

Beleidskader Subsidies Ede



Gemeente Ede

14 februari 2017

Auteur: Frits van Vugt

Inhoudsopgave

- 1. Aanleiding voor het Beleidskader en de aanpak daarvan**
 - 1.1 Inleiding
 - 1.2 Rapport rekenkamercommissie
 - 1.3 Reactie college en raadsbesluit
 - 1.4 Bestuurlijke en beleidsmatige context in het sociaal domein
 - 1.5 Het doorlopen proces
- 2. Sturen op maatschappelijke effecten**
 - 2.1 Lessen uit het rekenkameronderzoek
 - 2.2 Resultaat als missing link
 - 2.3 Sturing op en meting van resultaat bij de (grote) subsidies 2017
 - 2.4 Toekomstige sturing op maatschappelijke effecten en resultaat
 - 2.5 Mogelijke consequenties voor subsidies voor verenigingen
- 3. Keuze tussen subsidie en inkoop?**
 - 3.1 Inleiding
 - 3.2 Het subsidiebegrip
 - 3.3 Verschillen tussen subsidie en inkoop
 - 3.4 Wanneer is er sprake van een overheidsopdracht?
 - 3.5 Afwegingskader subsidie - inkoop
- 4. Toets op staatssteun en Wet Markt en Overheid**
 - 4.1 Staatssteun
 - 4.2 Wet Markt en Overheid
 - 4.3 Toetsing Edese subsidies
- 5. Planning & control; good governance**
 - 5.1 Meer focus op resultaat in planning & control
 - 5.2 De inbedding van het programma van eisen
 - 5.3 Veranderingen in de verantwoording
 - 5.4 Toezichtarrangementen
 - 5.5 Wijzigingen in (intern) subsidiebeheer
- 6. Bouwstenen voor aanpassing subsidieverordening**

Bijlagen

- 1. Matrix Toets subsidies op regels staatssteun en Wet Markt en Overheid

1. Aanleiding voor het Beleidskader en de aanpak daarvan

1.1 Inleiding

De gemeente Ede maakt gebruik van het instrument subsidies om organisaties die een bijdrage leveren aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen te ondersteunen. Jaarlijks wordt er in de gemeente voor circa € 33 miljoen subsidies verstrekt.

Binnen de gemeente zijn er verschillende aanleidingen geweest die het noodzakelijk maken opnieuw te gaan kijken naar de werking van het systeem van subsidiering en de uitwerking ervan.

Belangrijke aanleiding was het rapport van de rekenkamercommissie "Doelen gezocht; onderzoek naar effectiviteit subsidiebeleid gemeente Ede" (december 2015).

Maar er waren ook andere redenen, zoals het opnieuw bezien van de (interne) beheersprocessen.

1.2 Rapport rekenkamercommissie

In het rekenkamerrapport wordt het volgende geconcludeerd:

1. De gemeente Ede heeft zicht op de door haar verstrekte subsidies en op het financieel belang van de subsidies in totaliteit.
2. De gemeente beschikt over een procedureel kader. Procedureel is (de uitvoering van) het subsidiebeleid bijna op orde. In het kader is geen aandacht besteed aan hoe subsidies bijdragen aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen, de relatie subsidie -> gemeentelijke beleidsdoelstelling -> maatschappelijk effect ontbreekt in beleid en uitvoering.
3. Er is geen afwegingskader in gebruik over de inzet van het middel subsidie.

Algemene conclusie is dat de effectiviteit van het subsidiebeleid niet gemeten kan worden, omdat de gemeente geen kaders en procedures heeft ontwikkeld voor het meten van de effectiviteit van de door haar toegekende subsidies.

Aan de hand van deze conclusies komt de rekenkamercommissie met de volgende aanbevelingen:

1. Hou vast wat er wel op orde is en verbeter wat niet op orde is, door de volgende acties:
 - a. Stel uitvoeringskader op voor doelmatige en rechtmatige toepassing van het subsidiebeleid
 - b. Onderwerp alle subsidies boven een te bepalen bedrag (bijvoorbeeld € 50.000) aan een beoordeling. Beoordeling gericht op afgesproken prestaties, bereiken beoogde effecten, al dan niet voortzetten van de subsidierelatie.
2. Zorg voor een kader dat recht doet aan de bijdrage die subsidies leveren aan de gemeentelijke doelstellingen en de wijze waarop die doelstellingen samenhangen met de gewenste maatschappelijke effecten. Maak hier een leercurve van.
3. Maak een afwegingskader voor de inzet van subsidies ten opzichte van het beleidsinstrument inkoop.

1.3 Reactie college en raadsbesluit

In de reactie van het college op het rapport wordt de noodzaak onderschreven om inzicht te krijgen in de bijdrage die subsidies leveren aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Het college gaf aan dit te willen doen in samenhang met de brede discussie die gevoerd werd met de raadswerkgroep over

de nieuwe inrichting van de programmabegroting en de daarbij behorende doelen, effecten en indicatoren.

Ook gaf het college aan dat een herijking van het kader voor de inzet van het subsidie-instrument (versus inkoop) zeker aan de orde is, maar dat ook binnen subsidies elementen van inkoop kunnen worden ingebracht.

De gemeenteraad heeft in zijn vergadering van 3 maart 2016 de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie onderschreven en daarmee opdracht gegeven aan het college te komen met voorstellen voor een nieuw beleidskader. Concreet vroeg de raad:

- stel uitvoeringskaders op;
- onderwerp alle subsidies boven een bepaald bedrag (bijvoorbeeld € 50.000,-) aan een beoordeling;
- zorg voor een kader dat recht doet aan de bijdrage die de subsidies leveren aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en de wijze waarop die doelstellingen samenhangen met de gewenste maatschappelijke effecten - maak hier een leercurve van;
- maak een afwegingskader voor het bewust kiezen van het instrument subsidies.

Met dit nieuwe Beleidskader Subsidies wordt geschetst hoe deze opdracht is uitgewerkt. De nieuwe kaders dienen door de gemeenteraad te worden vastgesteld. Op basis hiervan zal het subsidiebeleid worden aangescherpt, en zal de Algemene Subsidieverordening worden aangepast.

Let wel, het gaat hier om het kader voor de (toekomstige) toepassing van het *beleidsinstrument* subsidie. En dus niet om het inhoudelijk beleid waarvoor subsidie als instrument wordt ingezet. Dit beleid staat beschreven in diverse afzonderlijke beleidsnota's, zoals de Cultuurnota, het Beleidskader peuteropvang, het Beleidsplan jeugd lokaal en de Sportnota Ploegenspel.¹

De uitwerking van het subsidiebeleid – zeker daar waar het gaat om het beter sturen op en het verantwoorden van de bijdrage van de subsidies aan de gemeentelijke doelstellingen – zal in goed overleg met de betrokken organisaties gebeuren.

1.4 Bestuurlijke en beleidsmatige context in het sociaal domein

Het subsidiebeleid is méér dan een bekostigingswijze, het dient te zijn ingebed in de manier waarop wij in Ede vorm willen geven aan de relatie met de maatschappelijke partners. Met name in het brede sociale domein² (waar meer dan 90% van de subsidies betrekking op heeft) is er de laatste jaren sprake van een belangrijke transformatie, zowel inhoudelijk als organisatorisch. Het is belangrijk dat het subsidie-instrument nauw aansluit bij de ontwikkelingen op dit terrein. Hierna worden de belangrijkste nota's die genoemd die daarbij van belang zijn.

Nota 'Rol en sturing in het sociaal-maatschappelijk domein' (2009)

De rekenkamercommissie verwijst in haar rapport expliciet naar deze nota, die door de gemeenteraad op 11 februari 2010 is vastgesteld. Deze nota geeft kaders bij de keuze voor het subsidie-instrument als beïnvloedingsmogelijkheid.

Bij de relatie tussen gemeente en maatschappelijke organisaties gelden de volgende drie uitgangspunten:

- *Vertrouwen, verantwoordelijkheid en transparantie* (VVT-principe).

¹ Deze beleidsnota's zijn opgesomd in de hoofdstukken 1 t/m 4 van de programmaplannen van de programmabegroting 2017.

² De term 'sociaal beleid' wordt hier breed bedoeld, dus bijvoorbeeld ook sport, cultuur, onderwijs en gezondheidszorg

Kort samengevat: Geef als gemeente vertrouwen en verantwoordelijkheid aan de organisaties, maar verlang transparantie en verantwoording. Wees streng bij het toepassen van het beperkte aantal regels dat wordt gesteld.

- *Oog voor het ambacht; ruim baan voor vakbekwaamheid.*
Dus: méér aandacht en vertrouwen durven te geven aan het vakmanschap van de werkers in het veld. Dat vertrouwen is ook voorwaarde voor kwaliteitsverbetering van het ambacht.
- *Verantwoorde mix van verticaal en horizontaal toezicht: de interventiepiramide.*
D.m.v. de verticale sturing probeert de gemeente haar doelstellingen te bereiken, door andere actoren te beïnvloeden, zoals door bepalingen in statuten, regelgeving via de subsidieverordening en verantwoordingsdocumenten te vragen. In de horizontale verhouding wordt beleid vastgesteld en uitgevoerd via samenwerking, zelfsturing en/of competitie. De gemeente onderhandelt met organisaties en participeert in netwerken.

Belangrijk ontwikkelopgaven voor Ede waren: het verder professionaliseren door het sturen op maatschappelijk effect, de uitwerking van de governancestructuur binnen de organisaties, en het aanscherpen van het juridisch instrumentarium (via de Algemene Subsidieverordening). In deze nota werd verder een pleidooi gehouden om als alternatief model meer gebruik te maken van aanbesteding, teneinde de beste prijs/kwaliteitverhouding te realiseren.

‘Kiezen en delen’; nota sociaal-maatschappelijk domein (2009)

In deze nota zijn inhoudelijke speerpunten en ambities geformuleerd voor het sociaal beleid.

Drie speerpunten zijn nader uitgewerkt:

- de kracht van ontmoeting;
- kansen voor jongeren;
- zorg voor kwetsbare burgers.

Als operationele uitgangspunten voor de uitvoering werden genoemd:

- de burger centraal (algemeen toegankelijke dienstverlening met een uniforme start en maatwerk in het vervolgtraject);
- werken vanuit samenhang (méér samenwerking aangaan om het effect richting doelgroep te versterken);
- doorgaan met wijkwerk (wat op wijkniveau geregeld kan worden, daar ook aanpakken).

Nota ‘Het is mensenwerk’; toegang en sturing in het sociaal domein (2013)

Deze nota vormt een soort paraplunota ten behoeve van de decentralisaties in het sociaal domein. Belangrijk hierin is het onderscheid in functie en toegang tot de 0^e, de 1^e en de 2^e lijns voorzieningen. Het belang van de 0^e lijn – waar veel gesubsidieerde organisaties onder vallen - wordt benadrukt. De bedoeling is om deze 0^e lijn te versterken. Dit betreft alle activiteiten die gericht zijn op het zo laagdrempelig mogelijk ondersteunen, stimuleren en faciliteren van de inwoners, met als doel om maatschappelijk actief te zijn, en zich verantwoordelijk te achten voor het welbevinden van zowel zichzelf als van anderen en de leefomgeving.

Ter versterking van deze 0^e lijn kiest de gemeente - in deze nota - voor een vaste kern van en intensieve verbinding met partners. Er wordt gekozen voor continuïteit van de infrastructuur, niet voor aanbesteding.

1.5 Het doorlopen proces

Naar aanleiding van het rekenkamerrapport en het daarop volgende raadsbesluit van 3 maart 2016 is er een ‘Actieplan subsidies’ gemaakt, waarin de planning van de activiteiten is neergelegd.

In september 2016 is dit Actieplan geactualiseerd, en is de gemeenteraad op de hoogte gesteld van de voortgang en de verdere planning (Memo van 10 oktober 2016).

De opgaven zijn in vier onderdelen uiteen te leggen:

a. de doeltreffendheid van de subsidies

In het kader van de nieuwe programmabegroting 2017 heeft een kwaliteitsslag plaatsgevonden ten aanzien van de (sub-)doelen van het gemeentelijk beleid. Maar daarmee is de nog niet de koppeling gelegd met de activiteiten die instellingen uitvoeren. Daarvoor is het nodig om meer zicht te krijgen op de resultaten van de activiteiten (de maatschappelijke en persoonlijke baat), die bij moet dragen aan het realiseren van de doelen en het beoogde maatschappelijk effect.

Er is voor gekozen om werkende weg verbetering aan te brengen om de doeltreffendheid van de subsidies te versterken. Ten behoeve van de verlening van de subsidies voor 2017 is daarom een aanzet gegeven, in ieder geval voor de grote subsidies, door resultaatafspraken op te nemen in de subsidiebeschikkingen. Hierover vindt begin 2017 nader overleg plaats met de betrokken instellingen, teneinde goede afspraken te maken over de feitelijk te meten resultaten.

