

Subsidienota

2019

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
Inleiding	6
1. Juridische kaders.....	7
1.1 Begrippenkader.....	7
1.2 Algemene wet bestuursrecht	7
1.3 Algemene subsidieverordening gemeente Nunspeet 2019.....	8
1.4 Deelverordeningen.....	9
1.5 Soorten subsidie	9
1.6 Periodieke evaluatie van subsidieregelingen	10
2. Wijze van subsidiëren.....	11
2.1 De gemeente als regisseur.....	11
2.2 Een zakelijke relatie tussen gemeente en subsidieontvanger.....	12
2.3 De subsidiebeschikking SMART formuleren	12
2.4 Uitvoeringsovereenkomsten	13
2.5 Proportionaliteit tussen subsidiebedragen en administratieve lasten.....	13
2.6 Website en digitale aanvragen	15
3. Financiële kaders	16
3.1 Indexering van meerjarensubsidies	16
3.2 Subsidieplafonds in de gemeentebegroting	16
3.3 Bevoorschotting	16
3.4 Eigen vermogen, fondsvorming en reserves.....	17
3.5 Gevolgen voor de gemeentelijke begroting en jaarrekening	17
3.6 Subsidieplafonds (art. 4:25, lid 1 Awb)	17
3.7 Aanbesteding	18
3.8 Staatssteun	19
4. Meerjarensubsidies	21
4.1 Begrotingsvoorbehoud.....	21
4.2 Bevoorschotting, verantwoording en afrekening	21
4.3 Integrale kostprijs.....	21
4.4 Specifieke verplichtingen voor (grote) subsidieontvangers	22
4.5 Regionale samenwerking	23
4.6 Resultaten meten.....	23
4.7 Effecten meten.....	24
4.8 Beleidsdoelstellingen en resultaten bereiken middels subsidietender	24
5. Bijlagen	25
5.1 Format deelverordening.....	25
5.2 Format integrale kostprijsberekening.....	27
5.3 Verschil overeenkomst – subsidie ivm aanbestedingsplicht	29
5.4 Verplichtingen van de subsidieontvanger in afdeling 4.2.8 Awb	31
5.5 Stappenplan prestatiebesturing	32
5.6 Processchema meerjarensubsidies.....	34

Samenvatting

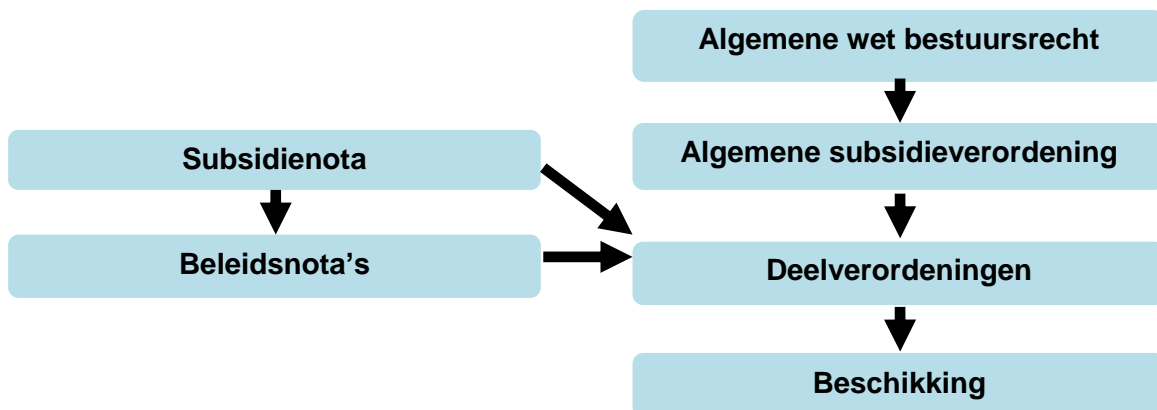
Voor u ligt de Subsidienota 2019. De basis voor subsidieverstrekking ligt in de Algemene wet bestuursrecht. Hierop is de Algemene subsidieverordening gemeente Nunspeet gebaseerd. De Algemene Subsidieverordening gemeente Nunspeet 2014 wordt in 2019 herzien. Reden is dat er naar aanleiding van een evaluatie verbeteringsvoorstellen zijn gedaan. Zo zijn de aanvraagtermijnen meer op elkaar afgestemd, is de nieuwe modelverordening van de VNG als basis genomen, wordt bij meerjarensubsidies de kaderstellende brief geïntroduceerd en wordt niet meer standaard met een uitvoeringsovereenkomst gewerkt, wordt de eis van een goedkeurende controleverklaring van de accountant nu gelegd bij € 200.000,-- in plaats van 150.000,-- en is de huisvestingscomponent uit de integrale kostprijs gehaald. In de verordening zijn uitsluitend procedurele bepalingen opgenomen. De inhoudelijke kant van de subsidieverstrekking wordt formeel bepaald door de deelverordeningen die voor de verschillende beleidsterreinen zijn opgesteld. De deelverordeningen zijn het inhoudelijke toetsingskader voor een subsidieaanvraag en hiermee wordt gestuurd op de te behalen beleidsdoelen. Welke doelen behaald moeten worden en welke maatschappelijke effecten met subsidieverstrekking wordt nagestreefd, is beschreven in de beleidsnota's die per beleidsterrein worden vastgesteld. Ieder beleidsterrein kent zijn eigen specifieke aanpak en omschrijving van te behalen doelen. Ook de wijze waarop de doelen worden behaald en het effect van subsidiëring wordt gemeten, verschilt per beleidsterrein. Het is niet mogelijk om alle aspecten van ieder beleidsterrein in één overkoepelende nota op te nemen. Maar een aantal aspecten komt op ieder beleidsterrein aan de orde. Voor deze onderdelen is de voorliggende subsidienota opgesteld. De Subsidienota 2019 vervangt de subsidienota 2013-2016, die bij besluit d.d. 22 november 2016 is verlengd. De nota is vooral een voortzetting van het beleid, maar is op onderdelen, zoals het sturen op resultaten wat verduidelijkt/aangescherpt en aangepast.

De subsidienota is deels beschrijvend van aard en deels richtinggevend, doordat op onderdelen specifieke beleidskeuzes worden gemaakt. De inhoud van de subsidienota wordt hieronder per hoofdstuk kort samengevat.

Hoofdstuk 1 – Juridische kaders

Dit hoofdstuk is vooral beschrijvend van aard en bevat een overzicht van alle wettelijke regelingen en definities die van toepassing zijn op iedere vorm van subsidieverstrekking. Een wijziging in de Algemene subsidieverordening werkt door in de hieraan gekoppelde deelverordeningen. Ook kan een wijziging in een beleidsnota leiden tot een aanpassing van de hiermee samenhangende deelverordening.

Schematisch wordt dit als volgt weergegeven:



Hoofdstuk 2 – Wijze van subsidiëren

In dit hoofdstuk komt het uitgangspunt 'wie betaalt, bepaalt' tot uitdrukking en is toegelicht dat de relatie met de subsidieontvangers vooral een zakelijke relatie is, gebaseerd op wederzijds vertrouwen. Van beide kanten wordt gewerkt vanuit een vertrouwensrelatie, dit uit zich bijvoorbeeld in de af te leggen verantwoording die zo beperkt mogelijk wordt gehouden. Wij streven naar een zo laag mogelijke administratieve last, aan de kant van de subsidieontvanger en aan de kant van de subsidieverstrekker. De zakelijke relatie blijkt ook uit de wijze waarop de afspraken worden vormgegeven. Iedere subsidieontvanger krijgt een beschikking waarin helder en concreet is beschreven waaraan voldaan moet zijn om de subsidie te ontvangen en hoe op de behaalde resultaten wordt afgerekend. Om het de subsidieontvanger zo makkelijk mogelijk te maken, wordt in de loop van 2019 het gehele proces digitaal ingericht. Een aanvraag kan dan met DigiD of eHerkenning via de website worden ingediend.

Hoofdstuk 3 – Financiële kaders

In dit hoofdstuk is een aantal uitgangspunten opgenomen die gelden voor alle vormen van subsidieverlening, dus los van het inhoudelijk beleidskader.

- Subsidies die voor meerdere jaren ineens worden verstrekt, kunnen jaarlijks worden geïndexeerd volgens de begrotingsindex.
- Aan subsidies waarvoor op voorhand niet vastgesteld kan worden hoeveel aanvragen in een jaar binnenkomen en waarvoor een beperkt budget beschikbaar is, wordt een subsidieplafond gekoppeld. De hoogte van de subsidieplafonds wordt in de begroting vastgesteld, de wijze van verdelen ligt in de deelverordening vast.
- Eenmalige subsidies tot een bedrag van € 25.000,- worden bij wijze van voorschot ineens uitbetaald. Bij eenmalige subsidies hoger dan € 25.000,- en bij jaarlijkse of meerjarensubsidies kan op verzoek per kwartaal een voorschot worden uitbetaald.
- In de gemeentelijke jaarrekening moet worden verantwoord welke subsidies op grond van de begroting of incidenteel zonder wettelijk kader zijn verstrekt en in welke gevallen de hardheidsclausule is toegepast.
- Bij subsidieverlening moet zorgvuldig worden afgewogen of geen sprake is van staatssteun en of de subsidieverstreking mogelijk aanbesteed moet worden.

Hoofdstuk 4 – Meerjarensubsidies

Grotere instellingen hebben vanuit oogpunt van bedrijfscontinuïteit en bedrijfszekerheid behoefte aan duidelijkheid over de hoogte van de subsidie waarop zij de komende jaren mogen rekenen. Voor deze instellingen bestaat de mogelijkheid om een meerjarensubsidie toe te kennen. De voorwaarden waaronder de subsidie wordt verstrekt, worden in de beschikking beschreven. Meerjarensubsidies worden verstrekt op het niveau van beleidsdoelstellingen en resultaten.

Gedurende de looptijd van de verleningsbeschikking kan de gemeente jaarlijks middels een kaderstellende brief aangeven welke resultaten de gemeente in het volgende jaar wil bereiken. Hierover gaan subsidieontvanger en gemeente in gesprek om te komen tot definitieve afspraken die de basis vormen voor het volgende activiteitenplan en daarbij behorende begroting.

Jaarlijks wordt wel een tussentijdse verantwoording verwacht en de subsidie zal jaarlijks worden vastgesteld. Na afloop van de periode waar subsidie is verleend wordt de eindverantwoording ingediend.

In geval de activiteiten afdwingbaar moeten zijn, omdat inwoners gedupeerd worden als de activiteiten niet worden uitgevoerd, kan overwogen worden een uitvoeringsovereenkomst onderdeel te laten zijn van de subsidiebeschikking.

