

Algemene subsidieverordening Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

Het algemeen bestuur van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden,
gelezen het voorstel van dijkgraaf en hoogheemraden van 16 mei 2017 met nr. 1232460;
gelet op artikel 78, lid 1 van de Waterschapswet en titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht;

BESLUIT:

onder gelijktijdige intrekking van de Raamsubsidieverordening, vastgesteld bij besluit van het algemeen bestuur van 29 oktober 2008 (nr. 08/SPR.125), vast te stellen de navolgende Algemene subsidieverordening Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

Hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- het dagelijks bestuur: het college van dijkgraaf en hoogheemraden van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden;
- wet: de Algemene wet bestuursrecht (Awb);
- subsidie: de aanspraak op financiële middelen, door het dagelijks bestuur verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het dagelijks bestuur geleverde goederen of diensten.
- subsidieverstrekking: het totale stelsel van subsidieverlening (op grond van afdeling 4.2.3. Awb), eventuele bevoorschotting (op grond van artikel 4:53 Awb), vaststelling (op grond van afdeling 4.2.5. Awb) en uitbetaling van het subsidiebedrag (op grond van 4:52,4:53 en 4:56 Awb).
- subsidieverlening: het besluit, waarbij de subsidie wordt toegekend voor een bepaalde – in het algemeen toekomstige – activiteit. Met de verlening krijgt de aanvrager aanspraak op financiële middelen, mits hij daadwerkelijk de gesubsidieerde activiteiten verricht. Een bestuursorgaan gaat door subsidieverlening een financiële verplichting aan. Wordt de activiteit uitgevoerd en worden de verplichtingen nagekomen, dan kan het waterschap niet meer terugkomen op het verleningsbesluit, tenzij in dit geval een wettelijke uitzonderingsgrond van toepassing is.
- subsidievaststelling: het besluit, waarbij definitief wordt beslist dat de aanvrager de subsidie krijgt ter hoogte van een bepaald bedrag. Voordat dat besluit genomen is zal het nodig zijn om vast te stellen of de activiteiten zijn verricht en opgelegde verplichtingen zijn nagekomen.

Artikel 1.2 Reikwijdte

1. Deze verordening is van toepassing op de door het dagelijks bestuur te verstrekken subsidies, voor zover in een bijzondere subsidieverordening of bij een besluit van het algemeen bestuur waarbij subsidie wordt verstrekt, niet anders is bepaald.
2. Op de verstrekking van subsidies als bedoeld in artikel 4:21, derde lid, van de wet zijn de overige bepalingen van titel 4.2 van de wet van overeenkomstige toepassing.
3. Op de in het tweede lid bedoelde subsidies is artikel 1.7, eerste lid, aanhef en onderdeel c van deze verordening, niet van toepassing.

Artikel 1.3 Bevoegdheid

1. Het dagelijks bestuur stelt bij nadere regeling vast welke activiteiten in aanmerking kunnen komen voor subsidie. Voor zover van toepassing wordt hierin tevens bepaald welke doelgroepen voor subsidie in aanmerking komen, hoe de subsidie en hoe de subsidiebedragen worden uitbetaald, met inachtneming van het bepaalde in deze verordening en voor zover de voor de subsidie benodigde gelden in de begroting zijn gereserveerd.
2. Het dagelijks bestuur is bevoegd beleidsregels voor subsidieverlening voor specifieke objecten of projecten op te stellen.

Artikel 1.4 Subsidieplafond

1. Het dagelijks bestuur stelt jaarlijks op basis van de begroting het subsidieplafond vast en geeft aan hoe het beschikbare bedrag wordt verdeeld, voor zover bij wettelijk voorschrift niet in de wijze van verdeling is voorzien.
2. Indien de waterschapsbegroting de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld vermeldt, geldt dit bedrag als subsidieplafond.

Artikel 1.5 Verdelen subsidiebedrag

1. Indien een datum is aangewezen waarvóór aanvragen van subsidie moeten worden ingediend, krijgen bij de verdeling van het beschikbare bedrag die activiteiten voorrang die het meest overeenstemmen met het doel waarvoor dat bedrag ter beschikking is gesteld.
2. Voor het overige vindt de verdeling plaats in volgorde van ontvangst van de aanvragen. Een aanvraag wordt in bedoelde volgorde opgenomen indien deze volledig is.

Artikel 1.6 Bestemming

Subsidie wordt niet verstrekt aan rechtspersonen waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met fundamentele rechtsbeginselen.

Artikel 1.7 Weigeren toekenning

1. Het dagelijks bestuur weigert in ieder geval subsidie:
 - a. indien de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd, niet betrokken zijn met Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, niet ten goede komen aan ingezetenen van het waterschap of niet op andere wijze het belang van het waterschap dienen;
 - b. indien de activiteiten waarvoor een aanvraag wordt ingediend in strijd zijn met wet- of regelgeving of met onderdelen van het waterschapsbeleid, dan wel dat het subsidiëren van deze activiteiten in strijd is met wet- of regelgeving;
 - c. voor zover de aanvrager naar het oordeel van het dagelijks bestuur op een andere manier de beschikking heeft of kan krijgen over de geldmiddelen die noodzakelijk zijn om de activiteiten op behoorlijke wijze te kunnen verrichten.
2. Het dagelijks bestuur kan bij het verstrekken van subsidie van het bepaalde in het eerste lid, aanhef en onderdeel c, afwijken ten behoeve van activiteiten die van buitengewoon belang zijn voor het waterschap.

