



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten



Factsheet Subsidie verstrekken voor jeugdzorg en het vereiste van een wettelijke grondslag

Gemeenten zijn zich aan het voorbereiden op de decentralisaties en moeten een afweging maken of zij zorg inkopen dan wel subsidiëren. Het kan zijn dat de gemeente de keuze heeft gemaakt om het instrument van subsidie in te zetten, om bijvoorbeeld afspraken uit de RTA's na te komen zodat jeugdzorg gegarandeerd blijft in het 'overgangsjaar' 2015. Dan zal de gemeente normaliter een subsidieregeling opstellen en bekendmaken. Na deze bekendmaking kunnen jeugdhulpaanbieders een subsidieaanvraag indienen en geeft de gemeente uiteindelijk een verleningsbeschikking.

Onlangs is via de meicirculaire het definitieve budget voor jeugdhulp en jeugdzorg gepresenteerd. Bij diverse gemeenten gaf de eigen begroting 2014 nog geen duidelijkheid over het beschikbare budget in 2015 voor de bekostiging van zorg waarvoor de gemeente verantwoordelijk wordt.

In veel Algemene subsidieverordeningen (Asv) van gemeenten staat echter dat deze verordening van toepassing is als de te subsidiëren activiteiten zijn opgenomen in de door de gemeenteraad vastgestelde (programma)begroting. Echter de gemeenteraad heeft de bekostiging van jeugdzorg niet altijd al in de begroting opgenomen. Andere gemeenten hebben het wel opgenomen in de begroting, maar in hun Asv staat 'jeugdhulp' niet als beleidsterrein opgenomen, zodat ook hier geen wettelijke grondslag is om subsidie te kunnen verlenen.

Het doel van deze factsheet is om gemeenten op hoofdlijnen te faciliteren om tijdig te komen tot een juridisch verantwoorde keuze, als het instrument van subsidie is gekozen en er geen (tijdige) wettelijke grondslag is om subsidie te kunnen verlenen. De factsheet is niet bedoeld als maatwerkoplossing en schrijft geen voorkeursmodel voor. Het blijft de keuze van de gemeente om de vorm te kiezen die het beste aansluit bij de eigen praktijk en context.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met het OTD via 070-3738398 of otd@vng.nl.



Ondersteunings Team
Decentralisaties

1. Inleiding

Volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet er een wettelijke grondslag zijn om subsidies te kunnen verstrekken. De Awb zegt het als volgt: 'Een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt'¹.

Bij gemeenten zal subsidiëring in het algemeen geregeld moeten worden bij verordening van de gemeenteraad. Dergelijke verordeningen vormen bij gemeenten dan de basis voor de subsidiëring zoals de formele wet dat bij het Rijk is. Voor een gemeente kan deze wettelijke grondslag door de raad in een verordening worden vastgelegd op grond van artikel 149 van de Gemeentewet. De VNG hanteert een Model Asv waarin dit is geregeld.

2. Model Asv en reikwijdte

De model Asv van de VNG kent op hoofdlijnen twee varianten met betrekking tot de reikwijdte van de verordening. Daarnaast wordt door gemeenten, in afwijking van de modelbepalingen van de VNG, ook vaak een koppeling gelegd met de vastgestelde begroting.

Eerste variant:

Deze verordening is van toepassing op de verstrekking van subsidies door burgemeester en wethouders op de volgende beleidsterreinen, met uitzondering van subsidies waarvoor bij afzonderlijke verordening een uitputtende regeling is getroffen en subsidies als bedoeld in artikel 4:23, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht:

- a. algemeen bestuur;
- b. openbare orde en veiligheid;
- c. verkeer, vervoer en waterstaat;
- d. economische zaken;
- e. onderwijs;
- f. cultuur en recreatie;
- g. sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening;
- h. volksgezondheid;
- i. milieu;
- j. ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.

Burgemeester en wethouders stellen bij nadere regeling (hierna te noemen: subsidieregeling) vast welke activiteiten in aanmerking kunnen komen voor subsidie.

