

Raadsvergadering 16 december 2025

Documentnummer: D/25/217363

Zaaknummer: Z/25/151673

Onderwerp:	Intrekking Algemene subsidieverordening gemeente Maasgouw 2017 en vaststelling Algemene subsidieverordening gemeente Maasgouw
Van:	College (portefeuillehouder Cretskens)
Voorstel:	De raad besluit: 1. de “Algemene subsidieverordening Maasgouw 2017” in te trekken; 2. de Algemene subsidieverordening Maasgouw” (zoals opgenomen in bijgevoegd raadsbesluit) vast te stellen.



Inleiding:

Aanleiding:

Vanuit de gemeentelijke praktijk is het verzoek gekomen om herziening van de Algemene subsidieverordening (hierna: Asv). De Asv van de gemeente Maasgouw dateert van 2017 en is op een aantal punten verouderd en/of onduidelijk. Een herziening van de verordening is daarom wenselijk.

De door het college vast te stellen nadere regels bij de Asv (in de huidige Asv “subsidiedeelverordeningen” genoemd) worden op een later tijdstip juridisch getoetst en herzien. Besluitvorming door het college over de herziening van de “deelverordeningen” vindt naar verwachting plaats in Q1 2026.

Achtergrond: juridisch kader subsidieverstreking

Het juridisch kader voor de verstrekking van subsidies wordt in eerste instantie gevormd door Titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht. In aanvulling daarop geldt voor de gemeente Maasgouw de “Algemene subsidieverordening gemeente Maasgouw 2017”. Op basis van deze Asv is een aantal “deelverordeningen” vastgesteld die voor concrete activiteiten bepalen op grond van welke voorwaarden en verplichtingen subsidie kan worden verleend.

De elementen ‘Titel 4.2 Algemene wet bestuursrecht’ en ‘Algemene subsidieverordening’ zullen hieronder worden toegelicht. Het element “deelverordeningen” zal, zoals gezegd, terugkomen in een voorstel aan het college in Q1 van 2026. Zie voor meer informatie over dit laatste onderwerp ook de paragraaf “planning en uitvoering” van dit voorstel.

- ***Titel 4.2 Algemene wet bestuursrecht.***

De bepalingen in Titel 4.2 van de Awb vormen het wettelijke kader waarbinnen bestuursorganen subsidies kunnen verstrekken. Eén van de doelen van de subsidietitel is het subsidieproces inzichtelijk en transparant te maken en daarmee onduidelijke financiële relaties tussen overheden en instellingen te voorkomen. De Awb gaat ervan uit dat overheden bewust kiezen voor welke activiteiten subsidies worden verstrekt en zich niet zonder meer laten leiden door historisch gegroeide situaties. De subsidietitel biedt de overheid instrumenten om de uitgaven te beperken en invloed uit te oefenen op de te subsidiëren activiteiten. De subsidietitel geeft mogelijkheden om subsidierelaties te beëindigen en om in te grijpen wanneer subsidies niet besteed worden aan de activiteiten waarvoor ze bedoeld zijn. Naast de instrumenten die de overheid worden geboden, bieden de subsidiebepalingen ook bescherming aan de subsidieontvangers: verplichtingen moeten op het moment van subsidieverlening bekend zijn en beëindiging van langdurige subsidierelaties is alleen met inachtneming van een redelijke termijn mogelijk.

- ***Algemene subsidieverordening gemeente Maasgouw 2017***

Sommige subsidiebepalingen uit de Awb bieden de mogelijkheid eigen regels te stellen en andere bepalingen hebben een dwingend karakter. Daar waar een lokale overheid eigen regels wenst te stellen, kan zij dit doen in een verordening. De raad van de gemeente Maasgouw heeft het landelijke wettelijke kader voor subsidieverstreking aangevuld en gepreciseerd in de Algemene subsidieverordening. Zo heeft de raad met de verordening - bijvoorbeeld - een aantal van zijn bevoegdheden (bijvoorbeeld het vaststellen van nadere regels en het vaststellen van subsidieplafonds) aan het college van burgemeester en wethouders overgedragen, maximumtermijnen voor aanvraag en besluitvorming vastgesteld, aanvullende weigeringsgronden bepaald en de verantwoordingsregels uitgediept.

De huidige Maasgouwse Asv is gebaseerd op de VNG-modelsubsidieverordening uit 2016.