Uitgangspunt is dat met de inzet van gemeenschapsgelden bepaalde maatschappelijke effecten worden bereikt. Het is dus niet de bedoeling om een instelling als zodanig in stand te houden. Daarom wordt ook niet alleen huisvesting en personeelslasten gesubsidieerd, maar werken we met een integrale kostprijs. In de kostprijs ligt altijd een relatie met de uit te voeren activiteitengroep of te leveren producten. Dit maakt het mogelijk om af te rekenen op behaalde resultaten en zo grip te houden op het realiseren van de beoogde beleidsdoelen. Om ook hier de administratieve lasten voor de subsidieontvanger en voor de gemeente zo laag mogelijk te houden, werken we met een vast format voor integrale kostprijsberekening. Dit format is in overleg met de instellingen tot stand gekomen. Wij streven ernaar om ook in regioverband een uniforme kostprijsberekening te hanteren, zodat regionale instellingen niet langer met verschillende methoden voor kostprijsberekening geconfronteerd worden.

Eenzijds moeten de instellingen voor hun bedrijfscontinuïteit een buffer opbouwen om tegenvallende resultaten in de toekomst zelf op te kunnen vangen, anderzijds is het niet gewenst dat gemeenschapsgeld langdurig in een reserve wordt gehouden. Daarom is in de nota als uitgangspunt opgenomen dat van de ontvangen subsidiegelden in een boekjaar maximaal 10% mag worden gebruikt voor fondsvorming en reservering en is bovendien een plafond opgenomen. Vermogen dat de instellingen op andere wijze hebben verkregen, valt hier buiten.

Het doel van subsidiëren is dat bepaalde maatschappelijk gewenste effecten worden behaald. Deze gewenste effecten zijn vastgelegd in beleid. Of deze effecten ook daadwerkelijk zijn behaald door de inzet van subsidiegelden, moet periodiek worden geëvalueerd.

Hierbij maken we onderscheid tussen de jaarlijkse subsidiecyclus en de beleidscyclus. In de jaarlijkse subsidiecyclus kan met behulp van indicatoren achteraf worden gemeten of de doelstellingen/resultaten voor dat jaar zijn behaald. Effectmeting komt beter tot zijn recht in de beleidscyclus. In de beleidscyclus komt aan de orde of met de afgesproken prestaties wel de gewenste effecten worden bereikt. Zo dit niet het geval is moet gestuurd worden op andere afspraken. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met externe factoren die van invloed kunnen zijn geweest op de behaalde effecten.

Inleiding

Subsidies zijn een terugkerend onderwerp van gesprek. Maatschappelijk gezien zijn subsidies van grote waarde. Zonder subsidies kunnen veel activiteiten niet of niet in dezelfde vorm worden aangeboden en moet een groter beroep op de samenleving worden gedaan. De gemeente heeft enerzijds een maatschappelijke en wettelijke verantwoordelijkheid om bepaalde basisvoorzieningen in stand te houden en anderzijds een bestuurlijke wens om bepaalde voorzieningen voor bepaalde doelgroepen toegankelijk te houden. Voor zover deze voorzieningen niet op eigen kracht door marktpartijen aangeboden kunnen worden, kan hier een gemeentelijke voorziening in de vorm van subsidie voor beschikbaar worden gesteld. De wijze waarop de gemeente invulling aan haar eigen beleidsdoelen geeft, wordt mede bepaald door het subsidiebeleid. Door het verstrekken van subsidie kan op bepaalde gewenste uitkomsten worden gestuurd. Deze nota is bedoeld om hier nadere invulling aan te geven.

De gemeente wordt verondersteld verantwoord om te gaan met het beschikbare gemeenschapsgeld. Dit betekent dat dus ook kritisch beoordeeld moet worden welke subsidieaanvragen worden gehonoreerd en wat de samenleving hiervoor terugkrijgt. De subsidieaanvragen moeten aansluiten bij de visie en doelstellingen die de gemeente wil uitdragen. Daarbij willen we zo concreet mogelijk weten en kunnen meten wat de resultaten en effecten van de subsidie zijn. Als de vooraf bepaalde resultaten niet geheel zijn behaald, willen we hierop naar evenredigheid kunnen afrekenen, als er sprake is van een rechtstreeks verband tussen de inzet van de organisatie en het resultaat en dit resultaat niet door andere zaken beïnvloed wordt. Vanzelfsprekend blijven we met de subsidieaanvragers in gesprek over hoe we de te behalen resultaten zo concreet mogelijk kunnen omschrijven en hoe we hierop kunnen sturen, zonder daarbij het onmogelijke te verlangen.

De Algemene subsidieverordening (hierna: Asv) is geheel procedureel van opzet, de inhoudelijke uitwerking ligt vast in beleidsnota's en deelverordeningen. In de deelverordeningen is per beleidsonderdeel concreet bepaald welke activiteiten voor subsidie in aanmerking komen. In deze subsidienota is een aantal algemene uitgangspunten benoemd die bij de subsidieverstrekking geldt en in acht genomen moet worden.

Het eerste hoofdstuk van de nota beschrijft het juridisch kader, de wettelijke basis voor iedere subsidie. In het tweede hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de wijze waarop subsidie wordt verleend. Het derde hoofdstuk beschrijft de financiële kaders en in het vierde hoofdstuk wordt nader ingegaan op de meerjarensubsidies.

1. Juridische kaders

1.1 Begrippenkader

In het subsidiebeleid hanteren wij de volgende begrippen:

Maatschappelijk effect: een verandering in de maatschappelijke omgeving of bij de beoogde doelgroep, die de gemeente op langere termijn wil bereiken. Maatschappelijke effecten zijn zelden door één actor in het maatschappelijk veld te bereiken en worden ook beïnvloed door factoren waar een gemeente zelf geen invloed op heeft. Een verandering in de maatschappelijke omgeving kan ook inhouden een verandering ten opzichte van de situatie die er zou zijn als de gemeente op geen enkele wijze invloed uitoefent.

Beleidsdoelstelling: een beleidsvoornemen dat wordt beschreven op het niveau van concrete doelstellingen binnen een gedefinieerd tijdsbestek. Kenmerk van een beleidsdoelstelling is dat er vaak meerdere partijen nodig zijn om de doelstelling te realiseren.

Resultaat: de aanwijsbare verandering of de gerealiseerde baat die één of meerdere diensten of producten bij haar afnemers teweeg brengen en daarmee bijdragen aan de beleidsdoelstelling. Het geformuleerde resultaat is in principe te realiseren door één op zichzelf staande maatschappelijke organisatie.

Prestatie: product of dienst die de maatschappelijke organisatie aan haar afnemers verleent. De prestatie wordt meestal door één op zichzelf staande maatschappelijke organisatie gerealiseerd.

Activiteit: een activiteit is een serie handelingen met een bepaald doel. Het doel kan worden verwoord op het niveau van een prestatie, resultaat, doelstelling of effect.

Hieronder is dit in een voorbeeld verder uitgewerkt:

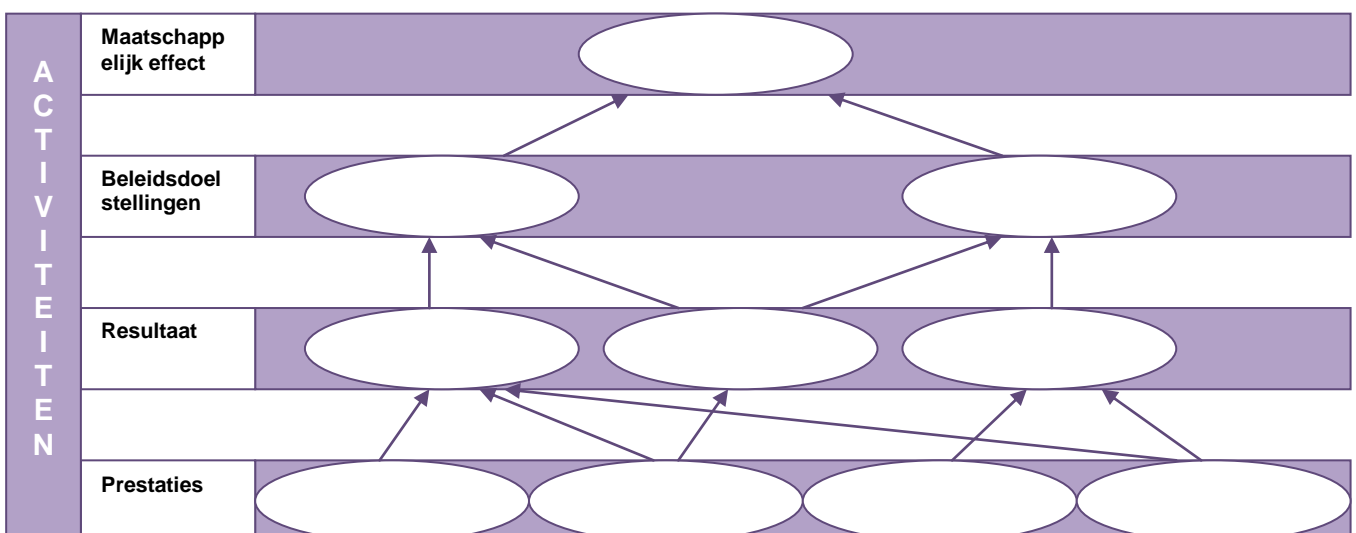
Maatschappelijk effect: verbeteren van de fysieke en psychische gezondheid van kwetsbare inwoners, waaronder ouderen

Beleidsdoelstelling: het aantal ouderen dat lichamelijk of psychisch letsel op loopt ten gevolge van een valpartij vermindert (25% ten opzichte van 2018) (*Wmo monitor*)

Resultaat: 60 ouderen hebben geleerd hoe ze valpartijen kunnen voorkomen

Prestatie: aanbieden van 30 preventie trainingen voor 80 ouderen

Schematisch ziet dit er als volgt uit, ook wel een doelenboom genoemd. Een effect kan dus uit meerdere beleidsdoelstellingen bestaan, een beleidsdoelstelling weer uit meerdere resultaten en die weer uit meerdere prestaties. Een uitgebreid schema is als bijlage opgenomen.



1.2 Algemene wet bestuursrecht

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een hoofdstuk opgenomen over subsidies. Hierin ligt de basis voor het gemeentebestuur om subsidies te kunnen verstrekken. In titel 4.2 van hoofdstuk 4 van de Awb is een definitie van het begrip 'subsidie' opgenomen. Iedere aanvraag om subsidie moet aan deze definitie voldoen om in behandeling genomen te kunnen worden.

Volgens artikel 4:21 lid 1 van de Awb is subsidie:

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

Het hoeft niet altijd te gaan om een aanspraak op geld, ook het verschaffen van krediet of een garantstelling door de gemeente kan een vorm van subsidie zijn. In deze nota beperken wij ons tot het beschikbaar stellen van een geldelijke bijdrage, omdat andere vormen van aanspraak op financiële middelen in de Nunspeetse praktijk niet vaak voorkomen.