Hoofdstuk 2 Aanvraag indienen

Artikel 2.1 Subsidieaanvraag

1. Een aanvraag van een subsidie wordt ingediend tenminste dertien weken voordat met de uitvoering van de activiteiten een begin wordt gemaakt, tenzij het dagelijks bestuur een andere termijn heeft aangegeven. Het dagelijks bestuur kan besluiten aanvragen die buiten de in vorige volzin bedoelde termijn zijn ingediend, niet te behandelen.
2. Bij de aanvraag worden in elk geval de volgende gegevens verstrekt:
 - a. een beschrijving van aard en omvang van de activiteiten en de daarmee beoogde doelstellingen;
 - b. een begroting van de aan de activiteiten verbonden inkomsten en uitgaven van de aanvrager, voorzien van een toelichting waaruit onder meer blijkt welke eigen middelen de aanvrager voor de activiteiten beschikbaar stelt;
 - c. indien de aanvrager een privaatrechtelijk rechtspersoon is het KvK nummer van zijn statuten, tenzij die al bij het dagelijks bestuur bekend zijn;
 - d. de laatst opgemaakte jaarrekening als bedoeld in artikel 361 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, dan wel de balans en de staat van baten en lasten en de toelichting daarop of, indien deze bescheiden ontbreken, een verslag over de financiële positie van de aanvrager op het moment van de aanvraag.
 - e. de naam en het IBAN waar de subsidie aan moet worden overgemaakt.
3. Het dagelijks bestuur kan ontheffing verlenen van het bepaalde in het tweede lid, onderdeel c en d.
4. Het dagelijks bestuur kan voorschrijven dat een schriftelijke verklaring wordt overgelegd van een accountant als bedoeld in artikel 393, vijfde lid, van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek omtrent de getrouwheid van de in het tweede lid, onderdeel d, bedoelde bescheiden, dan wel een mededeling dat van onjuistheden niet is gebleken.
5. Indien voor dezelfde activiteiten tevens subsidie is aangevraagd bij een of meer andere bestuursorganen, doet de aanvrager daarvan mededeling in de aanvraag.

Artikel 2.2 Ontvangstbevestiging

Het dagelijks bestuur zendt de aanvrager zo spoedig mogelijk na ontvangst van de aanvraag van de subsidie een ontvangstbevestiging.

Hoofdstuk 3 Beslissing op de aanvraag

Artikel 3.1 Subsidieverlening

1. Voorafgaande aan een subsidievaststelling kan een beschikking tot subsidieverlening worden gegeven.
2. De beschikking tot subsidieverlening vermeldt het uit te keren subsidiebedrag, een omschrijving van de activiteiten en aanvullende voorwaarden waarvoor subsidie wordt verleend.

Artikel 3.2 Beslistermijn

Het dagelijks bestuur beslist binnen acht weken na ontvangst op de aanvraag. De beslissing kan eenmaal voor ten hoogste acht weken worden verdaagd.

Artikel 3.3 Looptijd

1. Het tijdvak dat wordt vermeld in de beschikkingen tot verlening van subsidie in de vorm van een periodieke aanspraak op financiële middelen bedoeld in artikel 4:32 van de wet, is ten hoogste vier jaar. In bijzondere gevallen kan het dagelijks bestuur een langer tijdvak vaststellen.
2. Voor de in het eerste lid genoemde meerjarige subsidies en de financiering daarvan kunnen aparte regels worden opgenomen in bijzondere subsidieregelingen.

Artikel 3.4 Beschikking subsidievaststelling

Indien alleen een beschikking tot subsidievaststelling wordt gegeven, is artikel 4:35, eerste lid, van de wet van overeenkomstige toepassing.

Hoofdstuk 4 Verplichtingen subsidieontvanger

Artikel 4.1 Verplichtingen

Het dagelijks bestuur kan de subsidieontvanger bij de verstrekking van subsidie ook andere verplichtingen dan bedoeld in artikel 4:37 van de wet opleggen die strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie.

Artikel 4.2 Informatievoorziening

1. De subsidieontvanger voert een zodanig ingerichte administratie dat te allen tijde de voor de vaststelling van de subsidie van belang zijnde rechten en verplichtingen, en ook de betalingen en ontvangsten kunnen worden nagegaan.
2. De subsidieontvanger verleent aan het dagelijks bestuur, dan wel aan de door dit bestuur aangevozen ambtenaren of deskundigen, inzage in de administratie indien dit naar het oordeel van het dagelijks bestuur nodig is voor de beoordeling van de besteding van de verstrekte subsidie.
3. De subsidieontvanger informeert het dagelijks bestuur over ontwikkelingen die ertoe kunnen leiden dat de gesubsidieerde activiteiten niet worden uitgevoerd of dat daaraan verbonden verplichtingen niet kunnen worden nagekomen en voorts over andere ontwikkelingen die van invloed zijn op de positie van de subsidieontvanger in relatie tot het doel van de subsidieverlening.

Hoofdstuk 5 Subsidievaststelling, rekening en verantwoording

Artikel 5.1 Verantwoording

1. Bij een direct verleende beschikking tot subsidievaststelling als bedoeld in artikel 3.4 met een hoogte tot € 5.000,- maakt de subsidieontvanger binnen twee maanden na afloop van de gesubsidieerde activiteiten melding aan het dagelijks bestuur dat deze zijn verricht en dat daarbij aan de opgelegde verplichtingen is voldaan.
2. Bij een verleend subsidiebedrag van € 5.000,- tot € 50.000,- overlegt de subsidieontvanger bij zijn aanvraag tot vaststelling een activiteitenverslag.
3. Bij een verleend subsidiebedrag vanaf € 50.000,- overlegt de subsidieontvanger bij zijn aanvraag tot vaststelling een activiteitenverslag en voorts een overzicht van de hieraan verbonden uitgaven en inkomsten, blijvende uit een financieel verslag of jaarrekening.
4. Het dagelijks bestuur is bevoegd om voorafgaand aan de activiteiten en indien daar aanleiding toe is ook na afloop van de activiteiten aanvullende voorwaarden te stellen ten aanzien van de wijze van verantwoording als genoemd in de voorgaande leden.

