgende vragen van belang.

A. Van wie is het initiatief uitgegaan?

Bij subsidie wordt in de regel het initiatief genomen (via een vrijwillige aanvraag) door de degene die de activiteit verricht. Het feit dat sprake is van een aanvraag is een belangrijke indicatie dat bij honorering sprake is van een subsidie. Bij inkoop ligt het initiatief in de regel bij het bestuursorgaan, dat de inhoud van de opdracht (inkoop-proof) bepaald.

B. Wie bepaalt de concrete invulling van de activiteiten?

Wanneer activiteiten niet nauwkeurig zijn omschreven en/of de subsidiegever geen of weinig zeggenschap heeft over de invulling van die activiteiten heeft, vormt dit een indicatie dat sprake is van een subsidie. Bij een subsidie wordt de uitwerking van de subsidiedoelstellingen aan de subsidieontvanger overgelaten waarbij door de subsidieverstrekker slechts een algemeen - en staatssteunproof - kader wordt geboden waarbinnen de subsidiabele activiteiten dienen te worden uitgevoerd. Naarmate de subsidieverstrekker meer zeggenschap heeft over de concrete invulling van de prestatie zal er eerder sprake zijn van opdracht.

Het feit dat sprake is van een publiekrechtelijke bevoegdheid of een verantwoordelijkheid van een gemeente is niet bepalend voor de vraag of iets een subsidie of overheidsopdracht is. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze bevoegdheid is doorslaggevend.

C. Hoe is het verband tussen de betaling en de prestatie?

Bij het verstrekken van subsidies worden geen wederzijdse verplichtingen in het leven geroepen, maar is alleen sprake van een eenzijdige aanspraak van de subsidieontvanger op financiële middelen. De subsidieontvanger is niet verplicht de gesubsidieerde activiteit uit te voeren. Een overeenkomst onder bezwarende titel

(overheidsopdracht) impliceert daarentegen een grote mate van wederkerigheid (uitwisseling van prestaties), waarbij voor de ontvanger sprake is van een verplichting om de activiteiten uit te voeren.

Hoe meer het stellen van eisen gepaard gaat met een verplichting om activiteiten daadwerkelijk uit te voeren, hoe eerder sprake zal zijn van een opdracht. Als het bestuursorgaan de geldontvanger wil verplichten om bepaalde diensten te verrichten en/of prestaties wil afdwingen, dan ligt een opdracht (overeenkomst) dus in de rede.

D. Welk belang wordt gediend?

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 betreft die gericht zijn op de eigen behoeften van het bestuursorgaan, is er vaak sprake van een opdracht.

E. Is er sprake van commerciële activiteiten (winst, kostprijs, onderneming)?

Hoe is de verhouding tussen de waarde van de prestatie en de betaling? Is er sprake van winst? Werkt de leverancier tegen kostprijs? Wanneer de subsidieaanvrager de te verrichten activiteiten tegen kostprijs (of lager) verricht, is veelal sprake van subsidie. Ook wanneer de werkelijke kosten van de gesubsidieerde activiteit volledig worden gedekt kan sprake zijn van een subsidie. Wanneer in een subsidiebedrag op geen enkele wijze een vorm van winst is verdisconteerd, is dit een indicatie dat sprake is van een subsidie.

Is er voor de activiteiten sprake van een volwaardige markt waarop op winst gerichte ondernemingen opereren, dan zal er eerder sprake zijn van een opdracht.

Het verschil tussen een subsidie en een opdracht 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 opdracht (via inkoop).

Is de subsidieontvanger een onderneming (met winst oogmerk)? Verricht de instelling ook activiteiten voor anderen? Is concurrentiestelling mogelijk? Zo ja, dan is vaak sprake van een (potentiële) markt en lijkt een opdracht (inkoop-proof) het meest geëigend. Voorzieningen waar dit niet voor geldt, kunnen via een subsidie worden verkregen.