De volgende voorwaarde die uit de definitie volgt is dat de aanspraak op financiële middelen wordt verstrekt door de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester, voor een levering van een dienst of goed aan een derde. De gemeente betaalt dus voor een product of een activiteit waar de gemeentelijke organisatie zelf geen voordeel van ondervindt of waar zij niets voor terugontvangt, maar waar het voordeel bij de samenleving ligt. Het maakt hierbij geen verschil of voor de levering van het product of voor de uitvoering van de activiteit nog aanvullende afspraken in een overeenkomst zijn vastgelegd.

Zodra het geld bestemd is voor producten of activiteiten waar de gemeente zelf rechtstreeks geen nut of voordeel van ondervindt, is het een vorm van subsidie en gelden de bepalingen uit titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat ook de algemene bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht over het nemen van besluiten van toepassing zijn. Hierbij moet gedacht worden aan het zorgvuldig voorbereiden van een besluit, het binnen bepaalde termijnen afhandelen van een aanvraag, de verplicht voorgeschreven elementen die opgenomen moeten zijn in de subsidiebeschikking zoals het wettelijk kader, de betaaltermijn en de bezwaarclausule.

1.3 Algemene subsidieverordening gemeente Nunspeet 2019

In artikel 4:23 van de Awb is bepaald dat een bestuursorgaan alleen subsidie mag verstrekken op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Hierop zijn in artikel 4:23 lid 3 van de Awb vier uitzonderingen gemaakt:

1. Een wettelijk voorschrift is niet vereist in afwachting van de totstandkoming van een wettelijk voorschrift gedurende ten hoogste één jaar of totdat een binnen dat jaar bij de Staten-Generaal ingediend wetsvoorstel is verworpen of tot wet is verheven en in werking is getreden;
2. Een wettelijk voorschrift is niet vereist als de subsidie rechtstreeks op grond van een door de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Europese Raad gezamenlijk of de Commissie van de Europese Gemeenschappen vastgesteld programma wordt verstrekt;
3. Een wettelijk voorschrift is niet vereist als de begroting de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, vermeldt;
4. Een wettelijk voorschrift is niet vereist in incidentele gevallen, mits de subsidie voor ten hoogste vier jaren wordt verstrekt.

Omdat behalve volgens de uitzonderingen van artikel 4:23 lid 3 van de Awb pas subsidie verstrekt kan worden als hiervoor een wettelijk voorschrift bestaat, heeft de gemeenteraad een Asv vastgesteld. In de verordening is niets opgenomen over de activiteiten waarvoor subsidie kan worden aangevraagd, wel is beschreven aan welke formele vereisten een aanvraag moet voldoen. De verordening is daarmee een procedurele verordening, die in aanvulling op de Awb regelt waaraan een subsidieaanvraag moet voldoen voordat deze in behandeling genomen kan worden. Verder staat in de verordening onder meer beschreven op welke formele gronden een aanvraag kan worden geweigerd, hoe de subsidieontvanger moet verantwoorden wat hij met de ontvangen subsidie heeft gedaan en welke termijnen gelden voor het afhandelen van een aanvraag en indienen van de verantwoording.

1.4 Deelverordeningen

De Awb en de Algemene subsidieverordening gemeente Nunspeet 2019 (hierna: Asv) zijn vooral procedureel van aard en zeggen nog niets over het soort activiteiten waarvoor subsidie kan worden aangevraagd. Daarom zijn in aanvulling op de Awb en de Asv diverse deelverordeningen opgesteld. De activiteiten waarvoor subsidie kan worden aangevraagd, zijn beschreven in de deelverordeningen.

Activiteiten kunnen worden geformuleerd op het niveau van effecten, doelstellingen, resultaten of prestaties. Voor de inhoudelijke beoordeling van een subsidieaanvraag moet dus niet alleen in de Awb worden gekeken, maar ook in de Asv gemeente Nunspeet 2019 en in de deelverordening die voor het specifieke beleidsterrein is vastgesteld.

De deelverordeningen zijn opgesteld per beleidsterrein of een aantal met elkaar samenhangende beleidsterreinen. De inhoud van de deelverordeningen is gebaseerd op de diverse vastgestelde beleidsnota's. De bevoegdheid om deelverordeningen vast te stellen en te wijzigen is met de vaststelling van de Asv gedelegeerd aan het college. Het college is dus als enig bestuursorgaan bevoegd de deelverordeningen vast te stellen of te wijzigen. Dit heeft tot voordeel dat kleine aanpassingen en beleidswijzigingen eenvoudig en snel in de betreffende deelverordening doorgevoerd kunnen worden.

Uiteindelijk vormt de deelverordening in combinatie met de Asv en de Awb de wettelijke basis voor de subsidieverlening. Als een activiteit niet is beschreven in de deelverordening en ook niet op grond van een van de uitzonderingen in artikel 4:23 lid 3 van de Awb voor subsidie in aanmerking komt, is er geen wettelijke basis voor het verlenen van de subsidie en moet de aanvraag worden afgewezen.

De deelverordeningen worden zo veel mogelijk volgens een vast format ingericht, zodat uniformiteit in de regelgeving wordt bereikt. Dit format is als bijlage achterin deze nota opgenomen.

1.5 Soorten subsidie

In artikel 1 van de Asv zijn definities opgenomen voor de verschillende soorten subsidie die aangevraagd kunnen worden. Daarnaast kent de wet nog de mogelijkheid om subsidie zonder wettelijke grondslag te verstrekken.

Op grond van de Asv onderscheiden we de volgende drie soorten subsidie:

1. *Jaarlijkse subsidie*: subsidie die per (boek)jaar aan een rechtspersoon wordt verstrekt voor het doorlopend uitvoeren van bepaalde projecten of activiteiten.
2. *Meerjarensubsidie*: een specifieke vorm van jaarlijkse subsidie voor een periode van maximaal vier jaar, waarbij het budget wordt ingezet om vooraf bepaalde doelstellingen en resultaten te behalen. Het budget wordt voor vier jaar ineens verleend, maar per jaar beschikbaar gesteld en ook de verantwoording en afrekening vindt per jaar plaats.

3. *Incidentele subsidie*: een subsidie die wordt verleend voor eenmalige of onvoorziene activiteiten, die worden gestart in het jaar waarvoor de subsidie is aangevraagd en waaraan geen rechten kunnen worden ontleend voor de daarop volgende jaren.

Bij de derde soort subsidie genoemd in de Asv wordt onderscheid gemaakt tussen twee vormen, namelijk de eenmalige subsidie en de subsidie voor onvoorziene activiteiten. Bij eenmalige subsidies moet gedacht worden aan een subsidie voor een bijzonder project of voor een activiteit die niet behoort tot de reguliere bezigheden van de aanvrager. Deze subsidie kan behalve aan rechtspersonen ook aan natuurlijke personen worden verstrekt, dit moet dan wel in de betreffende deelverordening zijn bepaald. Een specifieke vorm van een eenmalige subsidie is de waarderingssubsidie. Deze wordt namelijk niet verstrekt voor een specifiek project of voor een specifieke activiteit, maar ter gelegenheid van een jubileum of andere bijzondere aanleiding. De aard van deze bijzondere eenmalige subsidie brengt met zich mee dat er geen verantwoording nodig is en dat direct kan worden overgegaan tot het vaststellen van de subsidie, ook als de gebeurtenis nog niet heeft plaatsgevonden. Met subsidie voor onvoorziene activiteiten wordt de subsidie in artikel 4:23 lid 3 sub d van de Awb bedoeld. Deze subsidie kan alleen worden verstrekt voor activiteiten of projecten waar (nog) geen beleid voor bestaat en waarvoor nog geen bestendige gedragslijn is ontstaan om subsidie te verstrekken. Het moet gaan om een uniek geval waarvoor nog niet eerder subsidie is verstrekt en waarvan ook niet is te verwachten dat meer aanvragen zullen volgen. Als van deze mogelijkheid om subsidie te verstrekken gebruik is gemaakt, wordt dit verantwoord in de jaarrekening. Overigens kan een subsidie op grond van artikel 4:23 lid 3 sub d Awb voor ten hoogste 4 jaren worden verstrekt.

1.6 Periodieke evaluatie van subsidieregelingen

De Awb schrijft in artikel 4:24 voor dat eenmaal in de vijf jaar een verslag wordt gepubliceerd over de doeltreffendheid en effecten van de op een wettelijk voorschrift gebaseerde subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. De gedachte hierachter is dat periodiek beoordeeld moet worden of de met de subsidie beoogde doelstellingen en resultaten daadwerkelijk worden gehaald of dat het beleid op bepaalde punten moet worden bijgesteld. De meeste beleidsnota's hebben een looptijd van 4 jaar en lopen ook niet gelijk op. In afwijking van artikel 4:24 Awb wordt de evaluatie van de doeltreffendheid en effecten van wettelijke subsidies meegenomen in de betreffende beleidscyclus. Voor subsidies zonder wettelijke grondslag bevat artikel 4:23 lid 4 Awb een verslagleggingsplicht.

Door te werken met deelverordeningen en inhoudelijke beleidsnota's kunnen we subsidiëren op een manier die meer resultaatgericht is en minder gericht op het in stand houden van bepaalde instellingen. Uit een evaluatie in 2017 is gebleken dat ambtenaren die subsidie verlenen handelingsverlegen zijn als het gaat om het sturen op maatschappelijke effecten, doelstellingen en resultaten. In de verleningsbeschikking is vaak niet opgenomen welke resultaten moeten worden bereikt en hoe er wordt afgerekend als de resultaten niet zijn bereikt. In deze nota zijn daarom duidelijke kaders opgenomen als het gaat om sturen met subsidies en het afrekenen op resultaten. Tijdens de evaluatie van de verschillende beleidsnota's onderzoeken wij ook de doeltreffendheid en behaalde maatschappelijke effecten van de verleende subsidies en of er inderdaad meer gestuurd wordt op het behalen van resultaten en doelstellingen. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met externe factoren die van invloed kunnen zijn geweest op de behaalde effecten. Mogelijk kan de evaluatie gevolgen hebben voor het beleid en moeten inhoudelijke beleidswijzigingen doorgevoerd worden. Deze kunnen dan ook weer gevolgen hebben voor de Algemene subsidieverordening en de deelverordeningen. Het meest logisch is dan ook om bij de evaluatie ook de inhoud van de Asv en van de deelverordeningen mee te nemen. Wijzigingen in de overkoepelende procedureregeling of in de inhoudelijke beleidsuitgangspunten werken in veel gevallen door in de met elkaar samenhangende subsidieregelingen en deze moeten dus op hetzelfde moment of kort na elkaar worden herzien.

