

Subsidiekader Heemstede

Inleiding

Subsidiëring wordt ingezet ter verwezenlijking van beleidsdoelen die zonder subsidie niet of niet geheel gerealiseerd zouden kunnen worden. Het door de raad vastgestelde beleid op het gebied van cultuur, sport, welzijn, zorg, gezondheid, onderwijs en jeugd vormt het kader op grond waarvan het college activiteiten via een subsidie kan ondersteunen. Hoe het college dat doet is vastgelegd in verschillende door de raad vastgestelde verordeningen. En natuurlijk gebaseerd op het wettelijke kader voor subsidiëring, de Algemene wet bestuursrecht.

Leeswijzer

In deel 1 van dit kader gaan we in op de definitie en vormen van subsidies, de juridische grondslag en het subsidieproces. In het deel 2 wordt het beoordelingskader en het afwegingskader voor subsidieverlening en vaststelling behandeld.

DEEL 1 Algemene toelichting op subsidies

1. Definitie en doel subsidie

Voor een goed begrip is het van belang te weten wat wordt verstaan onder subsidie. Artikel 4.21 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: 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".

"Aanspraak op financiële middelen"

Vanaf het moment dat de beslissing wordt genomen om een voorgenomen activiteit te subsidiëren zijn de regels van het subsidierecht van toepassing. Dus ook vóóordat er daadwerkelijk geld wordt verstrekt. Dit impliceert dat ook gemeentegaranties onder de subsidietitel vallen (subsiëring onder opschortende voorwaarde).

"Bepaalde activiteiten": gebonden karakter

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

De omschrijving van artikel 4.21 van de Awb is dwingend: de gekozen benaming van de bijdrage is niet van belang. Hoe een bijdrage ook wordt genoemd, als een financiële verstrekking aan deze definitie voldoet, is sprake van subsidie en gelden alle regels van de subsidietitel van de Awb.

Het door de raad in nota's vastgestelde beleid vormt het kader op grond waarvan het college activiteiten via een subsidie kan ondersteunen. In deze nota's is vaak sprake van beleidsvrijheid, maar niet van vrijblijvendheid: beleid is vaak de invulling van wettelijke verplichtingen. Zo is de gemeente bijvoorbeeld verplicht om op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning zorg te dragen voor een goed en toegankelijk algemeen voorzieningenniveau, zodat iedereen kan participeren. Soms is de verplichting concreter. Bijvoorbeeld voor wat betreft de ondersteuning van werkzaamheden van consultatiebureaus (Wet Publieke gezondheid) of de lokale omroep (Mediawet). Het financieel ondersteunen van deze activiteiten is een wettelijke verplichting.

2. Wettelijke grondslag

De verstrekking van subsidies is altijd gebonden aan de regels van de Awb. Met name van belang is de hoofdregel - eis - dat een gemeente in beginsel alleen subsidie kan verstrekken als sprake is van een wettelijke grondslag, waarin wordt geregeld voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt (artikel 4:23 van de Awb). Dat betekent feitelijk: er moet sprake zijn van een verordening - vastgesteld door de raad - op grond waarvan het college subsidies verstrekt. Op deze wijze wordt duidelijkheid geboden aan aanvragers van subsidie.

De belangrijkste wettelijke grondslag voor de verstrekking van subsidies is voor Heemstede de geldende Algemene subsidieverordening. Hierin staan *algemene* regels, voorwaarden en verplichtingen die voor *alle* subsidies gelden. Zoals de aanvraagvoorwaarden, de weigeringsgronden, de verplichtingen en de

algemene regel dat nooit meer subsidie kan worden verstrekt dan de werkelijke kosten die met de gesubsidieerde activiteit gemoeid zijn. Deze verordening is van toepassing op alle subsidieaanvragen/-verstrekkingen. Daarnaast kent Heemstede verschillende *bijzondere* verordeningen, waarin de specifieke bepalingen en de berekeningswijze van de subsidies per beleidsterrein zijn opgenomen. Deze verordeningen zijn van toepassing op specifieke activiteiten.