Het is de bedoeling dat het door de gemeente gewenste resultaat vervolgens een belangrijke maatstaf gaat worden bij de jaarlijkse beoordeling van de subsidies (zijn ze voldoende effectief, al dan niet voortzetten?). Deze beoordeling vormt dan de opmaat voor de voorbereiding van de subsidiering voor de eerstvolgende subsidieperiode.

De manier waarop de resultaatsturing vorm heeft gekregen in de subsidies 2017 en hoe in de toekomst gestuurd gaat worden op de effectiviteiten van subsidies (sluiten de subsidies aan bij de gemeentelijke doelen en dragen ze bij aan de te bereiken effecten?) komt aan de orde in hoofdstuk 2 van dit Beleidskader Subsidies.

b. het instrument subsidies

Het gaat hier over de vraag of het instrument subsidie het meest geëigend is of een inkooprelatie. Hiervoor is nagegaan wat de verschillen tussen subsidie en inkoop zijn, en of de gemeente daar wel een keuze tussen heeft. Een afwegingskader daarvoor is beschreven in hoofdstuk 3 van dit Beleidskader.

Tevens is bezien in hoeverre de Wet Markt en Overheid en de staatssteunregels van toepassing zijn op de subsidies. Dit komt terug in hoofdstuk 4 van het Beleidskader, inclusief een check op de bestaande subsidierelaties (bijlage 1).

c. de verantwoording over subsidies; governance

Bezien is welke kaders gelden voor de sturings- en verantwoordingsinformatie en of deze nog adequaat zijn. Mede vanwege het meer sturen op resultaat, en gelet op geconstateerde beperkingen in de planning & control. Belangrijk wordt het instrument 'programma van eisen' dat wij in de toekomst willen gaan hanteren. Genoemde aspecten van sturing en governance komen in hoofdstuk 5 aan de orde. Hierbij wordt aangesloten op de Handreiking netwerkrelaties gemeente Ede, die op 31 oktober 2016 naar de gemeenteraad is verzonden.

d. de doelmatigheid van de subsidies

Enerzijds betreft dit het (interne) subsidiebeheer door de gemeente. Gedurende het afgelopen jaar is geïnventariseerd welke knelpunten er bestaan in de processen. Ook is geconstateerd dat het softwarepakket ISA4ALL niet meer geschikt is om toegepast te worden als softwarepakket voor de uitgaande subsidies. Vandaar dat dit pakket per 23 januari 2017 vervangen is door de Key2Subsidies. In hoofdstuk 5 zal dit nader worden toegelicht.

De doelmatigheid van subsidies is natuurlijk ook een thema dat aan de orde is bij de beoordeling van subsidieaanvragen (welk budget hoort bij de voorgestelde activiteiten?). In hoofdstuk 5 wordt hier – in het kader van planning en control – op ingegaan.

Betrokkenheid raad

Bij de voorbereiding van het Beleidskader Subsidies is de raads werkgroep Programmabegroting van de voortgang op de hoogte gehouden.

In het voorjaar van 2016 is door mevr. mr. Van Heukelom³ een presentatie gegeven over de keuzes die de gemeente heeft ten aanzien van subsidie of inkoop.

Verder is door de projectleider subsidiebeleid op 8 december 2016 een presentatie gegeven aan de raads werkgroep Programmabegroting over zowel het thema 'Van doelen naar resultaten' als over het thema 'subsidie of inkoop?'.

Het ambtelijk concept-Beleidskader Subsidies is vervolgens in de raads werkgroep op 2 februari 2017 toegelicht en besproken.

³ Werkzaam bij advocaten- en notarissenbureau Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn

2. Sturen op maatschappelijke effecten

2.1 Lessen uit het rekenkameronderzoek

In het rekenkamerrapport werd geconstateerd dat er weliswaar in het sociaal-maatschappelijk domein aanzetten zijn gemaakt om gericht op het maatschappelijk effect te sturen, maar dat dit nog onvoldoende vorm krijgt binnen het subsidieproces.

Aan de hand van een toets bij enkele subsidies (in casu: Sportservice Ede, Opella, Pure House Events en de muziekvereniging Oefening baart kunst) werden ambivalente uitkomsten vermeld door de rekenkamercommissie. Bij de grote instellingen (Sportservice en Opella) bleek dat wel aangegeven was - in het document 'Eindresultaat subsidieafspraken' - aan welke beleidsdoelstellingen de activiteiten moesten bijdragen (namelijk de doelen uit de Programmabegroting), maar dat er geen informatie was gevonden over het bereiken van deze beleidsdoelstellingen. Bij de subsidie in het kader van de amateurkunst waren geen doelen vermeld en bij de subsidie Aan Pure House Events pasten de activiteiten weliswaar binnen de doelen van de citymarketing, maar ook hier was er geen inzicht in het doelbereik.

Vooraf bij de grote subsidies, waar de gemeente duidelijke ambities heeft in het behalen van maatschappelijke effecten, wrekt zich het feit dat amper of niet aangetoond kan worden of de subsidies daar aan bijdragen. Vandaar dat de rekenkamercommissie voorstelt om de beleidsaannames beter te expliciteren en meer te evalueren of dat de maatschappelijke effecten worden bereikt.

2.2 Resultaat als 'missing link'

Het benoemen en meten van de gemeentelijke doelen is een belangrijke voorwaarde om op outcome (maatschappelijk effect) te sturen.⁴ Op dit punt hebben wij het afgelopen jaar verbeteringen aangebracht in de beleidsprogramma's van de programmabegroting 2017. Doelen zijn vertaald in subdoelen en vervolgens zijn er indicatoren benoemd om deze subdoelen te meten. Ofschoon nog niet alle subdoelen voorzien zijn van indicatoren, en de streefwaarden nog bepaald moeten worden, is dat een verbetering ten opzichte van eerdere programmabegrotingen.

Toch is er meer voor nodig dan het benoemen van de activiteiten die instellingen geacht worden uit te voeren (benoemd in de subsidiebeschikkingen) en de doelen waar deze aan bij moeten dragen. Er zijn namelijk vele andere, (deels of niet) door de gemeente of de instellingen beïnvloedbare factoren die invloed (kunnen) hebben op het bereiken van de gemeentelijke doelen (causaliteitsproblematiek). Vandaar dat het nodig is om een tweetal vragen te hanteren:

- welk aantoonbaar effect hebben de (gesubsidieerde) activiteiten / diensten / interventies van de instellingen?
- en dragen deze effecten bij aan de gestelde doelen, oftewel: wordt hiermee het gewenste maatschappelijk effect bereikt?

⁴ Wij maken in dit Beleidskader Subsidies een onderscheid tussen 'outcome', 'resultaat', 'output' en 'throughput'. Onder 'outcome' verstaan we het maatschappelijk effect dat we met ons gemeentelijk beleid willen bereiken. De gemeentelijke doelen (1^e w-vraag: 'wat willen we bereiken?') hebben betrekking op de outcome.

Om die outcome te bereiken zetten we meerdere beleidsinstrumenten in, bijvoorbeeld het subsidiëren van activiteiten. Hetgeen een instelling feitelijk doet bij die activiteiten, noemen we 'throughput' (ureninzet, werkwijze). De diensten (en producten) die daarbij geleverd worden betreft de 'output'. Dat betreft de 2^e w-vraag: 'wat wordt daarvoor gedaan?'

Het effect dat die diensten teweeg brengen bij de klanten/cliënten/gebruikers (en indirect ook bij de samenleving) noemen we het 'resultaat'. Al die resultaten bij elkaar zouden moeten leiden tot de gewenste outcome, en zo is de cirkel weer rond.

Dit aantoonbare effect van de subsidie noemen wij het 'resultaat'.

Onder *resultaat* verstaan we: de aanwijsbare verandering / effect c.q. de gerealiseerde baat die een (of meerdere) diensten bij burgers teweeg brengt, dan wel een maatschappelijke baat oplevert.

Het resultaat gaat dus over de effectiviteit van de dienst / interventie.

Het resultaat is dus de 'missing link' tussen doelen en (gesubsidieerde) activiteiten.

Vormen van resultaten zijn:

- het bereiken van het met de cliënt of gebruiker (vooraf) bepaalde doel van de activiteit of dienst
- succesvolle interventie
- afname van (persoonlijke of maatschappelijke) problematiek
- toename kennis & inzicht
- gewenste verandering in houding / opvatting
- verbetering gedrag
- tevredenheid van de cliënt of gebruiker over het nut van de activiteit of dienst
- tevredenheid van de cliënt of gebruiker over de bejegening door de hulpverlener, professional of organisatie ('klanttevredenheid')

Als gemeente willen we uitdrukkelijker gaan sturen op het gewenste resultaat van de interventie van de instelling. Dat zal meer aan de voorkant van het subsidieproces gaan gebeuren.

De verantwoording zal ook meer gericht gaan worden op het bereikte resultaat.

Schematisch:



Resultaten worden afgeleid van de doelstellingen die de gemeente wil bereiken. Hoe scherper en concreter deze doelstellingen worden beschreven, des te duidelijker wordt welke resultaten verwacht kunnen worden van een uitvoerende instelling.

Resultaten geven een indicatie van de effectiviteit van een activiteit of interventie. Dat is een kwestie van tellen (resultaatcijfers) en vertellen (de verklaring achter de cijfers: waarom lukt het bijv. niet altijd om het resultaat te bereiken, welke contextvariabelen spelen dan mee?).

Wie meet wat?

Over het algemeen zullen het de instellingen zelf zijn die de meting van het resultaat doen, bijvoorbeeld aan het eind van een traject of activiteit ('zijn de vooraf gestelde doelen die we met de gebruikers hebben geformuleerd gehaald?'). Daarbij zullen zoveel mogelijk garanties ingebouwd moeten worden dat dit zo objectief mogelijk gebeurt, en dat voorkomen wordt dat 'de slager zijn eigen vlees keurt'. Bijvoorbeeld door een deel van de resultaatmeting rechtstreeks bij de klant te doen ('was deze activiteit voor mij nuttig?') of bij partners in het netwerk ('wat was de meerwaarde van de partnerorganisatie?'). Soms kan daarbij gebruik worden gemaakt van meetinstrument dat door een derde partij wordt gehanteerd.⁵

Maar ook zal bezien worden in hoeverre het gemeentelijk Kenniscentrum de noodzakelijke indicatoren uit de bestaande databases en monitors kan halen, dan wel daaraan toe te voegen zijn (bijv. door het stellen van extra vragen bij bestaande onderzoeken).

Bij het afspraken van het juiste meetinstrument zal zowel gekeken moeten worden naar de juiste operationalisering (is het meetinstrument valide en zijn de uitkomsten betrouwbaar?) als naar de mate dat dit makkelijk in te passen is in de bedrijfsvoering (koste het meten niet te veel tijd?).

Resultaten kennen een *variatie in sturingskracht en -diepte*. Zo kan er grofweg een onderscheid worden gemaakt tussen:

- a. resultaten op het gebied van maatschappelijke problematiek ('needs'); hier gaat het om de vraag in hoeverre de juiste oplossingen worden gevonden voor de 'sociale tekorten'. Het geformuleerde resultaat richt op de vraag in hoeverre het probleem opgelost is of beheersbaar is geworden. Dit vereiste een wat diepere resultaatmeting (is de cliënt/ gebruiker er beter op geworden?).
- b. resultaten naar aanleiding van behoeften aan ontplooiing (cultuur, sport), het terrein van de 'wants'. Het resultaat richt zich vooral op de tegemoetkoming van de vraag, met name de mate dat de voorziening bereikt wordt door de doelgroep, de tevredenheid daarmee, en soms de doorstroming. Dit is een wat minder diepe resultaatmeting.

Relatie met outcomesturing in het sociaal domein

In het kader van de Jeugdwet en de Wmo 2015 zijn gemeenten sinds twee jaar verplicht om te sturen op outcome. Zo bepaalt de Jeugdwet dat gemeenten in hun beleidsplan aangeven "welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen, hoe gemeten gaat worden of deze resultaten zijn behaald en welke outcomecriteria gehanteerd worden ten aanzien van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen" (art. 2.2, tweede lid, onder c). Een bijna identieke bepaling is opgenomen in art. 2.1.2., zesde lid van de Wmo 2015.

Inmiddels zijn er door landelijke kennisinstituten, met medewerking van de brancheorganisaties in de (jeugd-)zorg, de nodige (meet-)instrumenten ontwikkeld en verzameld om dergelijke resultaten (of outcome) te meten.