Artikel 5.2 Activiteitenverslag

Het activiteitenverslag beschrijft de aard en omvang van de activiteiten waarvoor subsidie is verleend, dat bij de uitvoering aan de opgelegde verplichtingen is voldaan en bevat een vergelijking tussen de nagestreefde en gerealiseerde doelstellingen en een toelichting op de verschillen.

Artikel 5.3 Vaststellen

Indien een beschikking tot subsidieverlening is gegeven waarin een bedrag is vermeld waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, wordt deze vastgesteld op basis van de werkelijke kosten en baten van de activiteiten waarvoor deze is verleend.

Artikel 5.4 Verantwoordingstermijn

Indien subsidie is vastgesteld zonder dat daaraan voorafgaand een beschikking tot subsidieverlening is gegeven, toont de subsidieontvanger, behoudens de gevallen genoemd in het eerste lid van artikel 5.1, binnen zes maanden na afloop van de activiteiten, dan wel het tijdvak waarvoor subsidie is verstrekt, aan dat de activiteiten hebben plaatsgevonden overeenkomstig de aan de subsidie verbonden voorwaarden. Hierbij legt hij de in artikel 5.1, tweede lid en derde lid genoemde stukken over.

Hoofdstuk 6 Intrekken en wijziging

Artikel 6.1

Naast de gevallen genoemd in afdeling 4.2.6. van de wet kan het dagelijks bestuur de subsidieverlening met in achtneming van een redelijke termijn intrekken of wijzigen indien:

- a. conservatoir beslag is gelegd op het vermogen of een deel van het vermogen van de subsidieontvanger;
- b. de subsidieontvanger surseance van betaling is verleend;
- c. de subsidieontvanger in staat van faillissement is verklaard.
- d. er uiterlijk zes maanden na verstrekking van de subsidie nog geen begin is gemaakt met de activiteiten.
- e. er drie jaar na het verlenen van de beschikking nog geen verzoek tot subsidievaststelling is ingediend.

Hoofdstuk 7 Betaling

Artikel 7.1 Betaaltermijn

Tenzij het subsidiebedrag in gedeelten wordt betaald, vindt de betaling plaats binnen zes weken na de subsidievaststelling.

Artikel 7.2 Betaalwijzen

1. Het dagelijks bestuur kan voorschotten verlenen op verleende subsidies.
2. De voorschotten bedragen in totaal ten hoogste 80% van de verleende subsidie. Indien bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan het dagelijks bestuur tot het volledige bedrag voorschotten verlenen.

Hoofdstuk 8 Subsidies per boekjaar

Artikel 8.1 Boekjaar

1. Voor per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid, niet zijnde krediet- en garantieverleningen, is afdeling 4.2.8 van de wet zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing, tenzij het dagelijks bestuur anders bepaalt.
2. Voor per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen zonder volledige rechtsbevoegdheid, niet zijnde krediet- en garantieverleningen, is afdeling 4.2.8 van de wet zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing, tenzij het dagelijks bestuur anders bepaalt.

Artikel 8.2 Tijdplanning

1. De aanvraag van een subsidie per boekjaar wordt ingediend voor 1 april van het jaar dat vooraf gaat aan het boekjaar, tenzij het dagelijks bestuur anders bepaalt.
2. Indien voor het jaar voorafgaand aan het boekjaar reeds subsidie werd verkregen, kan de aanvraag tot en met 31 augustus worden ingediend, als deze in vergelijking met de subsidie voor het voorafgaande jaar niet meer dan een trendmatige wijziging inhoudt in verband met de algemene ontwikkeling van het loon- en prijspeil.

Artikel 8.3 Beslismoment

Het dagelijks bestuur beslist uiterlijk vier weken voor de aanvang van het boekjaar op de aanvraag van de subsidie. De beslissing kan voor ten hoogste vier weken worden verdaagd.

Artikel 8.4 Looptijd

Subsidie per boekjaar wordt verleend voor ten hoogste vier boekjaren.

Hoofdstuk 9 Bijzondere en slotbepalingen

Artikel 9.1

Het in artikel 4:24 van de wet bedoelde verslag wordt ten minste éénmaal in de vijf jaar door het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur aangeboden.

Artikel 9.2 Samenloop

1. Indien het dagelijks bestuur subsidie verstrekt voor activiteiten waarvoor ook door andere bestuursorganen subsidie wordt verstrekt, kan het dagelijks bestuur afwijken van deze verordening en van eventuele van toepassing zijnde bijzondere subsidieverordeningen.
2. Het eerste lid is alleen van toepassing als afwijking wenselijk is ter afstemming van de op de betrokken subsidies toepasselijke voorschriften, mits daardoor de belangen met het oog waarop de bepalingen waarvan wordt afgeweken zijn gesteld, niet onevenredig worden geschaad.

Artikel 9.3 Hardheidsclausule

Het dagelijks bestuur kan van deze verordening afwijken, indien toepassing in een individueel geval leidt tot onevenredige onbillijkheid.

Artikel 9.4 Inwerkingtreding en titel

1. Deze verordening treedt in werking met ingang van de eerste dag na die van de bekendmaking en werkt terug tot 1 januari 2017.
2. De verordening kan worden aangehaald als Algemene subsidieverordening Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het algemeen bestuur van 28 juni 2017.

P.J.M. Poelmann, voorzitter

J.Goedhart, secretaris

ALGEMENE TOELICHTING

Wettelijke grondslag

De wettelijke grondslag van de algemene subsidieverordening wordt gevormd door zowel de Waterschapswet als de Awb.