3. Subsidievormen

Op grond van de geldende Algemene subsidieverordening kunnen de volgende subsidies worden verstrekt:

- **Structurele subsidies.** Deze subsidies zijn gericht op *jaarlijks terugkerende* activiteiten met een duurzaam/structureel karakter.
- **Incidentele subsidies.** Deze subsidies zijn gericht op eenmalige, kortdurende activiteiten of projecten. In principe gaat het om een periode van 2 jaar, daarna wordt de subsidie stopgezet of volgt er een besluit voor een structurele subsidie.
- **Waarderingsubsidies.** Voor zowel de incidentele als de structurele subsidies geldt dat deze in de vorm van een waarderingssubsidie kunnen worden verstrekt. Dit is een subsidie waarbij geen verband is tussen de omvang van de kosten die voor de activiteiten gemaakt worden en de hoogte van de subsidie die wordt verstrekt. Het gaat hier uitsluitend om het uitspreken van waardering in de vorm van een bedrag van € 250 of € 500.
- **Investeringsubsidies.** Dit betreft een gedeeltelijke bekostiging van bepaalde investeringskosten van sportverenigingen en scoutingverenigingen.
- **Budgetsubsidies.** Dit zijn *meerjarige* subsidies waarbij een instelling een bedrag krijgt om een van tevoren overeengekomen activiteitenpakket uit te voeren. Kenmerk is dat vooraf afspraken worden gemaakt over de omvang en invulling het activiteitenaanbod. Het financiële risico van het niet halen van de prestatieafspraken ligt bij de instelling. Omgekeerd ligt ook het voordeel van het halen van de afspraken tegen minder kosten bij de instelling.

Subsidies mogen nooit voor onbepaalde tijd worden verstrekt. Dit om het college te stimuleren tot een periodieke beoordeling waarbij onder andere wordt nagegaan of de instelling nog aan alle voorwaarden voldoet én of subsidiëring in het specifieke geval (financieel) nog benodigd is.

4. Subsidies aan regionale en landelijke instellingen

Naast de subsidiëring van lokale activiteiten van lokale instellingen en verenigingen, is sprake van subsidiëring van activiteiten van regionale instellingen/organisaties. Dit betreft met name instellingen/organisaties met een aanbod op het vlak van ondersteuning en zorg, die voor de uitvoering van hun werkzaamheden veelal ook een regionale schaal nodig hebben.

Niet statutair in Heemstede gevestigde instellingen, waaronder onder andere regionale instellingen, kunnen op grond van de geldende Algemene subsidieverordening in aanmerking komen voor subsidiëring indien hun activiteiten in Heemstede plaatsvinden en niet reeds door een Heemstedse instelling worden uitgevoerd, of indien hun activiteiten gericht zijn op maatschappelijk kwetsbare groepen én een regionaal draagvlak vereisen én niet reeds door een Heemstedse organisatie worden uitgevoerd.

Activiteiten van landelijke instellingen kunnen op grond van de geldende Algemene subsidieverordening niet in aanmerking komen voor een gemeentelijke subsidie. De ondersteuning daarvan wordt niet gezien als een lokale verantwoordelijkheid.

5. Indirecte subsidies en garantielingen

Aan de veldsportverenigingen op het Sportpark Groenendaal wordt geen structurele subsidie verstrekt. De gemeentelijke (structurele) ondersteuning van deze sportverenigingen vindt plaats door de tarieven die gevraagd worden voor het gebruik van de gemeentelijke accommodaties. Deze tarieven dekken de werkelijke kosten (beheer, onderhoud en kapitaallasten) niet. Het verschil tussen de tarieven en de werkelijke kosten wordt vaak aangeduid als "indirecte subsidie". Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat juridisch gezien in dit geval géén sprake is van een (bestuursrechtelijke) subsidieverlening, maar van een (privaatrechtelijke) verstrekking in natura.