Schema 4: Verschillen subsidie - overheidsopdracht	
Kenmerken subsidie	Kenmerken opdracht
➤ Initiatief ligt bij de subsidieaanvrager	➤ Initiatief ligt bij het bestuursorgaan
➤ Bestuursrecht van toepassing	➤ Privaatrecht van toepassing
➤ Niet commercieel (zonder winst oogmerk)	➤ Vaak commercieel (met winst oogmerk)
➤ Concurrentiestelling op een markt vaak niet mogelijk	➤ Er is sprake van concurrentiestelling, c.q. van een markt voor de activiteiten
➤ Eenzijdige rechtshandeling door bestuursorgaan (beschikking zonder prestatieplicht)	➤ Tweezijdige rechtshandeling (overeenkomst - aanbod en aanvaarding - door 2 partijen ondertekend)
➤ In beginsel wettelijke grondslag vereist	➤ Gegrond op branchevoorwaarden en contractvoorwaarden
➤ Subsidie die ter stimulering dient van bepaalde (maatschappelijk wenselijke) activiteiten	➤ Inkoop (procedure afhankelijk van de omvang van het betreffende bedrag voor de dienst)
➤ Bij niet nakomen van prestatie, c.q. bij het niet uitvoeren van de activiteit: subsidieverlening kan worden gewijzigd, worden ingetrokken of lager (of op nihil) worden vastgesteld.	➤ Nakoming kan in rechte worden gevorderd. Er is sprake van afdwingbaarheid van de overeenkomst.
➤ In de regel bevoorschotting	➤ Facturen worden betaald na (deel)prestatie

➤ Niet Btw-plichtig	➤ Meestal Btw-plichtig
➤ Bij voldoen aan (objectieve) subsidiecriteria: recht op verstrekking subsidie	➤ Bij voldoen aan alle vereisten: geen plicht van gemeente tot aangaan opdracht.

Welke factoren zijn het bij de afweging belangrijkst?

Vaak is aan de hand van de kenmerken gelijk helder of sprake is van een subsidie of van een overheidsopdracht met overeenkomst. Maar soms is het op basis van de antwoorden op bovenstaande vragen nog steeds moeilijk om tot een helder oordeel te komen. En is de keuze tussen overheidsopdracht en subsidie een grijs gebied en mede afhankelijk van de manier waarop de gemeente zelf wil sturen. Uit jurisprudentie blijkt dat in dat geval de rechter de antwoorden op de in **Schema 5** opgenomen vragen bij de afweging doorslaggevend vindt.

Schema 5: Afweging subsidie - overheidsopdracht			
	Vraag	Subsidie	Overheidsopdracht
1	Is er sprake van een commerciële transactie (anders gezegd, is winst verdisconteerd in de kostprijs)?	Nee	Ja
2	Wie bepaalt de concrete inhoud van de (te ontwikkelen) activiteit?	Aanvrager	Gemeente
3	Wie profiteert van de activiteiten van de ontvanger van de financiële verstrekking?	Derden (bijvoorbeeld inwoners van de gemeente)	Gemeente
4	Wat is het doel van de te financieren activiteit?	Dienen van het algemeen belang	Dienen van het eigen belang van de gemeente

Wat betekent dit voor de subsidieverstrekingen door de gemeente Bloemendaal?

Bezien is of de op dit moment verstrekte subsidies onder de juiste noemer zijn verstrekt of dat veeleer sprake dient te zijn van een opdracht op basis van een overeenkomst. Daarbij is met name gekeken naar de 4 belangrijkste factoren (**Schema 5**).

Geconcludeerd kan worden dat voor alle verstrekte subsidies geldt dat goed beargumenteerd kan worden waarom voor het subsidie-instrument is gekozen. Het omgekeerde geldt ook. Indien sprake is van overeenkomsten is daar op basis van de juiste argumenten in de specifieke gevallen voor gekozen. Dat laat onverlet dat op onderdelen sprake is van een grijs gebied: in die gevallen is het aan de gemeente om een afweging te maken, die goed beargumenteerd kan worden.