2. Wijze van subsidiëren

De subsidiepraktijk is een gegroeide praktijk waarin in veel gevallen een jarenlange relatie bestaat tussen de gemeente als subsidieverstrekker en de instellingen als subsidieontvangers. Men is over en weer goed bekend met elkaar en met de wensen en verwachtingen over en weer. Dit heeft voor de subsidieverstrekking tot gevolg dat het verstrekken en ontvangen van subsidie min of meer een vaste gewoonte is geworden. Instellingen ontvingen sinds jaar en dag subsidie en rekenden hier in hun begroting ook op. Het ontvangen van een subsidie gelijk aan de subsidie van voorgaande jaren was min of meer een vanzelfsprekendheid. In het doorbreken van die vanzelfsprekendheid zit vaak de handelingsverlegenheid bij de gemeente.

2.1 De gemeente als regisseur

Wij willen ernaartoe dat de gemeente als regisseur meer grip krijgt op de resultaten en dat met de instellingen duidelijke afspraken worden gemaakt wat de gemeente voor de subsidie terug mag verwachten. De inzet van de publieke middelen moet uiteindelijk leiden tot bepaalde meetbare resultaten. En deze resultaten moeten bijdragen aan realisatie van de effecten en doelstellingen die de gemeente met haar beleid voor ogen heeft. De gemeente moet met een duidelijke visie en bijbehorend budget sturen op resultaten, beleidsdoelstellingen en effecten.

Uitgangspunt is dus dat wie betaalt, ook bepaalt. De gemeente voert meer dan voorheen de regie op de te behalen resultaten. Dit wil niet zeggen dat de gemeente eenzijdig oplegt waarvoor subsidie kan worden aangevraagd. Zoals eerder verwoord vormen de beleidsdocumenten de inhoudelijke basis voor de subsidie. Bij het opstellen van deze documenten is uitvoerig met het werkveld gesproken over de invulling. De gemeente is als regisseur verantwoordelijk voor een goed samenspel tussen de verschillende actoren. Een goede regisseur draagt dan ook zorg voor een versterking door verbinding. Op deze manier wordt het hoogste maatschappelijke rendement uit de beschikbare middelen gehaald.

Dat de gemeente regisseur is, houdt ook in dat er ruimte aanwezig is voor de professional. De gemeente bepaalt de 'wat'-vraag op het niveau van resultaten. De instelling als professional is zelf verantwoordelijk voor het invullen van de 'hoe'-vraag. De professional krijgt ook de ruimte om binnen de gestelde kaders in te spelen op ontwikkelingen in de samenleving en accenten te leggen binnen de werkzaamheden. Niet altijd zal vooraf op grond van de beleidsnota's voldoende concreet zijn welke wensen de gemeente heeft als het gaat om de 'wat'-vraag. Door gebruik te maken van een kaderstellende brief kan de gemeente meer sturen op resultaten. Een kaderstellende brief is een brief van de gemeente aan de subsidieontvanger met een wens voor de te bereiken resultaten in een bepaalde periode, gebaseerd op gemeentelijke beleidsdoelstellingen, waarover in gesprek kan worden gegaan om te komen tot de definitieve resultaten die de basis vormen voor een subsidieaanvraag/activiteitenplan en de daarbij behorende begroting. Door tijdig een kaderstellende brief te sturen aan de subsidieaanvrager/ontvanger, kan de gemeente sturen op het door de subsidieontvanger in te dienen activiteitenplan met bijbehorende resultaten. De verleningsbeschikking voor meerjarensubsidies zal meestal globale beleidsdoelstellingen bevatten. Met een kaderstellende brief kan dan gedurende de looptijd van de beschikking meer sturing worden gegeven op concretere beleidsdoelstellingen dan wel te behalen resultaten. Dit zal niet nodig zijn als er een voldoende concreet uitvoeringsplan is afgesproken, waarbij de subsidieontvanger is betrokken.

Het uitvoeren van de regierol van de gemeente sluit aan bij Welzijn Nieuwe stijl. De gemeente is verantwoordelijk voor het bepalen van de 'wat'-vraag en bewaakt de hoofdlijnen. De subsidieontvangers, de instellingen, zijn verantwoordelijk voor het bepalen van de 'hoe'-vraag en dragen daarmee bij aan de uitvoering van het gemeentelijke beleid. Vanzelfsprekend is er een wisselwerking tussen de 'wat'- en de 'hoe'-vraag.

2.2 Een zakelijke relatie tussen gemeente en subsidieontvanger

In een zakelijke relatie geldt het principe 'afpraak is afspraak'. Hierin klinkt ook het wederzijds vertrouwen in elkaar door, maar in bepaalde gevallen kan dit uitgangspunt tot een strengere houding van de gemeente leiden. Het principe van afspraak is afspraak werkt twee kanten op. Zowel de gemeente als de subsidieaanvrager moeten zich aan de procedurebepalingen uit de subsidieverordening houden. Hier geldt dan bijvoorbeeld dat te laat ingediende aanvragen of aanvragen die niet op het voorgeschreven formulier zijn ingediend, niet in behandeling worden genomen. Ook de gemeente moet zich aan de beslistermijnen houden. De zakelijke relatie komt ook tot uitdrukking dat er reële afspraken worden gemaakt over de te leveren prestaties en resultaten en de gevolgen voor de subsidie als de resultaten niet worden behaald.

In uitzonderlijke gevallen kan gemotiveerd met een beroep op de hardheidsclausule uit de Asv of deelverordening van de procedurele hoofdregel worden afgeweken. Afwijkingen van de hoofdregel door toepassing van de hardheidsclausule worden periodiek verantwoord in de jaarrekening.

2.3 De subsidiebeschikking SMART formuleren

Het uitgangspunt om te sturen op bepaalde resultaten wordt ingevuld door, naast in de deelverordeningen en beleidsnota's, ook in de subsidiebeschikking zo veel mogelijk SMART vast te leggen welke activiteit wordt uitgevoerd, tegen welke kosten, in welke periode en wat het gevolg is als het beoogde doel niet of niet volledig worden behaald. SMART betekent in dit verband:

S – Specifiek: voor welke concrete prestaties, resultaten, doelstellingen of effecten wordt de subsidie verstrekt.

M – Meetbaar: hoe concreter de afspraken zijn, hoe beter hierop gestuurd kan worden. In de beschikking wordt een duidelijk meetbaar resultaat vastgelegd en wordt ook aangegeven hoe hierop wordt afgerekend als dit resultaat niet geheel wordt behaald..

A – Aanvaardbaar: de eisen die worden gesteld moeten redelijkerwijs haalbaar zijn. Bij het opstellen van de subsidiebeschikking wordt daarbij ook gedacht vanuit het perspectief van de subsidieaanvrager. Welke eisen zijn logisch en helpen om te sturen op resultaten en welke eisen zijn overbodig of onevenredig belastend.

R – Realistisch: de eisen die gesteld worden aan de subsidieontvanger en aan de wijze waarop de gesubsidieerde activiteit wordt uitgevoerd en verantwoord moeten realistisch zijn. De lat moet hierbij niet te hoog worden gelegd, al moet er wel een zekere prikkel blijven bestaan om de gesubsidieerde activiteiten zo goed mogelijk uit te voeren.

T – Tijdgebonden: zowel aan het uitvoeren van de activiteit als aan het inleveren van de verantwoording en het uitbetalen van de subsidie wordt een duidelijke, concrete en meetbare termijn verbonden. De subsidieontvanger en de gemeente hebben beiden een taak te vervullen, aan iedere taak wordt een concrete termijn verbonden. Dit geeft duidelijkheid en zekerheid voor beide partijen. Eenieder weet waar hij op mag rekenen en wanneer een volgende stap in het proces gezet moet worden.

De verschillende vormen van subsidies worden op andere niveaus bepaald. Zoals gezegd maakt een doelenboom de doelen op de verschillende niveaus inzichtelijk. Op basis van deze doelenboom kan bepaald worden op welk niveau het gewenst is te sturen bij de subsidieontvanger. Daarbij kan onderstaande piramide ook een hulpmiddel zijn.



Afhankelijk van het niveau waarop gestuurd gaat, worden de indicatoren bepaald. Hierbij geldt dat indicatoren simpel zijn als de doelen helder zijn. Is er een helder doel, dan is er ook sprake van 1 indicator. En natuurlijk moeten er geen indicatoren worden opgenomen, als de gegevens niet beschikbaar komen.

Voor de eenvoudige en eenmalige subsidies geldt dat deze op het niveau van prestaties/activiteiten worden bepaald. Het gaat hier bijvoorbeeld om de subsidie voor sportactiviteiten. De jaarlijkse subsidies worden op het niveau van resultaten bepaald. De meerjarensubsidies worden op het niveau van beleidsdoelstellingen bepaald. In het hoofdstuk over de meerjarensubsidies is dit laatste nader uitgewerkt.

In de bijlage is een stappenplan opgenomen hoe een beschikking tot subsidieverlening kan worden opgesteld.

2.4 Uitvoeringsovereenkomsten

Ter uitvoering van een beschikking tot subsidieverlening kan een overeenkomst worden gesloten. De bevoegdheid om een uitvoeringsovereenkomst te sluiten volgt uit artikel 4:36 van de Awb. Uit de evaluatie bleek dat niet altijd duidelijk was, wanneer een uitvoeringsovereenkomst moest worden afgesloten en was de inhoud van de overeenkomst een formaliteit.

Het verdient aanbeveling terughoudend om te gaan met het sluiten van dergelijke uitvoeringsovereenkomsten. Vrijwel alle afspraken die in een overeenkomst worden opgenomen, passen ook in een subsidieverleningsbeschikking. Uitzondering is de verplichting de activiteiten te verrichten waarvoor de subsidie is verleend. Deze verplichting kan wel in de overeenkomst worden opgenomen, maar niet in de verleningsbeschikking. Althans, niet in die zin dat het alsnog uitvoeren van de activiteiten kan worden afgedwongen bij de rechter. In geval van reguliere subsidieverlening, wordt de subsidie lager vastgesteld wanneer de activiteiten niet of niet geheel plaatsvinden. Bevat een uitvoeringsovereenkomst de bepaling dat de subsidieontvanger verplicht is de activiteiten uit te voeren, dan kan de subsidieverlener nakoming van de overeenkomst – en dus uitvoering van de activiteiten – afdwingen. Op de uitvoeringsovereenkomst is het burgerlijk recht van toepassing. Bij een geschil over de uitleg van de overeenkomst is de burgerlijke rechter dus bevoegd. Verschillen van mening over de verleningsbeschikking worden voorgelegd aan de bestuursrechter.