Een belangrijke stap hierbij betreft de harmonisatie van alle bestaande outcomemetingen in de jeugdzorg tot één set van drie (hoofd)indicatoren, waarmee het resultaat van diverse vormen van

⁵ Zoals de monitor van het bureau Oberon ten aanzien van de Cito-toetsresultaten bij de VVE-aanpak, en de monitoring van de zelfredzaamheidsmatrix door VGGM bij de cliënten van maatschappelijke opvang.

jeugdhulp kan worden gemonitord.⁶ Hierdoor is als het ware een ‘familie’ van resultaatindicatoren geformuleerd die zeggingskracht hebben op uiteenlopende vormen/terreinen van jeugdhulp. Deze indicatoren zijn:

1. *Doelrealisatie*; nader onder te verdelen in: a. overeengekomen doelen gerealiseerd; b. afname problematiek / toename zelfredzaamheid / toename participatie / afname ontwikkeldreiging; c. zonder hulp verder komen; d. na beëindiging geen nieuwe start hulp;
2. *Uitval* (volgens plan of voortijdig);
3. *Clienttevredenheid* over het nut van de hulp.

Voor de participatie- en ondersteuningsdoelstellingen ingevolgde de Wmo zijn er diverse meetinstrumenten ontwikkeld, die voor diverse werkvormen en sectoren binnen het sociaal domein zijn bedoeld, zoals de zelfredzaamheidsmatrix (ZRM), de Effectenster en de IPA-methode (impact op participatie en autonomie). Deze zijn handzaam bijeen gebracht in een Instrumentenwijzer, door Movisie.⁷

Bij nadere bestudering blijkt dat dergelijke resultaatmetingen ook hun nut kunnen hebben buiten de specifieke scope van jeugdhulp en Wmo, dus bijvoorbeeld ook in de 0^e lijn van het sociaal werk.

Sturen in relatie tot afrekenen

Het feit dat we meer willen gaan sturen op het resultaat, betekent nog niet dat daar in subsidietechnische zin ook op wordt afgerekend.

Het is de bedoeling dat we als gemeente méér aan de voorkant sturen, dat wil zeggen vooraf aangeven aan de instelling(en) welke resultaten verwacht worden in het nieuwe subsidiejaar. Het is dan aan de instelling om daar dan een zodanig aanbod op te formuleren in de subsidieaanvraag dat deze resultaten behaald kunnen worden. In de subsidieaanvraag wordt het resultaat dus vertaald in prestaties (throughput en/of output) met de bijbehorende (aspecten van) het te verwachten resultaat. Het is aan de gemeente om – in een onderhandeling over deze subsidieaanvraag – te bepalen of hiermee een goed voorzieningenpakket wordt geboden, voor een adequate prijs/kwaliteit-verhouding. Indien dat zo is volgt een subsidiebeschikking met daarin zowel het verwachte resultaat als de te leveren prestaties van de instelling.

Naar aanleiding van de eindverantwoording (bij de subsidievaststelling) wordt primair ‘afgerekend’ op het realiseren van de prestaties. Net als nu. Toch speelt het al dan niet behalen van het afgesproken resultaat wel degelijk een rol. Ook hierop zal de instelling haar verantwoording dienen te richten, en moeten aangeven waarom het wel of niet gelukt is het gewenste resultaat te realiseren.

Indien de gemeente van mening is dat het eventueel niet voldoende behalen van resultaat consequenties zal moeten hebben, kan dit betrokken worden bij de subsidiëring voor de komende periode. Tegelijkertijd is dat een signaal voor de instelling om ervoor te zorgen dat de resultaten beter worden. In onderling overleg zullen gemeente en instellingen moeten gaan analyseren wat er gaande is en hoe verbeteringen tot stand kunnen worden gebracht.

In uiterste instantie kan dat betekenen dat de subsidie aan een instelling die onvoldoende effectief blijkt te zijn (en/of haar afgesproken prestaties niet haalt) in de toekomst geen nieuwe subsidie meer zal krijgen.

2.3 Sturing op en meting van resultaat bij de (grote) subsidies 2017

Tot en met 2016 werden de instellingen nog hoofdzakelijk aangestuurd op de aantallen prestaties die men leverde. Het ging dan om de ‘throughput’ (d.w.z. de inspanning, bijvoorbeeld aantallen uren

⁶ VNG, NJI en branche- of beroepsorganisaties, *Harmonisatie outcome in jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering*, januari 2016. Eerdere aanzetten hiertoe: T. van Yperen e.a., *Outcome in zicht* (Nederlands Jeugdinstituut), 9 mei 2014; Ned. Jeugd Instituut, *Outcomesturing in de jeugdzorg*, 2015.

⁷ <https://www.movisie.nl/persbericht/persbericht-instrumentwijzer-keuzehulp-sociale-sector>

maatschappelijke dienstverlening) en om de 'output' (de geleverde producten en diensten, zoals aantallen trajecten, voorlichtingsbijeenkomsten, podiumvoorstellingen en cursussen) al dan niet gekoppeld aan een bepaald bereik (aantallen gebruikers).

In een paar gevallen zijn er in het verleden ook afspraken gemaakt over gewenste resultaten. Zo zijn er met de instellingen die voor- en vroegschoolse educatie (VVE) verzorgen afspraken gemaakt over het verminderen van taalachterstand bij doelgroepkinderen, zij het dat de concrete invulling daarvan overgelaten wordt aan de VVE-instellingen. En bij instellingen op het gebied van maatschappelijk opvang wordt gecheckt of bij het afsluiten van de trajecten de oorspronkelijk vastgestelde doelen zijn behaald.

Maar over het algemeen worden er in de subsidieafspraken met de (grote) instellingen tot en met 2016 (nog) geen afspraken gemaakt over het verantwoorden van resultaten, laat staan dat daar vóór op gestuurd wordt (los van de vraag of dit tijdens voortgangsgesprekken aan bod komt).

Eind 2016 is er voor het eerst gewerkt met resultaatafspraken. Dat is gebeurd op basis van de door de instellingen aangeleverde activiteitenplannen. Op basis van de methodiek voor resultaatsturing, zoals geschetst in paragraaf 2.2., zijn er ambtelijk voorstellen gedaan om resultaten te benoemen. Deze zijn in de subsidiebeschikkingen 2017 aan de instellingen voorgelegd, als voorzet voor nader overeen te komen resultaatafspraken en -metingen. In de eerste maanden van 2017 vindt er overleg plaats met de instellingen om tot finetuning te komen.

Op deze manier worden de eerste stappen gezet om werkende weg draagvlak te vinden voor resultaatmeting en om de opgeleverde inzichten te gebruiken bij toekomstige subsidieafspraken. Voorbeelden van dergelijke voorgestelde resultaatmetingen in de subsidiebeschikkingen voor 2017 zijn de volgende.

Trajecten voor maatschappelijke opvang (Leger des Heils, Johanniter opvang, Iris Zorg):

1. Doelrealisatie (mate waarin de doelen die vooraf bij een traject zijn afgesproken gehaald zijn na afloop van het traject)
2. Uitstroom: a. Kwantitatief: Toename en snelheid van uitstroom naar zelfstandig wonen
b. Kwalitatief: Type uitstroom (passend bij mogelijkheden cliënt, ZRM)
3. Toename zelfredzaamheid (instrument: ZRM score)
4. Clienttevredenheid over nut begeleiding c.q. cliënttevredenheid over bejegening (instrumenten: cliënttevredenheidsonderzoek en exitmeting instelling, evt. kwalitatief via interviews)
5. Vermindering van uitval en terugval/ recidive (instrument: Clientvolgsysteem)

Activiteiten van Sportservice Ede:

1. Tevredenheid van de verenigingen over de verenigingstrajecten van minimaal het cijfer 7
2. Een volgens de vereniging succesvol uitgevoerd verenigingstraject bij minimaal 70% van alle trajecten
3. Deelname aan programma's rondom bewegingsonderwijs en Swim2Play van minimaal 40% van de scholen in primair onderwijs met een minimale tevredenheid van het cijfer 7 onder docenten.
4. Tevredenheid van de ketenpartners (partners in wijkteams, verenigingen, Sportforum) over de inzet van SSE met een cijfer van minimaal 7

Begeleiding door Vluchtelingenwerk Oost-Nederland:

1. Stijging op zelfredzaamheidsladder
2. Toename maatschappelijke kennis en vaardigheden statushouder
3. Klanttevredenheid

Het bieden van ondersteuning aan en matches van vrijwilligers (Tijd voor Actie en Present Ede):

1. Tevredenheid over nut ondersteuning (door cliënten)
2. Tevredenheid over het leveren van een bijdrage/ondersteuning (door vrijwilligers)
3. Tevredenheid meerwaarde in de keten (oordeel partners)
4. Aantal matches

Clientondersteuning door MEE:

1. Meten van de verandering in de ZRM-score van cliënten die via het sociaal team worden bereikt (regie bij sociaal team)

2. Minimaal 46% van de cliënten weet dat ze gebruik kan maken van een onafhankelijk cliëntondersteuner. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente en MEE Veluwe. (kengetal 2016: 23%, bron: cliënt ervaringsonderzoek gemeente Ede, augustus 2016.)
3. Minimaal 85% van de cliënten die gebruik maakt van onafhankelijke cliëntondersteuning geeft aan dat de ondersteuning heeft geholpen bij het realiseren van zijn doel (kengetal 2016: 87%; bron: meting door MEE)
4. Minimaal 85% van de cliënten die gebruik maakt van onafhankelijke cliëntondersteuning is tevreden over de consulent (kengetal 2016: 90%, bron: meting door MEE)

Bij sommige resultaten zijn al streefcijfers aangegeven, zoals bij Sportservice Ede en MEE.
Bij MEE zijn deze gebaseerd op recent onderzoek onder (Wmo-)cliënten van MEE.

2.4 Toekomstige sturing op maatschappelijke effecten en resultaat

Het is de bedoeling dat ingaande subsidiejaar 2018 er aan de voorkant van het subsidieproces gestuurd wordt op het gewenste resultaat.

Net zoals het gebruikelijk is om bij de start van een inkoopproces een *programma van eisen* (PvE) te formuleren, willen wij een dergelijk PvE oftewel 'opdracht' als start van het subsidieproces introduceren. Op deze wijze willen we als gemeente via zo'n PvE vooraf sturen op het gewenste resultaat van de te subsidiëren activiteiten.

Vandaar dat we gaan starten om zo'n PvE zoveel mogelijk in de vorm van resultaten en de te bereiken doelgroep te gaan formuleren, maar soms - als we de resultaten niet helemaal kunnen voorspellen - zullen we ook outputprestaties in de opdracht kunnen opnemen of een mix van trajecten/interventies en gewenst resultaat. Het voorjaar van 2017 zullen we nader vorm geven aan een dergelijk PvE voor 2018.

Juist door met resultaatgerichte PvE's te werken, laten we de instellingen zoveel mogelijk vrij om daar de beste interventies/ activiteiten bij te bedenken. Opgemerkt zij dat zo'n opdracht zowel instellingspecifiek kan worden geformuleerd (voor één instelling bedoeld) als ook voor meerdere organisaties die vergelijkbare activiteiten doen of gericht zijn op hetzelfde resultaat.

Op basis van het activiteitenplan (en begroting) dat de instelling vervolgens maakt, gaat de gemeente met de instelling overleggen in hoeverre dit plan een goede vertaling is van het PvE. Uiteraard komen er in dit overleg ook diverse andere zaken aan de orde die gebruikelijk zijn bij de onderhandelingen over de te verstrekken subsidies, zoals:

- de mate van samenwerking tussen subsidieontvangers en andere samenwerkingspartners (ketenregie);
- de wijze waarop burgers betrokken worden bij de activiteiten;
- de kosten per activiteit of product, en de mate dat burgers daaraan bijdragen;
- de kwaliteitseisen;
- de verantwoording over de activiteiten, incl. de wijze waarop de resultaten gemeten zullen worden.

Zoals in paragraaf 2.2 al is aangegeven, zullen de programma's van eisen afgeleid zijn van de beleidsdoelstellingen van de gemeente. Dat zijn overigens niet alleen de doelen die Ede-breed zijn geformuleerd (in beleidsnota's en in de programmabegroting), maar ook de doelen die per wijk/gebied gelden op basis van de interactie tussen gemeente en wijkbewoners en –organisaties in de dorpen en wijken van Ede⁸. In beide gevallen geldt dat des te concreter deze doelstellingen zijn, des te sturender werking zij kunnen hebben op de programma's van eisen die door ons college aan de instellingen worden aangeboden.

Op dit moment is in de Algemene Subsidieverordening (ASV) opgenomen dat ons college bij nadere regeling (hierna te noemen: subsidieregeling) vast stelt welke activiteiten in aanmerking komen voor subsidie (art. 3). Voor zover het de subsidies aan grote (veelal professionele) organisaties betreft zijn er subsidieregelingen die alleen een set van doelen en een overzicht van activiteiten bevatten, maar verder geen inhoudelijke criteria bevatten.

Zo staan bijvoorbeeld in de subsidieregeling Maatschappelijke ondersteuning:

- een vijftal beleidsterreinen genoemd;
- per beleidsterrein een doelstelling en enkele activiteiten (feitelijk: werksoorten) opgesomd.

