Alphen aan den Rijn

## BESLUITFORMULIER

**Team Sociaal Beleid**

| | |
|---|---|
| Zaaknummer: 3961805<br>Datum: 22 september 2026 | |
| **Onderwerp:**<br>**Project actualiseren Algemene subsidieverordening Gemeente Alphen aan den Rijn 2020 (Asv 2020)** | |
| **Besluit:**<br><br>1. Akkoord te gaan met de geformuleerde uitgangspunten voor het opstellen van de nieuwe Asv.<br>2. Akkoord te gaan met het versturen van een informatiebrief (zie bijlage) aan de Raad met een toelichting op wat de Asv is, een toelichting op het project en een toelichting op de uitgangspunten zoals in deze memo worden beschreven. Dit omdat de Raad uiteindelijk de geactualiseerde Asv moet vaststellen.<br>3. Vast te stellen dat dat dit project een gedeelde verantwoordelijk is van bestuurders Straver en Van Heijningen. | |

## Publiekssamenvatting

Subsidie is een belangrijk instrument voor een gemeente om beleidsdoelen te realiseren. In 2024 heeft Haute Equipe in opdracht van de gemeente een analyse- en adviesrapport geschreven over de subsidieverlening van gemeente Alphen aan den Rijn en onder andere op basis van interviews met betrokken collega's, geconcludeerd dat de huidige organisatie en kwaliteit van subsidievertrekking en de subsidieverordening onvoldoende is. Op basis van dit advies richt dit project zich op:

1. het actualiseren van de huidige Algemene subsidieverordening (Asv) uit 2020;
2. het opstellen van een modelsubsidieregeling inclusief toelichting.

In deze notitie lichten we het proces toe. Ook lichten we toe welke uitgangspunten we willen gebruiken voor het actualiseren van de Asv.

## Inleiding

Subsidie is een belangrijk instrument voor een gemeente om beleidsdoelen te realiseren. In 2024 heeft Haute Equipe in opdracht van de gemeente een analyse- en adviesrapport geschreven over de subsidieverlening van gemeente Alphen aan den Rijn en onder andere op basis van interviews met betrokken collega's geconcludeerd dat de huidige organisatie en kwaliteit van subsidievertrekking en de subsidieverordening onvoldoende is. Haute Equipe constateert een gebrek aan een centrale systematische werkwijze. Dit leidt tot negatieve gevolgen voor de

kwaliteit, consistentie en efficiëntie. Daarom wordt geadviseerd om verbeteringen door te voeren. Het advies luidt, onder andere, om organisatiebrede hulpmiddelen en formats te ontwikkelen en afspraken over subsidieverstrekking vast te leggen die voor ieder organisatieonderdeel gelden.

Op basis van dit advies richt dit project zich op:

1. het actualiseren van de huidige Algemene subsidieverordening (Asv) uit 2020;
2. het opstellen van een modelsubsidieregeling inclusief toelichting.

Wat is het onderscheid tussen een algemene subsidieverordening en een Subsidieregeling?

De Algemene wet bestuursrecht heeft als uitgangspunt dat subsidie alleen mag worden verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift. In dat wettelijk voorschrift moet de overheid vastleggen voor welke beleidsdoelen geld beschikbaar is. Gemeenten moeten hiervoor een subsidieverordening vaststellen. In deze zogenaamde Algemene subsidieverordening (Asv) worden de algemene regels vastgelegd voor het verstrekken van subsidies, zoals aanvraagtermijnen, beoordelingsregels en verplichtingen van de ontvanger. Activiteiten die voor subsidie in aanmerking komen, staan daar niet in. Deze moeten daarom worden uitgewerkt in subsidieregelingen.