Niet altijd zal een uitvoeringsovereenkomst dus een toegevoegde waarde hebben. Een uitvoeringsovereenkomst is aan te raden in geval de activiteiten afdwingbaar moeten zijn, omdat inwoners gedupeerd worden als de activiteiten niet worden uitgevoerd.

2.5 Proportionaliteit tussen subsidiebedragen en administratieve lasten

Subsidies worden verstrekt met gemeenschapsgeld. Vanzelfsprekend moet dit geld zo efficiënt en nuttig mogelijk worden ingezet. Dit moet achteraf ook gecontroleerd kunnen worden, onder andere door het meten van de vooraf benoemde resultaten. Vandaar dat de subsidieontvanger verplicht is om te verantwoorden hoe hij de ontvangen subsidiegelden heeft ingezet en welk resultaat daarbij is behaald. Als wordt bepaald hoe de verantwoording moet plaatsvinden, moet daarbij worden meegewogen welke inspanningen een subsidieaanvrager hiervoor moet leveren. Dit ziet zowel op de tijd en kosten die verband houden met het indienen van de subsidieaanvraag als op de tijd en kosten die verband houden met het indienen van de verantwoording achteraf. Er moet altijd worden gezocht naar een optimale verdeling van inspanningen en resultaten, ook als het gaat om indienen van de aanvraag en afleggen van verantwoording. Het is bijvoorbeeld niet logisch om van een organisator van een klein huiskamerorkest een dure accountantsverklaring te vragen als bewijs dat de activiteit is uitgevoerd.

Het hanteren van een gezonde balans tussen het subsidiebedrag en de administratieve lasten geldt niet alleen voor de inspanningen van de subsidieaanvrager, maar ook voor de inspanningen die gemeente moet doen om een subsidieaanvraag te beoordelen en de hoogte van de subsidie vast te stellen. Het is bijvoorbeeld niet zinvol om veel ambtelijke tijd te besteden aan het beoordelen van de verantwoording van een geringe eenmalige subsidie voor een kleinschalige activiteit.

Het uitgangspunt bij de proportionalisering is dat de gemeente en de subsidieontvanger samenwerken en daarbij hetzelfde doel voor ogen hebben. Vanuit oogpunt van samenwerking en wederzijds vertrouwen is het niet nodig om teveel verantwoording af te laten leggen. De minimale maat zou in dit geval voldoende moeten zijn. Tijdens de evaluatie is ervoor gepleit om de grens waarbij een goedkeurende controleverklaring wordt geëist, op te hogen. De kosten van de verklaring zouden niet in verhouding staan tot de afgesproken activiteiten. Bij een subsidiebedrag van € 150.000,- werd deze controleverklaring geëist. Hoewel de gemeente begrijpt dat de kosten en de inspanningen van een controleverklaring hoog zijn, is de gemeente van mening dat voor activiteiten die met een groot bedrag aan gemeenschapsgeld bekostigd worden, de zekerheid mag worden gevraagd dat de jaarrekening die het bestuur heeft opgesteld een goede weergave is van de financiële situatie van de onderneming. Daarbij komt dat de kosten van de verklaring in de berekening van de integrale kostprijs worden meegenomen.

Op basis van bovenstaande uitgangspunten is de volgende keuze gemaakt, waarbij de grens waarbij een goedkeurende controleverklaring wordt gevraagd is opgehoogd van 150.000,- naar 200.000,- :

Bij subsidies vanaf € 50.000,- wordt een controleverklaring van een onafhankelijk accountant gevraagd.

Voor subsidies tussen de € 50.000,- en € 100.000,- is een samenstellingsverklaring opgesteld door een accountant voldoende.

Als het subsidiebedrag tussen de € 100.000,- en € 200.000,- ligt wordt een beoordelingsverklaring gevraagd.

Bij subsidies hoger dan € 200.000,- is een goedkeurende accountantsverklaring vereist.

Hierbij geldt dat de kosten van de accountantsverklaring in de begroting mogen worden meegenomen.

2.6 Website en digitale aanvragen

Op de website www.nunspeet.nl zijn de Asv, de deelverordeningen en de subsidienota terug te vinden. Verder zal voor subsidieaanvragen voor 2020 e.v. een subsidieregister worden bijgehouden en te raadplegen zijn via de website. In dit subsidieregister is zichtbaar welke subsidieaanvragen zijn ingediend en wat de status is van de behandeling (aanvraag – verlening – aanvraag – vaststelling) en welke subsidiebedragen zijn toegekend. Ook is het vanaf 2020 mogelijk om digitaal subsidie aan te vragen. De aanvraagformulieren zijn al digitaal beschikbaar, maar moeten nu nog worden geprint, met pen ingevuld en per post teruggestuurd. Vanaf 2020 is het mogelijk om een subsidieaanvraag met DigiD (voor natuurlijke personen) of eHerkenning (voor ondernemers, verenigingen en stichtingen) te ondertekenen en digitaal in te dienen. De vragen op het aanvraagformulier zijn zo opgesteld dat alle noodzakelijke informatie wordt uitgevraagd en de aanvrager wordt min of meer genoodzaakt om zijn activiteiten zo concreet mogelijk te beschrijven. Verder is een lijst opgenomen van de bijlagen die met de aanvraag meegestuurd moeten worden. Hierbij is geprobeerd dit zo eenvoudig mogelijk te houden en geen overbodige informatie en overbodige bijlagen op te vragen. Zo houden we de administratieve lasten zo laag mogelijk.

3. Financiële kaders

3.1 Indexering van meerjarensubsidies

Subsidies die voor meerdere jaren ineens worden toegekend, worden jaarlijks geïndexeerd met het percentage prijscompensatie dat voor het betreffende jaar geldt voor de gemeentebegroting. In de kostprijs van de te subsidiëren activiteiten zijn diverse vaste kosten opgenomen die als gevolg van Cao-onderhandelingen, stijging van pensioenpremies en sociale premies of andere prijsstijgingen gedurende het subsidietijdvak stijgen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan loonkosten. Doel van de subsidie is om met de ingezette financiële middelen maximaal rendement te behalen en binnen het subsidietijdvak zoveel mogelijk activiteiten te laten uitvoeren.

3.2 Subsidieplafonds in de gemeentebegroting

In afdeling 4.2.2 van de Awb en in artikel 6 van de Asv is de mogelijkheid uitgewerkt om subsidieplafonds vast te stellen. Een subsidieplafond kan worden ingesteld voor een specifieke subsidiesoort op een bepaald beleidsterrein. In een deelverordening kan de mogelijkheid worden opgenomen om een subsidieplafond in te stellen. Voordeel van een subsidieplafond is dat van tevoren bekend is hoeveel subsidie er maximaal aan een bepaald doel kan worden uitgegeven. Dit is vooral nuttig als het aantal aanvragen voor een bepaalde subsidie vooraf niet goed is in te schatten. Als het plafond is bereikt, worden namelijk alle aanvragen voor deze activiteit die hierna nog worden ingediend, automatisch geweigerd.

Het toepassen van een subsidieplafond is wel aan een aantal spelregels gebonden. Zo moet, indien er sprake is van een subsidieplafond ook worden aangegeven op welke wijze het beschikbare bedrag wordt verdeeld. Voor subsidies die allemaal voor dezelfde datum moeten zijn aangevraagd, kan bijvoorbeeld een verdeling naar rato worden aangehouden. Voor subsidies die lopende het jaar aangevraagd kunnen worden, kan een verdeling op volgorde van binnenkomst van de aanvraag worden gehanteerd. De wijze van verdelen wordt in de deelverordening bepaald.

Een andere verplichting verbonden aan het instellen van subsidieplafonds is dat het subsidieplafond is bekendgemaakt in het elektronisch gemeentebblad voordat de periode waar het plafond betrekking op heeft, is gestart. In de Asv is bepaald dat de gemeenteraad bij de vaststelling van de begroting eind oktober ook de subsidieplafonds voor het komende jaar vaststelt.

3.3 Bevoorschotting

Als besloten wordt tot bevoorschotting van de subsidie, wordt in de beschikking de hoogte en de termijnen van de voorschotten bepaald. Uitgangspunt is dat eenmalige subsidies tot een hoogte van € 25.000,- (met uitzondering van de monumentensubsidie) ineens vooruit worden betaald. Nadat de verantwoording achteraf is ingediend, moet de exacte hoogte van de subsidie worden vastgesteld en het eventueel teveel betaalde door de subsidieontvanger worden terugbetaald. Bij een eenmalige subsidie boven € 25.000,-, en bij een jaarlijkse subsidie of een meerjarensubsidie geldt als uitgangspunt dat op verzoek van de aanvrager voorschotten worden verleend. De subsidieontvanger zou anders in liquiditeitsproblemen kunnen komen als de subsidie achteraf of eens per jaar wordt uitbetaald.

Deze voorschotten worden per kwartaal in vier gelijke termijnen betaald. De betaling vindt steeds plaats in de eerste week van het desbetreffende kwartaal. Voorheen werden verschillende betaaltermijnen en verschillende berekeningswijzen gehanteerd, maar uit oogpunt van administratieve lastenverlichting voor de subsidieontvanger en de subsidieverstrekker is nu gekozen voor een lagere betaalfrequentie en eenduidigheid in de berekening van de termijnen.

3.4 Eigen vermogen, fondsvorming en reserves

Subsidieverlening staat los van de vraag of een subsidieaanvrager over eigen vermogen beschikt. In principe heeft de gemeente hierover niets te zeggen, tenzij het vermogen met subsidiegeld van de gemeente is opgebouwd. Bij de beoordeling van de subsidieaanvraag mag niet worden meegewogen of de aanvrager de activiteiten ook zonder of met minder subsidie kan uitvoeren. Het gaat erom of de gemeente bepaalde activiteiten vindt passen in het beleid en om die reden wil financieren en of de subsidieontvanger deze activiteiten vervolgens kostenbewust en doelmatig uitvoert. In een deelverordening kan wel worden bepaald dat een subsidie uitsluitend aanvullend van aard is en dat de subsidieaanvrager altijd een bepaald deel van de kosten zelf draagt.

Het is niet de bedoeling dat de instelling met ontvangen subsidiegelden een grote spaarpot vormt. Aan de andere kant moet een instelling wel de mogelijkheid krijgen om een buffer op te bouwen voor duurdere tijden om de continuïteit van de instelling te waarborgen. Hier moet een zekere balans in gevonden worden. Als norm houden we daarom aan dat maximaal 10% van de ontvangen subsidiegelden in een boekjaar mag worden gebruikt om een algemene reserve te vormen. De baten die een instelling op andere wijze verkrijgt, blijven hierbij buiten beschouwing. Daarnaast mogen de reserves, voor zover deze (deels) met subsidiegelden zijn opgebouwd, op de laatste dag van enig boekjaar niet hoger zijn dan tien procent van de in de begroting opgenomen baten van het desbetreffende boekjaar. Als dit wel het geval is, wordt de subsidie lager vastgesteld tot het bedrag waarmee wel aan deze voorwaarde is voldaan. Dit laatste is niet van toepassing op ontvangers van een meerjaren subsidie.

