**Bijlage - Implementatiehandleiding bij de Model Subsidieregeling kinderopvang**

**Algemeen**

De Model Subsidieregeling kinderopvang (hierna: het model) kent een groot aantal bepalingen waarbij individuele gemeenten keuzes moeten maken, afhankelijk van het gewenste te voeren lokale subsidiëringsbeleid. De ‘keuzemomenten’ zijn overeenkomstig de boven het model geplaatste ‘leeswijzer’ verwerkt in het model. In de eerste plaats gaat het om bepalingen die nadere invulling behoeven (deze zijn te herkennen aan de dikgedrukte tekst). Daarnaast zijn tussen of binnen een aantal bepalingen nadere keuzes tussen alternatieven te maken (deze zijn te herkennen aan ‘**OF**’). Een aantal bepalingen is ten slotte als ‘facultatief’ aangemerkt (deze zijn te herkennen aan de cursieve tekst). Combinaties zijn ook mogelijk.

Uiteraard is het gehele model in zekere zin facultatief. Facultatief zoals aangeduid in het model betekent echter dat de keuze om deze onderdelen in het model op te nemen een bewuste keuze van een individuele gemeente dient te zijn. Hierbij is er in het model voor gezorgd dat gemeenten door het niet overnemen van deze bepalingen niet in de problemen komen met enige wettelijke verplichting om bepaalde zaken te regelen. Daarnaast is er in het model voor gezorgd dat met het niet overnemen van de facultatieve bepalingen de systematiek van de subsidieregeling niet doorbroken wordt. Gemeenten die ervoor kiezen om andere bepalingen dan de facultatieve bepalingen niet over te nemen, deze in gewijzigde vorm over te nemen of deze aan te vullen, moeten er zelf scherp op zijn dat deze keuzes in lijn zijn met hogere wettelijke regelingen én dat deze stroken met de systematiek van de bepalingen die wel overgenomen worden. Afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden kan het noodzakelijk zijn om artikelen of artikelleden te vernummeren.

Verder is de toelichting grotendeels zo opgesteld dat gemeenten deze kunnen overnemen als ze ook de bepaling waar deze bij hoort overnemen. Afhankelijk van de gemaakte keuzes zullen dus ook bepaalde onderdelen van de toelichting wel of juist niet geschikt zijn voor overname. Toelichting bij facultatieve bepalingen is eveneens als facultatief aangemerkt (lees: cursief gemaakt).

In deze implementatiehandleiding wordt een nadere toelichting gegeven op de artikelen waarin keuzemogelijkheden neergelegd zijn voor gemeenten, voor zover deze keuzemogelijkheden niet voor zich spreken. Daarbij zij volledigheidshalve nog opgemerkt dat het model is opgesteld indachtig de (mogelijke) keuzes die in de VNG Model algemene subsidieverordening 2013 (hierna: model-ASV 2013) gemaakt zijn.

**Artikel 2. Subsidiabele activiteiten**

Op grond van artikel 4:23, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) verstrekt een bestuursorgaan slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Die activiteit is op grond van deze subsidieregeling de opvang in een geregistreerd kindercentrum van kinderen waarvan de ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag.

Gemeenten kunnen daarbij nog bepalen dat zij alleen subsidie verstrekken als die activiteit een zekere omvang heeft, zodat alleen de opvang van kinderen waarvan de ouders structureel van kinderopvang gebruik maken gesubsidieerd wordt.

**Artikel 3. Doelgroep**

De subsidie heeft tot doelhet aanbod van kinderopvang voor kinderen van ouders die niet in aanmerking komen voor financiering door het Rijk door middel van kinderopvangtoeslag adequaat en financieel toegankelijk te houden. Hiertoe kan subsidie verstrekt worden aan de ouders van een kind dat een kindplaats in de gemeente bezet, zodat de ouders zelf een minder grote financiële bijdrage aan de opvang hoeven te leveren, of aan het geregistreerde kindercentrum waarbinnen een kindplaats bezet wordt, zodat de kinderopvang tegen een lager tarief aangeboden kan worden. Bij de keuze voor één van beide varianten zijn een aantal overwegingen van belang.

Kindgebonden subsidiëring leidt tot een grotere hoeveelheid aan subsidierelaties dan subsidiëring van aanbieders. Als voor kindgebonden subsidiëring gekozen wordt, mogen gemeenten bovendien niet ook tevens rechtens afdwingbare afspraken met aanbieders maken om te kunnen selecteren bij welke aanbieders ouders in aanmerking komen voor subsidiëring, omdat dit leidt tot mededingingsvoordeel.