In titel 4.2 van de Awb (de tekst hiervan is na de Toelichting opgenomen) heeft de wetgever regels die in de jurisprudentie met betrekking tot subsidiëring zijn gegroeid, gecodificeerd en geeft daarmee een wettelijk kader voor alle, als subsidie in de zin van de wet, aan te merken financiële aanspraken en bevat regels die bij iedere subsidieverhouding aan de orde zijn. Volgens de Memorie van Toelichting zijn de doelstellingen van titel 4.2:

- het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies;
- het verschaffen van voldoende rechtszekerheid aan subsidieontvangers;
- beheersbaarheid van de overheidsuitgaven.

Voor de vraag aan welke eisen een beschikking tot subsidieverstreking moet voldoen, moeten niet alleen de bepalingen van titel 4.2 worden geraadpleegd, maar bijvoorbeeld ook titel 4.1 (algemene bepalingen over beschikkingen), afdeling 3.2 (zorgvuldigheid en belangenafweging) en afdeling 3.6 (bekendmaking en mededeling van besluiten).

De regeling in titel 4.2 subsidies behelst vooral procedurebepalingen.

De inhoud van titel 4.2 van de Awb kan als volgt worden samengevat.

De reikwijdte van de subsidietitel wordt bepaald door de hierboven vermelde definitie van het begrip subsidie in artikel 4:21.

Het stelsel van subsidieverstreking beslaat – als regel – vier fasen:

1. de subsidieverlening (afdeling 4.2.3.);
2. eventueel de bevoorschotting (4:53);
3. de vaststelling van de subsidie (afdeling 4.2.5.);
4. de uitbetaling van het subsidiebedrag (4:52, 4:53 en 4:56).

De subsidiërende overheid kan bepalen dat in bepaalde gevallen de beschikking tot verlening van subsidie (fase 1) achterwege blijft (4:29).

In de wet vinden we de volgende uitgangspunten terug:

- de verstreking van subsidie dient te steunen op een wettelijk voorschrift (4:23);
- van de gesubsidieerde activiteiten dient verslag te worden gedaan; de subsidie dient periodiek te worden geëvalueerd (4:24);
- de uitgaven voor subsidiëring dienen binnen de begrote posten te kunnen plaatsvinden; hiertoe staan de middelen 'subsidieplafond' en 'begrotingsvoorbehoud' ter beschikking (artikel 4:34).

De wet geeft verdere regels voor:

- de afwijzing van een aanvraag om subsidieverlening (4:35);
- de voorwaarden (4:33), voorschriften en beperkingen (afdeling 4.2.4) die aan de subsidieontvanger kunnen worden opgelegd;
- de intrekking en wijziging van de subsidieverlening en -vaststelling (afdeling 4.2.6);
- de stopzetting van betalingen (4:56) en de terugvordering van onverschuldigd betaalde voorschotten en subsidiebedragen (4:57).

Tenslotte bevat afdeling 4.2.8 een standaardregeling voor per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid. In die afdeling staan regels ter uitwerking van en aanvulling op de regels van de overige afdelingen van de subsidietitel, toegenomen op de vermelde specifieke subsidiesoort. Het staat de subsidiërende overheid vrij om deze afdeling al of niet van toepassing te verklaren. Overigens is ook op sommige andere plaatsen in titel 4.2 facultatief recht te vinden. De betreffende bepalingen zijn dan alleen van toepassing, indien dit expliciet is bepaald.

De wet (artikel 4:21) definieert het begrip subsidie als:

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 en diensten.

Deze definitie geeft aan de subsidietitel een ruim bereik. De wet verplicht ertoe om voor elke subsidiëring een wettelijke grondslag vast te stellen. Zo wordt duidelijkheid geschapen over de rechten en plichten van subsidieverstreker en -ontvanger. Tegelijk wordt de subsidieverstrekkende overheid gedwongen zich terdege af te vragen welke doelen met de subsidie worden nagestreefd en welke voorschriften en bevoegdheden noodzakelijk zijn om die doelen te bereiken.

Subsidies kunnen in verband met de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven uitsluitend voor bepaalde tijd worden verstrekt. Aldus wordt de subsidieverstreker gedwongen bij afloop van de termijn stil te staan bij de wenselijkheid van voortzetting van de subsidie.

De wet kent de mogelijkheid tot vaststelling van een subsidieplafond. Dit middel geeft de overheid, tezamen met het aloude middel van het begrotingsvoorbehoud, de mogelijkheid om de uitgaven voor subsidiëring, althans voor zover subsidieverstreking plaatsvindt op basis van een verordening, binnen de begrote posten te houden. Is voor een subsidieregeling geen plafond vastgesteld, dan heeft zij een open eind en kan het tekortschieten van de beschikbare middelen niet als afwijzingsgrond worden ge-

hanteerd. De vaststelling van een begrotingspost betekent overigens niet tevens de vaststelling van het subsidieplafond.

De vaststelling van het plafond moet plaatsvinden bij een afzonderlijk besluit. Aldus is het ook mogelijk om het plafond op een lager bedrag vast te stellen dan het bedrag van de begrotingspost.

Het bestuur is verplicht tot periodieke evaluatie van en rapportage over de doeltreffendheid en de effecten van de op de verordening(en) berustende subsidies. Ook deze verplichting kan worden gezien in het licht van het beheersen van overheidsuitgaven.