3.5 Gevolgen voor de gemeentelijke begroting en jaarrekening

Voor de onderwerpen die hierna worden behandeld, geldt dat deze jaarlijks worden opgenomen in de gemeentebegroting. Daarnaast wordt in de jaarrekening verantwoord hoe met de budgetten is omgegaan.

3.6 Subsidieplafonds (art. 4:25, lid 1 Awb)

In deelverordeningen kan worden bepaald dat voor een specifieke subsidie een subsidieplafond wordt ingesteld en hoe het beschikbare bedrag wordt verdeeld. De hoogte van het subsidieplafond wordt in de begroting vastgesteld.

Maximale bedrag en naam subsidieontvanger (art. 4:23, lid 3 sub c Awb)

De Awb maakt het mogelijk dat in de begroting een bedrag en naam van een subsidieontvanger wordt opgenomen. Hierdoor kan een organisatie of instelling worden gesubsidieerd zonder wettelijke grondslag. Hierdoor kan voorkomen worden dat een andere organisatie met een soortgelijk aanbod subsidie kan aanvragen. Het kan ook een beschermingsconstructie zijn om de preferente positie van een organisatie te waarborgen. In verband met het uitgangspunt van resultaatgericht subsidiëren wordt ook in geval van een begrotingssubsidie in de verleningsbeschikking duidelijk aangegeven wat wij aan resultaten verwachten, de doelstellingen aangegeven en de wijze van verantwoording en afrekening opgenomen.

Verantwoording subsidies zonder wettelijk voorschrift (art. 4:23, lid 3 sub a en d Awb)

Op grond van artikel 4:23 lid 3 sub a en d van de Awb is het in incidentele gevallen en voor subsidies waarvoor een wettelijk voorschrift wordt voorbereid mogelijk zonder specifiek wettelijk voorschrift subsidie te verstrekken. Als het bestuursorgaan van deze mogelijkheid gebruik maakt, moet hiervan periodiek verslag worden gedaan. In dit verslag moet ten minste terugkomen voor welke activiteiten subsidie is verstrekt. Het is dus niet voldoende om te vermelden dat van de wettelijke mogelijkheid om op deze grond subsidie te verstrekken gebruik is gemaakt. Het verslag is openbaar en moet jaarlijks worden gepubliceerd. Wij nemen dit verslag als vaste paragraaf op in de jaarrekening.

Toepassen hardheidsclausule

De Asv laat het college ruimte om in bijzondere gevallen af te wijken van de hoofdregels voor wat betreft termijnen, vormvoorschriften, wijze van verantwoorden et cetera. Als gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken van de hoofdregel, moet hiervan verslag worden gedaan aan de gemeenteraad. Dit gebeurt eveneens in een paragraaf in de jaarrekening.

3.7 Aanbesteding

De overheid is bij het verlenen van overheidsopdracht gebonden aan de regels die zijn vastgelegd in de Aanbestedingswet. Deze wet geldt voor de inkoop van goederen en de levering van diensten. Het is daarom van belang dat vooraf goed wordt beoordeeld of een aanvraag om subsidie inderdaad leidt tot subsidie als bedoeld in artikel 4:23 van de Awb, of dat sprake is van een overheidsopdracht waarvoor de aanbestedingsregels gelden. Dit onderscheid is niet altijd eenvoudig te maken. Om te beginnen doet het er niet toe hoe de overeenkomst of afspraak wordt genoemd. Bepalend is het karakter van de afspraken. Om vast te stellen of er sprake is van subsidie of opdracht, kunnen de volgende 4 vragen behulpzaam zijn;

1. *Hoe is het verband tussen betaling en prestatie?*

Wanneer te subsidiëren activiteiten niet nauwkeurig zijn omschreven en/of de subsidiegever geen of weinig zeggenschap over de invulling van die activiteiten heeft, vormt dit een indicatie dat geen sprake is van opdracht. Naarmate de subsidieverstrekker meer zeggenschap over de invulling van de prestatie heeft zal er eerder sprake zijn van opdracht. Een overeenkomst onder bezwarende titel (overheidsopdracht) suggereert een grote mate van wederkerigheid (uitwisseling van prestaties). Bij het verlenen van subsidies worden in principe geen wederzijdse verplichtingen in het leven geroepen maar alleen een eenzijdige aanspraak op financiële middelen.

2. *Van wie is het initiatief uitgegaan?*

Bij subsidie is dat vaak degene die de activiteit verricht (niet het bestuursorgaan), bij opdracht vaak de opdrachtgever (wel het bestuursorgaan). Bij een opdracht wordt de inhoud van de opdracht ('aangebestedingsproof') door de opdrachtgever bepaald waarna marktpartijen uitgenodigd worden om een aanbieding te doen.

3. *Welk belang wordt gediend? Wat is het doel van de activiteit?*

Als een bestuursorgaan geld steekt in activiteiten die gericht zijn op anderen (algemeen belang) is er vaak sprake van subsidie. Behartiging van het algemeen belang is namelijk vaak de reden om een activiteit te stimuleren met subsidies. Als het activiteiten zijn die gericht zijn op de eigen behoeften van het bestuursorgaan zelf, is er vaak sprake van een opdracht.

4. *Is er sprake van commerciële activiteiten (winst, kostprijs, onderneming, concurrentie)?*

Hoe is de verhouding tussen de waarde van de prestatie en de betaling? Is er sprake van winst? Werkt de leverancier tegen kostprijs? Vragen die van belang zijn om het verschil tussen opdracht en subsidie te duiden.

Wanneer de subsidieaanvragers de te verrichten activiteiten tegen kostprijs zal verrichten, dan zal er vaak sprake zijn van een subsidie. Is er voor de te subsidiëren activiteiten sprake van een volwaardige markt waarop op winst gerichte ondernemingen opereren, dan zal er eerder sprake zijn van een opdracht. Is de subsidieontvanger een onderneming (met winstoogmerk)? Verricht de instelling ook activiteiten voor anderen? Is concurrentiestelling mogelijk? Zo ja, dan is vaak sprake van een (potentiële) markt en een opdracht/overeenkomst lijkt dan het meest geëigend. Het verschil tussen een subsidie en een inkooprelatie wordt vaak bepaald aan de hand van de waarde van goederen of diensten in het economisch verkeer. Hoe eenvoudiger het te bepalen is dat deze waarde marktconform is omdat er veel leverende instellingen zijn die op hun beurt aan meerdere verschillende opdrachtgevers leveren, hoe eerder er sprake is van een inkooprelatie.

Het onderscheid tussen subsidie en opdracht is onder meer van belang voor de vraag welke rechter bevoegd is en of over de betaling btw verschuldigd is. Als bijlage bij deze Subsidienota is een schema gevoegd waarin de belangrijkste verschillen zijn opgenomen tussen een overeenkomst naar burgerlijk recht en een subsidie. Wanneer sprake is van een overeenkomst of opdracht naar burgerlijk recht gelden de verplichtingen uit het Burgerlijk Wetboek en de Aanbestedingswet, anders gelden de bepalingen uit titel 4.2 van de Awb.

3.8 Staatssteun

In artikel 87 van het Verdrag van de Europese Unie is het verboden om bepaalde ondernemingen te bevoordelen ten opzichte van andere ondernemingen en zo de vrije marktwerking nadelig te beïnvloeden. Bij het verlenen van subsidie moet daarom altijd in gedachten worden gehouden dat de subsidie er niet toe mag leiden dat de concurrentiepositie van de subsidieontvanger hierdoor beter wordt dan zonder subsidie het geval zou zijn geweest. Subsidie die van invloed is op de vrije marktwerking, is een vorm van staatssteun. Het risico hiervan is dat de gemeente via een gerechtelijke procedure gedwongen kan worden om de verleende subsidie terug te vorderen van de subsidieontvanger. Vanwege de inwerkingtreding op 1 juli 2018 van de Wet terugvordering staatssteun is een overeenkomstige bepaling in de Asv overbodig geworden. Verder zijn enkele definities van begrippen die te maken hebben met het Europees steunkader geactualiseerd.

Er is sprake van verboden staatssteun als aan alle hierna genoemde voorwaarden is voldaan:

- a. bekostiging met overheidsgeld
-> dit is bij subsidie altijd het geval, zie de definitie in artikel 4:23 van de Algemene wet bestuursrecht.
- b. een selectieve groep van ondernemingen wordt bevoordeeld
-> hiervan kan sprake zijn als niet alle ondernemingen in een bepaalde branche een gelijkwaardige bijdrage (kunnen) ontvangen.
- c. de ontvanger moet er voordeel bij hebben
-> hiervan is bij het verstrekken van subsidie altijd sprake.
- d. de vrije marktwerking en onderlinge concurrentie en het handelsverkeer tussen landen wordt nadelig beïnvloed
-> hiervan kan sprake zijn als subsidie wordt verstrekt aan een geringe groep ondernemingen terwijl de kring van vergelijkbare ondernemingen groter is.

Er is in ieder geval geen sprake van staatssteun als subsidie aan natuurlijke personen wordt verstrekt. Ook is er geen sprake van staatssteun als de te subsidiëren activiteiten geen ondernemingsactiviteiten zijn.

Als subsidie wordt verstrekt aan één bepaalde onderneming, terwijl de subsidie niet beschikbaar is voor alle ondernemingen die dezelfde activiteit uitoefenen, en de vrije marktwerking tussen landen hierdoor nadelig wordt beïnvloed, is mogelijk sprake van verboden staatssteun. Tenzij de gesubsidieerde activiteit is opgenomen in de vrijstellingsverordening die bij artikel 87 van het Verdrag van de Europese Unie hoort. Activiteiten die in de vrijstellingsverordening zijn opgenomen, kunnen zonder problemen worden gesubsidieerd. Ook als wel sprake is van staatssteun, zijn er onder bepaalde voorwaarden mogelijkheden om subsidie te verlenen.

In de praktijk zullen de meeste subsidies niet leiden tot verboden staatssteun, maar het is altijd goed om hier vooraf even bij stil te staan. Bij twijfel kan de situatie worden voorgelegd aan Europa Decentraal, het kenniscentrum op het gebied van staatssteun en alles wat hiermee samenhangt.