Deze globale subsidieregelingen gaan in de toekomst hun betekenis verliezen omdat:

⁸ In het verlengde van de Gebiedsagenda's Ede 2016 – 2020.

- er inmiddels in de programmabegroting geactualiseerde beleidsdoelstellingen zijn opgenomen;
- er jaarlijks via de programma's van eisen een vertaalslag plaats gaat vinden van de gemeentelijke doelen naar de gewenste resultaten en (vervolgens via de subsidieaanvraag) naar de gewenste activiteiten en diensten.

Dergelijke subsidieregelingen zijn daarom niet meer nodig. In het kader van de herziening van de ASV gaan we bekijken welke subsidieregelingen ingetrokken kunnen worden.

Dat geldt niet voor subsidieregelingen waar inhoudelijke subsidiecriteria in staan voor bijvoorbeeld bepaalde activiteiten van verenigingen.

2.5 Mogelijke consequenties voor subsidies voor verenigingen

Bovenstaande nieuwe wijze van het sturen op resultaten zal worden geïntroduceerd voor de grote subsidies, in ieder geval boven de € 50.000. Daar kunnen nog uitzonderingen op worden gemaakt voor organisaties die weliswaar meer dan € 50.000 aan subsidie ontvangen, maar niet met beroepskrachten werken.

De verenigingen die op dit moment relatief kleine (waarderings)subsidies ontvangen willen we geen resultaatverplichtingen opleggen. Wel willen we bezien in hoeverre in de toekomst een stimulans gegeven kan worden aan verenigingen om bijvoorbeeld specifieke aandacht te geven aan kwetsbare burgers, door een nieuwe doelgroep aan zich te binden of het geven van een maatschappelijke tegenprestatie (zoals een openbaar optreden), zonder afbreuk te willen doen aan de kern van hetgeen waar zo'n vereniging voor bedoeld is. Wij zullen ons in de loop van het jaar buigen op welke wijze zo'n maatschappelijke bijdrage het best geregeld kan worden (via voorwaarden of via een bonussysteem) en voor welke subsidieregelingen die dan zou moeten gelden.

3. Keuze tussen subsidie en inkoop?

3.1 Inleiding

In het raadsbesluit naar aanleiding van het rapport van de rekenkamercommissie is opgenomen: “maak een afwegingskader voor het bewust kiezen van het instrument subsidies”.

Dit kwam voort uit de conclusie van de rekenkamercommissie dat er geen afwegingskader voor de inzet van subsidies wordt toegepast. “Subsidie is één van de mogelijke instrumenten...een ander instrument is bijvoorbeeld inkoop” (rapport, p. 6) en de daaruit voortvloeiende aanbeveling “om een afwegingskader voor de inzet van subsidies ten opzichte van het beleidsinstrument inkoop” te maken (rapport, p. 8).

In dit hoofdstuk wordt een dergelijk beleidskader geschetst. Vooropgesteld zij – zoals hierna zal blijken – dat er geen sluitende juridische afbakening is te maken tussen subsidie en inkoop. Dat betekent dat er voor het ‘grijze gebied daartussen’ ook beleidsmatige argumenten van toepassing kunnen zijn op de keuze voor het ene of andere instrument. Dit wordt in paragraaf 3.3 behandeld.

Verder is de vraag relevant of een ‘financiële bijdrage’ op een ‘overheidsopdracht’ duidt, waardoor de aanbestedingsregels van toepassing zouden zijn. Een overeenkomst valt in principe onder een overheidsopdracht, maar het is de vraag of (zo ja, onder welke omstandigheden) dit ook geldt voor een subsidie. Deze vraag komt in paragraaf 3.4 aan de orde.

3.2 Het subsidiebegrip

Van een subsidie is sprake zodra is voldaan aan de wettelijke begripsbepaling van art. 4:21 Algemene wet bestuursrecht (Awb):

Subsidie

“Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan de betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.”

Net als alle andere Awb-definitie betreft dit een *materiële definitie*; dit betekent dat iedere financiële verstrekking die voldoet aan de gegeven omschrijving onder de reikwijdte van titel 4.2 Awb (waarin de subsidies zijn geregeld) valt. Het maakt niet uit of de verstrekking anders wordt aangeduid (bijv. als tegemoetkoming, financiering, bijdrage, opdracht of afkoopsom). Tenzij natuurlijk een latere wet expliciet een financiële strekking die op een subsidie lijkt als een overeenkomst kenmerkt.

Een gemeente heeft dus niet de vrijheid om een keuze te maken tussen een (publiekrechtelijke) subsidie of een (civielrechtelijke) overeenkomst.⁹ Volgens de in de jurisprudentie over de zogenaamde ‘tweewegenleer’ mag de overheid de civielrechtelijke weg niet benutten indien dit expliciet is uitgesloten of indien dit de (publiekrechtelijke, ruime) rechtsbescherming van burgers zou frustreren.

De volgende elementen bepalen volgens de definitie van art. 2.12 Awb of sprake is van een subsidie:

1. De aanspraak op financiële middelen

Met een ‘aanspraak’ op financiële middelen wordt bedoeld dat een recht bestaat op subsidie, als wordt voldaan aan de voorwaarden van een geldende subsidieregeling. Andersom geldt er bij subsidies doorgaans geen (juridisch afdwingbare) verplichting om activiteiten te verrichten. Wel zal het

⁹ Sinds de invoering van de regels voor subsidie in de Algemene wet bestuursrecht in 1998 (de zogenaamde ‘derde tranche’) is deze vrijheid verdwenen.

niet uitvoeren van activiteiten waarvoor een subsidie is verleend leiden tot een terugvordering. Wordt wel een uitvoeringsverplichting opgenomen, dan zal er overigens al snel sprake zijn van een overheidsopdracht (zie paragraaf 4).

Het begrip 'financiële middelen' is breder dan het verstrekken van een financiële bijdrage. Ook een lening of garantie kan een subsidie zijn, mits aan de overige inhoudelijke criteria wordt voldaan. Bekostiging van werkzaamheden van een gemeenschappelijke regeling is expliciet uitgesloten in de Algemene wet bestuursrecht. Ook financieringsstromen binnen de gemeente zijn geen subsidie.

2. Door een bestuursorgaan verstrekt

Besluiten om door of namens het college, de raad of de burgemeester een bijdrage te verstrekken voldoen sowieso aan het criterium verstrekt door een bestuursorgaan. Maar ook een stichting of buurtcomité die activiteiten financiert met geld van de gemeente kan een bestuursorgaan zijn. Daarvoor is bepalend of het gemeentebestuur een beslissende invloed heeft op de criteria voor het verstrekken van uitkeringen of voorzieningen.¹⁰ Dat kan bijvoorbeeld zijn geregeld via een goedkeuringsrecht voor een subsidieverdelingskader. Of er beslissende invloed is moet per geval worden beoordeeld en hangt af van de mate waarin de criteria zelfstandig vastgesteld kunnen worden door een stichting of buurtcomité.¹¹

Voorbeeld: Casus wijkregie

In Ede is het gebruikelijk dat wijkregisseurs binnen de wijken een klein bedrag kunnen toekennen aan bewonersinitiatieven ter stimulering van activiteiten die een bijdrage leveren aan het realiseren van de gebiedsagenda. Dit is aan te merken als een subsidie, omdat de wijkregisseurs in dienst zijn van het college.

3. Met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager

Subsidie is gericht op het *stimuleren* van bepaalde, wenselijk geachte activiteiten. Of subsidie wordt verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager leidt zelden tot geschillen. Bij de beëindiging van een meerjarige subsidierelatie kan er wel onduidelijkheid ontstaan of een financiële bijdrage waar geen activiteiten meer voor verricht hoeven te worden en waar geen verantwoording over wordt afgelegd nog het karakter heeft van een subsidie. Tot nu toe wordt wel geaccepteerd dat dit soort afbouwregelingen in de vorm van een subsidie worden verstrekt. Andere vormen van nadeelcompensatie of wettelijke schadevergoeding vallen buiten het subsidiebegrip.

4. Anders dan de betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten

Een commerciële transactie is geen subsidie. Het betalen van de marktprijs voor goederen of diensten (d.w.z. kostprijs plus een winstmarge) is een sterke indicatie dat sprake is van zo'n transactie, en daarmee van een overheidsopdracht. Bij subsidies is er meestal sprake van een bijdrage in de kosten of toekenning van een vast bedrag. Als vooral derden profiteren van de goederen of diensten (algemeen belang) is dat een indicatie dat sprake is van een subsidie. Dit in tegenstelling tot een overheidsopdracht, waar de overheid voor zichzelf goederen of diensten inkoopt. Indien aan de overheid wordt geleverd, bijvoorbeeld in de vorm van een onderzoek naar het welbevinden van burgers, dan is het geen subsidie, maar een overeenkomst. Worden er daarentegen diensten geleverd aan burgers dan tendeert dit naar een subsidie, zij het dat daar uitzonderingen op kunnen zijn. Maar daarvoor is dan wel een indicatie vereist dat de wetgever hier expliciet een overeenkomst heeft bedoeld of een vrije keuze heeft gelaten (zoals de hierna aangehaalde Wmo).

¹⁰ Zie ABRvS 23 juni 2014, zaaknummer 201304908/3/A2 en 201307828/2/A2.

¹¹ Zie ABRvS 13 mei 2015, zaaknummer 201409173/1/A2.

3.3 Verschillen tussen subsidie en inkoop

In sommige gevallen is het moeilijk te bepalen of er sprake is van een publiekrechtelijke subsidie volgens de begripsbepaling van art. 4:21 Awb, danwel van een privaatrechtelijke overeenkomst. Immers het kan zijn dat een bekostiging van activiteiten waarvan vooral derden (burgers) profiteren (en dus geen dienst betreft die geleverd wordt aan de overheid) in sommige gevallen toch meer het karakter heeft van een overeenkomst. Dat kwam al tot uiting bij de Wmo 2009, waarbij de wetgever in de Memorie van Toelichting aangaf dat de gemeenten vrij konden kiezen hoe zij de uitvoering van de zorg- en welzijnstaken door derden willen vorm geven: via subsidies of in de vorm van een opdracht die door een aanbestedingsprocedure wordt gegund.¹²

Het kan dus zijn dat er geen eenduidigheid is bij het bepalen of een bekostiging door de overheid onder het subsidiebegrip of onder het overeenkomstenrecht valt. Wanneer deze twijfel bestaat dan zal de aard van de rechtsverhouding aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval moeten worden vastgesteld. In het verlengde van de Memorie van Toelichting van de Awb, wordt in de rechtsliteratuur aangegeven “dat daarbij gekeken kan worden naar (1) de omvang van de financiële verstrekking in relatie tot de kostprijs, (2) naar de initiatiefnemer en (3) eventuele markttransacties tussen de subsidieontvanger en derden.”¹³

In recente uitspraken zijn daaraan toegevoegd het criterium of de verstrekking plaatsvindt in het algemeen belang (4) en of er sprake is van een vergoeding voor geleverde diensten (5).¹⁴

De volgende indicaties kunnen er daarom op wijzen of een bekostiging onder het subsidiebegrip of onder het overeenkomstenrecht vallen.

(1) Hoogte van het bedrag in relatie tot de kostprijs

Indien er sprake is van een betaling als bijdrage in de kosten of in de vorm van een forfaitair bedrag dan wijst dit op een subsidie. Wordt er echter een kostprijs betaald plus een winstmarge (en daarmee een marktconforme prijs) dan zal dit op een overheidsopdracht duiden in de vorm van een overeenkomst. In de jurisprudentie wordt onderkend dat subsidies die de werkelijke kosten van gesubsidieerde activiteiten dekken regelmatig voorkomen (de exploitatiesubsidies).

(2) De initiatiefnemer

Subsidies worden in beginsel op aanvraag verstrekt, het initiatief om te komen tot een subsidierelatie ligt meestal bij de subsidieontvanger. Bij een overheidsopdracht d.m.v. een overeenkomst gaat de overheid op zoek naar een aanbieder. Maar dit is echter geen doorslaggevend criterium. Uit de jurisprudentie (en de Edese praktijk) blijkt dat soms de (gemeentelijke) overheid de vragende partij is binnen een subsidieverhouding. Bij veel subsidierelaties is niet meer duidelijk wie de oorspronkelijke initiatiefnemer is.

(3) Markttransacties met derden

Als derden – veelal burgers – profiteren van activiteiten van de ontvanger van een financiële verstrekking is dat een element dat wijst in de richting van een subsidierelatie.

(4) Verstrekking in het algemeen belang

Als een financiële verstrekking plaatsvindt in het algemeen belang wijst dat op een subsidie. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het realiseren van milieudoelstellingen. Is de gemeente als geldverstrekker zelf gebaat bij de verstrekking dan gaat het eerder om een commerciële transactie.