Daarnaast is door de gemeente aan verenigingen op het sportpark in voorkomende gevallen een garantielening verstrekt. Bijvoorbeeld voor de uitbreiding en aanpassing van clubgebouwen en was- en kleedruimten. Juridisch gezien is een garantielening een subsidie.

6. Het subsidieproces

Een aanvraag voor een subsidie dient altijd voorafgaand aan de uitvoering van de activiteit te worden ingediend.

a. Structurele subsidies

Structurele subsidies dienen vóór 1 juni in het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de activiteit wordt uitgevoerd te worden aangevraagd. Bij honorering van een subsidieaanvraag door het college vindt een **voorlopige** subsidieverstrekking plaats: de zogenoemde **subsidieverlening**. Hierin wordt het **maximale** subsidiebedrag genoemd dat voor de uitvoering van de betreffende activiteit wordt verstrekt.

Deze subsidieverlening vindt plaats binnen 2 maanden¹ nadat de raad met de vaststelling van de begroting het financiële kader heeft vastgesteld. In de praktijk worden de beschikkingen tot subsidieverlening in de maand december voorafgaand aan het jaar waarin de activiteit wordt uitgevoerd verzonden.

De **definitieve** subsidieverstrekking, de **subsidievaststelling** (inclusief definitieve betaling) vindt na afloop van de activiteit plaats na indiening van een verantwoording (activiteitenverslag en financieel verslag). Instellingen en verenigingen dienen deze verantwoording vóór 1 juni in het jaar volgend op het jaar waarin de activiteit is uitgevoerd in te dienen. Indien de activiteit is uitgevoerd conform het gestelde in de beschikking tot subsidieverlening - en ook verder aan alle subsidieverplichtingen en subsidievoorwaarden is voldaan - dan zal de subsidie worden vastgesteld conform de verlening. Is dit niet het geval of is door de subsidiënt 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 en dus terugvordering.

b. Investeringsubsidies

Het subsidieproces voor investeringsubsidies is gelijk aan het hierboven beschreven proces voor structurele subsidies. Het volgende schema geeft het proces samengevat aan:

| Subsidieproces structurele en investeringsubsidies | |
|--|---|
| Indieningsdatum aanvragen | Uiterlijk voorafgaand aan het jaar waarin de activiteit wordt uitgevoerd |
| Financieel kader | Vaststelling begrotingsraad voorafgaand aan het jaar waarin de activiteit wordt uitgevoerd |
| Subsidieverlening | Verlening subsidie door college en bevoorschotting binnen 2 maanden na vaststelling van de begroting. |
| Uitvoering activiteit | Subsidiejaar |
| Verantwoording | Uiterlijk 1 juni in het jaar volgend op het jaar waarin de activiteit is uitgevoerd. Gelijktijdig wordt de aanvraag voor het er op volgende jaar ingediend |
| Subsidievaststelling | Vaststelling door college binnen uiterlijk 3 maanden na ontvangst van de verantwoording. Het college kan gemotiveerd deze termijn verlengen met 3 maanden. |

c. Budgetsubsidies

Kenmerk van een budgetsubsidie is dat met een instelling meerjarige afspraken gemaakt worden over de activiteiten die voor een bepaald subsidiebedrag per jaar geleverd dienen te worden. Als de subsidieontvanger deze activiteiten voor een geringer bedrag dan is afgesproken realiseert, is het positieve resultaat voor de instelling. Indien de kosten onverhoopt meer bedragen, komt het negatieve resultaat ook voor rekening van de subsidieontvanger. Dit betekent dat in het geval de activiteiten volgens afspraak worden gerealiseerd de subsidie conform de verlening wordt vastgesteld.

Budgetsubsidies dienen uiterlijk 6 maanden voorafgaand aan de periode waarin de activiteiten worden uitgevoerd te worden aangevraagd. Als het college van mening is dat de betreffende instelling hiervoor in aanmerking kan komen, treden zij in overleg om tot overeenstemming te komen over de te leveren activiteiten en de van toepassing zijnde subsidieverplichtingen. Budgetsubsidies worden alleen verleend aan **(grote) professionele instellingen die met personeelskosten** te maken hebben. Op deze wijze wordt aan deze instellingen enige zekerheid geboden.