3. ACTUALISERING SUBSIDIEBELEID EN SUBSIDIEPROCES

In dit hoofdstuk gaan we in op zaken die opvallen (knelpunten en hiaten) in het subsidiebeleid en subsidieproces van de gemeente Bloemendaal. Dit doen we met name aan de hand van de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017. En betrekken daar de aanbevelingen uit het Rekenkamerrapport “Zicht op subsidies” bij, waarbij we ons vooral richten op het krijgen van meer grip op de subsidiëring en meer inzicht in de resultaten van de activiteiten. Per geconstateerd knelpunt of hiaat geven we aan welke aanpassingen worden geadviseerd. Met als doel: komen tot een geactualiseerd, helder en doeltreffend subsidiebeleid en subsidieproces.

3.1 Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017: wat valt op?

➤ **Verordening is niet op alle subsidies van toepassing**

In de regel is een algemene subsidieverordening van toepassing op alle subsidieaanvragen en subsidieverstrekingen, ook voor de buitenwettelijke subsidies. Dat betekent: ook voor gevallen waarin zowel het aantal subsidieontvangers als het tijdvak van subsidiëring beperkt is. En voor werksoorten met een zeer gering aantal subsidieontvangers waarbij in de begroting de subsidieontvanger én de maximale subsidie expliciet worden vermeld. Op die wijze is sprake van uniformiteit in de aanvraagvoorwaarden, de weigeringsgronden, de verplichtingen en voorwaarden voor alle subsidieaanvragen en subsidiebeschikkingen. Naast genoemde uniformiteit biedt dit tevens transparantie voor alle subsidiënten: de algemene regels gelden dan voor elke betrokken partij.

In de Algemene Subsidieverordening Bloemendaal 2017 is dat niet per se zo: uitsluitend als het college dat besluit is de verordening ook van toepassing op de zogenoemde buitenwettelijke subsidies. Voor wat betreft de verantwoording en de verplichtingen is daarvan sprake als het college dit nadrukkelijk in de beschikking opneemt. Maar voorafgaand aan de besluitvorming - bij de aanvraag - is dat uiteraard nog niet mogelijk. Feitelijk heeft dit tot gevolg dat aanvragers voor betreffende subsidies niet gehouden zijn aan bijvoorbeeld aanvraagvoorwaarden (indieningstermijn, aanlevering stukken etc.). Terwijl dit vaak instellingen betreft waar hoge subsidiebedragen aan worden verstrekt. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat in deze gevallen natuurlijk wel de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.

Wat wordt geadviseerd?

Ten behoeve van de transparantie en de uniformiteit qua termijnen, verplichtingen, indieningsvereisten en weigeringsgronden wordt geadviseerd de Algemene subsidieverordening Bloemendaal op alle subsidies van toepassing te verklaren en daartoe aan te passen.

➤ **Meerjaarlijkse structurele subsidies**

Structurele subsidies kunnen op grond van de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017 voor een jaar of voor meerdere jaren worden gegeven. Op dit moment zijn er geen instellingen waar een meerjaarlijkse subsidie aan wordt verstrekt.

Wat opvalt bij de mogelijkheid van een meerjaarlijkse subsidie is dat de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017 daarbij geen kaders stelt. Er zijn geen criteria opgenomen die aangeven met het oog op welke activiteiten of welke instellingen de verstrekking van een dergelijke subsidie realistisch is. Tevens is geen maximum met betrekking tot het aantal jaren opgenomen.

Wat wordt geadviseerd?

Van belang is dat voor aanvragers helder is in welke gevallen een meerjaarlijkse subsidie tot de mogelijkheden behoort. En dat de gemeente voldoende grip heeft op de verstrekking van deze subsidies.

Beëindiging van een subsidierelatie is in de regel uitsluitend mogelijk na afloop van een subsidieperiode. Dit impliceert dat een langere periode - een meerjaarlijkse subsidie - meer zekerheid biedt aan een subsidieontvanger dan een jaarlijkse subsidie. Maar wel een groter risico is voor de gemeente.