Bij het subsidiëren van aanbieders moeten gemeenten zich ervan bewust zijn dat sprake kan zijn van staatssteun. Als aanbieders zonder steun van de gemeente onvoldoende aanbod kunnen realiseren, hetgeen door de gemeente aangetoond zal moeten worden door alle aanbieders in de beoordeling te betrekken, kan gebruik gemaakt worden van de regelgeving voor diensten van algemeen economisch belang (hierna: DAEB). Als hiervoor gekozen wordt, zal er een DAEB-aanwijzingsbesluit genomen moeten worden. In dat besluit zal kinderopvang aangewezen moeten worden als DAEB en worden de aanbieders aangewezen die met deze dienst worden belast. Bij het vaststellen van de subsidieduur en -hoogte geldt dat de subsidie niet hoger is dan nodig om de kosten, inclusief redelijke winst, te dekken en alleen mag zien op de noodzakelijke kosten van de opvang zelf, waartoe een gescheiden boekhouding bijgehouden moet worden. Het moet mogelijk zijn de subsidie te herzien of terug te vorderen als blijkt dat deze te hoog is. Overigens geldt dat sprake is van de-minimissteun als de subsidie voor één aanbieder gedurende drie belastingjaren niet hoger is dan € 200.000,- (of € 500.000,- indien ook gebruik gemaakt wordt van DAEB-regelgeving).

**Artikel 4. Omvang en looptijd subsidie**

De subsidie heeft uitsluitend betrekking op de kosten van kinderopvang die resteren na aftrek van de inkomensafhankelijke ouderbijdrage.

De VNG brengt jaarlijks een Adviestabel ouderbijdrage peuteropvang uit. Gemeenten kunnen ervoor kiezen bij de bedragen uit de adviestabel aan te sluiten, maar zij kunnen er ook voor kiezen de hoogte van die ouderbijdrage zelf vaststellen. In beide gevallen kunnen gemeenten ervoor kiezen de bedragen als bijlage bij de subsidieregeling op te nemen of deze jaarlijks door het college van burgemeester en wethouders vast te laten stellen. In het eerste lid moet daartoe een keuze gemaakt worden.

De maximale subsidiehoogte (d.w.z. het bedrag dat na aftrek van de ouderbijdrage ten hoogste voor vergoeding in aanmerking komt) kan een door gemeenten nader te bepalen maximumbedrag zijn. Ook kan gekozen worden voor het opnemen van een berekeningswijze om het maximale subsidiebedrag te kunnen berekenen. Als bij die berekening gebruik gemaakt wordt van een zeker uurtarief voor kinderopvang, kan voor de hoogte daarvan aangesloten worden bij de tarieven die gehanteerd worden voor het berekenen van kinderopvangtoeslag en die zijn neergelegd in artikel 4, eerste lid, onder a, van het Besluit kinderopvangtoeslag. Het college van burgemeester en wethouders kan ook zelf een uurtarief vaststellen waar bij de berekening van de subsidie van uitgegaan wordt. Ook dit vereist in het eerste lid een keuze.

**Artikel 5. Subsidieplafond en verdeling**

Artikel 5 is een facultatieve bepaling en hoeft alleen overgenomen te worden als er een subsidieplafond vastgesteld wordt. Het vaststellen van een subsidieplafond dient op grond van artikel 4:25, eerste lid, van de Awb bij of krachtens wettelijk voorschrift te gebeuren. Gemeenten kunnen ervoor kiezen een subsidieplafond vast te stellen, maar het is ook mogelijk om te kiezen voor een zgn. openeinderegeling. In dat geval hoeft artikel 5 niet overgenomen te worden.

Bij de keuze voor een openeinderegeling is het van belang om te weten dat de regeling niet meer enkel een subsidiëringsbevoegdheid schept, maar ook een subsidiëringsplicht in het leven roept. Dit is anders als gekozen wordt voor het instellen van een subsidieplafond door de raad of het college van burgemeester en wethouders. Zodra dat plafond bereikt is, moeten aanvragen ingevolge artikel 4:25, tweede lid, van de Awb worden geweigerd.

Als er een subsidieplafond gehanteerd wordt, moet volgens artikel 4:26 van de Awb bepaald worden hoe het beschikbare bedrag over de aanvragers verdeeld wordt. Gemeenten kunnen kiezen tussen een aantal verdeelsystemen: op volgorde van ontvangst, door rangschikking (vergelijkende toets), evenredig over het aantal aanvragen of door loting. In het tweede lid dient hiertussen een keuze gemaakt te worden. Van deze verdeelsystemen zijn de verdeling op volgorde van ontvangst en de loting het meest willekeurig. Deze verdeelsystemen lenen zich met name als de kwaliteiten van de subsidieontvanger er niet toe doen. Als de kwaliteiten van de subsidieontvanger wel relevant zijn, ligt het voor de hand te kiezen voor verdeling door rangschikking (vergelijkende toets). Hierbij moet wel opgemerkt worden dat het stellen van aanvullende kwaliteitseisen, naast de eisen die bij of krachtens de Wet kinderopvang van toepassing zijn, een marktverstorend effect kunnen hebben. Het verdient daarom aanbeveling terughoudendheid te betrachten bij het stellen van geen aanvullende eisen die betrokken kunnen worden bij de verdeling van het beschikbare bedrag. De keuze voor evenredige verdeling bevordert de gelijke kans van aanvragers op honorering van hun aanvraag, maar heeft als nadeel dat geen van de aanvragers het volledige aangevraagde subsidiebedrag ontvangt. Voor de evenredige verdeling is geen variant opgenomen, omdat deze verdelingswijze voor zich spreekt. Als voor één van de drie andere varianten gekozen wordt vereist dit nadere uitwerking door het overnemen van één van de drie varianten van het derde lid (en verder).