Ook hier geldt dat bij honorering van een subsidieaanvraag door het college wordt overgegaan tot **subsidieverlening**. Deze subsidieverlening vindt plaats nadat de raad heeft ingestemd met het ter beschikking stellen van de meerjarige middelen. Na de verantwoording vindt - per jaar - de vaststelling

1) Met een mogelijkheid tot gemotiveerd verlengen met 2 maanden.

van de subsidie plaats. Bij de beoordeling wordt gezien of de afgesproken activiteiten zijn verricht en of aan de gestelde verplichtingen is voldaan.

d. Incidentele subsidies

Aanvragen voor incidentele subsidies waarvoor geen bijzondere verordening van toepassing is, dienen 2 maanden voor aanvang van de activiteit te worden ingediend. De besluitvorming door het college dient binnen 2 maanden² plaats te vinden. Ook hierbij is vervolgens sprake van een subsidieverlening, gevolgd door - na afloop van de activiteit - een op de verantwoording gebaseerde subsidievestiging.

Subsidieplafonds bij incidentele subsidies

Verschiedende incidentele subsidies worden verstrekt op grond van een bijzondere verordening waarbij tevens sprake is van een subsidieplafond. Een subsidieplafond is een bedrag dat gedurende een bepaald tijdvak ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking van subsidies op grond van een wettelijk voorschrift (een verordening). Oftewel, een maximaal beschikbaar budget voor bepaalde activiteiten.

Het subsidieplafond (het bedrag) en de manier waarop het verdeeld wordt, moeten worden bekendgemaakt voorafgaand aan het tijdvak waarvoor het plafond geldt. Belangrijk is dat bij dreigende overschrijding van het subsidieplafond, een aanvraag om subsidie moet worden afgewezen. Anders gezegd, er is dan sprake van een imperatieve weigeringsgrond (artikel 4:25 Awb). Hiermee worden openeindregelingen voorkomen. Tevens geeft een plafond helderheid aan aanvragers.

In Heemstede wordt voor de verdeling van het beschikbare budget veelal uitgegaan van het zogenoemde "tender-systeem": aanvragen dienen vóór een bepaalde datum te worden ingediend, waarna een kwalitatieve vergelijking kan plaatsvinden aan de hand van de criteria die zijn neergelegd in de betreffende verordening.

Uitzondering hierop vormt het subsidieplafond voor de subsidiëring van het onderhoud van gemeentelijke monumenten. In dat geval kunnen aanvragen het gehele jaar worden ingediend en worden zij op volgorde van binnenkomst behandeld.

7. Betaling subsidie

De definitieve betaling vindt plaats na de vaststelling van de subsidie. Op grond van de geldende Algemene subsidieverordening wordt bij subsidieverleningen altijd overgegaan tot bevoorschotting. De subsidievestiging geeft aanspraak op betaling, onder aftrek van de verstrekte voorschotten.

In gevallen waarin het subsidiebedrag gering is of de grondslag al bekend - bijvoorbeeld het aantal leden op 1 januari van het jaar waarin de subsidieaanvraag wordt ingediend - mag de subsidieverlening worden overgeslagen en de subsidie direct vastgesteld. Hier wordt in de betreffende gevallen voor geopteerd: het beperkt de administratieve lasten van organisaties en van de gemeente.

8. Beëindiging van de subsidiëring na afloop van de subsidieperiode

Indien sprake is van een langlopende subsidieverhouding kan de ontvanger daaraan een zeker vertrouwen ontnemen dat de subsidie gecontinueerd zal worden. Op grond van het rechtszekerheidsbeginsel is (gedeeltelijke) beëindiging van een subsidierelatie van drie jaar of langer alleen mogelijk op grond van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten.