¹² Kamerstukken II 2004/2005, 30131, nr. 3, p. 33

¹³ W. den Ouden, M.J. Jacobs en N. Verheij, *Subsidierecht* (2011), p. 17-21

¹⁴ ABRvS 8 april 2015, AB 2015/309 en ABRvS 23 maart 2016, AB 2016/286.

(5) Vergoeding voor geleverde diensten

Als er een concrete tegenprestatie aan de gemeente wordt geleverd voor de verstrekking is dat een indicatie dat geen sprake is van een subsidie. Bijvoorbeeld het onderhouden van een gemeentelijk gebouw door een daarin gevestigde instelling zal doorgaans een commerciële transactie zijn.

Grijs gebied

Het kan zijn dat volgens het ene criterium de rechtsverhouding op een subsidie lijkt en volgens een ander criterium de overeenkomst de aangewezen weg is. In dit grijze gebied kan de overheid beïnvloeden welk instrument – subsidie of overeenkomst – wordt gekozen. Daarbij kan ook gekeken worden naar de gehele context van de sturing en de bekostiging (zie hierna in paragraaf 3.5)

Verschillen bij toepassing

In juridische zin zijn de verschillen tussen een subsidie en een overeenkomst de volgende:

Tabel : verschillen subsidie – overeenkomst		
	Subsidie	Overeenkomst
<i>Bron</i>	Beschikking (ondertekening door college of gemandateerde)	Overeenkomst (ondertekend door alle partijen)
<i>Grondslag</i>	Bestuursrecht: Awb, algemene subsidieverordening, specifieke subsidieregelingen	Privaatrecht: Burgerlijk Wetboek, boek 3, 6 en 7
<i>Voorwaarden</i>	De verplichtingen van de subsidie-ontvanger zijn opgenomen in de subsidieregeling(en) en/of in de beschikking tot subsidieverlening	Wederzijdse verplichtingen zijn opgenomen in de afgesproken inkoopvoorwaarden en in de opdrachtverstrekking/overeenkomst
<i>Beëindiging</i>	Tussentijds in bijzondere gevallen, anders na subsidietijdvak met 'redelijke termijn'	Tussentijds alleen indien dat in de overeenkomst is bepaald, na einde looptijd in beginsel verplichte beëindiging en nieuwe aanbesteding
<i>Sancties achteraf</i>	Terugvorderen subsidie bij niet uitvoeren activiteiten	Terugbetalingsverplichting bij ontbinding, eventueel schadevergoeding of boete
<i>Rechtsbescherming</i>	Bezwaar en (hoger) beroep bij bestuursrechter	(Hoger) beroep bij burgerlijk rechter

Het element beëindiging van de subsidierelatie met een 'redelijke termijn' heeft nog enige toelichting. Volgens art. 4:51, 1^e lid Awb geschiedt gehele of gedeeltelijke weigering van een subsidie voor een aansluitend tijdvak met inachtneming van een 'redelijke termijn'. Dat geldt voor een subsidierelatie die drie jaar of meer heeft geduurd. Relevant is daarbij dat de stopzetting van de subsidierelatie (dan wel het verminderen van het subsidiebedrag) op tijd moet zijn aangekondigd in een formele beschikkingsbrief. Hoe lang een 'redelijke termijn' is, vermeldt de wet niet. Wel heeft de wetgever bedoeld dat de subsidieontvanger tijd gegund moet worden om de verplichtingen jegens derden op zorgvuldige wijze af te wikkelen (bijv. bij ontslag personeel de voorgeschreven opzegtermijnen in acht nemen). Hoe lang daarvoor nodig is, valt niet precies te zeggen, dat hangt onder meer af van de vraag hoe ver tevoren daarover al over gesproken is tussen gemeente en instelling, en of er een afbouwregeling is. Maar in zijn algemeenheid valt er uit de jurisprudentie af te lezen dat er minstens zes maanden tijd tussen de aankondiging van de subsidiestopzetting en het eind van het subsidietijdvak moet zitten.

De nakoming van subsidieverplichtingen kan juridisch niet worden afgedwongen, tenzij er sprake is van de toepassing van een uitvoeringsovereenkomst annex aan de subsidieverlening (zie hierna). De enige sancties die de overheid heeft, is het intrekken van de subsidie of het lager vaststellen van het subsidiebedrag. Indien er wel sprake is van het rechtens afdwingen van de afgesproken prestaties,

dan zal dat altijd in de vorm van een (uitvoerings-)overeenkomst gebeuren (met als mogelijke sancties: schadevergoeding of boete).

De subsidie-uitvoeringsovereenkomst

Een subsidie moet altijd worden verleend door middel van een beschikking. Deze beschikking zal de kernelementen van de subsidie moeten bevatten: het bedrag of de wijze waarop dit wordt verleend, de gesubsidieerde activiteiten en de looptijd. In sommige gevallen kan het nuttig zijn om te bepalen dat een subsidie wordt verleend onder de voorwaarde dat een subsidie-uitvoeringsovereenkomst wordt gesloten waarin nadere details worden geregeld. Een subsidie-uitvoeringsovereenkomst geeft bijvoorbeeld de mogelijkheid om het aanleveren van informatie af te dwingen. Hieraan kan behoefte bestaan bij vrees voor een faillissement of fraude.

Ook het leveren van de prestatie zelf kan met een subsidie-uitvoeringsovereenkomst verplicht worden afgedwongen. Bij bepaalde wettelijke taken kan hier behoefte aan ontstaan. Alertheid is wel vereist: bij een verplichte levering zal snel sprake zijn van een overheidsopdracht. Verder is het noodzakelijk om te beseffen dat afdwingbaarheid niet per se leidt tot een betere sturing. Het terugvorderen van een subsidie of de terugbetaling van de contractprijs maakt in de praktijk weinig verschil. Afdwingbaarheid heeft in de praktijk niet altijd betekenis. Meestal is er een reden wanneer een derde zijn verplichtingen niet nakomt, die niet met een simpele ingebrekestelling kan worden opgelost (bijvoorbeeld een faillissement of een gebrek aan capaciteit of kennis). Belangrijker dan afdwingbaarheid is daarom een goede regeling van de verantwoording (tussentijds en achteraf) en het bijsturen als blijkt dat de feitelijke resultaten achterblijven bij de beoogde.

Tot slot kan een subsidie uitvoeringsovereenkomst toegevoegde waarde hebben als een derde bij de subsidieverhouding is betrokken (zie voorbeeld stimuleringslening energie).

Voorbeeld subsidie-uitvoeringsovereenkomst: stimuleringslening energie

Het college verstrekt bij besluit subsidies in de vorm van een lening voor het uitvoeren van energiebesparende maatregelen in de eigen woning. Deze leningen worden feitelijk beheerd door een landelijke stichting: de stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse Gemeenten (Svn). Hier zou mandaat verleend kunnen worden aan de Svn om subsidie-uitvoeringsovereenkomsten aan te gaan. In deze uitvoeringsovereenkomsten zou de Svn dan per geval afspraken kunnen maken over de looptijd, rente, tussentijdse aflossing en dergelijke.

Een aandachtspunt is wel dat de burgerlijk rechter bevoegd is in geschillen over een subsidie-uitvoeringsovereenkomst, in tegenstelling tot de bestuursrechter die oordeelt over de subsidiebeschikking *sec.* Dat kan tot complexe vraagstukken leiden. In normale verhoudingen waarbij het college direct een subsidie verstrekt aan een instelling heeft het daarom de voorkeur om details op te nemen in een beschikking, in plaats van in een subsidie-uitvoeringsovereenkomst.

3.4 Wanneer is er sprake van een overheidsopdracht?

Verwerving van activiteiten is mogelijk via subsidie of via overheidsopdracht. In de praktijk bestaat veel onduidelijkheid over de vraag of, en zo ja, wanneer deze verwerving door het subsidierecht en/of het aanbestedingsrecht wordt gereguleerd. Een veel voorkomend misverstand is dat er een tegenstelling bestaat tussen enerzijds subsidie en anderzijds overheidsopdracht. Bij subsidieverlening zou geen sprake kunnen zijn van een aanbestedingsplicht en andersom. Dit is onjuist: het verlenen van een subsidie wordt in bepaalde gevallen gezien als het gunnen van een overheidsopdracht en wordt daarmee onderworpen aan het aanbestedingsrecht. Subsidie-rechtsdeskundigen geven aan dat Europese jurisprudentie er op lijkt te wijzen dat de publiekrechtelijke vormgeving van een

overheidsopdracht (dus d.m.v. een subsidie) de toepasselijkheid van het aanbestedingsrecht niet in de weg staat.¹⁵

Een gemeente heeft niet de vrijheid om een keuze te maken tussen subsidie of overheidsopdracht. Het subsidierecht en het aanbestedingsrecht kennen elk een eigen begrippenkader. Deze begrippenkaders staan in beginsel los van elkaar. Het subsidierecht kent een Nederlands begrippenkader in de Algemene wet bestuursrecht. Het aanbestedingsrecht kent een Europees begrippenkader met Europese aanbestedingsrichtlijnen. Deze richtlijnen zijn in een Nederlandse wet vastgelegd: de Aanbestedingswet die in 2016 is gewijzigd.

Bij de verstrekking van een financiële bijdrage moet de gemeente steeds twee vragen beantwoorden:

- a. Is de bijdrage een “subsidie” in de zin van titel 4.2 van de Awb (deze vraag kwam aan de orde in paragraaf 3.3) en
- b. Is de bijdrage een “overheidsopdracht” in de zin van de Aanbestedingswet 2016.

Het begrip ‘overheidsopdracht’ komt uit de Aanbestedingswet en wordt gedefinieerd als

- een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel (1)
- die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten is gesloten (2)
- en die betrekking heeft op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten (3)

Ad (1). Een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel

Het belangrijkste criterium voor een overheidsopdracht zit in de woorden “overeenkomst onder bezwarende titel”. In de jurisprudentie is toegelicht dat een ‘overeenkomst onder bezwarende titel’ inhoudt dat de aanbestedende dienst een tegenprestatie ontvangt. Een dergelijke tegenprestatie moet voor de aanbestedende dienst een rechtstreeks economisch belang inhouden.

Niet het publieke karakter (zeg: voorziening voor algemeen belang) staat centraal, maar de vraag of partijen materieel over en weer verplichtingen zijn aangegaan die een contractueel element opleveren. In gewoon Nederlands: hoe dwingender en exacter de gemeente afspraken maakt met een instelling, hoe meer sprake is van een overheidsopdracht. Wordt op hoofdlijnen de te leveren prestatie omschreven en heeft de ontvangende partij eigen ruimte om hierbij een nadere invulling te geven dan is doorgaans sprake van een subsidie. Bij een overheidsopdracht is juist een gedetailleerd bestek gebruikelijk, waarin precies wordt beschreven welke prestaties geleverd moeten worden. Bij een verplichting om te leveren, zal dus vrijwel altijd sprake zijn van een overheidsopdracht. Wel leert de juridische praktijk, dat de rechter het begrip “overheidsopdracht” breed ziet en al snel iets als een overheidsopdracht beschouwt. Daaronder kan dus ook een subsidiebeschikking vallen, met name als er ook sprake is van een uitvoeringsovereenkomst waaruit blijkt dat de subsidieontvanger verplicht is tot het verrichten van activiteiten (4:36, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

Het is niet de bedoeling om de toepassing van de aanbestedingsregels te omzeilen in situaties waar feitelijk een prestatieplicht is, door deze niet op papier te zetten. De Europese Commissie heeft daarom een aantal aanvullende criteria ontwikkeld die ertoe kunnen leiden dat zij aanneemt dat sprake is van een overheidsopdracht:

- de gesubsidieerde activiteit/het “type” dienst behoort tot de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid van de aanbestedende dienst;
- de activiteit/dienst wordt in detail door de aanbestedende dienst beschreven;
- er is sprake van een kostendekkende vergoeding.

¹⁵ W. den Ouden, M.J. Jacobs en N. Verheij, Subsidierecht (2011), p. 17

3.5 Afwegingskader subsidie - inkoop

Er is in bepaalde gevallen geen sluitende afbakening te maken tussen subsidiering en inkoop (via overeenkomst). In veel gevallen is die duidelijkheid er wel, maar er is ook een grijs gebied waar aan de hand van nader besproken criteria bezien moet worden of het subsidiebegrip of de overeenkomstenrecht van toepassing is.

Is er sprake van een inkoop dan zijn automatisch de aanbestedingsregels van toepassing. Maar in bepaalde gevallen kan ook een subsidie onder het begrip 'overheidsopdracht' vallen, en zijn daarmee ook de aanbestedingsregels van toepassing.

Het afwegingskader voor de keuze tussen subsidie en inkoop wordt begrensd door de het subsidiebegrip van art. 4:21 Awb. Met andere woorden; indien het subsidiebegrip van toepassing is, dan moet er gesubsidieerd worden – inkoop is dan geen optie. Maar zoals gezegd, is er ook een grijs gebied. Dan kan de gemeente een afweging maken tussen subsidie en inkoop.