Gelet hierop wordt geadviseerd de volgende criteria en kaders te gebruiken en de Algemene subsidieverordening Bloemendaal op dit punt aan te passen:

- de mogelijkheid van een verstrekking van een meerjaarlijkse subsidie te beperken tot instellingen:
 - a. die beroepskrachten in dienst hebben; en
 - b. die beschikken over een meerjarig werkplan of activiteitenprogramma dat aansluit op de meerjarige gemeentelijke beleidsdoelstellingen; en
 - c. waarvan het bij verlening te verstrekken subsidiebedrag per jaar minimaal € 200.000 bedraagt;
- de periode van een meerjaarlijkse subsidie te bepalen op maximaal vier jaar;
- indien het college van mening is dat een instelling die een aanvraag voor een meerjaarlijkse subsidie heeft ingediend hiervoor in aanmerking kan komen, treedt zij in overleg met de instelling over de activiteiten, prestaties, resultaten, het bedrag, de periode en de subsidieverplichtingen (waaronder de frequentie van overleg en de daarvoor door de instelling aan te leveren gegevens). De afweging of hierna wordt overgegaan tot een meerjaarlijkse structurele subsidie - of dat voor een jaarlijkse subsidie wordt gechopt - ter beoordeling te laten aan het college.

Met name voor instellingen die werken met beroepskrachten kan een meerjaarlijkse subsidie van toegevoegde waarde zijn. Het biedt meer zekerheid bij de inzet en bekostiging van personeel en bij het vernieuwen van aanbod.

Voor de gemeente is het van belang dat sprake is van een meerjarig werkplan of activiteitenprogramma dat aansluit op de meerjarige gemeentelijke doelstellingen. De keuze voor een gemaximeerde subsidieduur van vier jaar maakt het voor het college mogelijk om bij de subsidieverlening aan te sluiten bij de duur van vigerende beleidsnota's en - eventueel - van raadsperiodes. Waarbij de verstrekking uiteraard plaatsvindt onder het voorbehoud van het beschikbaar stellen van middelen door de gemeenteraad. En waarbij nog steeds sprake is van een jaarlijkse vaststelling.

➤ **Doelstellingen en resultaten**

Aanvragers voor een structurele of incidentele subsidie hoeven bij hun aanvraag op basis van de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017 niet aan te geven welke doelstellingen en resultaten met de te subsidiëren activiteiten worden nagestreefd en hoe de betreffende activiteiten daaraan bijdragen. En hoe en in welke mate de activiteiten bijdragen aan de door de gemeente vastgestelde beleidsdoelstellingen.

Wat wordt geadviseerd?

Geadviseerd wordt de Algemene subsidieverordening Bloemendaal op dit onderdeel aan te passen in de zin dat de doelstellingen en resultaten expliciet in de aanvraag dienen te worden aangegeven, evenals de relatie met de gemeentelijke doelstellingen. Bij de verantwoording in het kader van de subsidievaststelling kan vervolgens worden bezien in hoeverre de beoogde doelstellingen zijn gerealiseerd en de resultaten zijn behaald. Dit geeft de gemeente meer zicht op de behaalde doelen van het beleid. En sluit aan bij de aanbevelingen van de Rekenkamer.

Nuancering

Inzicht in de resultaten van een activiteit wordt veelal geboden via het ten behoeve van de subsidievaststelling door de subsidieontvanger in te dienen (financieel en inhoudelijk) jaarverslag. Deze gegevens zijn met name gericht op inzicht in de kwantitatieve gegevens (de output). Het koppelen van prestaties aan de mate waarin een activiteit bijdraagt aan het gewenste maatschappelijke effect (de outcome) is in de praktijk niet altijd mogelijk. Immers, het leggen van een direct causaal verband tussen de gemeentelijke subsidieverstrekking en de (mate

van) outcome is bij maatschappelijke doelstellingen, die door verschillende andere factoren beïnvloed worden, niet vanzelfsprekend. Het meten hiervan ligt dan ook niet in alle gevallen in de rede. Deze nuancering laat onverlet dat er waar mogelijk op kan worden ingezet. Kanttekening hierbij is dat de gesubsidieerde instellingen in de regel zijn gericht op het uitvoeren van activiteiten, niet op (het meten van) de maatschappelijke effecten die hiermee worden bereikt. Dit betekent dat we de meerwaarde van het inzicht nadrukkelijk zullen afwegen tegen de belasting (en de kosten) die dit voor een instelling met zich meebrengt.