Tweede variant:

Deze verordening is van toepassing op de verstrekking van subsidies door burgemeester en wethouders, met uitzondering van subsidies waarvoor bij afzonderlijke verordening een uitputtende regeling is getroffen en subsidies als bedoeld in artikel 4:23, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Burgemeester en wethouders stellen bij nadere regeling (hierna te noemen: subsidieregeling) vast welke activiteiten in aanmerking kunnen komen voor subsidie.

Derde variant:

In de praktijk komen ook andere (meng)vormen voor. In hoofdlijn wordt dan vaak het model aangehouden dat de Asv van toepassing is indien het beleidsterrein als zodanig is opgenomen in de door de raad vastgestelde begroting, of dat het beleidsterrein moet zijn opgenomen in een vastgesteld uitvoeringsprogramma.

3. Reikwijdte

Bij de eerste variant is 'jeugdzorg' niet opgenomen. Vanuit een formeel oogpunt bezien heeft de Asv dan aanpassing in de zin dat jeugdzorg als specifiek beleidsterrein wordt opgenomen in de opsomming. Ook kan een 'afzonderlijke' verordening worden vastgesteld m.b.t. jeugdzorg. Voor het aanpassen van de verordening dan wel het vaststellen van een afzonderlijke verordening moeten de gemeentelijke procedures van besluitvorming worden doorlopen. De praktijk leert dat dit proces een aantal weken in beslag kan nemen.

Bij de tweede variant is er geen opsomming van beleidsvelden. Dan is direct mogelijk om subsidies – al dan niet via een nadere regeling – te kunnen verlenen in het kader van jeugdzorg.

1 Artikel 4:23 Awb.

Bij de derde variant moet jeugdzorg in de begroting zijn opgenomen / vastgesteld, dan wel moet jeugdzorg in een uitvoeringsprogramma zijn opgenomen. Gemeenten die al in een vroegtijdig stadium rekening hebben gehouden met jeugdzorg in de begroting / uitvoeringsprogramma kunnen subsidies verlenen omdat voldaan wordt aan de voorwaarden in hun verordening. Gemeenten die nog geen rekening hiermee hebben gehouden, kunnen vanuit een formeel oogpunt bezien geen subsidies verlenen bij gebrek aan een wettelijke grondslag. Daarbij komt ook nog dat de behandeling / vaststelling van de begroting / uitvoeringsprogramma normaliter in de periode oktober-november plaatsvindt en dit wel erg kort dag is als 1 januari 2015 de subsidie moet zijn verleend aan zorgaanbieders.

4. Geen wettelijke grondslag, toch subsidieverlening

Indien er geen wettelijke grondslag is aan te wijzen voor een gemeente om subsidies te kunnen verlenen, kan gebruik worden gemaakt van de buitenwettelijke mogelijkheden bedoeld in artikel 4:23, derde lid, van de Awb: 'binnen een jaar alsnog een wettelijke grondslag creëren (bijv. alsnog een verordening vaststellen), via een aparte begrotingspost of een incidentele subsidie verstrekken'.

Volgens rechtspraak² kan ook met terugwerkende kracht een wettelijke grondslag voor subsidieverlening worden gecreëerd, nadat al met subsidiëring is begonnen zonder wettelijke grondslag. Ook met terugwerkende kracht wijzigen van een subsidieregeling door subsidievaststelling zonder voorafgaande verlening mogelijk te maken, wordt aanvaardbaar geacht.

Hieronder wordt in het kort toegelicht wat de mogelijkheden inhouden en wat de voorwaarden zijn.

4.1 Binnen een jaar alsnog een wettelijke grondslag

Indien op een nieuw terrein de behoefte aan subsidieverlening ontstaat, kan niet altijd de totstandkoming van een wettelijk voorschrift worden afgewacht. De met het subsidiebeleid nagestreefde doelen kunnen soms snel optreden vergen en dan kan de totstandkoming van regels niet altijd worden afgewacht. De toelichting op de Awb geeft aan dat indien de voorbereiding van een wettelijk voorschrift ter hand is genomen, met de subsidiëring kan worden begonnen, ook al heeft deze nog geen grondslag in een wettelijk voorschrift. Deze mogelijkheid bestaat gedurende ten hoogste één jaar. Eén jaar is in het algemeen voldoende om een wettelijk voorschrift tot stand te brengen.