De volgende elementen zijn dan relevant om af te wegen.

(a) De sturingsbehoefte van de gemeente

Indien de gemeente grip wil houden op een instelling, bijvoorbeeld op bepaalde strategische besluiten van de instellingen, dan is de subsidie de aangewezen weg. Via de subsidieverordening kunnen immers dergelijke verplichtingen opgelegd worden, zoals de bepaling dat een instelling voor bepaalde privaatrechtelijke handelingen vooraf toestemming nodig heeft van het college van B&W.

Wil de gemeente echter zeer nauwkeurig voorschrijven wat de prestaties moeten zijn die geleverd worden, inclusief de daarvoor te bepalen prijs ($p \times q$), dan is de overeenkomst de aangewezen weg. Zo'n overeenkomst zal al gauw als 'overheidsopdracht' beschouwd worden.

(b) Het opleggen van voorwaarden/verplichtingen

Indien de gemeente de 'leveringsvoorwaarden' aan een instelling of meerdere instellingen gezamenlijk op wil leggen, dan kan dat het makkelijkst via de subsidievorm. Dan is namelijk de subsidieverordening van toepassing met vergelijkbare voorwaarden voor alle instellingen. In de ASV staan ook stringente governanceverplichtingen. Staat gelijkwaardigheid meer voorop, en is het onderhandelen over de leveringsvoorwaarden geen probleem dan kan dat beter via de overeenkomst.

(c) Het belang van de instelling

Indien de instelling te maken heeft met andere gemeenten of andere financiers voor dezelfde of vergelijkbare diensten, dan hangt het er van af op welke wijze de afspraken zijn gemaakt. Zijn dat voornamelijk subsidierelaties, dan is het in het belang van de instelling om ook met Ede een subsidierelatie te hebben. In het sociaal domein is er echter in toenemende mate sprake van inkoop. Mocht dat het geval zijn en andere partijen zijn overgegaan naar een inkooprelatie, dan kan het in het belang zijn van de instelling om ook met Ede een inkooprelatie te krijgen i.p.v. een subsidierelatie.

(d) Concurrentieoverwegingen van Ede

Indien de gemeente de een-op-een subsidierelatie los wil laten met de instelling, en voortaan tot *aanbesteden* over te gaan, dan ligt het voor de hand om in te gaan kopen (overheidsopdracht). Overigens kan de gemeente er ook voor kiezen om binnen het subsidiebeleid keuzes te maken tussen verschillende aanbieders van diensten c.q. prioriteit te stellen binnen voorgestelde activiteiten. Dat kan namelijk via een *subsidietender*. Maar de voorwaarden waaronder de gemeente deze selectiekeuze maakt moet zij zelf dan wel tevoren vaststellen.

(e) Wel of geen snelle afbouw bekostiging

Indien de gemeente aan het eind van de periode niet vast wil zitten aan de 'redelijke termijn' voor een afbouw van de (subsidie-)relatie (zie paragraaf 3.3), dan ligt het aangaan van een overeenkomst voor de hand. Bij inkoop geldt zo'n redelijke termijn namelijk niet.

4. Toets op staatssteun en Wet Markt en Overheid

4.1 Staatssteun

Staatssteun is het geven van financiële voordelen aan ondernemingen door overheden. Staatssteun is in beginsel verboden, maar er bestaan vele uitzonderingen. Er is sprake van staatssteun als aan de volgende criteria wordt voldaan:

1. De steun wordt betaald uit staatsmiddelen of toegekend door een overheidsorgaan;
2. De steun komt ten goede aan bepaalde ondernemingen (selectiviteit);
3. De steun verschaft een niet-marktconform voordeel;
4. De steun leidt tot een dreigende vervalsing van de mededinging op de interne markt en een ongunstige beïnvloeding van de tussenstaatse handel.

1. De steun wordt betaald uit staatsmiddelen of toegekend door een overheidsorgaan

Een subsidie die direct wordt toegekend door het college (of een daarvoor werkzame ambtenaar) wordt sowieso toegekend door een overheidsorgaan. Maar ook subsidie die door een stichting wordt verstrekt kan onder het verbod op staatssteun vallen, als het geld afkomstig is van de overheid ('betaald uit staatsmiddelen').

2. De steun komt ten goede aan bepaalde ondernemingen (selectiviteit);

Voor de staatssteunregels wordt onder een onderneming verstaan elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop ze wordt gefinancierd. Een winstoogmerk is niet vereist. Ook stichtingen en verenigingen kunnen onder dit begrip vallen. Voorbeelden van economische activiteiten zijn het verhuren van een gebouw, vergaderruimte, het aanbieden van theatervoorstellingen of het openstellen van een zwembad voor sportbeoefening. Van selectiviteit is altijd sprake bij steun die wordt toegekend op basis van een gemeentelijke subsidieregeling, omdat de steunmaatregelen zich dan beperkt tot een deel van het grondgebied van Nederland.

3. De steun verschaft een niet-marktconform voordeel

Een subsidie in de vorm van een financiële bijdrage verschaft per definitie een financieel voordeel. Marktconformiteit is in dat soort gevallen doorgaans niet aan te tonen, vanwege het gebrek aan marktwerking. Bij overheidsopdrachten ligt dat genuanceerder. Als daar een open, transparante en onvoorwaardelijke voorbereidingsprocedure is gevolgd levert dat in beginsel een vermoeden op voor marktconformiteit.¹⁶ Ook een subsidie in de vorm van een garantie of lening kan een financieel voordeel zijn, als deze andere voorwaarden wordt verschaft dan gebruikelijk is in de markt (bijvoorbeeld door een lagere rente).

4. De steun leidt tot een dreigende vervalsing van de mededinging op de interne markt en een ongunstige beïnvloeding van de tussenstaatse handel.

Op 18 mei 2016 heeft de Europese Commissie een mededeling staatssteun uitgebracht waarin zij verduidelijkt wanneer staatssteun het handelsverkeer tussen lidstaten beïnvloedt. Elke maatregel die potentieel effect kan hebben op het interstatelijk handelsverkeer valt onder het verbod op staatssteun. Te denken is dan bijvoorbeeld een subsidie waardoor een onderneming zulke gunstige prijzen kan rekenen, dat concurrentie vanuit het buitenland onmogelijk wordt gemaakt. Maatregelen met een zuiver lokaal karakter vallen niet onder het verbod op staatssteun. Een totale overheidssteun van maximaal €200.000 per drie belastingjaren hebben zonder meer geen invloed op het interstatelijk

¹⁶ N. Saanen, 'De invloed van aanbesteden op de staatssteunrechtelijke beoordeling van overheidsbijdragen ter borging van publieke belangen: Kan het gebruik van een aanbestedingsprocedure of een competitieve procedure voorkomen dat staatssteun wordt verleend?', *Tijdschrift Aanbestedingsrecht*, 2013 afl. 6.

handelsverkeer (de-minimissteun). Boven die grens is per geval een beoordeling nodig waarbij rekening wordt gehouden met de aard van de activiteiten. Die criteria waarmee rekening worden gehouden zijn per soort activiteiten verschillend. Met name op het terrein van zorg, sport of cultuur is er ruimte om een zuiver lokaal karakter aan te nemen.

4.2 Wet Markt en Overheid

Het doel van de Wet Markt en Overheid is om te voorkomen dat de overheid (als ondernemer) of overheidsbedrijven op oneerlijke wijze concurreren met ondernemers. Hiertoe zijn een viertal gedragsregels voorgeschreven, te weten:

1. *Integrale kosten doorberekening*: overheden moeten ten minste de integrale kosten van hun goederen of diensten in hun tarieven doorberekenen.
2. *Bevoordelingsverbod*: overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen ten opzichte van concurrerende bedrijven.
3. *Gegevensgebruik*: overheden mogen de gegevens die ze vanuit hun publieke taak verkrijgen, niet gebruiken voor economische activiteiten die niet dienen ter uitvoering van deze taak. Dit verbod geldt niet als andere overheidsorganisaties of bedrijven ook over de gegevens kunnen beschikken.
4. *Functiescheiding*: als een overheid op een bepaald terrein een bestuurlijke (bijvoorbeeld toetsende) rol heeft voor bepaalde economische activiteiten en ook zelf die economische activiteiten uitvoert, mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de uitoefening van de bestuurlijke bevoegdheid en bij het verrichten van de economische activiteiten van de overheidsorganisatie.

De raad kan een algemeen belang besluit nemen, waardoor het handelen in strijd met de gedragsregels wordt toegestaan. Zo'n besluit zal moeten berusten op een behoorlijke belangenafweging.

Overheidsbedrijven

Een stichting, NV, BV of vereniging is overheidsbedrijf indien de gemeente Ede (al dan niet samen met andere overheden):

- a. de meerderheid van het stemrecht bezit, verbonden aan de aandelen;
- b. de meerderheid van het bestuur of toezichthoudend orgaan benoemt (Raad van Commissarissen e.d.);
- c. een bindende voordracht doet voor de meerderheid van het bestuur of toezichthoudend orgaan; of
- d. een dochterbedrijf is van een rechtspersoon als bedoeld onder a, b of c.

Een VOF, CV of coöperatie is een overheidsbedrijf indien de gemeente Ede daaraan deelneemt.

4.3 Toetsing Edese subsidies

De subsidies boven de grens van € 200.000 per drie belastingjaren zijn getoetst op verenigbaarheid met de staatssteunregels. Op basis van de criteria die de Europese Commissie heeft geformuleerd in eerdere beschikkingen kan worden aangenomen dat in de meeste gevallen sprake is van een zuiver lokale situatie (geen staatssteun).¹⁷ Dat is vergelijkbaar met de situatie in andere gemeenten. Wel past daarbij een kanttekening: de Edese subsidies op het terrein van sport, zorg en cultuur zijn groter dan in de zaken waar de Europese Commissie zich op heeft gebaseerd. Het totaal aantal beslissingen van de Europese Commissie is beperkt in aantal, er is daarom lang niet altijd een vergelijkbare zaak waar zij al een oordeel over heeft gegeven. Of de Europese Commissie dezelfde inschatting zal maken is daarom niet volledig zeker.

¹⁷ Deze criteria zijn onder meer te vinden in de handreiking 'Puur lokaal: wat mag er allemaal?' van Europa Decentraal.

De subsidie die wordt verleend voor volwasseneneducatie is getoetst. Volwasseneneducatie is namelijk een economische activiteit, waarvoor lange tijd van rijkswege een 'gedwongen winkelnering' bij het ROC was opgelegd. Deze verplichting komt overigens per 1 januari 2018 te vervallen. Overigens heeft Ede het onderdeel 'formele educatie' in 2016 al Europees aanbesteed. Deze overgang van subsidie naar aanbesteding was landelijk afgesproken.

De subsidie aan Cultura zou mede gezien de omvang (bijna 5,6 miljoen in 2017) ook onder het verbod op staatssteun kunnen vallen. Zekerheidshalve wordt een kennisgeving gedaan zodat gebruik kan worden gemaakt van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening.

De subsidie van de Omroep Ede valt onder een bestaand DAEB-de minimisbesluit en is daarom vrijgesteld van het verbod op staatssteun.

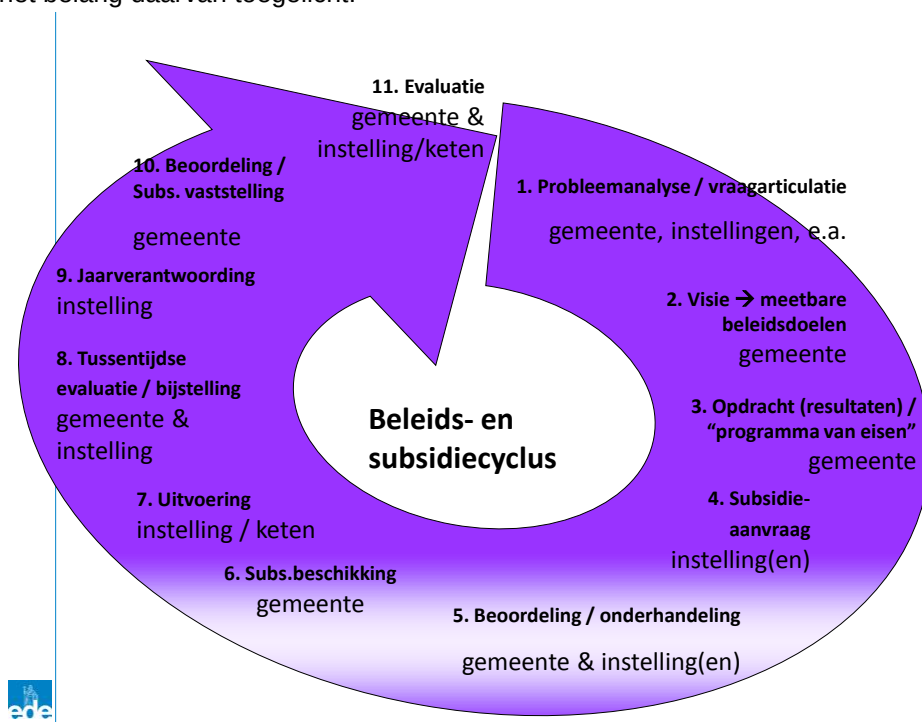
In de overige gevallen kan worden geconcludeerd dat sprake is van een zuiver lokale situatie. Wel is het noodzakelijk om ten aanzien van zwembad de Peppel en stichting Sportservice Ede een 'algemeen belang' besluit te nemen op grond van de Wet Markt en Overheid. Dit zijn beide overheidsbedrijven die niet de integrale kostprijs rekenen voor hun diensten. Het rekenen van lagere tarieven is wenselijk om laagdrempelige mogelijkheden voor sportbeoefening te behouden. Het is voor overheidsbedrijven echter niet toegestaan om een lagere prijs te rekenen zonder 'algemeen belang' besluit van de raad.