Herziening Asv

De herziening van de Asv heeft plaatsgevonden op basis van de meest actuele VNG-modelverordening. Dat is de modelverordening uit 2019. Uit navraag is gebleken dat de VNG voorlopig geen nieuwe modelverordening zal uitbrengen. De versie uit 2019 zal dan ook het uitgangspunt vormen voor de nieuwe Maasgouwse Asv. Daarnaast is bij de herziening van de Asv nadrukkelijk rekening gehouden met de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Er is kritisch gekeken naar welke bepalingen uit de Asv wel en geen toegevoegde waarde meer hebben. Tot slot is zowel de Asv als de toelichting daarop zoveel mogelijk geschreven in “heldere taal”, zodat de tekst zowel voor collega’s als voor inwoners duidelijk is. Extra aandacht is besteed aan de onderdelen waarover het werkveld Juridische Zaken in de praktijk veel vragen krijgt. Deze onderdelen zijn uitgebreid toegelicht in de nieuwe toelichting.

Hieronder worden de artikelen die inhoudelijk zijn aangepast nader toegelicht. Artikelen die uitsluitend tekstueel zijn gewijzigd, worden niet nader toegelicht in dit voorstel.

Inhoudelijke aanpassingen Asv:

- **Algemeen:**
Zowel in de huidige als in de herziene Asv wordt bepaald dat het college nadere regels bij de Asv kan vaststellen. In de huidige Asv worden deze nadere regels aangeduid met de term “subsidiedeelverordeningen”. Dit begrip zorgt vaak voor verwarring omdat de term “verordening” een raadsbesluit veronderstelt. Dat is echter niet aan de orde: de raad delegeert de bevoegdheid tot het vaststellen van nadere regels nu juist aan het college. Er is daarom gekozen voor de (in zijn algemeenheid ook gangbare) term “subsidieregeling”.
- **Begrippenlijst (artikel 1 huidige Asv, artikel 1 herziene Asv):**
De begrippen ‘Wet’, ‘kalenderjaar’ en ‘boekjaar’, ‘eenmalige subsidie’ en ‘meerjarige subsidie’ worden toegevoegd aan de begrippenlijst. De begrippen worden weliswaar ook al genoemd in de huidige Algemene subsidieverordening, maar worden nergens toegelicht. Om verwarring over de betekenis van deze begrippen te voorkomen, zijn de begrippen gedefinieerd in de herziene Asv.
- **Reikwijdte verordening (artikel 2 huidige Asv, artikel 3 herziene Asv)**
In de herziene Asv wordt de verordening ook van toepassing verklaard op de zogenoemde “buitenwettelijke subsidies” zoals bedoeld in artikel 4:23 lid 3 Awb. Artikel 4:23 lid 1 Awb bepaalt dat een bestuursorgaan uitsluitend subsidie verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Zo’n wettelijk voorschrift is bijvoorbeeld een subsidieregeling (de huidige “subsidiedeelverordening”). Dit zijn de “wettelijke subsidies”. Het derde lid van artikel 4:23 Awb maakt een uitzondering op dit uitgangspunt door te bepalen dat lid 1 niet van toepassing is in een viertal gevallen. Met name twee van deze vier gevallen zijn van belang voor de gemeentelijke praktijk: de begrotingssubsidie (lid 3 sub c) en de incidentele subsidie (lid 3 sub d). Deze subsidies hebben dus geen concrete wettelijke grondslag en worden aangeduid met de term “buitenwettelijke subsidies”. Door in de Asv op te nemen dat deze ook geldt voor buitenwettelijke subsidies, gelden de in de Asv opgenomen kaders en voorschriften ook voor deze buitenwettelijke subsidies. Het college kan overigens in specifieke gevallen daarvan afwijken.
- **Rechtsbevoegdheid (artikel 3 huidige Asv, vervallen in herziene Asv)**
Het huidige artikel 3 wordt in de herziene Asv niet meer opgenomen. Het artikel bepaalt dat subsidie uitsluitend kan worden verstrekt aan organisaties met volledige rechtsbevoegdheid. In de praktijk is het echter zo dat met grote regelmaat ook aan organisaties zonder volledige rechtsbevoegdheid of aan individuele burgers subsidie wordt verstrekt. Het college kan onder de huidige Asv weliswaar afwijken van het geformuleerde uitgangspunt maar uitsluitend in bijzondere gevallen. Door het vereiste van de volledige rechtsbevoegdheid te laten vervallen in de herziene Asv, wordt beter aangesloten bij de praktijk: individuele burgers, organisaties met en zonder volledige rechtsbevoegdheid kunnen een aanvraag voor subsidie indienen.
- **Subsidiesoorten’ (artikel 6 huidige Asv, vervallen in herziene Asv)**
Het huidige artikel 6 beschrijft een aantal “subsidiesoorten”: budgetsubsidies, exploitatiesubsidies, stimuleringsubsidies en de eenmalige activiteitsubsidie. In de herziene Asv komt dit artikel niet meer terug. De genoemde “subsidiesoorten” komen niet voor in de subsidietitel van de Awb en hebben ook geen meerwaarde voor het proces van subsidieverstrekking. Integendeel: uit de praktijk blijkt dat het vaak lastig is om te beoordelen onder welke subsidiesoort een subsidie moet worden gebracht. De definities van de soorten zijn vaag en dikwijls kan de subsidie niet worden gelinkt aan één van de soorten. De herziene Asv maakt wel onderscheid tussen eenmalige subsidies, jaarlijkse - en meerjarige subsidies. Dit onderscheid is met name van belang in verband met de aanvraag- en beslistermijn en de verantwoording van de subsidie door de ontvanger.
- **Subsidieplafond (artikel 7 huidige Asv, artikel 5 herziene Asv)**
Aan de tekst van het huidige artikel over het subsidieplafond zijn de leden 5 en 6 toegevoegd. In het tweede lid van dit artikel is al aan het college de bevoegdheid toegekend om ingestelde subsidieplafonds te verlagen. De mogelijkheid voor het college om het subsidieplafond te verhogen is niet opgenomen in de huidige Asv, terwijl het wel gewenst is om over deze bevoegdheid te kunnen beschikken, bijvoorbeeld als er tijdens een subsidietijdvak extra geld beschikbaar komt. In de herziene Asv is daartoe lid 5 toegevoegd aan het artikel over het subsidieplafond.