4. Meerjarensubsidies

Voor grotere instellingen is het belangrijk om te weten dat zij gedurende een langere periode kunnen rekenen op een bepaalde subsidie. Dit bevordert de bedrijfszekerheid en continuïteit van de instelling. In de Asv is een definitie opgenomen van meerjarensubsidies. In de praktijk ontvangen vooral de grotere instellingen die maatschappelijk gezien van groot belang zijn meerjarensubsidies. De subsidie wordt per jaar betaald, maar voor maximaal vier jaar ineens verleend. Doordat de subsidie voor maximaal vier jaar ineens wordt verleend, biedt dit de instellingen financiële zekerheid en dit is van belang voor de bedrijfscontinuïteit. Uiteraard geldt ook hier de voorwaarde dat de vooraf afgesproken resultaten worden behaald. Meerjarensubsidies worden verstrekt op het niveau van beleidsdoelstellingen en resultaten.

4.1 Begrotingsvoorbehoud

De subsidie moet worden ingezet om een vooraf bepaalde doelstelling te behalen. Van belang hierbij is dat de subsidie in een beschikking voor meerdere jaren ineens wordt verleend. Er ontstaat dus voor een lange periode een aanspraak op subsidie. Maar de subsidie wordt wel per jaar betaald, dit betekent dat met voorschotten moet worden gewerkt en dat achteraf wordt afgerekend. Omdat de subsidie voor meerdere jaren ineens wordt verleend, is het noodzakelijk om een begrotingsvoorbehoud te maken. Dit betekent dat de subsidie wordt toegekend op voorwaarde dat de benodigde middelen in de begroting beschikbaar worden gesteld.

4.2 Bevoorschotting, verantwoording en afrekening

Een beschikking waarin voor meerdere jaren ineens een aanspraak op subsidie wordt verleend, is een meerjarenbeschikking. In deze beschikking wordt in ieder geval vastgelegd aan wie de subsidie wordt verstrekt, voor welke periode en hoe wordt bevoorschot. Vaak is het nog niet mogelijk om de resultaten voor de gehele periode concreet te benoemen en wordt een activiteitenplan voor het eerste jaar ingediend. De gemeente kan in de volgende jaren richting geven met een kaderstellende brief. In een kaderstellende brief kan worden aangegeven welke resultaten de gemeente in de subsidieperiode gebaseerd op gemeentelijke beleidsdoelstellingen wil bereiken. Met de subsidieaanvrager kan hierover in gesprek worden gegaan om te komen tot de definitieve resultaten die de basis vormen voor een volgend activiteitenplan.

In dit activiteitenplan moet dan worden beschreven welke (soort) activiteiten in dat jaar worden uitgevoerd, voor welke doelgroep, welk resultaat hiermee wordt bereikt en wat de kosten van de activiteit zijn. Ieder jaar voor 1 december moet het activiteitenplan voor het volgende jaar worden ingediend bij het college.

Na afloop van ieder jaar moet voor 1 juni een tussentijdse verantwoording worden ingeleverd. Deze verantwoording moet voldoen aan de eisen die de Asv aan de verantwoording stelt. Met de tussentijdse verantwoording wordt aangetoond dat de activiteiten uit het activiteitenplan zijn uitgevoerd en welke kosten daadwerkelijk zijn gemaakt. Als de gemaakte kosten lager zijn dan wat vooraf is ingeschat, of als er minder activiteiten zijn uitgevoerd dan waarvoor subsidie is verleend, kan dit een reden zijn om de subsidie over dat jaar lager vast te stellen. Na afloop van de termijn van 4 jaren wordt de eindverantwoording ingediend. In de Asv is opgenomen dat bij deelverordening of verleningsbeschikking andere termijnen kunnen worden vastgesteld of andere of minder gegevens kunnen worden verlangd.

4.3 Integrale kostprijs

Als gemeente willen we bepaalde resultaten gerealiseerd zien. Vanuit het uitgangspunt om resultaatgericht subsidies te verstrekken, moeten in de meeste gevallen niet alleen de directe kosten van de activiteit worden gesubsidieerd, maar ook een deel van de vaste kosten als back-office en overhead. Deze kosten worden aan de activiteit of het product toegerekend, zodat een all-in prijs voor de activiteit ontstaat en in de subsidiebeschikking gerekend kan worden met een integrale kostprijs. De kosten van huisvesting worden buiten de integrale kostprijs gehouden, omdat we de uitvoering van activiteiten niet afhankelijk willen laten zijn van de locatie waar het wordt uitgevoerd.

De integrale kostprijs is geen afrekenmodel maar een sturingsmodel. De integrale kostprijs bepaalt samen met de kosten van huisvesting hoeveel subsidie er nodig is voor het uitvoeren van activiteiten. De integrale kostprijs maakt daarmee inzichtelijk hoe de subsidie wordt ingezet. Aan de hand van de integrale kostprijs kan ook worden bepaald hoe hoog het terug te vorderen subsidiebedrag is als bepaalde activiteiten niet zijn uitgevoerd. Het uitgangspunt hierbij is om alleen de direct toe te rekenen kosten en de personeelskosten terug te vorderen. De indirect toe te rekenen kosten worden alleen in bijzondere gevallen teruggevorderd omdat de subsidieontvanger deze kosten altijd maakt, ongeacht het aantal uit te voeren activiteiten. Als deze kosten te snel worden teruggevorderd, kan dit nadelige gevolgen hebben voor de bedrijfscontinuïteit van de instelling. In de beschikking tot subsidieverlening wordt opgenomen op welke wijze de subsidie wordt vastgesteld en hoe de afrekening plaatsvindt.

Om de berekening van de integrale kostprijs overzichtelijk te houden en hoge administratieve lasten voor alle partijen te voorkomen wordt de integrale kostprijs niet bepaald per activiteit maar per activiteitengroep. Het gaat dan bijvoorbeeld niet om de integrale kostprijs voor 'darten' en 'trefbal' maar om de integrale kostprijs voor de activiteitengroep 'sporten'.

De integrale kostprijs kan op verschillende manieren worden bepaald. Vanuit rechtszekerheid en rechtsgelijkheid is het wenselijk om voor diverse meerjarensubsidies dezelfde methodiek te hanteren. Hierbij moet wel worden gekeken wat het voor de administratieve lasten voor de instellingen betekent om de kostprijs goed te kunnen verantwoorden. De administratieve lasten moeten in redelijke verhouding blijven met het te dienen doel. Hierbij wordt een standaard format gehanteerd dat door de aanvrager wordt ingevuld.

De integrale kostprijs bestaat uit drie componenten:

- a. direct aan de activiteitengroep toe te rekenen kosten
- b. kosten van inzet direct personeel
- c. overige indirecte kosten (met uitzondering van kosten van huisvesting).

Voorbeelden van directe kosten zijn materialen, speciaal voor een bepaalde activiteit gehuurde ruimten, vervoer naar en van de activiteit en inhuur van gastdocenten. De kosten voor personeel zijn gebaseerd op de gemiddelde brutoloonkosten. Het gaat om alle personeelskosten, dus inclusief de organisatiekosten voor de activiteit, kosten voor de werkplek, verschuldigde belasting etc. De overige indirecte kosten zijn kosten van management, organisatie, accountantscontrole etc. Omdat de gemeente het niet wenselijk vindt dat de activiteiten op basis van de integrale kostprijs afhankelijk worden van de huisvestingskosten, worden de huisvestingskosten buiten de integrale kostprijs gehouden en apart meegenomen bij het bepalen van de hoogte van de subsidie.

Door de kostprijs per activiteitengroep vast te stellen op basis van meetbare eenheden, kan hier achteraf op worden afgerekend. Hierbij kan gedacht worden aan het aantal uren dat de activiteit wordt uitgevoerd, het aantal deelnemers aan een activiteit of het aantal uren inzet van een beroepskracht voor een bepaalde activiteit. De keuze van de eenheid wordt vooraf bepaald.

Om te bepalen welke kosten voor subsidie in aanmerking komen is het nodig om op de totale kostprijs de inkomsten in mindering te brengen. Op deze wijze blijft er een netto kostprijs over.

Achterin deze nota is een format opgenomen voor de integrale kostprijsberekening. Dit format wordt gebruikt om de integrale kostprijs te bepalen.

4.4 Specifieke verplichtingen voor (grote) subsidieontvangers

Afdeling 4.2.8 van de Awb is speciaal geschreven voor subsidies die per boekjaar worden verstrekt aan rechtspersonen. Deze afdeling is alleen van toepassing als dit in een wettelijk voorschrift is vastgelegd of als het college hiervoor een apart besluit heeft genomen.

Als afdeling 4.2.8 van toepassing is verklaard, ligt in de Awb vast waaraan de aanvraag moet voldoen. Bij iedere aanvraag moet dan in ieder geval een activiteitenplan en begroting worden ingeleverd. Welke eisen aan het activiteitenplan en aan de begroting worden gesteld, ligt ook al in de wet vast. Verder worden in deze afdeling diverse verplichtingen gesteld aan de subsidieontvanger, met name over de wijze waarop de administratie wordt gevoerd en in welke situaties toestemming van de subsidieverlener nodig is voordat bepaalde rechtshandelingen verricht mogen worden. In artikel 4:71 van de Awb is een concrete opsomming opgenomen van handelingen waarvoor toestemming vereist is. Dit artikel is als bijlage achterin deze subsidienota opgenomen.

Omdat de verplichtingen die aan een subsidieaanvraag en aan de subsidieontvanger worden gesteld nogal veelomvattend zijn, wordt afdeling 4.2.8 van de Awb niet te snel van toepassing verklaard. Ook hier wegen we goed af wat de baten en de lasten zijn. Welk doel streven wij na en is het nodig om daarvoor zulke zware eisen op te leggen. Als voor een bepaalde subsidieontvanger de zwaardere indieningsvereisten gelden, wijzen we deze instelling expliciet op de verplichtingen in artikel 4:71 van de Awb, bijvoorbeeld door deze opsomming als bijlage bij de (meerjaren)beschikking mee te sturen.

In de Asv is opgenomen dat afdeling 4.2.8 van toepassing is bij meerjarensubsidies. Dit neemt niet weg dat afdeling 4.2.8 ook van toepassing kan worden verklaard bij grote jaarlijkse subsidies.

4.5 Regionale samenwerking

Een aantal grote instellingen die een (meerjaren)subsidie van de gemeente ontvangen, werken regionaal. De subsidie aan deze instellingen moet daarom in regioverband worden afgestemd. Zonder afstemming kan een korting op de subsidie door de ene gemeente ertoe leiden dat prestatieafspraken met de andere gemeente(n) niet langer gehaald kunnen worden.