➤ **Incidentele subsidies: frequentie van verstrekking**

Incidentele subsidies zijn gericht op tijdelijke, in de regel kortdurende activiteiten. In de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017 is geen grens gesteld aan de frequentie van de verstrekking van incidentele subsidies. Dit betekent in de praktijk dat incidentele subsidies voor dezelfde activiteit jaren achter elkaar verstrekt kunnen worden.

Wat wordt geadviseerd?

Geadviseerd wordt de Algemene subsidieverordening Bloemendaal op dit onderdeel aan te passen in de zin dat incidentele subsidies maximaal tweemaal voor dezelfde activiteit kunnen worden verstrekt.

Op deze wijze wordt de tijdelijkheid van een incidentele subsidie gewaarborgd. Als sprake is van een activiteit die langer duurt en ondersteuning vereist én van belang is ter verwezenlijking van de gemeentelijke beleidsdoelen, ligt het in de rede over te gaan naar een structurele subsidiëring. Waarbij sprake is van meer (verantwoordings-)verplichtingen en (aanvraag)voorwaarden voor de aanvrager. Maar ook meer grip voor de gemeente.

➤ **Mogelijkheid meerdere aanvragen**

In de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017 Bloemendaal is geen beperking opgelegd voor het aanvragen van een subsidie voor een activiteit die door de gemeente al op een andere wijze financieel wordt ondersteund. Anders gezegd, een en dezelfde activiteit kan nu vanuit verschillende beschikbare budgetten en regelingen worden ondersteund.

Wat wordt geadviseerd?

Geadviseerd wordt om de Algemene Subsidieverordening Bloemendaal op dit punt aan te passen, zodat per activiteit één financiële regeling kan worden benut.

➤ **Aanvraagtermijnen**

De uiterlijke indieningsdatum voor de aanvraag van een structurele subsidie (31 mei voorafgaand aan het subsidiejaar) geeft instellingen voldoende ruimte om de aanvraag voor het nieuwe jaar goed op te stellen. Aanvragen die na de genoemde uiterste datum worden ingediend, dienen in beginsel te worden afgewezen.

De aanvraagtermijn voor incidentele subsidies is op grond van de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017 gesteld op uiterlijk twee weken voor aanvang van de activiteit. Waarna het college zes weken heeft om tot een besluit te komen. Hiermee loopt de termijn van besluitvorming niet gelijk met de start van de activiteit, hetgeen een risico (onzekerheid over de besluitvorming) met zich mee kan brengen voor de aanvrager.

Wat wordt geadviseerd?

De termijn van maximaal zes weken is in de praktijk vereist om een zorgvuldige afweging te kunnen maken en een beslissing te nemen over de aanvraag voor een incidentele subsidie. Gelet hierop ligt het in de rede de aanvraagtermijn voor incidentele subsidies daaraan gelijk te stellen. Dat betekent dat aanvragen voor een incidentele subsidie uiterlijk zes weken voor aanvang van de activiteit moeten worden ingediend. Zo lopen de start van de activiteit en het besluit gelijk op. Geadviseerd wordt de Algemene subsidieverordening Bloemendaal in deze zin aan te passen.

➤ **Bevoorschotting**

In de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017 is opgenomen dat verleende subsidies altijd voor 100% bevoorschot worden. Dit betekent dat er geen ruimte is voor het college om in voorkomende gevallen, bijvoorbeeld omdat een subsidie voor de eerste keer wordt verstrekt, te opteren voor een lagere bevoorschotting.

Wat wordt geadviseerd?