5. Planning & control; good governance

5.1 Meer focus op resultaat in planning & control

In onderstaand figuur zijn de stappen opgenomen die onderdeel uitmaken van het planning- en controlproces ten aanzien van de grote subsidies.

De eerste drie fase betreffen de beleidsmatige ‘voorkant’ van het subsidieproces. Vergeleken met de huidige situatie is fase 3 nieuw; daarin wordt - op basis van een beleidsvisie ten grondslag ligt aan het functioneren van instellingen – een toegesneden programma van eisen opgesteld. In paragraaf 2.4 is het belang daarvan toegelicht.



Zo'n programma van eisen zal zich vooral richten op de gewenste uitkomsten (het 'resultaat') van de subsidieverstrekking. Dat betekent dat ook de subsidieaanvraag en de onderhandeling daarover (fasen 4 en 5) meer geënt zullen zijn op de bijdrage die de te subsidiëren activiteiten en projecten moeten gaan leveren aan de bijdrage aan de gemeentelijke beleidsdoelen.

In de verantwoording daarover (fasen 8 en 9) zal het niet alleen meer gaan over de vraag of de afgesproken prestaties (output) voor de juiste doelgroep is geleverd, maar ook hoe de instellingen – als onderdeel van de keten – zo optimaal mogelijk bij hebben gedragen aan de daarbij afgesproken resultaten.

Bij de evaluatiemomenten zal nagegaan moeten worden of de afgesproken resultaten behaald zijn, en waarom (niet)? Vervolgens zou – gekoppeld aan periodieke metingen van de gemeentelijke doelen – geëvalueerd kunnen worden in hoeverre (en waardoor) de beoogde maatschappelijke effecten bereikt worden. Dat levert weer input aan de nieuwe beleids- en subsidiecyclus.

Op deze wijze zal het subsidiebeleid beter ingezet kunnen worden als instrument om scherper te kunnen sturen op, en verantwoording af te leggen over de maatschappelijke effecten die de gemeente Ede nastreeft.

5.2 Inbedding van het programma van eisen

In de huidige ASV (art. 6, 2^e lid, onder b) is opgenomen dat de subsidieaanvrager gegevens overlegt over “de doelen en resultaten welke met de activiteiten worden nagestreefd, en hoe de activiteiten daaraan bijdragen”. Dat laatste gebeurt overigens momenteel maar matig. Het is de bedoeling dat de gemeente in de toekomst vooraf gaat aangeven welke specifieke doelen en de daarvan afgeleide resultaten voor een subsidieaanvraag zullen gaan gelden. In paragraaf 2.4 zijn wij al op dit programma van eisen ingegaan.

Over de precieze invulling daarvan zullen wij ons in het eerste kwartaal van 2017 gaan buigen.

Het is onze bedoeling om dit programma van eisen al te gebruiken voor de toe te kennen (grote) subsidies voor 2018. Wij denken voorts nog dit programma van eisen te zullen gaan toepassen voor de subsidies die groter zijn dan € 50.000,-. Dat zijn over het algemeen instellingen met professionals. En daar is de sturingsbehoefte en –meerwaarde op basis van resultaat het grootst. We kunnen een uitzondering maken voor organisaties en verenigingen (met een subsidie hoger dan € 50.000,-) waarbij een programma van eisen niet nodig wordt geacht.

Het is de bedoeling om in de maand mei zo’n programma van eisen vast te stellen. Dat maakt het mogelijk om daarover nog tijdig met de instellingen te overleggen, en waarbij de instellingen nog voldoende tijd hebben om hun subsidieaanvraag op af te stemmen (deze moet uiterlijk 1 september ingediend worden ingevolge art. 7, 1^e lid ASV).

Het is belangrijk om voorafgaande aan het opstellen van het programma van eisen in de toekomst inzicht te hebben in:

- a) de beleidsintenties die wij als gemeente hebben;
- b) de inhoudelijke (eind-)verantwoording van het afgelopen jaar van de instelling;
- c) de financiële (eind-)verantwoording van het afgelopen jaar van de instelling;
- d) de vraag in hoeverre de gerealiseerde resultaten en diensten (nog) bijdragen aan het behalen van de (sub-)doelen die de gemeenteraad heeft vastgesteld in de gemeentelijke programmabegroting;
- e) de vraag of wij in de toekomst de activiteiten willen blijven bekostigen via de subsidievorm of via inkoop;
- f) de mate dat wij (toekomstige) risico’s onderkennen bij het verlenen van subsidie aan een instelling.

Ad a):

Zoals uit de figuur in paragraaf 5.1 blijkt, zal de gemeente periodiek nagaan in hoeverre het geformuleerde beleid effectief is, dan wel bijstelling behoeft (evaluatie). Dat zal niet jaarlijks hoeven te gebeuren, maar er kunnen altijd omstandigheden zijn die nopen tot heroverweging van beleid. Dat kan ook consequenties hebben voor de bestaande subsidierelaties en voor concrete gesubsidieerde activiteiten.

Ad b) en c):

Volgens de vigerende subsidieverordening hoeft de eindverantwoording bij jaarlijkse subsidies pas uiterlijk per 1 juni (van het jaar erop) te worden ingediend (art. 14 en 15 ASV). In paragraaf 5.3 doen wij het voorstel om deze termijn terug te brengen naar 1 april. Het moge duidelijk zijn dat gelet op de huidige verantwoordingstermijn in de ASV we een vervroegde verantwoording over het subsidiejaar 2016 en 2017 niet kunnen afdwingen. We gaan de instellingen wel daartoe uitnodigen.

De inhoudelijke verantwoording is belangrijk zijn om te bezien in hoeverre de instelling zijn ‘meerwaarde’ voor de burgers waar heeft gemaakt, en welke lessen daar uit getrokken worden. Dat kan tot aanscherping van de afspraken leiden in het nieuwe subsidiejaar.

De financiële verantwoording is onder meer relevant voor de vraag in hoeverre een instelling doelmatig opereert (levert zij zo rendabel mogelijk haar diensten?). Daarvoor is het - meer dan tot nu toe het geval is - belangrijk om financiële kengetallen uit de verantwoording af te leiden die -waar mogelijk- gebenchmarkt kunnen worden.

Het gevolg van deze analyses zal zijn dat minder dan tot nu toe gebruikelijk is, gesubsidieerd gaat worden op basis van de historische subsidiebedragen, maar meer op basis van de gewenste prijs-kwaliteitverhouding. Zo'n veranderproces - en daarmee het scherper onderhandelen met de instellingen - zal enige tijd vergen.

Ad d)

Het kan zijn dat de resultaten/diensten die een instelling oplevert niet of onvoldoende bijdragen aan het behalen van de gemeentelijke (sub-)doelen zoals vastgelegd in de gemeentelijke programmabegroting. In dat geval kunnen ofwel het resultaat /diensten niet gewenst zijn (hun meerwaarde hebben verloren) en dus komen te vervallen, ofwel de resultaten/diensten die een instelling oplevert zijn wel erg gewenst, waarbij er alsnog een nieuw (sub-)doel moet worden geformuleerd in de programmabegroting.

In die zin zal het voorbereidingsproces voor het subsidietraject ook input gaan geven voor het begrotingsproces.¹⁸

Ad e):

Dat betekent dat wij tijdig in het voorjaar het afwegingskader van paragraaf 3.5 willen toepassen om te bezien of er argumenten zijn om een subsidierelatie in het volgend begrotingsjaar om te zetten in een inkooprelatie. Gelet op het feit dat er een 'redelijke termijn' moet worden toegepast om een subsidierelatie die drie jaar of langer heeft geduurd af te bouwen, moet zo'n beslissing tijdig genomen worden.

Ad f):

Ook bij bestaande subsidierelaties kan het soms zinvol zijn te bezien in hoeverre de governance-afspraken bijstelling behoeven. Afhankelijk van het risicoprofiel kan er aanleiding zijn om nadere afspraken te maken over verantwoording, toezicht en beheersing. Dit komt terug in paragraaf 5.4.

5.3 Veranderingen in de verantwoording

De huidige Algemene Subsidieverordening gaat uit van een gedifferentieerde verantwoording, afhankelijk van de hoogte van het subsidiebedrag.

Voor de eindverantwoording gelden de volgende categorieën:

a. Subsidies tot en met € 5.000,- (art. 13 en art. 16, 2^e lid ASV)

Hier geldt geen of een heel licht verantwoordingsregime. In bepaalde gevallen (afhankelijk van de betreffende subsidieregeling) wordt de subsidie bij de subsidieverstrekking meteen vastgesteld, zonder dat er achteraf verantwoording hoeft te worden afgelegd. In andere gevallen vindt er een ambtshalve vaststelling van de subsidie plaats, waarbij de subsidieontvanger kan worden verplicht aan te tonen dat de activiteiten zijn verricht (binnen 13 weken nadat de activiteiten zijn verricht).

b. Subsidies tussen € 5.000,- en € 50.000,- (art. 14 ASV)

¹⁸ In dit verband zij nog gewezen op het ontbreken van streefwaarden bij de indicatoren van de doelen in de programmabegroting 2017. Het is de bedoeling dat deze streefwaarden in de toekomst zullen worden opgenomen, afhankelijk van de vraag of ze in beleidsnota's e.d. worden vastgesteld. Het scherper sturen op SMART resultaten die van instellingen worden verwacht (in de programma's van eisen), zal ook van invloed kunnen zijn op de vraag in hoeverre bepaalde streefwaarden van gemeentelijke doelen realistisch zijn.

Ten behoeve van de subsidievaststelling dient de subsidieontvanger een inhoudelijk verslag in waaruit blijkt in hoeverre de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht (bij een jaarlijkse subsidie vóór 1 juni het jaar erop, anders binnen 13 weken).

c. Subsidies boven € 50.000,- (art. 15 ASV)

Net als bij b. dient de subsidieontvanger een inhoudelijk verslag in (met dezelfde termijnen). Maar daarnaast ook een overzicht van de aan de gesubsidieerde activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten (financieel verslag of jaarrekening). Plus een balans van het afgelopen subsidietijdvak en een controleverklaring. Over die controleverklaring zegt de toelichting op de ASV dat vanaf € 50.000,- tot € 250.000,- een beoordelingsverklaring wordt geëist, en voor een hoger subsidiebedrag een controleverklaring.

Ofschoon de subsidieaanvrager bij de subsidieaanvraag wel aan moet geven welke doelen en resultaten worden nagestreefd, en hoe de activiteiten daaraan bijdragen (zie het voornoemde art. 6, 2^e lid, onder b), is er geen pendant daarvan opgenomen in de eindverantwoordingsbepalingen.

Er is ook nog een bepaling over het tussentijds afleggen van “rekening en verantwoording”, namelijk voor *activiteiten die meer dan een jaar in beslag nemen*. Bij de subsidieverlening kan een verplichting worden opgelegd tot het tussentijds verantwoorden.

In de praktijk worden in de subsidiebeschikkingen van grote subsidies (die voor één jaar verstrekt zijn) vaak bepalingen opgenomen over het tijdens het subsidiejaar verantwoorden van met name de voortgang van de activiteiten. Soms betreft dit een verantwoording per kwartaal, soms per half jaar.

Op basis van het voorgaande stellen we de volgende wijzigingen voor ten aanzien van de verantwoording:

- (Eind-)verantwoording op eerder tijdstip:

Zoals we aangaven in de vorige paragraaf is het wenselijk om de verantwoording te vervroegen van juni (van het jaar volgend op het subsidiejaar) naar april. Dat betreft zowel de inhoudelijke als de financiële verantwoording. In sommige gevallen kan dat een probleem opleveren voor het tijdig beschikbaar zijn van de accountantscontrole.