De term 'verlenen' is gereserveerd voor het besluit, waarbij de subsidie wordt toegekend voor een bepaalde – in het algemeen toekomstige – activiteit. Met de verlening krijgt de aanvrager aanspraak op financiële middelen, mits hij daadwerkelijk de gesubsidieerde activiteiten verricht. 'Verlenen' is daarmee gelijk aan 'toekennen'. Een bestuursorgaan gaat door subsidieverlening een financiële verplichting aan. Wordt de activiteit uitgevoerd en worden de verplichtingen nagekomen, dan kan het waterschap niet meer terugkomen op het verleningsbesluit.

Bij het 'vaststellen' gaat het om het vaststellen van het bedrag van de subsidie en het verschaffen van aanspraak op betaling van dit bedrag. Het gaat hierbij om het besluit, waarbij definitief wordt beslist dat de aanvrager de subsidie krijgt ter hoogte van een bepaald bedrag. Voordat dat besluit genomen is zal het nodig zijn om vast te stellen of de activiteiten zijn verricht en opgelegde verplichtingen zijn nagekomen.

Autonome bepalingen

Op grond van artikel 4:21, derde lid, Awb, is titel 4.2 niet van toepassing op krachtens wettelijk voorschrift verstrekte subsidies die alleen aan overheden kunnen worden verstrekt. Voor zover dergelijke bij hogere regelgeving geen regels zijn gesteld, dient het waterschap deze regels zelf in het leven te roepen. In de verordening is titel 4.2 Awb overeenkomstig van toepassing verklaard voor de verstrekking van subsidies, waarvoor uitsluitend overheden in aanmerking kunnen komen. De vermogenstoets van artikel 1.7, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Algemene subsidieverordening (Asv) is niet van toepassing op de subsidies die alleen aan overheden kunnen worden verstrekt. (art. 1.2 Asv)

Behoudens het geval dat de bevoegdheid tot subsidieverstrekking bij een bijzondere wet aan een ander bestuursorgaan is toebedeeld, komt zij volgens de Waterschapswet toe aan het algemeen bestuur. Op grond van deze verordening wordt het dagelijks bestuur vervolgens hiertoe bevoegd verklaard (art. 1.3 Asv).

Op grond van art. 4:25 en 4:26 in relatie tot artikel 4:22 van de Awb, kan bij wettelijk voorschrift (verordening) worden bepaald dat een subsidieplafond kan worden vastgesteld. In artikel 1.4 Asv wordt de vaststelling van een plafond voor subsidieregelingen verplicht gesteld. Open- eindregelingen worden zo voorkomen. Tezamen met de mogelijkheid van artikel 4:28 Awb om in geval van subsidieverstrekking voorafgaand aan de vaststelling van de begroting een begrotingsvoorbehoud te maken, is de beheersbaarheid van de waterschappelijke subsidie-uitgaven daarmee optimaal geregeld.

Het dagelijks bestuur moet het subsidieplafond vaststellen en ook de wijze van verdeling. Dat dient te geschieden in de vorm van beleidsregels. De bevoegdheid tot het opstellen van dergelijke regels wordt bij het dagelijks bestuur neergelegd. De beleidsregels vormen naast de algemene verordening het feitelijke toetsingskader voor verzoeken. (art. 1.4 Asv)

De volgende prioriteringsmethodiek is uitgangspunt voor de verdeling van subsidiegelden: de subsidie gaat in principe naar die activiteiten die het meeste bijdragen aan de doelstelling van de subsidieregeling. Als deze methodiek niet toepasbaar is, omdat de aanvragen verspreid binnen komen en geen onderlinge weging kan worden gemaakt, geldt de 'die-het-eerst-komt-het-eerst-maakt-methode'. (art. 1.5 Asv)

Bij de te subsidiëren activiteit moet het belang van het waterschap 'betrokken' zijn. Voor activiteiten, die in strijd zijn met nader aangewezen onderdelen van het waterschapsbeleid, is het mogelijk subsidie te weigeren. Ook is de vermogenstoets opgenomen als weigeringsgrond (art. 1.7 Asv).

Als regel geldt het tweetraps-subsidiesysteem en volgt op een subsidieaanvraag dus een verleningsbesluit en, na afloop van de activiteit of het boekjaar, een vaststellingsbesluit. De keuze voor het tweetraps-systeem als uitgangspunt sluit aan bij de structuur van de regeling van de Awb, tenzij hiervoor geen aanleiding bestaat en er, gelet ook op het bepaalde in artikel 3.4 van de verordening, volstaan kan worden met het eentraps-subsidiesysteem. Het streven is erop gericht is om waar mogelijk, hierbij onder meer in aanmerking nemende de hoogte van het subsidiebedrag, de doelgroep, het doel dat met de subsidieverstrekking wordt nagestreefd en de wenselijk geachte controle-intensiteit, volgens het eentraps-systeem te subsidiëren (art. 3.1 Asv). Ook in de verantwoording (art. 5.1 Asv) komt dit principe tot uiting.

Subsidies worden verleend voor een bepaald tijdvak. De verordening stimuleert het bestuursorgaan tot periodiek onderzoek van de wenselijkheid van voortzetting van een subsidie. In de verordening is het tijdvak in principe vastgesteld op ten hoogste vier jaar. Hiervan kan het dagelijks bestuur afwijken. Meerjarige subsidies kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld Individuele Behandeling Afvalwater (IBA's), stedelijk waterbeheer en sanering risicovolle overstorten. (art. 3.3 Asv)

Uitgangspunt is dat subsidies die tot een bepaald maximum zijn verleend, altijd worden vastgesteld op basis van de werkelijke kosten. Aan de betreffende activiteit verbonden inkomsten worden dus, ook als daarmee in de aanvraag of de verlening niet uitdrukkelijk rekening is gehouden, in principe altijd afgetrokken. (art. 5.4 Asv)