Geadviseerd wordt om de Algemene subsidieverordening Bloemendaal op dit punt aan te passen, in de zin dat bevoorschotting - afhankelijk van de specifieke situatie - kan plaatsvinden in een bandbreedte van 80-100%. Dit biedt het college meer mogelijkheden voor maatwerk én - indien gewenst - meer grip. Bovendien biedt het in voorkomende gevallen een financiële stimulans voor instellingen om de gegevens ten behoeve van de subsidievaststelling tijdig in te dienen.

➤ **Vaststelling subsidies**

De definitieve subsidieverstreking, de subsidievaststelling (inclusief definitieve betaling), vindt in de regel na afloop van de activiteit plaats na indiening van een verantwoording (activiteitenverslag en financieel verslag).

Het college kan echter de subsidieverlening overslaan en gelijk tot subsidievaststelling overgaan. In de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017 is dat het geval voor subsidieverstrekingen tot € 10.000,-. Dit betreft zowel structurele als incidentele subsidies. In de praktijk vindt de vaststelling en uitbetaling direct plaats en wordt de verlening in alle betreffende gevallen overgeslagen.

Zoals geconstateerd door de Rekenkamer in het rapport "Zicht op subsidies" brengt dit echter het risico mee dat er geen zicht en sturing is op de inzet van deze subsidies. Niet alleen kan onduidelijk zijn óf de betreffende activiteit plaatsvindt, maar ook hoe dat (inhoudelijk en financieel) gebeurt. Aanvullend speelt mee dat over verschillende jaren bezien sprake kan zijn van een cumulatief hoge subsidiebijdrage, waarvan de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid bij de gemeente niet goed bekend is.

Deze directe vaststelling van subsidies tot € 10.000,- is ingegeven vanuit het idee dat daarmee sprake is van een vermindering van administratieve lasten. Zowel voor de aanvrager als voor de gemeente. Daar staat tegenover dat de risico's voor de gemeente door deze directe vaststellingen groter zijn. Als na verloop van tijd blijkt dat de activiteiten niet (geheel) zijn uitgevoerd en/of de verplichtingen niet zijn nagekomen, heeft het college veel minder mogelijkheden om het ten onrechte betaalde geld terug te krijgen dan dat bij een subsidieverlening het geval zou zijn. Het moet als de subsidievaststelling heeft plaatsgevonden immers gaan om ernstige tekortkomingen van de subsidieontvanger én het college dient dat uiteraard goed te kunnen onderbouwen.

Wat wordt geadviseerd?

Om te kunnen sturen op inhoudelijke doelen én financieel grip te houden op subsidieverstrekingen ligt het in de rede om bij de keuze voor het wel of niet overslaan van de subsidieverlening niet te werken met een vastgestelde financiële grens. Geadviseerd wordt de keuze om een subsidieverlening over te slaan en direct over te gaan tot subsidievaststelling ter beoordeling van het college te laten plaatsvinden op basis van financiële en/of inhoudelijke overwegingen én afhankelijk van de specifieke verstrekking. Geadviseerd wordt de Algemene subsidieverordening Bloemendaal in deze zin aan te passen.

➤ **Vaststelling subsidieplafond**

Een subsidieplafond moet aan potentiële aanvragers duidelijkheid bieden hoeveel geld er voor een bepaalde subsidieregeling beschikbaar is. Uit oogpunt van rechtszekerheid verlangt de Awb dat het subsidieplafond bekend wordt gemaakt vóór de periode ingaat waarop het betrekking heeft. Als een subsidieplafond tijdig bekend is gemaakt kunnen subsidieaanvragen (voor zover) die het plafond overschrijden zonder nadere motivering worden afgewezen. Veelal wordt een subsidieplafond vastgesteld door het bestuursorgaan dat de subsidies verstrekt, het college.

In de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017 is het vaststellen van een subsidieplafonds voorbehouden aan de raad. In de praktijk zien we in voorkomende gevallen in subsidieregelingen, gericht op de verstrekking van incidentele subsidies, dat het college het besluit neemt tot de instelling van een subsidieplafond.

Wat wordt geadviseerd?