**Artikel 6. Aanvraag**

Artikel 7 van de VNG model-ASV 2013 bevat een aantal voorschriften voor de subsidieaanvraag. Aanvullende of afwijkende voorschriften dienen opgenomen te worden in artikel 6 van de subsidieregeling.

Gemeenten kunnen bepalen dat de subsidieaanvraag, al dan niet ten behoeve van ouders (afhankelijk van de in artikel 3 gemaakte keuze), wordt ingediend door de houder van het kindercentrum. In dat geval dient het eerste lid overgenomen te worden.

Afhankelijk van welke indieningstermijn in de gemeentelijke Algemene subsidieverordening (hierna: ASV) is opgenomen, kan het wenselijk zijn daar in deze subsidieregeling van af te wijken. In dat geval dient het tweede lid overgenomen en ingevuld te worden.

Nu de subsidiabele activiteit de opvang van kinderen waarvan de ouders niet voor financiering door het Rijk in aanmerking komen in geregistreerde kindercentra betreft, zal het bij de beoordeling van de aanvraag nodig zijn om inzicht te hebben in de inkomensgegevens van ouders en de registratie van het kindercentrum waar die opvang plaats zal vinden. Hiertoe kan bijvoorbeeld verlangd worden dat bij de aanvraag een Landelijk Register Kinderopvang-nummer overlegd wordt, of een opgaaf van het inkomen van de ouders. Gemeenten kunnen aanvullende gegevens verlangen die nodig zijn voor het kunnen beoordelen van de aanvraag. Hiertoe kunnen zij het derde lid aanvullen.

Om te bevorderen dat alle benodigde gegevens bij de aanvraag overlegd worden, kan bepaald worden dat aanvragen moeten worden ingediend met behulp van een daartoe vastgesteld formulier. Hiertoe dient het vierde lid overgenomen te worden.

**Artikel 7. Beslistermijn**

Artikel 8 van de VNG model-ASV 2013 bevat een bepaling over de beslistermijn. Afhankelijk van welke indieningstermijn in de gemeentelijke ASV is opgenomen, kan het wenselijk zijn daar in deze subsidieregeling van af te wijken. In dat geval dient dit artikel overgenomen en ingevuld te worden.

**Artikel 8. Aanvullende weigeringsgronden**

Artikel 9 van de VNG model-ASV 2013 bevat een aantal weigeringsgronden. Afhankelijk van welke weigeringsgronden in de gemeentelijke ASV zijn opgenomen en of deze toereikend worden geacht, kan het wenselijk zijn in deze subsidieregeling aanvullende weigeringsgronden op te nemen. In dat geval dient dit artikel overgenomen en ingevuld te worden.

**Artikel 9. Aanvullende verplichtingen**

Het geregistreerde kindercentrum voldoet in ieder geval aan de kwaliteitseisen uit het Besluit kwaliteit kinderopvang. Als het daarnaast wenselijk is aanvullende eisen te stellen dient het tweede lid aangevuld te worden.

Daarbij moet opgemerkt worden dat het aanbeveling verdient terughoudend om te springen met het stellen van aanvullende kwaliteitseisen naast de eisen die bij of krachtens de Wet kinderopvang van toepassing zijn. Deze eisen kunnen immers een marktverstorend effect hebben. Aan de subsidie te verbinden verplichtingen dienen verband te houden met de aspecten, genoemd in artikel 4:37, eerste lid, van de Awb of ingevolge artikel 4:38, eerste lid, van de Awb strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie. Verplichtingen die niet strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie kunnen daaraan op grond van artikel 4:39 van de Awb slechts verbonden worden voor zover dat bij wettelijk voorschrift is bepaald en kunnen slechts betrekking hebben op de wijze waarop of de middelen waarmee de gesubsidieerde activiteit wordt verricht.

**Artikel 10. Verantwoording en vaststelling**

In dit artikel zijn voorschriften neergelegd die zien op de verantwoording en vaststelling van de subsidie.