Hieronder wordt de aanleiding van de twee onderdelen van het project nader toegelicht:

1. Actualiseren Asv

In het rapport concludeert Haute Equipe op basis van interviews met medewerkers van Gemeente Alphen aan den Rijn dat de Asv van de Gemeente Alphen aan den Rijn op veel punten niet in orde en onduidelijk is. Op diverse onderdelen zijn verbeteringen mogelijk uit oogpunt van rechtmatigheid, voorkomen van willekeur, verbeteren van efficiëntie/regellast. Haute Equipe adviseert een integrale herziening van de Asv, of het opstellen van een geheel vernieuwde en moderne Asv.

2. Opstellen modelsubsidieregeling

Haute Equipe concludeert dat de huidige subsidieregelingen onderling verschillen in vorm en kwaliteit. Het standaard VNG-format wordt niet consistent gebruikt. Veel regelingen hebben onvoldoende kwaliteit: er ontbreken essentiële onderdelen, er staan discutabele bepalingen in en de vorm verhoogt de regellast. Het advies is om een modelsubsidieregeling op te stellen, op basis van bijvoorbeeld het VNG-model, die aansluit bij de Asv van gemeente Alphen aan den Rijn en die alle benodigde onderdelen bevat. Haute Equipe adviseert daarnaast om bij dat model een toelichting te maken over keuzes die mogelijk zijn en de betekenis daarvan. Dit biedt een duidelijk stappenplan voor het maken en vaststellen van een subsidieregeling.

**Beoogd maatschappelijk resultaat**Voor het actualiseren van de Asv 2020 wordt de Model Algemene subsidieverordening van de VNG gebruikt. Bij de uitwerking van de Asv voor de gemeente Alphen aan den Rijn moeten binnen het model van de VNG keuzes worden gemaakt. Om

deze keuzes te kunnen maken, heeft de projectgroep uitgangspunten geformuleerd die als leidraad worden gebruikt bij het maken van de keuzes. Met het maken van de keuzes wordt het beoogde maatschappelijke rendement mede gedefinieerd. Bij het formuleren van de uitgangspunten zijn de leidende principes uit het coalitieakkoord meegenomen.

Om het bestuur gelegenheid te geven vroegtijdig input te leveren, leggen we deze uitgangspunten hierbij voor. Het gaat hierbij over wat leidend is bij *hoe* we het subsidie-instrumentarium vormgeven en *hoe* we in de praktijk het subsidieverstrekkingsproces invullen. Dit vindt zijn weerslag in de aangepaste Asv.

## Uitgangspunten subsidieverstrekking

1. Uitgaan van verantwoord vertrouwen richting subsidieaanvragers/-ontvangers

We weten dat het vertrouwen in de overheid daalt en dat de kloof tussen ons als gemeente en de samenleving, maar ook tussen groepen onderling, groter wordt. Vertrouwen kent een wederkerigheid: wie vertrouwen geeft, ontmoet vertrouwen. Binnen de subsidieverstrekking willen we uitgaan van vertrouwen en vanuit dit vertrouwensbeginsel wijzigingen vormgeven en verbeteringen in de uitvoeringspraktijk aanbrengen. We zetten daarbij in op *verantwoord* vertrouwen. De risico's van oneigenlijk gebruik en misbruik moeten beheersbaar blijven. Dus zorgen we voor een mechanisme, met o.a. steekproeven, om vast te stellen of het vertrouwen terecht is en als het beschaamd wordt tot welke gevolgen dat leidt. Dit kan gevolgen hebben voor de grens voor directe vaststelling en voor het verantwoordingsregime.

2. Rechtmatig handelen

Subsidie is geen vrijblijvend instrument. Als overheid moeten en willen we volgens de geldende regels opereren. Naast de algemene beginselen van behoorlijk (overheids)bestuur betekent dit dat we de specifieke regels voor subsidies onverkort en juist toepassen. Titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat specifieke regels over subsidieverstrekking (artikelen 4:21 t/m 4:80). Daarnaast zijn er onze eigen regels zoals de Algemene subsidieverordening en subsidieregelingen.