In het nieuwe zesde lid wordt opgenomen hoe de bekendmaking van de verhoging van het subsidieplafond moet plaatsvinden. In de toelichting op artikel 6 wordt uitgebreid aangegeven hoe de procedure bij de verhoging van een subsidieplafond verloopt.

- **Bij aanvraag in te dienen gegevens (artikel 8 huidige Asv, artikel 6 herziene Asv)**

Zoals hiervoor al werd opgemerkt is in de huidige Asv bepaald dat alleen rechtspersonen een subsidie kunnen aanvragen. In de herziene Asv is deze bepaling geschrapt, hetgeen erin resulteert dat ook organisaties zonder rechtspersoonlijkheid en natuurlijke personen een subsidie kunnen aanvragen (zonder dat er aangetoond hoeft te worden dat er sprake is van een ‘bijzondere omstandigheid’). Omdat niet alleen een rechtspersoon, maar ook een natuurlijk persoon een subsidie kan aanvragen, wordt er in dit artikel onderscheid gemaakt tussen documenten die aangeleverd moeten worden door een natuurlijk persoon en een rechtspersoon. Voor een onderneming die subsidie aanvraagt, geldt bovendien dat er – in het kader van de Europese staatsteunwetgeving – aanvullende informatie aangeleverd moet worden.

- **Aanvraagtermijn (artikel 9 huidige Asv, artikel 7 herziene Asv)**

In het huidige artikel over de aanvraagtermijnen wordt enkel gesproken over de termijn voor het aanvragen van een “jaarlijkse subsidie”. In het nieuwe artikel wordt met betrekking tot de aanvraagtermijnen onderscheid gemaakt tussen subsidies die per kalenderjaar, per boekjaar, eenmalig of meerjarig worden verstrekt. De onduidelijkheid over de aanvraagtermijnen wordt hiermee weggenomen.

Bovendien is aan het artikel toegevoegd de bevoegdheid van het college om een aanvraag die na afloop van de termijn is ingediend toch in behandeling te nemen als daartoe aanleiding bestaat en de vertraging de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag niet belemmert.

- **Beslistermijn (artikel 10 huidige Asv, artikel 8 herziene Asv)**

Bij de aanpassing van dit artikel is ervoor gekozen om (net als bij de overige wijzigingen) onderscheid te maken tussen termijnen ten aanzien van subsidieaanvragen per kalenderjaar, per boekjaar en overige subsidieaanvragen. Daarnaast is de mogelijkheid opgenomen voor het college om af te wijken van deze termijnen. De mogelijkheid tot verdaging van de beslistermijn zoals die in de huidige Asv is opgenomen, is ook in de herziene versie van de Asv opgenomen. Tot slot is nog een artikellid opgenomen voor de beslistermijn ten aanzien van de zogenoemde buitenwettelijke subsidies zoals bedoeld in artikel 4:23 lid 3 Awb.