Gelet op de beginselen van behoorlijk bestuur dient - teneinde de continuïteit van instellingen niet in gevaar te brengen - in het geval subsidiebeëindiging (of van een subsidieverlaging) door het college in voorkomende gevallen rekening te worden gehouden met een gefaseerde invoering. Hierbij wordt, afhankelijk van de omvang van de verlaging, uitgegaan van een periode van maximaal 3 jaar. Zo wordt de gesubsidieerde in staat gesteld zijn activiteiten op een behoorlijke manier af te ronden.

DEEL 2 Het beoordelingskader

Afwegingskader aanvragen

2) Met een mogelijkheid tot gemotiveerd verlengen met 2 maanden.

Hieronder wordt ingegaan op het afwegingskader zoals dat wordt toegepast bij het beoordelen van subsidies. Wanneer wordt een aanvraag gehonoreerd en wanneer (gedeeltelijk) niet. Uiteraard is het gestelde in de Awb en de geldende Algemene subsidieverordening hiervoor leidend. Bijvoorbeeld op het gebied van aanvraagvoorwaarden, weigeringsgronden en verplichtingen. De volgende vier voorwaarden zijn essentieel bij de beoordeling:

1. We subsidiëren uitsluitend activiteiten die passen binnen de **beleidsdoelstellingen**.
2. We gaan uitsluitend activiteiten subsidiëren wanneer gemeentelijke (aanvullende) financiële ondersteuning **aantoonbaar noodzakelijk** is. Kortom, de subsidie moet noodzakelijk zijn om de activiteit te kunnen uitvoeren.
3. We subsidiëren uitsluitend activiteiten met een **lokaal draagvlak**, c.q. die in hoofdzaak zijn gericht op de inwoners van Heemstede of die in hoofdzaak aan hen ten goede komen. Het draagvlak baseren we mede op het aantal actieve leden van een vereniging/instelling of het aantal actieve deelnemers aan een activiteit. Het lokale draagvlak meten we af aan het aantal actieve leden en deelnemers dat in Heemstede woonachtig is. Minimaal 35% van de actieve leden van een vereniging/instelling moet in Heemstede woonachtig zijn. Deze eis geldt niet voor verenigingen met minimaal 200 Heemsteedse leden.

Deze voorwaarde is niet van toepassing op instellingen die geen leden of actieve deelnemers hebben. Hierbij kan worden gedacht aan instellingen die activiteiten organiseren waarbij sprake is van passieve deelnemers, c.q. toeschouwers. Zoals het Bloemencorso of de uitvoeringen van de Stichting Podiumprogrammering.

4. We subsidiëren uitsluitend activiteiten van verenigingen/instellingen op het gebied van jeugd die zich conformeren aan de **Meldcode kindermishandeling**. Op grond van de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling zijn organisaties en zelfstandigen verplicht een meldcode te hebben. De wet geldt voor de sectoren gezondheidszorg, onderwijs, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en justitie. Voor vrijwilligersorganisaties is dit geen wettelijke verplichting, maar kan het wel als voorwaarde worden gesteld om voor subsidie in aanmerking te kunnen komen.

Draagvlakvoorwaarde

Algemene regel: minimum aantal Heemsteedse actieve deelnemers/leden: 20.

Tevens dient 35% van het totaal aantal actieve deelnemers/leden in Heemstede woonachtig te zijn. Uitzondering: verenigingen met 200 of meer Heemsteedse leden.

Aanvullingen op de algemene regel:

Veldsportverenigingen dienen minimaal 75 actieve leden te hebben.