- Ook verantwoording over het resultaat:

Gelet op hetgeen al gezegd is over het belang van het sturen op resultaat, en het maken van afspraken daarover, is het evident dat instellingen in de toekomst ook moeten gaan rapporteren over het bereikte resultaat bij hun klanten, cliënten of bezoekers. In de subsidiebeschikking dienen daarover heldere verplichtingen te worden opgenomen. Met de instellingen worden er afspraken gemaakt hoe zij deze resultaatmeting gaan uitvoeren, zonder dat dit tot disproportionele lasten leidt (zo zullen de instellingen minder of niet meer hoeven te verantwoorden op ‘throughput’). De subsidievaststelling blijft voornamelijk plaatsvinden op basis van de geleverde ‘output’ (zie paragraaf 2.2).

- Heldere afspraken over tussentijdse verantwoording:

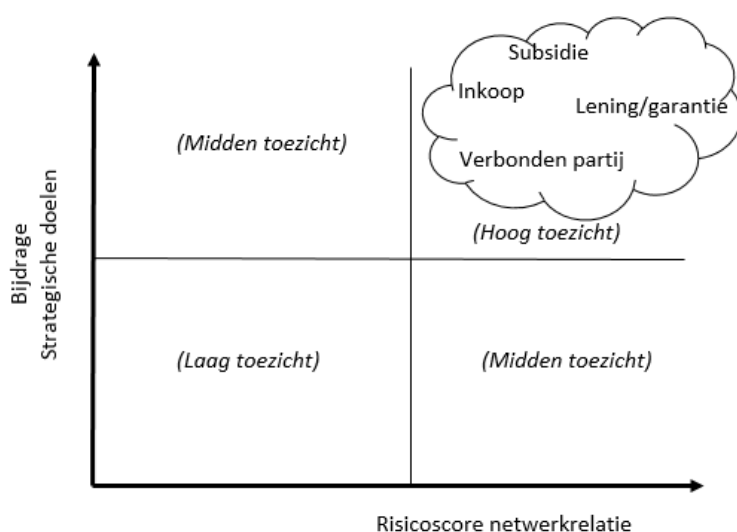
Op dit moment is nog niet in de ASV geregeld dat grote instellingen minimaal halfjaarlijks een tussentijdse verantwoording indienen. Dat willen wij gaan invoeren, en daarbij ook meer gaan focussen op de inhoudelijke verantwoording.

Het is de bedoeling dat de nieuwe Subsidieverordening komend voorjaar wordt vastgesteld, en gaat gelden voor de voorbereiding van de subsidieverstreking voor 2018. Dat betekent dat de verantwoordingseisen voor de instellingen die gelden voor het subsidiejaar 2017 nog van kracht blijven.

5.4 Toezichtarrangementen

In de Handleiding netwerkrelaties gemeente Ede (van 31 oktober 2016) is een afwegingskader opgenomen dat kan helpen bij de vraag of de gemeente een bepaald (nieuw) initiatief zelf oppakt, dan wel dit over laat aan maatschappelijke partners en zo ja, onder welke condities. Behalve de keuze voor een samenwerkingsvorm, wordt ook ingegaan op de vraag in hoeverre en op welke wijze risico's kunnen worden beheerst en welke governance-afspraken daar bij zouden kunnen passen. Dergelijke vragen zijn ook voor een subsidierelatie actueel.

In de paragraaf over toezichtarrangementen van deze Handleiding zijn de belangrijkste factoren die van invloed zijn op het te kiezen toezichtarrangement samengevat in onderstaand figuur:



In de Handleiding is het volgende hierover opgenomen: “Bij de bepaling van de risicoscore van een netwerkrelatie worden zowel harde als zachte signalen meegenomen (financiële positie, frequente bestuurswisselingen, negatieve aandacht in de media). De risicoscore wordt jaarlijks bepaald en bepaling loopt synchroon met het traject voor de programmabegroting. Jaarlijks wordt dus bepaald welke netwerkrelaties in het hoogste toezichtarrangement vallen. Indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, wordt de risicoscore van een netwerkrelatie vaker bepaald. Dit kan leiden tot tussentijdse aanpassing van het toezichtarrangement.”

Daar waar het de (relatief grote) subsidies betreft is het juiste moment om de risicoscore te bepalen het moment dat het programma van eisen wordt gemaakt. Vandaar dat wij dit element hebben opgenomen bij de opsomming in paragraaf 5.2 (punt f).

Op basis van het risicoprofiel - zeker wanneer dat aanmerkelijk is toegenomen - kan dan overleg worden gevoerd met de betrokken instelling, teneinde maatregelen te (laten) nemen over de risicobeheersing. Deze kan de instelling dan meenemen (zichtbaar maken) bij de subsidieaanvraag die daarop volgt. Uiteindelijk kan de gemeente daaromtrent verplichtingen opnemen in de subsidiebeschikking.

Overigens staan er in de Algemene Subsidieverordening ook (generieke) bepalingen die betrekking hebben op governance.

Zo zijn er bepalingen opgenomen over:

- de mogelijkheid die de gemeente heeft om bij twijfel over doelmatigheid van de besteding van de subsidie inzage te krijgen in de volledige boekhouding (art. 12, 4^e lid);

- de mogelijkheid dat ons college een tijdelijk bestuur kan benoemen indien het bestuur van een instelling verzuimt (tijdig) handelingen te verrichten die nodig zijn voor de uitvoering van een wettelijk opgedragen taak (art. 12, 5^e lid);
- de mogelijkheid om subsidie te weigeren (of desnoods in te trekken) in de gevallen die de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen daarvoor benoemt (art. 9, 2^e lid, onder c, en 3^e lid).

Bij de herziening van de Algemene Subsidieverordening zullen wij bezien of de governancebepalingen van de ASV nog adequaat zijn. Wij zullen hierbij ook de controleverklaringen van de accountant betrekken.

5.5 Wijzigingen in (intern) subsidiebeheer

Op het gebied van subsidiebeheer en – processen zijn er tekortkomingen geconstateerd die het afgelopen jaar zijn aangepakt en inmiddels tot verbeteringen hebben geleid.

Met name betrof dat de wijze waarop het subsidieproces ondersteund werd door de applicatie ASA4ALL. Gebleken is dat het huidige proces uit veel stappen bestaat en veel overdrachtsmomenten kent tussen de diverse functionarissen: de beleidsadviseurs, de bedrijfsadministratie en de managers. Er was geen actieve bewaking van de status en de voortgang, en het papieren dossier werd rondgestuurd om mensen erop te attenderen dat ze iets moesten gaan doen in ISA4ALL. Vandaar dat gewerkt is aan de vervanging van ISA4ALL – dat overigens per 1 januari niet meer ondersteund wordt door de leverancier – door de opvolger, Key2Subsidies. Op 23 januari is dit nieuwe systeem gestart. Hierdoor zal de inrichting van het werkproces en de informatievoorziening in de gehele keten verbeteren.

Doel is om meer grip te krijgen op het hele subsidieproces, doordat:

- er inzicht komt voor het management in onder handen werk en afgehandelde subsidieaanvragen;
- taken en verantwoordelijkheden in het werkproces duidelijker zijn beschreven, ingericht en organisatorisch op de juiste plek zijn belegd;
- digitale aanvraag en afhandeling in de keten op logische wijze mogelijk wordt gemaakt;
- er minder (rechtmatigheids)fouten optreden tijdens interne of externe (accountantscontroles)

Wat verandert er concreet?

- de digitale aanvragersportaal op de website wordt vernieuwd; er komt een handige beslisboom met digitale formulieren;
- het aantal keuzemogelijkheden in het werkproces wordt sterk teruggebracht;
- er is een duidelijke rol- en taakscheiding aangebracht in de behandeling van subsidieaanvragen (ondersteunende en beschikkende taken);
- er worden kwaliteitscontroles ingebouwd (bijv. het vier-ogen-principe op de beleidsafdeling, structurele controle door Financial & Control en controle door de tekenbevoegde in Key2Subsidies);
- het aantal werkstromen wordt teruggebracht. Key2Subsidies is straks de enige applicatie waarin aanvragen worden behandeld. Er gaat bv. geen papieren dossier meer langs de afdelingen en het zaakstelsel wordt niet langer gebruikt.

6. Bouwstenen voor aanpassing subsidieverordening

Zoal hiervoor in enkele paragrafen al is aangegeven zijn er diverse redenen om de huidige Algemene Subsidieverordening 2015 te herzien.

Deze zijn:

- a. *de introductie van het programma van eisen in het subsidieproces* (zie paragrafen 2.4 en 5.2.).
- b. *het vervroegen van het moment dat de eindverantwoording moet worden ingediend* (zie paragraaf 5.3).
- c. *het verankeren van de resultaatverantwoording in de (eind)verantwoording* (zie paragraaf 5.3).
- d. *het bezien in hoeverre bestaande subsidieregelingen (waar met name de subsidieverstrekking van grote subsidie op zijn gebaseerd) nog een toegevoegde waarde hebben* (zie paragraaf 2.4)
- e. *het beter regelen van de tussentijdse verantwoording* (zie paragraaf 5.3).
- g. *het bezien of de governancebepalingen nog adequaat zijn* (zie paragraaf 5.4).

Daarnaast zijn er nog andere redenen om de subsidieverordening aan te passen:

- h. *herziening van de modelverordening van de VNG.*

Per brief van 8 juli 2016 heeft de VNG een eerste update van de Model Algemene subsidieverordening 2013 naar de gemeenten verzonden. De Edese ASV 2015 is geënt op deze modelverordening. Het lijkt raadzaam om enkele redactionele verbeteringen aan te brengen die de VNG voorstelt.

Maar er worden ook meer principiële zaken als optie aangeboden, zoals een bepaling over het weigeren van een subsidie aan een instelling waarin bovenmatige topinkomens voorkomen. Deze zullen we nader bestuderen.

- i. *inbedding van de regels voor garanties en kredietverlening.*

De Edese nota Garanties en leningen wordt geactualiseerd. Kredietverlening en gemeentegarantie vallen onder bepaalde omstandigheden onder het subsidiebegrip van de Awb. De consequenties van de te actualiseren nota Garanties en leningen zullen verwerkt worden in een apart hoofdstuk van de Algemene Subsidieverordening.

- j. *het nader regelen van het instellen van subsidieplafonds.*

Na vaststelling door de gemeenteraad van dit Beleidskader Subsidies zullen wij deze herziening van de ASV ter hand nemen.

Bijlage 1

Matrix Toets subsidies op regels staatssteun en Wet Markt en Overheid

Naam instelling	Aard activiteit	Verbod staatssteun		Vrijstelling		Toelichting
		Ja	Nee	Ja	Nee	
Moviera	Zorg		X			Zuiver lokaal karakter
Leger des Heils	Zorg		X			Zuiver lokaal karakter
Iriszorg	Zorg		X			Zuiver lokaal karakter
Johanniter	Zorg		X			Zuiver lokaal karakter
Malkander	Zorg		X			Zuiver lokaal karakter
VGGM	Zorg		X			Zuiver lokaal karakter
Jeugdbescherming Gelderland	Zorg		X			Zuiver lokaal karakter
Icare	Zorg		X			Zuiver lokaal karakter
Opella	Zorg		X			Zuiver lokaal karakter
Stimenz	Zorg		X			Zuiver lokaal karakter
Omroep Ede	Media	?		X		Steun aan de Omroep Ede is vrijgesteld vanwege de DAEB-de minimisbeschikking
Musea	Cultuur		X			Zuiver lokaal karakter
Cultura	Cultuur	?		X		Vanwege de omvang van de subsidie van Cultura wordt zekerheidshalve een kennisgeving gedaan onder de Algemene Groepsvrijstellings-verordening
Openluchttheater Ede	Cultuur		X			Zuiver lokaal karakter
ROC12 / Toptaal	Onderwijs		X	X		Volwasseneducatie is een economische activiteit. In 2016 is m.b.t. de 'formele educatie' Europees aanbesteed; gunning aan Toptaal (een deel van de middelen valt t/m 2017 nog onder de verplichte winkelnering, en is toegekend aan het ROC12). Daarmee wordt voldaan aan de staatssteunregels (marktconformiteit)
Scholen	Onderwijs		X			Zuiver lokaal karakter (betreft onderwijsopvang en taalondersteuning)
Het Streek	Onderwijs		X			Zuiver lokaal karakter (betreft kleinschalige buitenschoolse activiteiten)

						voor leerlingen)
Peuterspeelzalen	Overige		X			Zuiver lokaal karakter
Buurt- en dorpshuizen	Overige		X			Zuiver lokaal karakter
Vluchtelingenwerk	Overige		X			Zuiver lokaal karakter
Stichting Sportservice Ede	Sport		X			Zuiver lokaal karakter. NB: het is wel noodzakelijk voor deze activiteiten een 'algemeen belang' besluit te nemen op grond van de Wet Markt en Overheid
De Peppel	Sport		X			Zuiver lokaal karakter. NB: het is wel noodzakelijk voor deze activiteiten een 'algemeen belang' besluit te nemen op grond van de Wet Markt en Overheid