- **Weigerings-, intrekings- en terugvorderingsgronden (artikel 11 huidige Asv, artikel 9 herziene Asv)**

Het huidige artikel bevat een aantal gronden voor weigering van de aangevraagde subsidie in aanvulling op de in de wet genoemde weigeringsgronden. Een tweetal weigeringsgronden komt te vervallen:

1. lid 3 sub f wordt verwijderd: deze weigeringsgrond is niet meer toegestaan na een uitspraak van de Raad van State: ABRvS 05-07-2017, ECLI:NL:RVS:2017:1774.
2. lid 4 wordt verwijderd: op 1 juli 2018 is de Wet terugvordering staatssteun in werking getreden. Door de inwerkingtreding van deze wet is de bepaling, zoals opgenomen in het huidige vierde lid, overbodig.

De titel van dit artikel wordt overigens gewijzigd naar “weigeringsgronden”: er worden geen intrekings- en terugvorderingsgronden genoemd. De vereisten met betrekking tot intrekking en terugvordering worden bepaald in de Awb.

- **Betaling en bevoorschotting (artikel 13 huidige Asv, artikel 11 herziene Asv)**

Het huidige artikel over de betaling en de bevoorschotting is onduidelijk geformuleerd. Het nieuwe artikel over dit onderwerp schept helderheid in de werkwijze en sluit goed aan bij het bepaalde in de Awb (artikel 4:95).

Uitgangspunt is dat betaling van de subsidie plaatsvindt na vaststelling van de subsidie. Betaling van het subsidiebedrag vindt dan plaats in één keer. Indien de subsidie wordt verstrekt voor activiteiten die vooraf financiering vereisen en indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een verplichting tot betaling zal worden vastgesteld, verstrekt het college een voorschot.

Het verstrekken van een voorschot is een besluit waartegen bezwaar kan worden gemaakt. Het besluit maakt bij voorkeur deel uit van de verleningsbeschikking.

De mogelijkheid tot het verlenen van een voorschot is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4:95). Uit de toelichting op dit artikel volgt dat een voorschot kan worden verleend. Uit

diezelfde toelichting volgt ook dat het bestuursorgaan niet verplicht is tot het overgaan tot bevoorschotting en dat verlangd kan worden dat de subsidieontvanger aannemelijk maakt dat het gevraagde voorschot voor de aanvrager op korte termijn noodzakelijk is om onvermijdelijke uitgaven te kunnen doen, waartoe hem anders de middelen ontbreken. Door deze voorwaarde op te nemen in de Asv wordt voorkomen dat bevoorschotting plaatsvindt zonder dat daarvoor een noodzaak bestaat. Hiermee wordt voorkomen dat bij de uiteindelijke vaststelling mogelijk ten onrechte uitbetaalde gelden weer moeten worden teruggevorderd.

- **Vergoeding vermogensvorming (artikel 15 huidige Asv, artikel 13 herziene Asv)**
Artikel 4:41 Awb biedt de mogelijkheid om te regelen dat de subsidieontvanger in een aantal gevallen (genoemd in het tweede lid van dit wetsartikel) een vergoeding verschuldigd is aan het bestuursorgaan indien de subsidie bij de ontvanger heeft geleid tot vermogensvorming. Het huidige artikel 15 Asv verklaart deze vergoedingsverplichting van toepassing op alle subsidies. In het herziene artikel over vermogensvorming is een nuancering aangebracht. Deze nuancering houdt in dat:
 - er een ondergrens van € 50.000 wordt gehanteerd (dit wordt ingegeven door het evenredigheidsbeginsel: bij kleinere subsidies is het belang van terugvordering gering en de administratieve lasten voor zowel gemeente als subsidieontvanger wegen relatief zwaar)
 - voor subsidies tot € 125.000 geldt dat het college een vergoedingsplicht *kan* opnemen in de subsidieregeling of de subsidieverleningsbeschikking; het college kan in deze gevallen overwegen of het opnemen van de vergoedingsplicht passend is;
 - voor subsidies hoger dan € 125.000 een verplichting tot het opnemen van een vergoedingsplicht geldt.
- **Verantwoording subsidies (artikel 17, 18 en 19 huidige Asv, artikel 15, 16 en 17 herziene Asv)**
De huidige artikelen maken op het punt van verantwoording een onderscheid tussen de subsidiesoorten (stimulerings-, exploitatie- en budgetsubsidies). Zoals hiervoor al werd opgemerkt, komen deze subsidiesoorten niet meer terug in de herziene Asv. De herziene Asv maakt wel onderscheid in jaarlijkse, meerjarige en eenmalige subsidies. Voor het overige blijft de inhoud van de artikelen hetzelfde.
- **Slotbepaling (artikel 22 huidige Asv, artikel 21 herziene Asv)**
Aan de huidige slotbepaling wordt een vierde lid toegevoegd over het 'omhangen' van de subsidieregelingen. Een verordening kent in veel gevallen diverse uitvoeringsbesluiten, zoals nadere regels, aanwijzingsbesluiten (van plaatsen waar of tijden waarop bepaalde regels gelden of juist niet gelden), beleidsregels, vergunningen, ontheffingen en dergelijke. Bij vervanging van een verordening door een nieuwe (zoals hier het geval is) is het vaak niet nodig dat al deze uitvoeringsbesluiten worden vervangen door nieuwe besluiten; dikwijls kunnen ze nog uitstekend dienstdoen, maar dan in juridische zin gebaseerd op een artikel uit de nieuwe verordening. Dan moeten ze worden 'omgehangen', d.w.z. aan de nieuwe grondslag worden opgehangen. Dit wordt geregeld met het nieuwe vierde lid van de slotbepaling. Zo gelden de deelverordeningen (straks "subsidieregelingen" genoemd) die op basis van de huidige Asv zijn vastgesteld, ook nog onder de herziene Asv.