Volgens artikel 4:66 Awb kan de subsidie ex afdeling 4.2.8 alleen aan rechtspersonen met volledige rechtsbevoegd worden toegekend. De Memorie van Toelichting zegt dat rechtspersonen zonder volledige rechtsbevoegdheid – en dan gaat het met name om verenigingen zonder notarieel vastgestelde statuten – onvoldoende doorzichtig zijn voor toepassing van de afdeling. In de verordening is de afdeling niettemin – zoveel mogelijk – van overeenkomstige toepassing verklaard op dergelijke ‘informele’ rechtspersonen. Aan het bezwaar van de Memorie van Toelichting kan tegemoet worden gekomen door op basis van artikel 2.1 en, voor zover nog nadere gegevens benodigd zijn, op basis van artikel 4:2 van de wet, voorafgaand aan de subsidieverlening, al die informatie over te laten leggen die benodigd is om vast te kunnen stellen hoe de betreffende rechtspersoon functioneert. (art. 8.1 Asv)

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

1. Inleidende bepalingen

Artikel 1.1

De omschrijving van het begrip ‘subsidie’ maakt duidelijk dat deze verordening bijvoorbeeld niet van toepassing is op de zogeheten Groen-Blauwe diensten, juist door het dienstaspect hierbij.

Artikel 1.2

Volgens het eerste lid is de verordening van toepassing op alle door het waterschap te verstrekken subsidies, voor zover hiervan niet uitdrukkelijk bij bijzondere regeling is afgeweken. Om redenen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zal niet lichtvaardig van deze bevoegdheid gebruik moeten worden gemaakt. Op grond van artikel 4:21, derde lid, Awb, is titel 4.2 niet van toepassing op krachtens wettelijk voorschrift verstrekte subsidies, waarvoor uitsluitend overheden in aanmerking kunnen komen. Voor zover voor de verstrekking van dergelijke subsidies bij hogere regelgeving geen regels zijn gesteld, dient het waterschap deze regels zelf in het leven te roepen. In de verordening is daarin voorzien door van overeenkomstige toepassing verklaring van titel 4.2 Awb. Voor zover deze regeling voor specifieke subsidies te zwaar is, of anderszins niet passend, kunnen bij bijzondere verordening afwijkende bepalingen worden gesteld. Het derde lid verklaart de vermogenstoets van artikel 1.7, eerste lid, aanhef en onderdeel c, niet van toepassing op de subsidies die alleen aan overheden kunnen worden verstrekt.

Artikel 1.3

Deze bepaling regelt de bevoegdheidsoverdracht van het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur. Behoudens het geval dat de bevoegdheid tot subsidieverstrekking bij een bijzondere wet aan een ander bestuursorgaan is toebedeeld, komt zij volgens de Waterschapswet toe aan het algemeen bestuur. Op grond van deze verordening wordt het dagelijks bestuur bevoegd verklaard om nadere (subsidie)regelingen vast te stellen.

Artikel 1.4

Op grond van art. 4:25 en 4:26 in relatie tot artikel 4:22 van de Awb kan bij wettelijk voorschrift (verordening) worden bepaald dat met betrekking tot subsidies die krachtens een subsidieregeling worden verstrekt, een subsidieplafond kan worden vastgesteld. In artikel 1.4 wordt hier in die zin uitvoering aan gegeven, dat de vaststelling van een plafond voor die subsidies verplicht is. Open- eindregelingen worden zo voorkomen. Tezamen met de mogelijkheid van artikel 4:28 Awb om in geval van subsidieverstrekking voorafgaand aan de vaststelling van de begroting een begrotingsvoorbehoud te maken, is de beheersbaarheid van de waterschappelijke subsidie-uitgaven daarmee optimaal geregeld. In artikel 1.3 wordt de bevoegdheid tot het verstrekken van subsidies opgedragen aan het dagelijks bestuur. Dit betekent onder meer, dat het dagelijks bestuur het subsidieplafond moet vaststellen, en ook de wijze van verdeling. Dat dient te geschieden in de vorm van beleidsregels. Op grond van het tweede lid wordt de bevoegdheid tot het opstellen van dergelijke regels bij het dagelijks bestuur neergelegd. De beleidsregels vormen naast de algemene verordening het feitelijke toetsingskader voor verzoeken.

Artikel 1.5

Volgens deze bepaling is de prioriteringsmethodiek uitgangspunt voor de verdeling van subsidiegelden: de subsidie gaat in principe naar die activiteiten die het meeste bijdragen aan de doelstelling van de subsidieregeling. Als deze methodiek niet toepasbaar is, omdat de aanvragen verspreid binnen komen en geen onderlinge weging kan worden gemaakt, geldt de ‘die-het-eerst-komt-het-eerst-maakt-methode’.

Artikel 1.6

Het artikel biedt een kapstok om bijvoorbeeld organisaties die aanzetten tot vreemdelingenhaat, van subsidie uit te sluiten. Weigering van subsidie op deze grond eist het nodige van het waterschapsbestuur op het punt van de motivering en de beslissing.

Artikel 1.7

Het eerste lid, onderdeel a, eist dat bij de te subsidiëren activiteit het belang van het waterschap ‘betrokken’ moet zijn. Die betrokkenheid is hier nader geconcretiseerd.

Onderdeel b van het eerste lid biedt grondslag om subsidieaanvragen te weigeren die in strijd zijn met wet- of regelgeving (bijvoorbeeld verboden staatssteun), maar ook om voor activiteiten, die in strijd zijn met onderdelen van het waterschapsbeleid, subsidie te weigeren. Onder waterschapsbeleid wordt verstaan: al die activiteiten binnen het beheergebied die aansluiten bij de doelstellingen van het waterschap, zoals omschreven in onder meer het waterbeheerplan.