3. Versimpelen en verhelderen

We zorgen ervoor dat alleen dat wat noodzakelijk is, wordt gevraagd aan een subsidieaanvrager en -ontvanger. Dit geldt zowel voor het beoordelen van de aanvraag als voor tussenrapportages en de verantwoording van de subsidie. Dit past bij het vertrouwensbeginsel. We zorgen dat duidelijk is wat we wanneer van de subsidieaanvrager of -ontvanger willen hebben door dat (vooraf) concreet aan te geven en dit eenvoudig te houden. Het bepalen van de exact benodigde informatie is ook met het oog op rapportages richting het college en de raad een belangrijk punt.

4. Zakelijke verhouding met subsidieontvangers

Zoals de Awb definieert, is een van de kenmerken van een subsidie dat het gaat om een ‘aanspraak op financiële middelen’. Dat betekent dat subsidies niet naar willekeur kunnen worden verdeeld. Als gemeente zorgen we hierbij voor een gelijk speelveld. Dat betekent heldere regels, een gelijke behandeling, duidelijkheid naar subsidieaanvragers en -ontvangers over voorwaarden en verplichtingen en zo min mogelijk achterdeurtjes. Veel subsidierelaties zijn historisch gegroeid, maar dat is geen reden op zich om de relatie niet zakelijk vorm te geven. Dat is ook in het belang van de subsidieontvanger.

5. Toegankelijkheid en transparantie

We geven het instrument subsidies zo eenvoudig mogelijk vorm. Subsidie is veelal als stimulans bedoeld en daarbij past het niet dat er onnodige hobbels zijn om ervoor in aanmerking te komen. Uitgaan van vertrouwen en minimale regellast zijn belangrijke impulsen hiervoor, maar het gaat om meer. Taalgebruik, (vindbare) informatie via de website, aanvraagformulieren, schema’s en dergelijke dragen hieraan bij.

Ook de regelgeving en de beschikkingen geven we zo eenvoudig mogelijk vorm, met toepassing van de gemeentelijke richtlijnen voor duidelijke brieven. We bewaken hierbij wel dat de juridische basis voldoende is geborgd.

6. Aansluiten bij rolverdeling raad en college

De raad stelt op hoofdlijnen de kaders en controleert het college, terwijl het college de gemeente bestuurt en verantwoordelijk is voor de uitvoering. Vertaald naar subsidies betekent dit dat de raad een Algemene subsidieverordening vaststelt, die het kader vormt waarbinnen het college subsidieregelingen kan opstellen en uitvoeren. De bevoegdheid van het college voor het vaststellen en wijzigen van subsidieregelingen, maakt dat sneller en daarmee slagvaardiger kan worden omgegaan met actuele ontwikkelingen die een nieuwe regeling of wijziging van een bestaande regeling nodig maken. Ditzelfde geldt voor subsidieplafonds. Een subsidieplafond is het maximaal beschikbare bedrag voor een specifieke subsidieregeling gedurende een bepaalde periode. Op dit moment stelt de raad de begroting inclusief het subsidieplafond vast. Het zou echter logisch zijn dat de raad de begroting vaststelt en dat binnen dat financiële kader het college subsidieplafonds kan vaststellen. Aanpassingen van subsidieplafonds kunnen zo ook sneller plaatsvinden.

7. In de uitvoering: zorgen voor balans tussen letter en geest

Voor de gemeente geldt dat het zich niet aan de (eigen) regels houden onrechtmatig is. Voor die gevallen of situaties dat toepassing van de regels onbillijk is, willen we kunnen afwijken.
Deze afwijkingsmogelijkheid leggen we in regels vast om willekeur te voorkomen. Van die willekeur is al gauw sprake als de regels veel ‘kan’-bepalingen bevatten, zoals dat nu het geval is. Om duidelijkheid te geven richting subsidieaanvragers en -ontvangers beperken we daarom het aantal ‘kan’-bepalingen. Voor uitzonderingen kunnen we teruggevallen op de hardheidsclausule.