We streven een transparant subsidieproces na, waarbij objectief waarneembaar is welke stappen bij de beoordeling om te komen tot een honorering of afwijzing van de aanvraag zijn doorlopen. In onderstaand schema is dit proces beschreven:

| A. AFWEGINGSKADER AANVRAGEN: structurele, incidentele en investeringssubsidies | | | | |
|--|-------------------------|--------|-------------|---|
| | Afwegingskader | Ja/nee | Toelichting | Voortgang |
| Voldaan aan indieningsvereisten | - tijdige indiening | Nee | | Niet ontvankelijk of voorleggen aan college |
| | - volledige aanvraag | Nee | | Binnen 2 weken aanvullen |
| Activiteit ten behoeve van be- | Wettelijke verplichting | Ja | | Verstrekken |
| | Doel lokaal beleid? | Nee | | Afwijzingsgrond |

| | | | | |
|---|---|-----|------------------|------------------------------|
| Beleidsdoelstelling? | | | | |
| Juridisch kader | | Ja | | |
| Beleidskader | | Ja | Beleidsplan..... | |
| Weigeringsgrond aanwezig? | Activiteit gericht op Heemstede? | Nee | | Afwijzingsgrond |
| | Subsidie (financieel) vereist? | Nee | | Afwijzingsgrond |
| | Waarderingssubsidie van toepassing | Nee | | Afwijzingsgrond |
| | Subsidieplafond bereikt? | Ja | | Afwijzingsgrond (imperatief) |
| | Activiteit al uitgevoerd? | Ja | | Afwijzingsgrond |
| | Voldaan aan draagvlakvoorwaarde? | Nee | | Afwijzingsgrond |
| | Activiteit in gemeente al in voldoende mate aangeboden? | Ja | | Afwijzingsgrond |
| | Statutaire vestiging Heemstede (lokale/landelijke instelling) | Nee | | Afwijzingsgrond |
| | Weigeringsgrond Awb aanwezig? | Ja | | Afwijzingsgrond |
| | Hardheidsclausule van toepassing? | Nee | | Afwijzingsgrond |
| Extra voorwaarde incidentele subsidies | Ondersteuning maximaal 2 jaar | Nee | | Afwijzingsgrond |

Het afwegingskader en het onderstaande toekenningskader geven samen inzicht in de beoordeling en de berekening van elke subsidie afzonderlijk:

| B. TOEKENNINGSKADER SUBSIDIES | | | |
|--|--|--|--|
| Subsidievorm | | | |
| Juridisch kader berekening | | | |
| Grondslag/berekening van het subsidiebedrag | | | |
| (Specifieke) Voorwaarden | | | |
| (Specifieke) Verplichtingen | | | |
| Verlening | | | |
| Vaststelling | | | |
| Bevoorschotting | | | |
| Dekking | | | |

Na verlening van een subsidie volgt binnen uiterlijk 3 maanden na ontvangst van de verantwoording de subsidievaststelling. Het college kan gemotiveerd deze termijn verlengen met 3 maanden. Voor definitieve vaststelling van de subsidie wordt het onderstaande kader gehanteerd:

| C. VASTSTELLINGSKADER | Afwegingskader | Ja/nee | Acties |
|--|---|---------------|---|
| Voldaan aan indieningsvereisten | - tijdige indiening | Nee | Ambtshalve vaststelling |
| | - volledige aanvraag | Nee | Gegevens opvragen |
| Inhoudelijke beoordeling | Activiteiten (gedeeltelijk) uitgevoerd? | Nee | Aanleiding voor lagere vaststelling en/of terugvordering voorschot? |
| | Activiteiten binnen budget uitgevoerd? | Ja | Aanleiding voor lagere vaststelling en/of terugvordering voorschot? |

| | | | |
|-----------------------------------|--|-----|---|
| Extra voorwaarden | Zijn er in de subsidiebeschikking nog andere voorwaarden gesteld en is daar aan voldaan? | Nee | Aanleiding voor lagere vaststelling en/of terugvordering voorschot? |
| Toets aan artikel 4:46 Awb | Andere gronden aanwezig om subsidie lager vast te stellen? | Ja | |

Subsidieregister

We zullen er zorg voor dragen dat de subsidieverstrekking (overzicht organisaties en motivering) via onze website voor een ieder inzichtelijk is. Op deze wijze bevorderen we de transparantie van ons subsidieproces.

Vastgesteld door de raad bij besluit van 27 januari 2022