4.2 Via de begroting subsidie

Als het gaat om subsidies die slechts aan één of enkele ontvangers worden verstrekt, is het mogelijk om subsidies te verlenen, indien de ontvangers en het bedrag van de subsidie uitdrukkelijk in de begroting worden genoemd. Volgens de toelichting op de Awb is bij een dergelijk gering aantal ontvangers het tot stand brengen van een wettelijk voorschrift dat als grondslag voor de subsidie kan dienen een relatief zware last. Dit terwijl anderzijds de noodzaak daartoe in mindere mate aanwezig is indien de begroting de ontvanger vermeldt. De subsidieontvanger en het maximumbedrag mogen ook in de toelichting bij de begroting worden vermeld in plaats van in de begroting zelf.

4.3 Incidentele subsidie

Bij incidentele subsidies is het volgens de toelichting van de Awb niet altijd reëel een wettelijk voorschrift te eisen, omdat de met de voorbereiding daarvan gemoeide lasten in die gevallen onevenredig hoog kunnen worden in verhouding tot de strikte handhaving van het vereiste van een wettelijke grondslag. Subsidie is incidenteel als er geen wettelijk voorschrift, beleidsregel of vaste bestuurspraktijk is omtrent het door de gemeente verlenen van subsidie voor de gesubsidieerde activiteit. Bij incidentele gevallen zonder grondslag in een wettelijk voorschrift kan subsidie worden verleend, mits de subsidie voor ten hoogste vier jaren wordt verstrekt. Daarmee is duidelijk dat deze uitzondering slechts van toepassing is als de voorgenomen subsidie in twee opzichten van beperkte betekenis is: zowel het aantal ontvangers als het tijdvak waarvoor de subsidie wordt verstrekt, moeten beperkt zijn. De wetgever gaat er vanuit dat bij een subsidie voor meer dan vier jaren in het algemeen niet gezegd kan worden dat zij een incidenteel karakter heeft.

2 ABRvS 20 oktober 2004, AB 2005/157 en JB 2004/389; ABRvS 9 september 2005, JB 2005/290; ABRvS 14 mei 2008, LJN BD1474, JB 2008/141 en de CRvB 2 oktober 2007, LJN BB5939, AB 2008/192.

5. Subsidie verstrekken via een 'beleidsregel'?

Hierboven is aangegeven dat voor subsidiering een wettelijke grondslag nodig is. In de praktijk worden ook nog vaak op basis van beleidsregels³ subsidies verleend. In de praktijk is het relevant of een beleidsregel de wettelijke grondslag geeft om subsidies te kunnen verlenen. Een gemeente kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid. In artikel 1:3, vierde lid, van de Awb wordt onder beleidsregel verstaan 'een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan'. Een beleidsregel beperkt zich dus tot het hanteren van de gemeentelijke (bestuurs)bevoegdheid. Kenmerkend voor een beleidsregel is dat voor een reeks van gevallen ('voor herhaalde toepassing vatbaar') wordt aangegeven hoe en wanneer een bestuursorgaan van een hem gegeven bevoegdheid gebruik zal maken. Een beleidsregel kan, anders dan een algemeen verbindend voorschrift (bijv. een verordening), aan burgers niet rechtstreeks verplichtingen opleggen. Een beleidsregel kan geen (nieuwe) bevoegdheden scheppen, omdat de beleidsregel geen naar buiten werkende, bindende regel is. De conclusie is dat beleidsregels geen zelfstandige wettelijke grondslag bieden om subsidie te kunnen verlenen.

Bronnen:

Tekst & Commentaar Awb, Kluwer Navigator, MvT Awb.

Meer weten?

Mail het OTD via otd@vng.nl of bel 070 - 373 83 98.

³ Zie art. 1:3, lid 4 en 4:81 Awb.