In onderdeel c van het eerste lid is de vermogenstoets opgenomen als weigeringsgrond. Afwijken van de vermogenstoets kan volgens het tweede lid alleen om zwaarwegende motieven.

2. De aanvraag indienen

Artikel 2.1

Wordt een subsidieaanvraag niet tijdig ingediend, dan kan het dagelijks bestuur op grond van artikel 4:5 Awb besluiten de aanvraag niet te behandelen.

3. De beslissing op de aanvraag

Artikel 3.1

In de bepaling is vastgelegd dat het tweetraps-subsidiesysteem geldt, tenzij hiervoor geen aanleiding bestaat en er, gelet ook op het bepaalde in artikel 3.4 van de verordening, volstaan kan worden met het eentraps-subsidiesysteem. Als regel volgt op een subsidieaanvraag dus een verleningsbesluit en, na afloop van de activiteit of het boekjaar, een vaststellingsbesluit. De keuze voor het tweetraps-systeem als uitgangspunt sluit aan bij de structuur van de regeling van de Awb. Het streven is er echter op gericht is om waar mogelijk, hierbij onder meer in aanmerking nemende de hoogte van het subsidiebedrag, de doelgroep, het doel dat met de subsidieverstreking wordt nagestreefd en de wenselijk geachte controle-intensiteit, volgens het eentraps-systeem te subsidiëren. Dat wil zeggen, dat verlening en vaststelling in één besluit worden vervat.

Dit systeem kan het doelmatig werken door de subsidieontvanger bevorderen. Voor het waterschap kan het eentraps-systeem een zekere beperking van de uitvoeringslasten als voordeel hebben. De toetsing achteraf bij deze subsidies is doorgaans minder intensief dan bij de tweetraps-subsidies. Wel moet worden bedacht, dat bij de eentraps-subsidies het voorwerk van de besluitvorming veelal omvangrijker is. Het wegvallen van de correctiemogelijkheid op basis van de rekening noodzaakt tot een dieper gaande begrotingstoetsing en, indien op basis van eenheden product wordt gesubsidieerd, tot bewaking van de kostennormen. Bij eentraps-subsidiëring op basis van eenheden product kan bovendien de productdefiniëring een gecompliceerde, arbeidsintensieve aangelegenheid zijn. Onvoldoende mogelijkheden voor een min of meer precieze kostenraming van activiteiten maakt doorvoering van het eentraps-systeem over de hele linie niet haalbaar. Per specifieke subsidie moet worden bezien wat het risico van over subsidiëring is wanneer de vaststelling achteraf achterwege blijft. Goede beheersing van de overheidsuitgaven als doelstelling van de derde tranche zou bij een te royaal gebruik van het eentraps-systeem in het gedrang kunnen komen.

Artikel 3.2

Wanneer de aanvraag niet compleet is kan de beslissingstermijn van acht weken met toepassing van artikel 4:15 van de wet worden opgeschort totdat de aanvraag is aangevuld.

Artikel 3.3

Artikel 4:32 Awb bepaalt, dat meerjarige subsidies (zogenaamde duursubsidies) niet voor onbepaalde tijd mogen worden verleend. Subsidies worden verleend voor een bepaald tijdvak. Dit artikel stimuleert het bestuursorgaan tot periodiek onderzoek van de wenselijkheid van voortzetting van een subsidie. In de verordening is het tijdvak in principe vastgesteld op ten hoogste vier jaar. Hiervan kan het dagelijks bestuur afwijken. Meerjarige subsidies kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld Individuele Behandeling Afvalwater (IBA's), stedelijk waterbeheer en sanering risicovolle overstorten. Het aantal aanvragen kan op gespannen voet staan met een vastgesteld subsidieplafond. Het is denkbaar dat in een dergelijke situatie gezocht wordt naar een alternatieve financieringsbron. Daarnaast is het denkbaar dat voor meerjarige subsidies andere regels worden gesteld. Vandaar dat in het tweede lid hierover een bepaling is opgenomen.

Artikel 3.4

Artikel 4:35 Awb bevat een aantal gronden voor weigering van verlening van subsidie. Teneinde deze gronden ook tot afwijzingsgrond te maken voor subsidies die alleen worden vastgesteld (waarvoor dus het eentraps-systeem geldt), is artikel 4:35 van overeenkomstige toepassing verklaard.

4. Verplichtingen van de subsidieontvanger

Artikel 4.1

De wet somt in artikel 4:37 een aantal verplichtingen op die in de vorm van een voorschrift aan de subsidiebeschikking kunnen worden verbonden. In artikel 4.1 wordt – op grond van artikel 4:38 Awb – geregeld dat ook andere dan de opgesomde verplichtingen aan de subsidie kunnen worden verbonden. Voorwaarde is wel dat de verplichtingen moeten strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie.

Artikel 4.2

Artikel 4:37 van de wet bevat de mogelijkheid aan de subsidieontvanger verplichtingen op te leggen met betrekking tot de administratie van aan de gesubsidieerde activiteiten verbonden inkomsten en uitgaven en het afleggen van rekening en verantwoording. Artikel 4.2 bevat op dit punt een standaardverplichting. Het creëert ook een inzagerecht voor de subsidieverschaffer, zodat deze desgewenst via de boeken controle kan uitoefenen op de besteding van de subsidiegelden. Met name in de gevallen, waarin de subsidieontvanger in het kader van het afleggen van rekening en verantwoording geen accountant rapport behoeft over te leggen, kan dit inzagerecht van belang zijn.