Beslispunten:

De raad besluit:

1. de "Algemene subsidieverordening Maasgouw 2017" in te trekken;
2. de Algemene subsidieverordening Maasgouw" (zoals opgenomen in bijgevoegd raadsbesluit) vast te stellen.

Argumenten:

1.1 bij vervanging van een regeling door een nieuwe, wordt de oude regeling uitdrukkelijk ingetrokken;
Een regeling kan alleen worden ingetrokken bij een besluit van dezelfde orde als het vaststellingsbesluit. De raad is bevoegd om de nieuwe verordening vast te stellen en is tevens bevoegd om de oude verordening in te trekken. Daarom wordt in dit voorstel zowel de intrekking van de oude verordening als de vaststelling van de nieuwe verordening voorgesteld.

2.1 de verordening uit 2017 is op punten niet meer actueel en/of niet meer duidelijk

Zoals in de inleiding ook is aangegeven, is de Asv uit 2017 op bepaalde punten niet meer actueel of niet duidelijk. Een aanpassing is nodig om de Asv werkbaar te houden in de praktijk. De aanpassingen worden toegelicht onder het kopje 'inleiding'.

Risico's:

Er zijn geen risico's verbonden aan het voorstel.

Samenhang met andere beleidsdocumenten:

Er is geen samenhang met andere beleidsdocumenten.

Communicatie:

Na besluitvorming van de raad zal de Asv 2017 worden ingetrokken en de herziene Asv in werking treden (na publicatie van het besluit en de Asv via Overheid.nl).

Financiën

Er zijn geen financiële gevolgen verbonden aan dit voorstel.

Planning en uitvoering:

- Zie paragraaf "communicatie". De Algemene subsidieverordening treedt in werking per 1 januari 2026.
- Zoals ook al in de paragraaf "inleiding" werd vermeld, vindt er ook nog een juridische herziening van de subsidiedeelverordeningen (onder de herziene Asv genoemd: "subsidieregelingen") plaats. Daarbij komen aspecten aan de orde als: formulering van de activiteit, formulering van voorwaarden en verplichtingen, hoogte van de subsidie en eventuele ongelijkheid tussen de deelverordeningen. Daarnaast zal er een format worden opgesteld voor de opmaak van (toekomstige) subsidieregelingen. Een eenduidige structuur van de subsidieregelingen draagt bij aan een rechtmatige besluitvorming: het format bevat de (wettelijk) vereiste elementen zoals een concrete aanduiding van de te subsidiëren activiteit, de te stellen voorwaarden en de stellen verplichtingen en een eventueel subsidieplafond.

De besluitvorming over de herziening van de subsidieregelingen vindt plaats door het college. Naar verwachting vindt dit plaats in Q1 van 2026. Aansluitend op dit juridische herzieningsproject wordt gestart met een inhoudelijke herijking van de subsidiedeelverordeningen. De basis hiervoor zal mede worden gevormd door de visie "Sociale Basis" en de visie "Maasgouw 2035". De inhoudelijke herijking zal worden opgepakt door een ambtelijke werkgroep. Bij het project zullen de raad en de subsidieontvangers nadrukkelijk worden betrokken.

Bijlagen:

Bij dit voorstel zijn gevoegd:

- raadsbesluit, met daarin opgenomen de Algemene subsidieverordening Maasgouw en de Toelichting op de verordening.

Ondertekening:

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders,

De secretaris

De burgemeester

C.M. Keersmaekers

D.W.J. Schneider