Hierbij geldt dat in het kader van het gelijkheidsbeginsel afwijkingen uitzonderingen moeten blijven. Als iets structureel wrijving geeft/schuurt, dan passen we het betreffende artikel van de verordening/regeling aan.

8. Stevige scheiding tussen het subsidie-instrument en het inkoop-instrument

Voor subsidie en inkoop gelden eigen juridische regimes. In de praktijk kunnen mengvormen ontstaan. We willen dit voorkomen en zetten aan de voorkant bij de keuze van het instrument de mogelijkheden en de voor- en nadelen op een rij. Bij de uiteindelijke vormgeving volgen we het juridische regime dat daarvoor geldt.

9. Eenduidig subsidiebegrip en -toepassing

We zorgen ervoor dat elke subsidie onder het juiste kader wordt verstrekt en dat hierin zuiver wordt geopereerd. Bij de subsidieverlening wordt de juridische grondslag en de aard van de subsidie vermeld in de beschikking.

Wat *juridische grondslag* betreft zijn er in de praktijk drie typen subsidies, namelijk subsidie:

1. verstrekt op basis van een *subsidieregeling* (wettelijke subsidies);
2. verstrekt op basis van vermelding van de begunstigde op de gemeente*begroting* (begrotingssubsidies[1]);
3. niet vooraf voorzien, maar waar een gemeentelijke bijdrage wel op zijn plaats is (*incidentele* subsidies).

Verder willen we zorgen voor een éénduidige aanduiding van subsidies naar *de aard* ervan en die beperken tot twee typen:

1. subsidie die min of meer structureel wordt verstrekt aan een organisatie en bedoeld is voor de jaarlijkse exploitatie of voor vaste het hele jaar plaatsvindende activiteiten;
2. subsidie voor specifieke activiteit(en) in een beperkte periode/projecten.

10. Staatsteun krijgt een plek in de Asv

In de modelverordening van de VNG staat een artikel over staatssteunregels. Dat wordt integraal overgenomen in de nieuwe Asv.

## Kader

* Titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat specifieke regels over subsidieverstrekking (artikelen 4:21 t/m 4:80).

[1] Let op: uitspraak juli 2025 Hoge Raad mbt begrotingssubsidies en leer van schaarse rechten: De leer van 'schaarse rechten' geldt ook voor begrotingssubsidies | Raad van State

* In de Algemene subsidieverordening (Asv) worden de algemene regels vastgelegd voor het verstrekken van subsidies. De Asv is het bovenliggend kader voor subsidieregelingen.
* Op basis van recente jurisprudentie (Didam arrest, ECLI:NL:HR:2024:1661)) moet de gemeente transparant zijn bij het verdelen van 'schaarse middelen', dus ook bij subsidies. Een aangepaste Asv en subsidieregeling stelt de gemeente in staat hieraan te voldoen.
* Opvolging van de bevindingen uit het onderzoek van Haute Equipe uit 2024.
* Sluit aan bij de geformuleerde ambitie uit het coalitieakkoord 2026-2030: Zorgen we voor betere interne samenwerking tussen beleid, financiën, uitvoering en externe betrekkingen, zodat lobby, subsidies en uitvoering elkaar versterken en bijdragen aan het realiseren van de onze ambities.
* Aangekondigde wijziging Model Algemene subsidieverordening door de VNG: We gebruiken de Model Algemene subsidieverordening van de VNG als basis voor de nieuwe Asv. De VNG is nu ook bezig om de Model Algemene subsidieverordening, samen met de Handreiking en de Model-Subsidieregeling, te actualiseren. Deze documenten zullen naar verwachting eind december 2026 beschikbaar zijn, als het gehele proces bij de VNG doorlopen is. De wijzigingen behelzen vooral een aanscherping van huidige bepalingen, bijvoorbeeld in de bepalingen over beslissing op de aanvraag van de subsidie. Ook zijn nieuwe bepalingen opgenomen over “bevoegdheid college”, “bijzondere verplichting van de subsidieontvanger” en over bevoorschotting en indexering. Ook wordt de regeling verder aangescherpt. Zodra de aangepaste Model Algemene subsidieverordening openbaar is, bekijken we of en in hoeverre we die aanpassingen in onze nieuwe Asv moeten verwerken. Consequentie hiervan is dat we pas daarna voor besluitvorming naar de raad kunnen.

## Argumenten

De projectgroep heeft uitgangspunten geformuleerd die als leidraad worden gebruikt bij het aanpassen van de huidige tekst van de Asv. De projectgroep heeft de uitgangspunten nodig in het verdere proces. Om het bestuur gelegenheid te geven vroegtijdig input te leveren, leggen we deze uitgangspunten hierbij voor. Aangezien de uitgangspunten aansluiten bij het coalitieakkoord en andere kaders wordt het college gevraagd ‘ja’ tegen het voorstel te zeggen.

Ten aanzien van het beslispunt “Vast te stellen dat dat dit project een gedeelde verantwoordelijk is van bestuurders Straver en Van Heijningen.”:

Voor beide bestuurders is er een voor hun portefeuille relevant belang bij de Asv, respectievelijk het financiële en het juridische. De opdrachtgever van het project Actualiseren Asv (de heer Jan van der Bij) adviseerde om de heer Van Heijningen als bestuurlijk verantwoordelijke aan te merken, “omdat de subsidieverlening de gehele organisatie betreft en niet alleen een financieel instrument is maar ook een beleidsinhoudelijke component heeft.” De projectgroep staat hier neutraal tegenover. In het PO Organisatie en juridische zaken, Burgerzaken en Communicatie is afgesproken dat beide bestuurders verantwoordelijk zijn en blijven, aangezien er naast juridische aspecten ook mogelijk politieke aspecten een rol kunnen spelen.

## Duurzaamheid

Er zijn geen gevolgen voor duurzaam Alphen aan den Rijn.

## Participatie

In het proces van aanpassing Asv is inspraak niet verplicht. We geven wel gelegenheid tot participatie. De concepttekst van de Asv wordt voorafgaand aan de participatie-/ informatiebijeenkomst voorgelegd aan het College voor het vrijgeven van dat concept. Na verwerking van de inbreng uit de participatie wordt de definitieve tekst ter vaststelling voorgelegd aan College en daarna de raad.  Bij de participatie betrekken we onder meer de gesubsidieerde organisaties en de Adviesraad Samenleving.

## Financiële consequenties

Er zijn (nog) geen financiële gevolgen.

## Realisatie

Er zijn nog geen gevolgen voor subsidieaanvragers en -ontvangers. Uiteindelijk, als de nieuwe Asv is vastgesteld (indirect) wel. Dit omdat het kader voor subsidieverstrekking dan wijzigt.

In het proces van aanpassing Asv is inspraak niet verplicht. We geven wel gelegenheid tot participatie (zie kopje Advies of Procesvoorstel/participatie). Op het moment dat de participatie start, zullen we ook zorgen voor externe communicatie.

Er zijn nog geen juridische gevolgen. Uiteindelijk, als de nieuwe Asv is vastgesteld wel. Dit omdat het kader voor subsidieverstrekking dan wijzigt. Ook moeten dan de huidige subsidieregelingen worden aangepast op basis van de herijkte Asv.

## Bijlagen

* Adviesrapport Haute Equipe Subsidieverstrekking 2024 (achtergrondinformatie)
* Overzicht verleende subsidies 2025-2026 (achtergrondinformatie)
* Planning project Actualisatie Asv 2020 (achtergrondinformatie)
* Raadsinformatiebrief