5. De subsidievaststelling, rekening en verantwoording

Artikel 5.1

Om de administratieve lasten rond de verantwoording in verhouding te laten blijven met de toegekende subsidie wordt in dit artikel een onderscheid gemaakt, gerelateerd aan de hoogte van het subsidiebedrag. De in het eerste lid (tot € 5.000,-) omschreven verantwoording kan worden gekenschetst als melding,

in het tweede lid (€ 5.000,- tot € 50.000,-) is sprake van prestatieverantwoording en in derde lid (vanaf € 50.000,-) gaat het om een uitgebreide verantwoording.

Het vierde lid van dit artikel geeft het college de mogelijkheid om vooraf en achteraf aanvullende voorwaarden te stellen ten aanzien van de wijze van verantwoording. Voor een melding opent deze bepaling bijvoorbeeld de mogelijkheid om steekproefsgewijs nadere informatie op te vragen, zoals bij de prestatieverantwoording op grond hiervan gevraagd kan worden om meer gegevens te overleggen. Bij de uitgebreide verantwoording kan op basis hiervan bijvoorbeeld worden voorgeschreven dat een accountantsverklaring wordt overgelegd bij de aanvraag tot vaststelling van de subsidie.

Artikel 5.2

Uit het activiteitenverslag moet duidelijk worden wat het effect is (geweest) van de verstrekte subsidie.

Artikel 5.3

Uitgangspunt is dat subsidies die tot een bepaald maximum zijn verleend, altijd worden vastgesteld op basis van de werkelijke kosten. Aan de betreffende activiteit verbonden inkomsten worden dus, ook als daarmee in de aanvraag of de verlening niet uitdrukkelijk rekening is gehouden, in principe altijd afgetrokken.

Is subsidie niet tot een bepaald maximum verleend, dan zijn de mogelijkheden tot vaststelling van de subsidie op een lager bedrag dan het verleende bedrag beperkt. Artikel 4:46 van de wet somt limitatief op onder welke omstandigheden vaststelling op een lager bedrag mogelijk is. Daartoe behoort niet de situatie dat de subsidieontvanger de activiteit heeft gerealiseerd tegen lagere kosten en/of met een hogere opbrengst dan begroot. Het verschil tussen het batig saldo van de activiteit en de verleende subsidie kan in dat geval niet worden teruggehaald. Bij niet tot een maximum verleende subsidies is het dan ook belangrijk dat de aanvraag met bijbehorende stukken nauwkeurig wordt getoetst.

6. Intrekking en wijziging

Artikel 6.1

Intrekking en wijziging worden altijd getoetst aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, dus onder andere aan rechtsgelijkheid en aan het motiveringsbeginsel. Het waterschapsbestuur dient derhalve zorgvuldig hiermee om te gaan. In afdeling 4.2.6 van de wet staan de gevallen genoemd waarin het bestuursorgaan de afgegeven beschikking kan wijzigen of intrekken. Deze bepaling doelt op artikel 4:50, eerste lid onderdeel c, van de wet, dat het mogelijk maakt de reeds in de wet (met name in artikel 4:48 en 4:50) genoemde intrekking- en wijzigingsgronden bij wettelijk voorschrift aan te vullen.

8. Per boekjaar verstrekte subsidies

Artikel 8.1

Afdeling 4.2.8 Awb is bedoeld als uitwerking van en aanvulling op de overige afdelingen van titel 4.2 Awb. Deze bevat facultatief recht, dat wil zeggen dat de subsidieverstrekkende overheid haar kan toepassen, maar daartoe in principe niet verplicht is. Bij artikel 8.1 van de verordening wordt de toepassing van afdeling 4.2.8 voor het dagelijks bestuur tot regel verheven. Volgens artikel 4:66 Awb kan de subsidie ex afdeling 4.2.8 alleen aan rechtspersonen met volledige rechtsbevoegd worden toegekend. De Memorie van Toelichting zegt dat rechtspersonen zonder volledige rechtsbevoegdheid – en dan gaat het met name om verenigingen zonder notarieel vastgestelde statuten – onvoldoende doorzichtig zijn voor toepassing van de afdeling. In het tweede lid van artikel 8.1 is de afdeling niettemin – zoveel mogelijk – van overeenkomstige toepassing verklaard op dergelijke ‘informele’ rechtspersonen. Aan het bezwaar van de Memorie van Toelichting kan tegemoet worden gekomen door op basis van artikel 2.1 en, voor zover nog nadere gegevens benodigd zijn, op basis van artikel 4:2 van de wet, voorafgaand aan de subsidieverlening, al die informatie over te laten leggen die benodigd is om vast te kunnen stellen hoe de betreffende rechtspersoon functioneert. Of een zekere mate van continuïteit is gewaarborgd en of hij in staat kan worden geacht de activiteit, waarop de aanvraag betrekking heeft, uit te voeren. De door het Burgerlijk Wetboek gegeven persoonlijke aansprakelijkheid van de bestuurders geeft bij deze rechtspersonen een extra waarborg tegen oneigenlijk gebruik van subsidiegelden.

Artikel 8.2

Voor boekjaarsubsidies geldt dat zij vóór 1 april van het jaar voorafgaand aan het subsidiejaar moeten worden aangevraagd, zodat ze volledig in het afwegingsproces van de begroting meegenomen kunnen worden. Voor tweede en volgende aanvragen, waarbij in vergelijking met de voorheen ontvangen subsidie geen substantiële verhoging wordt gevraagd, doet de noodzaak daartoe zich minder voor. Daarom is in het tweede lid de bepaling opgenomen dat dergelijke aanvragen uiterlijk op 31 augustus moeten worden ingediend.

9. Bijzondere en slotbepalingen

Artikel 9.2

In deze bepaling wordt de mogelijkheid gegeven tot afstemming met voorschriften van andere subsidieverstrekkende overheden.