Aangezien de gemeentebegroting in de regel wordt vastgesteld in november en de aanvragen voor structurele subsidies al vóór 1 juni moeten worden ingediend, is ruim voor aanvang van het subsidiejaar helder waar mogelijk een overschrijding van subsidiebudgetten verwacht kan worden. In dat geval is het verstandig om een subsidieplafond gelijktijdig met de begroting door de raad te laten vaststellen.

In het geval van incidentele subsidies voor een bepaald soort activiteiten is veelal meer snelheid vereist en vindt - binnen de kaders van de gemeentebegroting - subsidiëring in de praktijk plaats op grond van een door het college vastgestelde subsidieregeling. In het geval van incidentele subsidies ligt vaststelling van het betreffende subsidieplafond door het college dan ook in de rede: niet alleen in verband met de veelal gewenste snelheid van verstrekking, maar ook in verband met de gewenste snelheid van besluitvorming.

Geadviseerd wordt de Algemene subsidieverordening Bloemendaal op dit punt aan te passen in de zin dat de raad jaarlijks bij de vaststelling van de begroting kan besluiten tot het instellen van subsidieplafonds voor **structurele** subsidies. En dat het college binnen de kaders van de begroting in het lopende subsidiejaar subsidieplafonds kan vaststellen voor **incidentele** subsidies. Op deze wijze blijven beide bestuursorganen in hun rol en kunnen subsidieplafonds snel, effectief én tijdig worden ingezet.

3.2 Subsidierегeling Bloemendaal Samen

In 2014 is de Adviesraad Bloemendaal Samen ingesteld. Dit is een adviesraad, bestaande uit inwoners uit elk van de zes dorpskernen van de gemeente, waar inwoners een aanvraag voor een incidentele subsidie kunnen indienen. De aanvraag dient zich te richten op contact, ontmoeting en onderlinge samenhang van bewoners. De activiteit dient te worden uitgevoerd door vrijwilligers. Het budget dat voor subsidies beschikbaar is, bedraagt € 50.000 op jaarbasis (peiljaar 2024).

Wat valt op?

Zoals uit de definitie van artikel 4:21, eerste lid, van de Awb blijkt, kan alleen een bestuursorgaan in de zin van artikel 1.1 van de Awb een subsidie verstrekken. Dat betekent dat de Adviesraad Bloemendaal Samen het college uitsluitend kan adviseren over de aanvragen. Waarna het college het besluit dient te nemen - en ook neemt - via een beschikking tot subsidieverstrekking of weigering. Dat besluit staat vervolgens open voor beroep en bezwaar bij het college. Hetzelfde geldt met betrekking tot de subsidievestigingen. Ook hiervoor geldt dat de Adviesraad Bloemendaal het college kan adviseren, maar dat het aan het college is om een besluit tot vaststelling te nemen.

De Subsidierегeling Bloemendaal Samen 2019 is op dit vlak echter niet transparant, doordat het lijkt alsof de beoordeling en besluitvorming bij de adviesraad ligt. Dit zien we - in het verlengde van de regeling - ook op de website van Bloemendaal Samen, waar staat aangegeven dat de adviesraad bepaalt of de subsidie wordt toegekend. Het beeld is tevens dat subsidies kunnen worden verstrekt tot het budget op is. Er wordt daarbij uitgegaan van het principe "wie het eerst komt, wie het eerst maalt". Dat lijkt op een subsidieplafond, maar is het formeel niet (er is geen sprake van een vastgesteld en bekend gemaakt subsidieplafond).

Wat wordt geadviseerd?

Geadviseerd wordt de rol van de Adviesraad Bloemendaal Samen en de rol van het college transparant te houden richting aanvragers en de Subsidierегeling Bloemendaal Samen in die zin aan te passen. En in aansluiting daarop tevens de communicatie over de regeling daarop te laten aanpassen.

Tevens wordt geadviseerd te werken met een subsidieplafond. En dit vast te stellen en bekend te maken. Op deze wijze is het budget en de verdelingswijze voor iedereen helder en kunnen aanvragen die het plafond overschrijden zonder motivering worden afgewezen.