Het kan wenselijk zijn om voor de aanvraag tot vaststelling van de subsidie het gebruik van een formulier voor te schrijven. Daarmee wordt bevorderd dat de aanvraag tot vaststelling vergezeld gaat van de gegevens die burgemeester en wethouders nodig hebben om een besluit te nemen. Dit kan de besluitvorming bespoedigen. In dat geval dient het derde lid overgenomen te worden.

Om te kunnen controleren in hoeverre de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht en aan de verplichtingen is voldaan kunnen gemeenten ervoor kiezen het overleggen van een inhoudelijk verslag of andere gegevens en documenten waaruit zulks blijkt, verplicht te stellen. Daartoe dient binnen het vierde lid een variant gekozen (en zo nodig ingevuld) te worden.

De VNG-model ASV 2013 bevat een termijn waarbinnen het college van burgemeester en wethouders de subsidie vaststelt. Afhankelijk van welke termijn in de gemeentelijke ASV is opgenomen en of het wenselijk wordt gevonden hiervan af te wijken, kan het vijfde lid worden overgenomen en ingevuld. Ditzelfde geldt voor het stellen van een nieuwe termijn en de ambtshalve vaststelling door het college van burgemeester en wethouders in het zesde lid.

**Artikel 11. Bevoorschotting en betaling**

Artikel 11 is een facultatieve bepaling. Als in de beschikking tot subsidievaststelling het bedrag van de subsidie wordt vastgesteld, ontstaat aanspraak op betaling van het vastgestelde bedrag.

Gemeenten kunnen bepalen dat periodiek voorschotten worden verleend. Daartoe dient het eerste lid overgenomen en ingevuld te worden.

Als in artikel 3 bepaald is dat de ouders de subsidieontvangers zijn, kan hier bepaald worden dat betaling van de subsidie ten behoeve van de ouders plaatsvindt aan het geregistreerde kindercentrum waar de kindplaats waarvoor subsidie is aangevraagd deel van uitmaakt. Dit geeft meer zekerheid dat de subsidie op de juiste wijze wordt aangewend. Hiertoe dient het tweede lid overgenomen te worden.

**Artikel 12. Intrekking oude subsidieregeling en overgangsrecht**

In de subsidieregeling is voorzien in intrekking van een eventuele oude subsidieregeling en overgangsrecht. Gemeenten dienen er echter op bedacht te zijn dat deze modelbepaling in veel gevallen niet zal volstaan.

Dit houdt verband met het ontbreken van een eerdere VNG model subsidieregeling en de talrijke manieren waarop subsidierelaties op dit moment in gemeenten zijn vormgegeven. Zo hebben veel gemeenten een regeling die zowel ziet op vroeg- en voorschoolse educatie (waarvoor de harmonisatie geen gevolgen heeft) als peuteropvang, worden er naast peuteropvang extra taken gefinancierd, hebben bestaande subsidierelaties verschillende looptijden en zijn er binnen het huidige peuterspeelzaalwerk subsidierelaties met ouders die per 1 januari 2018 in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag van het Rijk. Bij het beëindigen van subsidierelaties gedurende het tijdvak of waarvan de looptijd al meer dan drie jaar is gelden er een aantal regels.

Artikel 4:50, eerste lid, onder b en c, van de Awb bepaalt dat als de subsidie nog niet is vastgesteld het bestuursorgaan de subsidieverlening met inachtneming van een redelijke termijn in kan trekken of ten nadele van de subsidieontvanger kan wijzigen als veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten (waaronder de wijzigingen als gevolg van de harmonisatie begrepen moeten worden) zich in overwegende mate tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten. Als sprake is van intrekking of wijziging op grond van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten dient het bestuursorgaan de schade te vergoeden die door de subsidieontvanger geleden wordt doordat hij in vertrouwen op de subsidie anders heeft gehandeld dan hij zonder subsidie zou hebben gedaan. Artikel 4:51, eerste lid, van de Awb bepaalt voor subsidierelaties van meer dan drie jaar dat de gehele of gedeeltelijke weigering van de subsidie voor een daarop aansluitend tijdvak wegens veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten slechts met inachtneming van een redelijke termijn gebeurt. Als sinds de bekendmaking van het voornemen tot weigering tot het einde van het lopende tijdvak nog geen redelijke termijn is verstreken, wordt de subsidie verleend voor het resterende deel van die redelijke termijn.

Om vast te kunnen stellen wat in een concreet geval een ‘redelijke termijn’ is, moet onder meer in aanmerking genomen worden op welke manier de subsidieontvanger geïnformeerd is over de voorgenomen wijziging van omstandigheden of inzichten, in hoeverre de voorgenomen termijn volstaat voor het door de subsidieontvanger afwikkelen van langlopende verplichtingen met derden, wat de impact is van het beëindigen van de subsidierelatie. In het algemeen zullen termijnen tussen de zes maanden en twee jaar redelijk geacht worden, maar dit is sterk afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval.