

Implementatiehandleiding bij Model Subsidieregeling gecertificeerde instellingen

Vooraf

Deze modelsubsidieregeling kent een aantal bepalingen die als ‘facultatief’ zijn aangemerkt (deze zijn te herkennen aan de *cursieve* tekst). 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 of gemeenschappelijke regeling¹ dient te zijn. Er is daarbij in het model voor gezorgd dat met het niet overnemen van de facultatieve bepalingen de systematiek van de subsidieregeling niet doorbroken wordt. Als ervoor gekozen wordt om andere bepalingen dan de facultatieve bepalingen niet over te nemen, deze in gewijzigde vorm over te nemen of deze aan te vullen, dan is het zaak er zelf scherp op zijn dat deze keuzes in lijn zijn met de Jeugdwet, de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) 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 deze overgenomen kan worden als ook de bepaling waar deze bij hoort overgenomen wordt. Afhankelijk van de gemaakte keuzes zullen dus ook bepaalde onderdelen van de toelichting wel of juist niet geschikt zijn voor overname. De toelichting bij facultatieve bepalingen is eveneens als facultatief aangemerkt (lees: *cursief* gemaakt).

Uitgangspunt modelsubsidieregeling

Een naar voorbeeld van dit model vastgestelde subsidieregeling is slechts één onderdeel van een groter geheel (een beleids- en uitvoeringscyclus, met politieke, bestuurlijke, financiële, juridische en – uiteraard – inhoudelijke aspecten) en creëert in de eerste plaats enkel een aanspraak voor de geselecteerde gecertificeerde instelling op vergoeding overeenkomstig een formule (stap 1: de *verlening* (voordat met de werkzaamheden begonnen wordt), voor de looptijd van de subsidie). Er wordt geen minimum- of maximumbudget aan gekoppeld, mede omdat de gemeente uiteindelijk al de door de rechter, officier van justitie en directeur van een justitiële jeugdinrichting opgelegde maatregelen zal moeten financieren en werken met budgetten enkel schijnzekerheid en bureaucratie creëert. Vervolgens regelt deze regeling de daadwerkelijke toekenning (en afrekening) overeenkomstig de formule van artikel 5 (stap 2: de *vaststelling* (op basis van de daadwerkelijk verrichte werkzaamheden), gedurende de looptijd, per kalenderjaar).

Ten overvloede wellicht wordt nog opgemerkt dat dit model enkel ziet op de financiering van de uitvoering van gesubsidieerde activiteiten door gecertificeerde instellingen die op basis van de op dit model gebaseerde regelingen gesubsidieerd worden. Daarmee is nadrukkelijk niet gezegd dat andere financieringsstromen uitgesloten zijn, enkel dat zij niet onder de reikwijdte van deze regeling vallen. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de uitvoering van een maatregel door de rechter wordt opgedragen aan een gecertificeerde instelling die niet op grond van deze regeling gesubsidieerd wordt. In dat geval kan financiering bijvoorbeeld plaatsvinden op basis van declaraties.

Regionale afstemming of (formeel) samenwerking

In beginsel stellen burgemeester en wethouders gemeentelijke subsidieregelingen vast, met de eigen, gemeentelijke Algemene subsidieverordening (hierna: ASV) en de Awb als kader. Het is dan ook aan burgemeester en wethouders om ter uitvoering daarvan de benodigde besluiten te nemen en – zo daar voor gekozen wordt – de door de aanvragers en/of subsidieontvangers te gebruiken formulieren vast te stellen. Hieruit volgt dat een gecertificeerde instelling die landelijk of regionaal actief is, in beginsel bij iedere gemeente afzonderlijk een aanvraag in zal moeten dienen, waarna burgemeester en wethouders van al die gemeenten onafhankelijk van elkaar de aanvragen zullen beoordelen en de

¹ Uit het oogpunt van leesbaarheid wordt – tenzij het van betekenis is voor de te maken keuzes – in het vervolg telkens enkel gerefereerd aan de (individuele) gemeente.

aanvragers zullen rangschikken. Zelfs als alle gemeenten (in een bepaalde regio) wel een gelijklopende subsidieregeling vastgesteld hebben, kan – en ten aanzien van bepaalde aspecten zal – dit in de praktijk tot een onwenselijke situatie leiden. Niettegenstaande de hoge waardering van de autonome beslissingsbevoegdheid van individuele gemeenten, geldt dat als regionaal (grote) verschillen ontstaan – sowieso of in relatie tot de huidige situatie – de zorgcontinuïteit in gevaar kan komen. Bijvoorbeeld doordat een of meerdere gecertificeerde instellingen – sowieso of in relatie tot de huidige situatie – voor een te beperkt aandeel uit te voeren subsidiabele activiteiten in aanmerking komen om overeind te blijven (en er niet op voorhand alternatieven achter de hand zijn). Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn als in een bepaalde regio de verschillende gemeenten – op basis van dezelfde of andere criteria, of op basis van een verschillende waardering – (te veel) verschillende gecertificeerde instellingen selecteren. Een ander in het oog springend praktisch bezwaar zijn de hoge administratieve en uitvoeringslasten die hiermee gepaard gaan. Een landelijk actieve gecertificeerde instelling kan zich in het ergste geval genoodzaakt zien om 380 afzonderlijke – doch (grotendeels) gelijklopende – aanvragen in te dienen en met 380 gemeenten een subsidieontvangersrelatie te onderhouden.

Er zijn verschillende manieren om hieraan tegemoet te komen, waaronder:

- 1) Informele afstemming, al dan niet in combinatie met het door alle gemeenten in een regio vaststellen ('ieder voor zover bevoegd') van een gezamenlijke subsidieregeling en gezamenlijke formuleren en het instellen van een gezamenlijke gemeentelijke adviescommissie (artikel 84 van de Gemeentewet).
- 2) Formele samenwerking via een centrumgemeenteconstructie, waarbij de bevoegdheden ten aanzien van de uitvoering van de subsidieregelingen van de participerende gemeenten worden gemandateerd aan de centrumgemeente, al dan niet in combinatie met het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst.²

Ook een combinatie met elementen van beide is heel goed denkbaar.

Let op! Als een gemeenschappelijke regeling op basis van dit model een subsidieregeling vaststelt, dan zal 'burgemeester en wethouders' telkens vervangen moeten worden door 'dagelijks bestuur'. Ook zullen er dan verschillende grammaticale aanpassingen doorgevoerd moeten worden (als in: 'burgemeester en wethouders kunnen' wordt 'het dagelijks bestuur kan').

De uitvoeringsovereenkomst

Het werken met een uitvoeringsovereenkomst maakt welbewust geen onderdeel uit van de modelsubsidiereregeling, omdat er dan veelal alsnog sprake zal zijn van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht en er juist voor is gekozen om subsidieinstrument uit te werken om te voorkomen dat aanbestedingstrajecten doorlopen moeten worden.

Gemeenten kunnen ervoor kiezen te werken met een uitvoeringsovereenkomst ter uitvoering van de verleningsbeschikking (artikel 4:36, eerste lid, van de Awb). Op deze manier kan bepaald worden dat de subsidieontvanger verplicht is de gesubsidieerde activiteiten uit te voeren (artikel 4:36, tweede lid, van de Awb). Hiermee kan – anders dan bij subsidieverplichtingen, waarbij de prikkel tot nakoming gelegen is in de omstandigheid dat het in geval van niet-nakoming slechts mogelijk is de subsidie lager of op nihil vast te stellen – nakoming daadwerkelijk worden afgedwongen bij de civiele rechter. Als zodanig biedt het werken met uitvoeringsovereenkomsten de subsidieverstrekker een zekere garantie dat activiteiten waarvan belangrijk is dat zij plaatsvinden, ook daadwerkelijk in rechte kunnen worden afgedwongen. Het meewerken aan de totstandkoming van een uitvoeringsovereenkomst kan in de verleningsbeschikking als ontbindende voorwaarde voor subsidieverstrekking worden opgelegd.³

² Zie verder de VNG handreiking [Intergemeentelijke samenwerking toegepast: Handreiking voor toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen](#), juni 2015.

³ Een artikel kan dan luiden als volgt:

Artikel x. Verlening onder opschortende voorwaarde

Als een dergelijke overeenkomst niet tot stand komt, heeft dit tot gevolg dat de aanspraak op subsidie vervalt.

De uitvoeringsovereenkomst kan, als gezegd, op grond van artikel 4:36, tweede lid, van de Awb de verplichting bevatten dat de in de verleningsbeschikking als zodanig aangemerkte subsidiabele activiteiten, waarvoor een geoordeelde subsidie wordt verleend onder de opschortende voorwaarde van totstandkoming van een uitvoeringsovereenkomst, worden uitgevoerd. Gaat het hierbij (mede) om kernactiviteiten, in dit geval bijvoorbeeld het uitvoeren van de subsidiabele activiteiten van artikel 2, tweede lid, dan is echter sprake van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht.

Ook als enkel de daadwerkelijke uitvoering van het exitplan afdwingbaar gemaakt zou worden met het sluiten van een uitvoeringsovereenkomst, dan is niet op voorhand met zekerheid te zeggen dat er geen sprake is van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht. Er kan beargumenteerd worden dat het hier, anders dan bij het uitvoeren van de subsidiabele activiteiten van artikel 2, tweede lid, om een ondergeschikte activiteit gaat. Of deze argumentatie in rechte standhoudt valt echter niet met zekerheid te zeggen. Nu er juist voor gekozen is het subsidieinstrument uit te werken om te voorkomen dat aanbestedingstrajecten doorlopen moeten worden, is er vanaf gezien om het werken met een uitvoeringsovereenkomst onderdeel uit te laten maken van de modelsubsidieregeling.

De uitvoeringsovereenkomst kan overigens ook andere afspraken bevatten ter uitvoering van de verleningsbeschikking, niet zijnde verplichtingen de gesubsidieerde activiteit uit te voeren. Deze afspraken zullen doorgaans echter ook als verplichtingen in de zin van de artikelen 4:37 tot en met 4:39 van de Awb aan de subsidieontvanger worden opgelegd, hetgeen in beginsel de aangewezen weg is. Slechts als het noodzakelijk is dat naleving van deze verplichtingen daadwerkelijk afgedwongen moet kunnen worden en een verlaging of nihilstelling van de subsidie in dit verband niet zou volstaan, is een uitvoeringsovereenkomst hiervoor aangewezen. Het sluiten van een dergelijke uitvoeringsovereenkomst leidt in ieder geval niet tot aanbestedingsplichtigheid.

Opschrift en aanhef regeling

Naast de grondslag voor het vaststellen van subsidieregelingen kent een op de Model Algemene subsidieverordening 2013 (hierna: model-ASV) gebaseerde ASV verschillende grondslagen om de ASV aan te vullen of hiervan af te wijken. Voor zover van die bevoegdheid gebruik gemaakt wordt, zullen de betreffende bepalingen vermeld dienen te worden in de aanhef. In deze modelsubsidieregeling is uitgegaan van de mogelijkheden en artikelnummering van de model-ASV, individuele gemeenten zullen dit af moeten stemmen op de eigen ASV.

Verder is de keuze voor welke variant van het opschrift gebruikt wordt afhankelijk van of en hoe er in de regio wordt samengewerkt. Daarvoor wordt verder verwezen naar de passages hierboven.

Artikel 1. Definities

Exitplan: Om gecertificeerde instellingen te bewegen tot het blijven leveren van zorg bij een (aanstaande) volledige of gedeeltelijke beëindiging van gesubsidieerde activiteiten (een 'exit') – hetzij vanwege het beëindigen van de subsidierelatie, hetzij doordat de gecertificeerde instelling gedurende de looptijd niet langer in staat is de gesubsidieerde activiteiten uit te voeren – en tot het treffen van maatregelen om de continuïteit van de zorg in die exitperiode te borgen, moeten de instellingen een exitplan opstellen. Doel hiervan is de zorgcontinuïteit zo goed mogelijk te waarborgen, ook als het tot een volledige of gedeeltelijke beëindiging van gesubsidieerde activiteiten komt. In het exitplan moet in de eerste plaats worden opgenomen op welke wijze de gesubsidieerde gecertificeerde instelling zich dan in zal spannen ten behoeve van het kunnen blijven uitvoeren van deze activiteiten totdat de

-
1. Een subsidie kan worden verleend onder de opschortende voorwaarde dat binnen [aantal (bijvoorbeeld twee)] weken na afgifte van de beschikking met betrekking tot de eventuele uitvoering van het exitplan een uitvoeringsovereenkomst als bedoeld in artikel 4:36, tweede lid, van de Awb tot stand is gekomen tussen burgemeester en wethouders en de subsidieontvanger.
 2. Als niet tijdig aan een opschortende voorwaarde is voldaan wordt subsidie verleend voor de eerstvolgende aanvraag in de rangschikking.

uitvoering kan worden overgedragen aan de – in het stadium van het opstellen van het exitplan uiteraard nog onbekende – gecertificeerde instelling die ná haar deze activiteiten zal uitvoeren. Daarnaast moet worden opgenomen op welke wijze wordt voorzien dat – als het daartoe komt – de werkzaamheden zullen worden overgedragen aan een gecertificeerde instelling die ná haar de gesubsidieerde activiteiten gaat uitvoeren,⁴ hoe zo mogelijk werknemers worden overgedragen, hoe medewerking wordt verleend aan de omzetting naar een nieuwe partij en hoe die aanvrager de zorgcontinuïteit zal gaan borgen tot het moment waarop de opvolger de gesubsidieerde activiteiten gaat uitvoeren.⁵ Hoe zij dat doen, daar zijn ze vrij in. Het uitvoeren van het exitplan kan in beginsel niet worden afgedwongen (zie daarover 'De uitvoeringsovereenkomst'). De motivatie voor de gecertificeerde instelling om hier desondanks werk van te maken, is gelegen in de omstandigheid dat de kwaliteit van het exitplan één van de beoordelingscriteria is aan de hand waarvan de verschillende aanvragen worden gerangschikt (artikel 7). De kwaliteit wordt uitgedrukt in de wijze waarop en de mate waarin in het exitplan rekenschap is gegeven van de met het plan beoogde doelen en de wijze waarop daarin is voorzien in een passende, concrete werkwijze om indien van toepassing die doelen te verwezenlijken. Hoe beter het exitplan in elkaar steekt, hoe hoger de score. Het tijdig in werking stellen van het exitplan is bovendien een aanvullende verplichting van de subsidieontvanger (artikel 16, eerste lid, aanhef en onder b).

Vaste onderaannemer: Het door een gesubsidieerde gecertificeerde instelling betrekken van onderaannemers is aanbestedingsplichtig als de gecertificeerde instelling wordt aangemerkt als een publiekrechtelijke instelling die een overheidsopdracht voor sociale en andere specifieke diensten boven de drempelwaarde van € 750.000 (exclusief btw) uitvoert. Aangezien gecertificeerde instellingen in beginsel – als publiekrechtelijke instellingen – als aanbestedende dienst in de zin van de Aanbestedingswet 2012 aangemerkt zullen worden,⁶ zal het betrekken van onderaannemers door een gesubsidieerde gecertificeerde instelling voor het uitvoeren van een overheidsopdracht aanbestedingsplichtig zijn als de geraamde waarde van de gegunde opdracht de genoemde drempelwaarde overstijgt.⁷

⁴ Dit kan afhankelijk van de situatie en wat hier verder voor geregeld is bij bijvoorbeeld de uitgangspunten, bedoeld in artikel 5, uiteindelijk gaan om een andere – eveneens al gesubsidieerde – gecertificeerde instelling of instellingen óf een overeenkomstig artikel 19 'nieuw' gesubsidieerde gecertificeerde instelling of instellingen. Het is uiteraard niet aan de overdragende gecertificeerde instelling om zelfstandig te bepalen aan welke 'nieuwe' gecertificeerde instelling de activiteiten worden overgedragen.

⁵ Wanneer zich een situatie voordoet van overgang van instelling, rust er op grond van artikel 2.13 van de Jeugdwet ook een belangrijke verplichting op burgemeester en wethouders. Zij dienen zich in te spannen voor continuïteit van de bestaande hulpverleningsrelaties en in het kader daarvan erop toe zien dat de 'nieuwe' gecertificeerde instelling in overleg treedt met de gecertificeerde instelling die vóór hem de kinderschermingsmaatregelen of jeugdreclassering uitvoerde, over de overname van personeel en over het zoveel mogelijk voortzetten van bestaande hulpverleningsrelaties tussen medewerkers van de gecertificeerde instelling en jeugdige of diens ouders. Duidelijke verschillen ten opzichte van het exitplan is dat het exitplan wordt opgesteld door de gecertificeerde instelling én dat het exitplan ziet op een abstracte situatie (wat als het zich voordoet; de specifieke 'nieuwe' gecertificeerde instelling of instellingen zijn dan immers nog niet bekend), terwijl de inspanningsplicht van burgemeester en wethouders ziet op de concrete situatie dat het zich heeft voorgedaan.

Daarnaast is via opname van het uitvoeren van het exitplan als subsidiabele activiteit (artikel 2) én als subsidieverplichting (artikel 16) enerzijds geregeld dat de daaraan verbonden kosten vergoed worden en anderzijds dat bij het niet tijdig uitvoering geven aan het exitplan de subsidie gekort kan worden.

⁶ Er wordt hier van uitgegaan dat telkens aan de daarvoor geldende cumulatieve vereisten wordt voldaan om te kwalificeren als publiekrechtelijke instelling in de zin van het aanbestedingsrecht: 1) de instelling heeft rechtspersoonlijkheid; 2) de instelling is opgericht voor het specifieke doel te voorzien in andere behoeften van algemeen belang dan die van industriële of commerciële aard; 3) de instelling is wegens de wijze van financiering, bestuur of controle in grote mate afhankelijk van de overheid. Het afhankelijkheidscriterium wordt ingevuld doordat de activiteiten in hoofdzaak gefinancierd worden door gemeenten, waarbij de betalingen strekken tot het financieren of ondersteunen van activiteiten zonder een daar tegenoverstaande, specifieke tegenprestatie.

⁷ Zie voor meer informatie over de aanbestedingsprocedure voor overheidsopdrachten voor sociale en andere specifieke diensten: <https://europadecentraal.nl/praktijkvraag/wat-is-de-aanbestedingsprocedure-voor-sociale-en-andere-specifieke-diensten/>. Op opdrachten onder deze drempel zijn de Europese aanbestedingsregels (geïmplementeerd in hoofdstuk 2 van de Aanbestedingswet 2012) overigens niet van toepassing. Aanbestedende diensten moeten bij hun keuze voor een aanbestedingsprocedure wel de voorwaarden voor transparantie, objectiviteit, non-discriminatie en proportionaliteit in acht nemen.

Artikel 2. Doelgroep en subsidiabele activiteiten én bijlage 1. Tarieven uitvoeren subsidiabele activiteiten

Gemeenten hebben keuzevrijheid met betrekking tot of, en zo ja welke, bovenwettelijke taken⁸ onder het bereik van de subsidieregeling worden gebracht (daarom zijn diverse 'producten' in bijlage 1 als facultatief aangemerkt).⁹ Gezien het belang van het exitplan is het derde lid – hoewel het een bovenwettelijke taak betreft – niet als optioneel aangemerkt.

Met de zinsnede 'jeugdigen ten aanzien van wie burgemeester en wethouders gehouden zijn voorzieningen op grond van de Jeugdwet te treffen' is al voorgesorteerd op de wijzigingen die naar verwachting plaats zullen vinden met betrekking tot het 'woonplaatsbeginsel'.

Voor wat betreft het bepalen van tarieven, en de met het oog daarop te voeren gesprekken, is het raadzaam om kennis te nemen van het rapport Kostprijsonderzoek Gecertificeerde Instellingen.¹⁰ Met betrekking tot LET-JB is het raadzaam om eveneens kennis te nemen van de Factsheet Landelijk Expertise Team Jeugdbescherming.¹¹

Artikel 3. Subsidievereisten

Om een bepaalde ondergrens te waarborgen, kunnen subsidievereisten worden vastgesteld (de *knock out*-criteria om sowieso in aanmerking te komen). Waaraan moet een gecertificeerde instelling minimaal voldoen om überhaupt in aanmerking te komen voor subsidie? In dit facultatieve artikel zijn enkele mogelijkheden uitgewerkt. Bepaald kan worden (expliciet) dat het in ieder geval is vereist dat de gecertificeerde instelling alle of in ieder geval nader bepaalde subsidiabele activiteiten daadwerkelijk kan uitvoeren. Verder, als voor bepaalde doelgroepen geen afzonderlijke gecertificeerde instellingen worden geselecteerd, hetgeen geen gegeven is in dit model, kan – als er wel verondersteld wordt dat er voor het behandelen van bepaalde doelgroepen specifieke expertise nodig is – vereist worden dat de gecertificeerde instelling over die expertise kan beschikken.

Daarnaast kunnen aanvullende vereisten worden opgenomen. Daarbij zij opgemerkt dat gecertificeerde instellingen op grond van de Jeugdwet voor certificering dienen te voldoen aan het normenkader uit de Regeling normenkader jeugdbescherming en jeugdreclassering. Deze hoeven dus niet meer als subsidievereiste opgenomen te worden. Het kan zelfs zijn dat de voorgestelde nadere vereisten niet nodig worden geacht, juist doordat met het bepalen dat enkel gesubsidieerde instellingen in aanmerking komen voor subsidie de lokaal beoogde ondergrens al is bepaald. Dan kan dit artikel uiteraard achterwege blijven.

Wellicht ten overvloede: het gaat hier dus niet om de 'criteria' aan de hand waarvan de verschillende aanvragen relatief aan elkaar beoordeeld en gerangschikt worden (zie daarvoor de artikelen 7 tot en met 10). Het gaat ook niet om het 'afdwingen' van bepaalde werkwijzen, etc. Daarvoor zijn de 'subsidieverplichtingen' waaraan subsidieontvangers zich bij de uitvoering te houden hebben, willen zij niet gekort worden op hun subsidie (kan tot nihil – er is dus geen sprake van 'afdwingbaarheid'; zie verder artikel 16).

Artikel 4. Looptijd subsidie

Als er in het bijzonder belang wordt gehecht aan de stabiliteit en continuïteit van de uitvoering van de subsidiabele activiteiten, dan ligt het voor de hand om te kiezen voor een looptijd van meer dan één jaar. Bij het vaststellen van de maximale subsidieduur (eerste verlening en eventuele verlenging) zal echter wel rekening gehouden moeten worden met de mogelijkheid van andere potentiële gegadigden om op termijn naar subsidiëring mee te kunnen dingen. Hoewel harde aanknopingspunten voor het

⁸ Gecertificeerde instellingen kunnen overeenkomstig artikel 3.2, tweede lid, van de Jeugdwet niet belast worden met de uitvoering van jeugdhulp.

⁹ Voor enkele van de producten is een omschrijving toegevoegd aan de (model)toelichting bij de modelsubsidiereregeling. Aan omschrijvingen van de andere producten wordt nog gewerkt. Deze volgen later.

¹⁰ <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdbescherming-en-jeugdreclassering/nieuws/kostprijsonderzoek-jeugdbescherming-en-reclassering-afgerond>.

¹¹ <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdbescherming-en-jeugdreclassering/publicaties/factsheet-landelijk-expertise-team-jeugdbescherming-update-januari-2018>.

bepalen van een redelijke looptijd ontbreken, zou men bijvoorbeeld kunnen aanknopen bij de termijnen die in de sfeer van concessieverleningen doorgaans redelijk geacht worden. Zo zal bijvoorbeeld een initiële subsidieverlening tot ten hoogste drie jaar, met de mogelijkheid tot een verlenging met één of twee jaar naar ten hoogste vier of vijf jaar, een redelijke balans slaan tussen beide doelstellingen. Bovendien worden dan de uitvoeringslasten die met een jaarlijkse verlening gepaard gaan voorkomen, terwijl er voldoende instrumenten overblijven om lopende de subsidieperiode in te grijpen als dat echt nodig is (bijvoorbeeld via de mogelijkheid om in bepaalde gevallen de subsidie in te trekken).

Als gekozen wordt voor een subsidieduur van één jaar zonder mogelijkheid tot verlenging (uiteeraard wel met de mogelijkheid tot nieuwe verlening), dan hoeft de (facultatieve) passage in de toelichting niet overgenomen te worden. Eventueel kan daarvoor in de plaats gesteld worden een toelichting met betrekking tot de keuze van de beperkte subsidieduur.

Artikel 5. Hoogte subsidie

Het is uiteindelijk niet de gemeente die in individuele gevallen bepaalt welke gecertificeerde instelling belast wordt met de uitvoering van een specifieke maatregel. Daarom is ervoor gekozen om niet te werken met een door de gemeente bepaald minimum- of maximumbudget, maar de toekenning (en afrekening) van de subsidie afhankelijk te stellen van de daadwerkelijk uitgevoerde activiteiten overeenkomstig de p*q-formule van dit artikel.¹²

Tweede lid: In afwijking van de modelbepaling is het mogelijk om in plaats van standaard jaarlijks te indexeren, de indexatie afhankelijk te stellen van een besluit van burgemeester en wethouders. Zij kunnen er dan dus ook vanaf zien.

Artikel 6. Kennisgeving prognose en uitgangspunt overleg BenW en de RvdK

Om een afweging te kunnen maken of ze een aanvraag om subsidie in willen dienen, moeten gecertificeerde instellingen een inschatting kunnen maken van welke capaciteit – en eventueel, welke bijzondere expertise – zij maximaal en minimaal moeten leveren voor de uitvoering van de te subsidiëren activiteiten als ze geselecteerd of gesubsidieerd worden. Daarom wordt vereist dat burgemeester en wethouders tijdig en adequaat een prognose van de gedurende de subsidieperiode uit te voeren subsidiabele activiteiten publiceren¹³ én de uitgangspunten die zij voor ogen hebben met betrekking tot de vaststelling welke gecertificeerde instelling zal worden belast met de uitvoering in een concreet geval.

De uitgangspunten en prognose moeten tijdig – in ieder geval voordat er aanvragen ingediend kunnen worden – gepubliceerd worden, via een adequaat medium, zoals het gemeenteblad of eventueel een ander medium dat geschikt is om potentiële gegadigden daarvan kennis te laten nemen.¹⁴

Voorgesteld wordt dat 1 mei als deadline aangehouden wordt voor publicatie van zowel de uitgangspunten en prognose als de subsidieregeling, zodat aanvragers drie maanden hebben om hun aanvraag in te dienen (1 augustus wordt aangehouden als deadline, zodat er voldoende tijd overblijft om de aanvragen te beoordelen; zie artikel 11). Mocht publicatie vóór 1 mei niet haalbaar zijn, dan kan er in de artikelen 6 en 11 gekozen worden om 1 juni als deadline aan te houden.¹⁵ Aanvragers hebben dan nog twee maanden de tijd om aanvragen in te dienen.

¹² In beginsel dient de verleningsbeschikking het bedrag van de subsidie te vermelden of anderszins het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, maar bij wettelijk voorschrift kan van dit uitgangspunt afgeweken worden. Artikel 4:31, tweede lid, van de Awb biedt die ruimte.

¹³ Als het voor de subsidieverlening en uitvoering van belang is om welke 'doelgroep' het gaat, zal dit ook in de prognose terug moeten komen. Zie verder bij de artikelen 7 tot en met 10.

¹⁴ Dit kan desgewenst op TenderNed. De VNG onderzoekt nog de mogelijkheden om hier een specifiek, landelijk platform voor te ontwikkelen. De subsidieregeling zelf moet uiteraard gepubliceerd worden overeenkomstig de daarvoor geldende regeling (simpel gezegd, net zoals die gelden voor de publicatie van bijvoorbeeld verordeningen).

¹⁵ Ook 1 juni zal voor menig gemeente lastig zijn. De VNG denkt graag mee over hoe in concrete gevallen de werkzaamheden van gecertificeerde instellingen gedurende de interim-periode of het overgangsjaar gefinancierd kunnen worden.

Let op! Als na subsidieverlening meerdere gecertificeerde instellingen dezelfde doelgroep zullen gaan bedienen, terwijl dat daarvoor enkel één gecertificeerde instelling was, dan spelen niet alleen verdelingsvraagstukken, maar is het ook zaak om oog te hebben voor de met afbouw samenhangende frictiekosten. Het kan nodig – of wenselijk – zijn dat hierover afzonderlijke afspraken worden gemaakt. In ieder geval zal de mogelijkheid – of zelfs zekerheid – tijdig gecommuniceerd moeten worden aan de betreffende gecertificeerde instelling.

De prognose

Aangezien de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK) en de gecertificeerde instellingen in de regel beter zicht hebben op de (verwachte) in- en uitstroom kunnen burgemeester en wethouders, om de nauwkeurigheid van de door hen op te stellen prognose te bevorderen, met de RvdK en de gecertificeerde instellingen in overleg treden over de te verwachten ontwikkelingen.

De uitgangspunten

De inhoudelijke en/of rekenkundige uitgangspunten die burgemeester en wethouders voor ogen hebben met betrekking tot de vaststelling welke gecertificeerde instelling wordt belast met de uitvoering van een subsidiabele activiteit – deels vastgelegd in het protocol, bedoeld in artikel 3.1, zesde lid, van de Jeugdwet, dat gesloten wordt met de RvdK – nemen een belangrijke rol in bij de uitvoering van een op dit model gebaseerde subsidieregeling. Als er meer dan één gecertificeerde instelling gesubsidieerd wordt zullen er bovendien veelal meer dan nu concrete en meer gedetailleerde uitgangspunten nodig zijn.¹⁶ Deze uitgangspunten worden vastgesteld vóórdat bekend is welke gecertificeerde instellingen zijn geselecteerd. Potentieel gegadigde gecertificeerde instellingen moeten immers in staat zijn van de prognoses en uitgangspunten kennis te nemen en hun aanvraag daarop af te stemmen. Daarom kunnen specifieke gecertificeerde instellingen ook niet bij naam genoemd worden. Het gaat hier daarom ook nadrukkelijk niet om het samenwerkingsprotocol dat vaak wel of ook (later) met de geselecteerde gecertificeerde instellingen wordt gesloten.

Let op! Gezien het belang van de uitgangspunten (de verdeelsleutel(s)) voor de omvang van de verleende subsidie, kunnen deze niet zonder meer aangepast worden lopende de subsidieperiode. Ook het protocol dient dus – blijvend – weerslag te geven van de aangegeven uitgangspunten. Hoe de uitgangspunten geformuleerd worden hangt af van de wensen binnen de gemeente en het overleg met in ieder geval de RvdK (waar het betreft het protocol). In bepaalde gevallen – al dan niet enkel ten aanzien van bepaalde aspecten – kan het ook wenselijk zijn om regionaal afstemming te zoeken.

Er kan voor gekozen worden toewijzingscriteria met een kwalitatief karakter te hanteren. Als het bijvoorbeeld de wens is om maatregelen voor jeugdigen die tot een specifieke doelgroep behoren enkel uit te laten voeren door gecertificeerde instellingen die daarvoor over bijzondere expertise beschikken, of die zich in hoofdzaak op dergelijke jongeren richten, dan kan dat als uitgangspunt worden genomen, zonder daarbij overigens op voorhand te bepalen welke gecertificeerde instelling dat is (zelfs als dat in sommige gevallen op voorhand duidelijk lijkt).

In plaats van kwalitatieve uitgangspunten kan net zo goed (of zelfs óók, als voor een bepaalde groep meerdere gecertificeerde instellingen worden geselecteerd) een simpele a-b-c-a-b-c-formule gehanteerd worden, waarbij – uitgaande van kinderschermingsmaatregelen – in beginsel beurtelings een van de gesubsidieerde gecertificeerde instellingen in het verzoekschrift wordt opgenomen.¹⁷ Een andere mogelijkheid is van tevoren bepalen dat de aanvrager die bovenaan eindigt in de rangschikking een nader bepaald aantal keer vaker wordt opgenomen in een verzoekschrift dan de – eveneens gesubsidieerde – gecertificeerde instelling die op de tweede, derde, etc. plaats eindigt in de rangschikking (1-1-2-1-1-2 of 1-1-2-1-1-2-3).

¹⁶ Zie voor het afsprakenkader rond jeugdbescherming en jeugdreclassering verder ook de handreiking voor samenwerking van het rapport *Jeugdhulp onder dwang. Terughoudend waar het kan, doorpakken waar nodig*.

¹⁷ Enige door de praktijk ingegeven variatie in de volgorde hoeft verder niets af te doen aan het uitgangspunt (a-b-c-a-b-c is gelijk aan a-c-b-a-b-c is gelijk aan a-b-b-c-a-c).

Als het op voorhand duidelijk is dat de wens bestaat om de uitvoering ten behoeve van een bepaalde doelgroep of van één of meerdere specifieke taken – in tegenstelling tot andere taken – te beleggen bij (steeds) enkel één gecertificeerde instelling, dan kan dat via de subsidieverlening zelf geregeld worden. In dat geval kan er ten behoeve van de selectie van een gecertificeerde instelling hiervoor apart gerangschikt worden, waarbij enkel subsidie verleend wordt aan de gecertificeerde instelling die bovenaan eindigt. Zie hiervoor de artikelen 8 tot en met 10.

Het kan zijn dat de partijen die op basis van de rangschikking zijn geselecteerd het werk niet overeenkomstig de uitgangspunten van de uitgewerkte 'verdeelsleutel(s)' kunnen uitvoeren. Een partij kan hiervoor te weinig (specifieke) capaciteit hebben. Ook kan het zijn dat alle geselecteerde partijen bij elkaar niet de capaciteit kunnen leveren om de totale omvang van de werkzaamheden uit te voeren. Meteen vanaf het begin, of lopende de subsidieperiode (omdat de subsidie van een partij wordt ingetrokken of een partij om wat voor reden dan ook de werkzaamheden staakt). Dit moet op voorhand afgedekt worden. Deels in de regeling en deels in de uitgangspunten. Met de 'verdeelsleutel(s)' kan bijvoorbeeld geregeld worden dat *als* de toedeling overeenkomstig de uitgangspunten niet mogelijk is omdat een partij te weinig capaciteit heeft, het deel dat deze partij niet aankan *dan* evenredig (of op andere wijze) verdeeld wordt over de overige geselecteerde partijen. In de subsidieregeling kan ook geregeld worden dat de aanvraag kan worden geweigerd als niet aannemelijk is dat een partij *alle* – uitgaande van de prognose en de uitgangspunten – werkzaamheden uit zal kunnen voeren.

Verder kan in de regeling geregeld worden – bijvoorbeeld als een gemeente drie gecertificeerde instellingen wenst te selecteren voor het uitvoeren van bepaalde activiteiten – dat als er maar één of twee partijen een subsidie verleend kunnen krijgen, er dan opnieuw een uitvraag gedaan kan worden (buiten de reguliere procedure om voor wat betreft de data, etc., maar verder wél overeenkomstig de regeling). Ook kan in de regeling geregeld worden dat als de drie geselecteerde partijen gezamenlijk niet voldoende capaciteit kunnen leveren, er in afwijking van de regeling dan een of meerdere extra partijen gesubsidieerd kunnen worden. Van deze mogelijkheid moet ook weer rekenschap gegeven worden in de verdeelsleutel(s).

Artikel 7. Rangschikking aanvragers t.b.v. [generale] uitvoering JB/JR [en [...]]

Om de verschillende aanvragen te kunnen rangschikken worden bepaalde criteria gehanteerd die opgenomen worden in de subsidieregeling. Doel hierbij is om te komen tot een beperkt aantal criteria die onderscheidend werken. Er zal tenslotte een rangschikking gemaakt moeten worden. Het gaat bij de criteria dus niet om het waarborgen van een bepaalde ondergrens. Daarvoor zijn de 'subsidievereisten' (de *knock out*-criteria om sowieso in aanmerking te komen; zie artikel 3). Het gaat ook niet om het 'afdwingen' van bepaalde werkwijzen, etc. Daarvoor zijn de 'subsidieverplichtingen' (waaraan subsidieontvangers zich bij de uitvoering te houden hebben, willen zij niet gekort worden op hun subsidie (kan in theorie tot nihil); zie artikel 16).

Opschrift artikel: Het opschrift zal nader ingevuld of uitgewerkt dienen te worden aan de hand van de keuzes die gemaakt worden ten aanzien van de invulling van het artikel zelf. Datzelfde geldt ten aanzien van het opschrift van de artikelen 8 tot en met 10 (zo die bepalingen worden overgenomen).

Eerste lid: Het eerste lid kent twee varianten, waarbinnen ook weer keuzes gemaakt dienen te worden. De *eerste variant* is geschikt voor gemeenten die de uitvoering van alle subsidiabele activiteiten willen beleggen bij één of meerdere gecertificeerde instellingen. Overname van artikel 7 volstaat dan. De *eerste variant* is ook geschikt voor gemeenten die enerzijds de uitvoering van bepaalde – maar niet alle – subsidiabele activiteiten willen beleggen bij meerdere gecertificeerde instellingen en anderzijds één gecertificeerde instelling willen subsidiëren voor de uitvoering van andere subsidiabele activiteiten (bijvoorbeeld crisisinterventie). Dan moet naast artikel 7 ook artikel 10 overgenomen worden.

De *tweede variant* is geschikt voor gemeenten die de uitvoering van de bulk van alle subsidiabele activiteiten willen beleggen bij één gecertificeerde instelling en voor de uitvoering ten behoeve van jeugdigen met een licht verstandelijke beperking en/of nader aan te duiden bijzondere doelgroepen,¹⁸ bijvoorbeeld jeugdigen zonder vaste woon- of verblijfplaats, telkens één gecertificeerde instelling willen subsidiëren die over specifieke competenties daarvoor beschikt. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat het een andere gecertificeerde instelling is. Een gecertificeerde instelling kan immers zowel het beste scoren bij de overeenkomstig artikel 7 aangebrachte rangschikking als bij de overeenkomstig artikel 8 of 9 aangebrachte rangschikking. Als ze maar over personeel kunnen beschikken met de benodigde specifieke competenties. Bij deze variant moet naast artikel 7 ook artikel 8 en/of 9 opgenomen worden.

De *tweede variant* is óók geschikt voor gemeenten die:

- de uitvoering van de bulk van bepaalde – maar niet alle – subsidiabele activiteiten willen beleggen bij meerdere gecertificeerde instellingen;
- voor de uitvoering van diezelfde activiteiten ten behoeve van jeugdigen met een licht verstandelijke beperking en/of nader aan te duiden bijzondere doelgroepen telkens één gecertificeerde instelling willen subsidiëren die over specifieke competenties daarvoor beschikt, en
- één gecertificeerde instelling willen subsidiëren voor de uitvoering van andere subsidiabele activiteiten (bijvoorbeeld crisisinterventie).

Let op! Telkens waar in de modelsubsidieregeling wordt gerefereerd aan de doelgroep 'jeugdigen met een licht verstandelijke beperking' gaat het om een voorbeeld van een mogelijk af te bakenen doelgroep. In het model wordt daarnaast ook gerefereerd aan 'nader aan te duiden bijzondere doelgroepen', waarvoor nadere invulling door de gemeente nodig is. Als ervoor wordt gekozen om ten aanzien van bepaalde doelgroepen specifiek iets te regelen, is het zaak om in overleg met de betrokken partijen te zorgen voor een juiste afbakening van de beoogde doelgroepen. Als het bijvoorbeeld wenselijk is een speciale voorziening te treffen voor jeugdigen die zwerven, kan deze doelgroep aangeduid worden als 'jeugdigen zonder vaste woon- of verblijfplaats'.

Ter illustratie, in bepaalde gemeenten voert het Leger des Heils ook maatregelen uit ten aanzien van (alle of sommige van) de volgende doelgroepen:

- gezinnen met een Roma-achtergrond;
- gezinnen met een Christelijke achtergrond;
- minderjarigen die vermoedelijk slachtoffer zijn van mensenhandel;
- multi-complexe gezinssystemen;
- gezinnen waarin verslavingsproblematiek speelt.
- gezinnen en jeugdigen die behoren tot één van de protestants christelijke kerkgenootschappen.
- gezinnen die willen leven vanuit het (vaak orthodox en bevindelijk) christelijk geloof; die volgen in meerderheid onderwijs aan gereformeerde, reformatische of protestants-christelijke scholen.
- gezinnen die lid zijn van evangelische kerken.
- gezinnen en jeugdigen die veelvuldig van woonplaats wisselen / zwerven, waardoor lokaal en gebiedsgericht werken niet past.
- verspreid wonende gezinnen.

Dan moet naast artikel 7 als gezegd ook artikel 8 en/of 9 en 10 opgenomen worden.

Tweede lid: Het is zaak de criteria zorgvuldig te kiezen in die zin dat op basis daarvan ook daadwerkelijk de beste gecertificeerde instellingen hoog scoren én dat de criteria op zichzelf voldoende selectief zijn. Aan criteria waaraan meer waarde wordt gehecht kan een hoger maximum aantal punten worden toegekend. De in de regeling opgenomen criteria zijn nadrukkelijk niet uitputtend bedoeld. Deze kunnen aangevuld worden. Zo kunnen als criteria bijvoorbeeld ook opgenomen worden de mate waarin en de wijze waarop de personele continuïteit en/of de

¹⁸ Zie hieronder bijvoorbeeld de ter illustratie opgenomen doelgroepen ten aanzien waarvan het Leger des Heils in bepaalde gemeenten maatregelen uitvoert.

betrokkenheid van cliënten bij de evaluatie van de werkzaamheid van de processen van de instelling worden geborgd. Andere denkbare criteria zijn bijvoorbeeld de mate waarin en de wijze waarop wordt geborgd dat bij de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering wordt aangesloten bij de belevingswereld van de jeugdige en diens gezin en netwerk, of de mate waarin en de wijze waarop geborgd wordt dat bij de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering redelijkerwijs rekening wordt gehouden met de behoeften, persoonskenmerken, godsdienstige gezindheid, levensovertuiging en culturele achtergrond van de jeugdige en zijn ouders.

Let op! Het lijkt bijzonder zinvol om in een vroegtijdig stadium na te denken over hoe en door wie de beoordeling zal worden uitgevoerd. Het wordt verder ten zeerste aangeraden om een meer concreet beoordelingskader op basis van de gekozen criteria op te stellen en dit te publiceren (als beleidsregel) en aandacht te besteden aan de verslaglegging van vergaderingen waarin de beoordeling wordt uitgevoerd. Het is overigens mogelijk middels de subsidieregeling een gemeentelijke adviescommissie in te stellen die advies uitbrengt over de rangschikking in die betreffende gemeente.¹⁹ Om de uitkomsten van de rangschikking per individuele gemeente niet noemenswaardig af te laten wijken van die van de andere gemeenten in de regio kan, zo dat wenselijk gevonden wordt, ook in een regio gewerkt worden met één adviescommissie. Achter deze wens kan bijvoorbeeld schuilgaan dat een gecertificeerde instelling alleen kan functioneren als deze door meerdere gemeenten subsidie wordt verstrekt. In die zin dat als dat niet zo is, mogelijk ook de uitvoering in de gemeente waar deze wel subsidie verstrekt heeft gekregen onder druk komt te staan.

Het door burgemeester en wethouders neerleggen van duidelijke, voldoende onderscheidende criteria in een beleidsregel of het instellen van een adviescommissie die belast is met het adviseren over de door burgemeester en wethouders te nemen besluiten tot subsidieverlening kunnen het eenvoudiger maken om tegemoet te komen aan artikel 3:46 van de Awb, waarin is bepaald dat besluiten dienen te berusten op een deugdelijke motivering. Artikel 4:82 van de Awb bepaalt immers dat bij wijze van motivering kan worden volstaan met een verwijzing naar een vaste gedragslijn, als die is neergelegd in een beleidsregel. Voor zover een adviescommissie belast is met het adviseren over de door burgemeester en wethouders te nemen besluiten tot subsidieverlening, bepaalt artikel 3:49 van de Awb dat bij wijze van motivering kan worden volstaan met een verwijzing naar het in dat verband uitgebrachte advies, als dat advies althans zelf de motivering bevat en daarvan kennis is of wordt gegeven. Meer concreet betekent dit, als sprake is van een vergelijkende toets tussen subsidieaanvragen, “dat de adviescommissie bij het beoordelen van de verschillende aanvragen niet alleen moet uitgaan van en vasthouden aan het vooraf in het kader van deze tenderprocedure aangekondigde toetsingskader en de daarvan deel uitmakende criteria, maar ook dat in het advies – naast het bieden van inzicht in de totstandkoming van de rangschikking van de aanvragen – een passende verantwoording ligt besloten op het punt van het bieden van inzicht in de, aan dat kader en die criteria gerelateerde, overwegingen die hebben geleid tot het betreffende oordeel naar aanleiding van de betrokken aanvraag.”²⁰ Als burgemeester en wethouders besluiten af te wijken van het advies, moet het besluit overigens ingevolge artikel 3:50 van de Awb wel op een zelfstandige, draagkrachtige motivering rusten.

Artikel 8 en 9. Rangschikking aanvragers t.b.v. uitvoering JB/JR t.b.v. jeugdigen met LVB / nader aan te duiden bijzondere doelgroepen

¹⁹ Het betreft dan een commissie als bedoeld in artikel 84 van de Gemeentewet. Een artikel zou kunnen luiden als volgt:

Artikel x. Adviescommissie

1. Er is een adviescommissie die tot taak heeft burgemeester en wethouders op verzoek te adviseren over de rangschikking van aanvragen tot subsidieverlening.
2. De commissie bestaat uit een voorzitter en ten minste twee en ten hoogste vier leden. De voorzitter en de leden zijn deskundig op het terrein waarop de adviescommissie een taak heeft.
3. De voorzitter en de leden worden voor een periode van drie jaar benoemd door burgemeester en wethouders.
4. De voorzitters en de leden nemen niet deel aan de voorbereiding en vaststelling van een advies, als zij een persoonlijk belang hebben bij de beschikking op de aanvraag.

²⁰ CBB 14 juni 2017, ECLI:NL:CBB:2017:240, r.o. 2.3.1.

Deze artikelen kunnen worden overgenomen als het wenselijk wordt geacht dat bepaalde subsidiabele activiteiten, voor zover uitgevoerd ten behoeve van (bijvoorbeeld) jeugdigen met een licht verstandelijke beperking en/of nader aan te duiden bijzondere doelgroepen, bijvoorbeeld jeugdigen zonder vaste woon- of verblijfplaats, worden uitgevoerd door een gecertificeerde instelling die de beschikking heeft over professionals met specifieke competenties ten aanzien van de behandeling van deze jeugdigen. Er kan, als gezegd, ook voor gekozen worden om één van de beide artikelen over te nemen of juist een andere 'doelgroep' te benoemen.

Zoals al opgemerkt bij artikel 7 hoeft een aparte rangschikking als deze niet te betekenen dat er ook noodzakelijkerwijs een andere gecertificeerde instelling het hoogste scoort. Één en dezelfde gecertificeerde instelling kan immers zowel over gekwalificeerde, meer generalistische professionals beschikken als over professionals met specifieke competenties ten aanzien van de behandeling van bepaalde jeugdigen. Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat hiermee niet gezegd is dat nieuwe gecertificeerde instellingen niet kwalificeren: als zij bij hun subsidieaanvraag voldoende kunnen aantonen dat zij over de benodigde capaciteit en deskundigheid kunnen beschikken, komt dit in de score tot uitdrukking. Zie verder artikel 7.

Artikel 10. Rangschikking aanvragers t.b.v. uitvoering [... (bijvoorbeeld crisisinterventie)]

Als er één of meerdere (bovenwettelijke) taken enkel bij één van de op grond van artikel 7 geselecteerde gecertificeerde instellingen worden belegd – en de uitvoering van deze taken wordt eveneens gefinancierd middels een op grond van deze subsidieregeling verstrekte subsidie²¹ – dan zal ook artikel 10 overgenomen moeten worden. De specifieke criteria zullen zorgvuldig gekozen moeten worden, zodat op basis daarvan ook daadwerkelijk die gecertificeerde instelling hoog scoort die het best in staat geacht wordt die specifieke taken uit te voeren én dat de criteria op zichzelf voldoende selectief zijn.

Artikel 11. Indieningstermijn aanvraag

Zie wat hierover is opgemerkt bij artikel 6.

Artikel 12. Indieningsvereisten

Om de aanvragen te kunnen rangschikken aan de hand van de gekozen criteria hebben burgemeester en wethouders inzicht nodig in de werkwijze, financiën en capaciteit van de aanvrager. De gevraagde gegevens en bescheiden die bij de aanvraag overgelegd moeten worden, sluiten daarom aan bij de rangschikkingscriteria (of, voor zover deze nog ingevuld moeten worden: de invulling zou in het teken daarvan moeten staan, onnodige administratieve lasten moeten voorkomen worden). Zo is het overleggen van het exitplan nodig om te kunnen beoordelen in hoeverre daarin rekenschap is gegeven van de met dat plan beoogde doelen en is voorzien in een effectieve werkwijze om, indien nodig, deze doelen te verwezenlijken. Ook kan aan de hand van het meerjarenplan met concrete doelstellingen beoordeeld worden in hoeverre de structurele professionalisering van medewerkers is geborgd.

Eerste lid, onder b: Bij de uitwerking hiervan kan gedacht worden aan:

- 1°. de doelstellingen zoals geformuleerd in de Jeugdwet;
- 2°. het belang van de dienstverlening voor jeugdigen en hun gezinnen en op welke wijze een optimale match tussen professional en de jeugdige en het gezin wordt gerealiseerd;
- 3°. de rol van professionals;
- 4°. de gehanteerde methoden en werkwijzen;
- 5°. de wijze waarop verantwoorde hulp en de resultaten worden gerealiseerd;
- 6°. de bijdrage van de organisatie aan ketensamenwerking;
- 7°. het opleidings-, competentie-, werving-, selectie- en innovatiebeleid;

²¹ Als uitvoering door andere partijen dan gecertificeerde instellingen tot de mogelijkheden zou moeten behoren en/of subsidiëring niet noodzakelijk het aangewezen financieringsinstrument is voor deze taken, dan kan de financiering ook langs andere weg vormgegeven worden (bijvoorbeeld via een inkoopconstructie).

- 8°. de gehanteerde competentieprofielen;
- 9°. werkstroombeheer.

Het betreft hier uitdrukkelijk geen uitputtende opsomming. Verder is hier bewust aangesloten bij diverse documenten die naar verwachting al opgesteld zullen zijn of moeten worden voor het proces van (her)certificering (dat wil zeggen, dat de genoemde documenten daarvoor nodig zijn overeenkomstig het normenkader dat door de Minister van Justitie en Veiligheid is vastgesteld in de Regeling normenkader jeugdbescherming en jeugdreclassering). Door waar mogelijk te voorkomen dat (net iets andere) documenten opgesteld moeten worden, worden de administratieve lasten zo laag mogelijk gehouden.

Eerste lid, onder c: Bij de uitwerking hiervan kan in de eerste plaats gedacht worden aan hetgeen normaal gesproken op grond van de ASV geldt. Het is zaak om ook voldoende informatie te verzamelen om – zo daar aanleiding toe is – onderbouwd de aanvraag te kunnen weigeren als er in dit stadium reeds gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat in verband met de slechte financiële situatie bepaalde gesubsidieerde activiteiten niet of op den duur niet meer of niet meer volledig uitgevoerd zullen worden. Weigering is dan immers mogelijk op grond van artikel 4:35, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb.

Eerste lid, onder g: Bij de uitwerking hiervan kan gedacht worden aan een calamiteitenhandboek, kwaliteitskaders, werkinstructie ten behoeve van drugs- en alcoholbeleid, voorkomen van seksueel misbruik en/of de naleving van nader bepaalde wet- en regelgeving (bijvoorbeeld de Algemene Verordening Gegevensbescherming), etc. Wederom betreft het uitdrukkelijk geen uitputtende opsomming. Zie in dit verband ook artikel 16, zesde lid, aanhef en onder d.

Artikel 14. Bevoorschotting

Omdat de onvoorwaardelijke aanspraak op betaling van het vastgestelde subsidiebedrag niet ontstaat met het besluit tot subsidieverlening als bedoeld in artikel 13, maar pas bij de subsidievaststelling als bedoeld in artikel 18, bevordert bevoorschotting dat gecertificeerde instellingen over voldoende werkkapitaal beschikken om de gesubsidieerde activiteiten uit te kunnen voeren. De bevoorschotting wordt gebruikelijk bepaald aan de hand van het geraamde productievolume in een jaar volgens de prognose van burgemeester en wethouders als bedoeld in artikel 6, de uitkomst van de rangschikking, en de p*q-formule zoals neergelegd in artikel 5, waarbij verspreid over de maanden van dat jaar steeds een bepaald deel (bijvoorbeeld maandelijks 1/12) van het totale geraamde bedrag als voorschot wordt betaald. Als sprake is van aanpassingen in het geraamde productievolume, kan de bevoorschotting op grond van het derde lid tussentijds worden bijgesteld.

Als het wenselijk is uniformering in de aanvragen om bevoorschotting te scheppen, kan in het eerste en derde lid voorgeschreven worden dat de aanvragen middels een door burgemeester en wethouders ter beschikking gesteld formulier ingediend worden. Dat formulier kan bepaalde gegevens verlangen die nodig zijn om de bevoorschottingsaanvraag zinvol te kunnen beoordelen.

Artikel 15. Aanvullende weigeringsgronden

Eerste lid: Het kan zijn dat een aanvrager die hoog genoeg eindigt in de rangschikking om in principe voor subsidie in aanmerking te komen toch niet hoog genoeg scoort om deze de uitvoering van de subsidiabele activiteiten toe te willen vertrouwen. In bepaalde gevallen zal dan geweigerd kunnen worden overeenkomstig een van de gronden van de Awb of ASV, maar voor de gevallen waar dat niet zo is wordt hier een ‘ondergrens’ geïntroduceerd. Gemeenten kunnen zelf bepalen wat deze is. Afhankelijk van de keuzes ten aanzien van het al dan niet overnemen van de artikelen 8 tot en met 10, dient het eerste lid uitgewerkt te worden.

Tweede lid, aanhef en onder b: Het is een ‘kan-bepaling’ (er hoeft niet geweigerd te worden). Er kan bijvoorbeeld beleid gevoerd worden dat niet geweigerd wordt als de aanvrager weliswaar niet alles maar wel een nader bepaald substantieel deel uit kan voeren van hetgeen naar verwachting, overeenkomstig de prognose en uitgangspunten, (eigenlijk) uitgevoerd zou moeten worden. Van het

gevoerde beleid dient in ieder geval rekenschap gegeven te worden in de uitgangspunten, bedoeld in artikel 6, opdat dit van te voren duidelijk is voor (mogelijke) subsidieaanvragers en gecertificeerde instellingen die de uitvoering gedeeltelijk kunnen overnemen.²²

Tweede lid, onder c: Zoals zoveel bepalingen uit deze modelsubsidieregeling zijn de opsommingen van het tweede lid niet uitputtend bedoeld. De genoemde gronden kunnen met goede reden dus altijd aangevuld worden (bovenop wat hier al genoemd staat zijn ook in de Awb en ASV al gronden opgenomen, die uiteraard niet herhaald dienen te worden). Bijvoorbeeld met een weigeringsgrond op grond waarvan relevante en concreet benoemde frauduleuze handelingen, begaan door of namens de aanvrager (tot een x-aantal jaar terug), reden kunnen zijn om de subsidie te weigeren.

Intrekking en wijziging

Na verlening – maar vóór de vaststelling – kan een subsidie op grond van de artikelen 4:48 en 4:50 van de Awb worden ingetrokken of ten nadele van de subsidieontvanger worden gewijzigd. Zo kan bijvoorbeeld de subsidie worden ingetrokken als de subsidieontvanger niet langer beschikt over een certificaat als bedoeld in artikel 3.4 van de Jeugdwet. Dan kwalificeert de subsidieontvanger immers niet meer als gecertificeerde instelling als bedoeld in artikel 1 van de Jeugdwet, en mag de subsidieontvanger dienovereenkomstig bepaalde activiteiten niet meer uitvoeren. De activiteiten waarvoor subsidie is verleend zullen dan niet of niet geheel kunnen plaatsvinden, wat overeenkomstig artikel 4:48, eerste lid, grond is om de subsidie in te trekken of te wijzigen. Hetzelfde geldt als duidelijk is dat niet langer aannemelijk is dat de subsidieontvanger gedurende het restant van subsidieperiode kan beschikken over het kwalitatief en kwantitatief benodigde personeel en materieel voor de naar verwachting door hem uit te voeren subsidiabele activiteiten, uitgaande van de prognose en inhoudelijke uitgangspunten, bedoeld in artikel 6.

Artikel 16. Aanvullende verplichtingen van subsidieontvanger

Met de ‘subsidieverplichtingen’ kunnen bepaalde werkwijzen en handelingen ‘afgedwongen’ worden, in die zin dat het verplichtingen zijn waaraan subsidieontvangers zich bij de uitvoering te houden hebben. Doen zij dat niet, dan lopen ze het risico gekort te worden op hun subsidie (kan tot nihil). Er is strikt genomen dus niet daadwerkelijk sprake van ‘afdwingbaarheid’.

Het is overigens ook mogelijk om (bepaalde) verplichtingen niet in de subsidieregeling op te nemen, maar deze elders te regelen. In dat geval gaat echter wel de mogelijkheid verloren om de gecertificeerde instelling op de subsidie te korten als deze zich niet aan die verplichtingen houdt. Het is dus van belang onderscheid te maken tussen verplichtingen voor de gecertificeerde instelling die, als zij niet worden nageleefd, korting op de subsidie tot gevolg moeten kunnen hebben, en andere noodzakelijke afspraken of informatie waar de gemeente over moet beschikken zonder dat het niet-naleven daarvan tot korting op de subsidie zou moeten kunnen leiden. De eerste categorie dient in de subsidieregeling opgenomen te worden,²³ de tweede categorie kan elders geregeld of anderszins overeengekomen worden.

Wellicht ten overvloede, het gaat hier niet om de ‘criteria’ aan de hand waarvan de verschillende aanvragen relatief aan elkaar beoordeeld en gerangschikt worden (zie daarvoor de artikelen 7 tot en met 10). Het gaat verder ook niet om het waarborgen van een bepaalde ondergrens. Daarvoor zijn de ‘subsidievereisten’ (de *knock out*-criteria om sowieso in aanmerking te komen; zie artikel 3).

²² Naast de al in de regeling genoemde kan bijvoorbeeld ook nog gedacht worden aan een weigeringsgrond op grond waarvan relevante en concreet benoemde frauduleuze handelingen begaan door of namens de aanvrager (tot een x-aantal jaar terug, in het geval van een weigeringsgrond, of gedurende de looptijd van de subsidie, in het geval van een intrekingsgrond) reden kunnen zijn om de subsidie te weigeren of in te trekken.

²³ Naast het al in de modelsubsidieregeling genoemde kan bij het tweede lid bijvoorbeeld ook nog gedacht worden aan een geanonimiseerd overzicht van de in- en uitstroom van personeel en van het ziekteverzuim gedurende de voorgaande zes maanden. Bij het vijfde lid kan bijvoorbeeld ook nog gedacht worden aan bepaalde calamiteiten waardoor het gemeentebestuur niet overvallen zou moeten worden (bijvoorbeeld via de media). Ook als een formele reactie niet mogelijk of wenselijk is, dan kan het opportuun zijn om van bepaalde calamiteiten op de hoogte gebracht te worden om (proactief) naar buiten toe te kunnen treden (al dan niet in samenspraak met de betreffende gecertificeerde instelling).

Artikel 17. Egalisatiereserve

Eerste lid: Als dit bij wettelijk voorschrift of bij de subsidieverlening is bepaald, dan moet de ontvanger overeenkomstig artikel 4:72, eerste en tweede lid, van de Awb een egalisatiereserve vormen. Hieraan komt het verschil tussen de vastgestelde subsidie en de werkelijke kosten van de activiteiten waarvoor subsidie werd verleend ten gunste onderscheidenlijk ten laste. De egalisatiereserve werkt zo als een buffer, waarmee tekorten in het ene jaar kunnen worden opgevangen met overschotten in het andere jaar.

Tweede lid: Het deel van de egalisatiereserve dat is opgebouwd met subsidie op grond van deze regeling, mag uitsluitend worden aangewend voor het uitvoeren van activiteiten waarvoor subsidie is verleend.

Derde lid: In het derde lid is overeenkomstig artikel 4:72, vijfde lid, van de Awb bepaald dat als de gesubsidieerde activiteiten geheel of gedeeltelijk worden beëindigd, de subsidieverlening of de subsidievaststelling wordt ingetrokken, de subsidie wordt beëindigd of de rechtspersoon die de subsidie ontving wordt ontbonden, de subsidieontvanger dan het deel van de egalisatiereserve dat is opgebouwd met subsidiegelden van de gemeente terugbetaalt aan de gemeente.

Met het bepalen dat het deel van de egalisatiereserve dat is opgebouwd met subsidie op grond van deze regeling 1) uitsluitend mag worden aangewend voor het uitvoeren van activiteiten waarvoor subsidie is verleend of 2) terug moet worden betaald aan de subsidieverstrekker, wordt ook beoogd enkele van de benodigde voorwaarden te creëren voor gecertificeerde instellingen om zich te kunnen beroepen op het Verzamelbesluit Vennootschapsbelasting, belastingplicht van verenigingen en stichtingen (Stcrt. 2006, 9). Als een gecertificeerde instelling, met als rechtsvorm de vereniging of stichting, namelijk geen winst nastreeft met betrekking tot bepaalde gesubsidieerde activiteiten (en ook daadwerkelijk niet maakt), dan is de instelling in bepaalde gevallen niet belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting. Dit kan het geval zijn als de gesubsidieerde instelling, volgens statuten of subsidieregels (zoals die in een op dit model gebaseerde subsidieregeling), de behaalde overschotten uitsluitend mag aanwenden voor het uitvoeren van activiteiten waarvoor subsidie is verleend of (anders, uiteindelijk) terug moet betalen aan de subsidieverstrekker (en dat ook daadwerkelijk doet). Concreet betekent dit dat de aanwending van het betreffende aandeel in de egalisatiereserve zich beperkt tot opvang van tekorten op de door de gemeente gesubsidieerde activiteiten.

Artikel 18. Subsidievaststelling

Eerste lid: Het eerste lid kent twee varianten. De *eerste variant* dient overgenomen te worden als subsidies een standaard looptijd hebben van één jaar. De *tweede variant* als de totale looptijd meerdere jaren omvat, maar de vaststelling wel jaarlijks plaatsvindt.

Vijfde lid: Dit lid dient overgenomen én ingevuld te worden als het wenselijk wordt geacht af te wijken van de beslistermijn die is neergelegd in de ASV.

Artikel 19. Afwijken artikel 4, 7, eerste lid, [[8, eerste lid,] [9, eerste lid,] [10, eerste lid,]] en 11 i.h.k.v. zorgdragen voor toereikend aanbod

Burgemeester en wethouder kunnen afwijken van de bepalingen omtrent de looptijd van de subsidie, de rangschikking van de subsidieaanvragen en het aanvraagtijdstip als zij dit nodig achten om te zorgen voor een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen voor het uitvoeren van de subsidiabele activiteiten. Dit kan wenselijk zijn als een toereikend aanbod enkel gewaarborgd kan worden door – bijvoorbeeld – meerdere subsidies met allen een kortere looptijd te verstrekken of door af te wijken van het maximaal aantal te verlenen subsidies (bijvoorbeeld omdat de geselecteerde gecertificeerde instellingen gezamenlijk over onvoldoende capaciteit beschikken), en als een tussentijds aanvraagtijdstip nodig is om in een lacune in het aanbod te kunnen voorzien (bijvoorbeeld als een gecertificeerde instelling niet langer in staat is alle of een deel van de door haar uit te voeren

activiteiten uit te voeren, of als de subsidie van een bepaalde gecertificeerde instelling wordt ingetrokken).

Als burgemeester en wethouders hiertoe besluiten, dienen zij dit wel op passende wijze bekend te maken. Daarmee wordt gewaarborgd dat potentieel gegadigde gecertificeerde instellingen die subsidie willen aanvragen, in staat zijn van de voorgenomen afwijking kennis te nemen en hun aanvraag daarop af te stemmen. Hiertoe is vereist dat burgemeester en wethouders de voorgenomen afwijking tijdig bekend maken, bij die bekendmaking de nodige duidelijkheid betrachten en dat de bekendmaking ook op adequate wijze – bijvoorbeeld door publicatie in het elektronisch gemeentebblad – geschiedt.

De concrete uitwerking van dit artikel, waar het betreft het opschrift én het eerste en tweede lid, onder b en d, is afhankelijk van keuzes gemaakt ten aanzien van andere aspecten van de modelsubsidieregeling).

Artikel 20. Slotbepalingen

Als gekozen wordt om een gezamenlijke subsidieregeling vast te stellen (ieder voor zover bevoegd), dan kunnen – voor zover die er zijn – alle bestaande subsidieregelingen ingetrokken worden met de *tweede variant* van het eerste lid. Verder spreekt de uitwerking van dit artikel ogenschijnlijk voor zich.