Voor wat betreft het proces wordt geadviseerd om aanvragen op grond van de Subsidieregeling Bloemendaal Samen altijd via de adviesraad te laten lopen. Voor het college betekent dit dat in voorkomende gevallen betreffende aanvragen worden doorgezonden naar de adviesraad. Op deze wijze is sprake van eenduidigheid in afhandeling en beoordeling en wordt de Adviesraad Bloemendaal Samen in de juiste positie gezet. Ook wordt voorkomen dat een aanvrager verschillende ingangen voor zijn aanvraag heeft.

Op dit moment worden de op grond van deze subsidieregeling gehonoreerde aanvragen direct vastgesteld. Geadviseerd wordt om ook bij de verstrekking van deze subsidies als college de inhoudelijke en financiële afweging te maken of wordt geadviseerd voor een subsidieverlening met een vaststellingsbeschikking na afloop van de activiteit. Of voor een directe subsidievaststelling waarbij de verlening wordt overgeslagen. En ook hierbij niet uitsluitend uit te gaan van een financiële grens.

3.3. Overige aanbevelingen en opmerkingen

➤ Nieuwe Algemene subsidieverordening

In paragraaf 3.1 is bij verschillende onderwerpen geadviseerd de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017 aan te passen. Voor de overzichtelijkheid wordt in dit verband geadviseerd de raad separaat voor te stellen de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017 in te trekken en de Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2024 (inclusief toelichting) vast te stellen.

In de separaat voorliggende Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2024 zijn alle adviezen die in de voorliggende notitie zijn opgenomen verwerkt. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om - ter verduidelijking - enkele aanpassingen qua opbouw en op tekstueel gebied op te nemen.

➤ Subsidieregelingen en -plafonds

Geconstateerd is dat er werksoorten en budgetten zijn waarvoor geen subsidieregelingen en/of subsidieplafonds zijn vastgesteld. Terwijl dit wel wenselijk is, omdat er sprake is van meerdere aanvragers en een inhoudelijke weigering soms lastig is. Dit betreft bijvoorbeeld de aanvragen voor een subsidie van de verschillende (dorpskern gebonden) Oranjecomités.

Geadviseerd wordt om in betreffende gevallen zo spoedig mogelijk over te gaan tot de vaststelling van een subsidieregeling en/of een subsidieplafond. Dit leidt in betreffende gevallen tot helderheid richting aanvragers en tot beheersing van de financiën.

➤ Aanvraagformulieren

Om de administratieve last voor subsidieaanvragers zoveel mogelijk te beperken wordt een aanvraag bij voorkeur digitaal ingediend (via een standaard aanvraagformulier).

Geadviseerd wordt om deze aanvraagformulieren te actualiseren en in lijn met het gestelde in deze notitie en de separaat voorliggende Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2024 te brengen.

➤ Afwegingskader aanvragen en toekenningskader subsidies

Voor de in het proces betrokken ambtenaren is, als handvat, een schematisch afwegingskader opgesteld waarmee de te nemen stappen van aanvraag tot beschikking op uniforme wijze en schematisch worden doorlopen. Hiermee kan per aanvraag worden nagegaan of de activiteit subsidiabel is. Als na het doorlopen van het afwegingskader sprake is van een aanvraag die ontvankelijk is en van een subsidiabele activiteit dan kan worden overgegaan naar het toekenningskader. Ook dat wordt als handvat beschikbaar gesteld. Op deze wijze is sprake van een eenduidige en transparante beoordeling door de organisatie, in lijn met de aanbevelingen van de Rekenkamer.

➤ **Subsidieoverzicht**

Geadviseerd wordt om het jaarlijkse opgestelde overzicht van de aangevraagde en verstrekte structurele subsidies aan het begin van het subsidiejaar transparant op de website te publiceren. En als aanvulling een dergelijk overzicht ook te publiceren voor wat betreft de verstrekte incidentele subsidies in het voorafgaande jaar.