Regionale afspraken zijn ook nodig over de aard en omvang van de resultaten die de instellingen moeten leveren. Dit moet realistisch en haalbaar blijven, en iedere gemeente moet hier in gelijke mate aanspraak op kunnen maken. Dit betekent dat de beleidsdoelen en toekomstvisie voor een bepaald beleidsterrein in regionaal verband afgestemd moeten worden. Hoe meer uniformiteit de gemeenten hebben in hun beleid en toekomstvisie, hoe meer uniformiteit bereikt kan worden in de uitvoering door de gesubsidieerde instellingen en hoe efficiënter de subsidiegelden ingezet kunnen worden. De gemeenten houden uiteraard wel hun autonome bevoegdheden om het proces van subsidieverlening in te richten en kunnen bijvoorbeeld zelf bepalen welke termijnen daarbij worden gehanteerd. Het is daarom van belang om de gemeentelijke processen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen en te uniformeren, zonder dat dit nadelig mag zijn voor de individuele en autonome positie van de gemeente. Bij uitzondering kan, indien de regionale samenwerking daartoe aanleiding geeft, afgeweken worden van de bepalingen in de Asv.

4.6 Resultaten meten

In de subsidiebeschikking voor een meerjarensubsidie wordt vastgelegd welke beleidsdoelstellingen en resultaten behaald moeten worden. De resultaten willen we zo concreet en meetbaar mogelijk formuleren, zodat achteraf eenvoudig vastgesteld kan worden of de vooraf bepaalde resultaten zijn behaald. Bij het bepalen van de resultaten moet altijd het achterliggende beleidsdoel in gedachten worden gehouden.

Om achteraf goed te kunnen evalueren of de beoogde resultaten zijn behaald, is in de eerste plaats vereist dat deze resultaten vooraf helder en inzichtelijk zijn. Vervolgens moet aan deze resultaten meetbare indicatoren worden gekoppeld.

In de jaarlijkse subsidiecyclus kan met behulp van indicatoren achteraf worden gemeten of de doelstellingen/resultaten voor dat jaar zijn behaald.

Een gevaar van sturen op resultaten met meetbare indicatoren is dat dit een te boekhoudkundige benadering oplevert. De gesubsidieerde instellingen zullen zich alleen vast willen leggen in prestatieafspraken waarvan ze vooraf kunnen inschatten dat ze deze zeker kunnen realiseren, uit angst om op tegenvallende resultaten te worden afgerekend. Ook ontbreekt een echte uitdaging om creatief en innovatief te werk te gaan. De gemeente moet daarom met de instellingen in gesprek blijven om de resultaten/prestaties en beleidsdoelstellingen/verwachtingen goed in beeld te houden. De resultaten moeten ook zoveel mogelijk op hoofdlijnen worden geformuleerd (welk resultaat, de zogenaamde wat-vraag). De instelling is als professional zelf verantwoordelijk voor de inhoudelijke invulling van de resultaten (de hoe-vraag). Op deze wijze kan de subsidieontvanger ook flexibel inspelen op ontwikkelingen binnen de samenleving.

4.7 Effecten meten

Het doel van subsidiëren is dat bepaalde maatschappelijk gewenste effecten worden behaald. Deze gewenste effecten zijn vastgelegd in beleid. Welke maatschappelijke effecten we als gemeente willen bereiken en welke instellingen we daarbij nodig hebben, is per beleidsterrein verschillend.

Of deze effecten ook daadwerkelijk zijn behaald door de inzet van subsidiegelden, moet periodiek worden geëvalueerd. Dit nemen we mee in de beleidscyclus, waarin een effectenmeting beter tot zijn recht komt dan in de jaarlijkse subsidiecyclus. In de beleidscyclus komt aan de orde of met de afgesproken prestaties wel de gewenste effecten worden bereikt. Om achteraf met behulp van indicatoren de behaalde effecten te kunnen meten, is nodig vooraf de gewenste situatie te bepalen. De uitkomst van de effectenmeting met indicatoren kan dan tegen deze nulmeting worden afgezet.

Als blijkt dat de gewenste effecten niet zijn behaald, moet gestuurd worden op andere afspraken. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met externe factoren die van invloed kunnen zijn geweest op de behaalde effecten. Hoe groter de invloed van deze overige factoren is geweest, hoe geringer het resultaat blijkbaar is beïnvloed door de inzet van subsidiegelden. Voor de toekomst moet dan worden nagedacht of het ongewijzigd blijven subsidiëren van bepaalde activiteiten verstandig is of dat beter op andere wijze op het beoogde effect gestuurd kan worden.

4.8 Beleidsdoelstellingen en resultaten bereiken middels subsidietender

Een andere manier om te sturen op resultaten is door de gewenste effecten te omschrijven in een aanbestedingsdocument en de instellingen zelf door middel van inschrijving een concreet plan van aanpak hiervoor te laten indienen. De inschrijver met het activiteitenplan dat het best tegemoet komt aan de vooraf bepaalde resultaten en kwalitatieve eisen en wensen, krijgt vervolgens de financiële middelen in de vorm van subsidie toegekend om zijn activiteitenplan uit te voeren.

Met deze methode wordt aan de instellingen zelf overgelaten met welke activiteiten zij de beoogde effecten wensen te behalen. De instellingen beschikken over kennis van de doelgroepen en weten welk effect zij kunnen bereiken met hun activiteiten. Met de gekozen inschrijver moet natuurlijk nog wel nadere afspraken worden gemaakt om de prestatieafspraken en kwaliteitseisen vast te leggen en er moet een (meerjaren)beschikking worden afgegeven. Het ingediende activiteitenplan is hierbij leidend. Daarnaast zijn de regels uit de Aanbestedingswet en het gemeentelijk inkoopbeleid op deze wijze van subsidiëren van toepassing.

5. Bijlagen

5.1 Format deelverordening

Burgemeester en Wethouders van de gemeente Nunspeet;

overwegende dat het gewenst is activiteiten te stimuleren die bijdragen aan.....

gelet op artikel 4 van de Algemene subsidieverordening gemeente Nunspeet 2019

besluiten vast te stellen de volgende regeling: Deelverordening

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. Algemene subsidieverordening: de Algemene subsidieverordening gemeente Nunspeet 2019 of de versie die nadien is vastgesteld;
- b.

Artikel 2 Activiteiten die voor subsidie in aanmerking komen

1. Subsidie op grond van deze regeling kan worden verstrekt voor ... [concrete activiteiten] of: Subsidie kan worden verstrekt voor activiteiten die bijdragen aan [het bereiken van het beleidsdoel]
2. De activiteiten dienen[eventuele nadere aanduiding].

Artikel 3 Weigeringsgronden

Onverminderd het bepaalde in de artikelen 10 en 11 van de Algemene subsidieverordening wordt de subsidie in ieder geval geweigerd indien:

- a. [bijvoorbeeld]) met de activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd is begonnen voordat de aanvraag is ontvangen;
- b. verder afhankelijk van het onderwerp, indien nodig.

Artikel 4 Doelgroep

Subsidie op grond van deze regeling wordt uitsluitend verstrekt aan

Artikel 5 Procedurebepalingen

Variant A, als de subsidie op grond van deze regeling een jaarlijkse subsidie is:

In afwijking van artikel 8, eerste lid van de Algemene subsidieverordening dient een aanvraag om subsidie op grond van deze uitvoeringsregeling door ons te zijn ontvangen vóór (datum) van het jaar voorafgaand aan dat waarvoor de subsidie wordt aangevraagd.

Of: In afwijking van artikel 8, eerste lid van de Algemene subsidieverordening dient een aanvraag om subsidie op grond van deze uitvoeringsregeling door ons te zijn ontvangen tussen (datum) en(datum) van het jaar voorafgaand aan dat waarvoor de subsidie wordt aangevraagd.

Variant B, als het om een eenmalige subsidie gaat:

In afwijking van artikel 8, tweede lid van de Algemene subsidieverordening dient een aanvraag om subsidie op grond van deze uitvoeringsregeling door ons te zijn ontvangen uiterlijk weken voor het begin van de activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd.

Of: In afwijking van artikel 8, tweede lid van de Algemene subsidieverordening dient een aanvraag om subsidie op grond van deze uitvoeringsregeling door ons te zijn ontvangen tussen en van enig jaar.

1e voorbeeld: voor een eerst-komt-eerst-maakt regeling

2e voorbeeld: voor een tendersysteem.

5.2 Format integrale kostprijsberekening

Dit format moet gebruikt worden om de integrale kostprijs van een product of activiteit te bepalen en zo een deel van de vaste kosten in de subsidie mee te nemen.

De kolom *kosten(totaal)* bevat de totale lasten van de organisatie. De kolom *activiteitengroep Z* is een van de hoofdkostenplaatsen waarover de kosten uit de eerste kolom verdeeld worden. Vervolgens worden per hoofdkostenplaats de kosten toegerekend aan de kostendragers.

De integrale kostprijs bestaat uit drie componenten:

- a. direct aan de activiteitengroep toe te rekenen kosten
- b. kosten van inzet personeel
- c. overige indirecte kosten.

De kosten voor personeel zijn gebaseerd op de gemiddelde brutoloonkosten. Als binnen de organisatie zeer uiteenlopende activiteiten worden verricht, die resulteren in een te grote marge van de personeelskosten, dan is het mogelijk om met meerdere totaalbedragen van de personeelskosten te werken om zo de gemiddelde productieve uurprijs zuiver te houden.

Voorbeelden van directe kosten zijn materialen, speciaal voor een bepaalde activiteit gehuurde ruimten, vervoer naar en van de activiteit en inhuur van gastdocenten. Deze kosten moeten een directe relatie hebben met de activiteit.

Indirecte kosten zijn overhead, afschrijving, kosten voor de werkplek, organisatiekosten, accountantscontrole etc.

Per beleidsterrein geldt een andere indeling in categorieën. De integrale kostprijs moet per categorie worden bepaald.

INTEGRALE KOSTPRIJS BEREKENING			
Kosten (totaal)		Activiteitengroep Z	
A Personeelskosten	€ ...		
Totaal aantal beschikbare productieve uren	... uur		
Toe te rekenen aan activiteitengroep	↳	... uur inzet personeel	
Gemiddelde productieve uurprijs personeelskosten (personeelslasten / productieve uren)	Per uur € ...		
Toe te rekenen aan activiteitengroep	↳	Uurprijs x aantal uren inzet	€ ...
B Direct toe te rekenen kosten	€ ...		
Toe te rekenen aan activiteitengroep	↳		€ ...
C Indirect toe te rekenen kosten	€ ...		
Te verdelen over alle productieve uren	Per uur: € ...		
Toe te rekenen aan activiteitengroep	↳	Uurprijs x aantal uren uitvoering	€ ...
Totaal			€ ...

BEREKENING SUBSIDIE			
Kosten en baten (totaal)		Activiteitengroep	
A Kosten			
Integrale kostprijs	€ ...		€ ...
B. Kosten			
huisvesting			
C. Baten	€ ...		€
Totaal aantal uren activiteit			
Toe te rekenen aan activiteitengroep	↳	Baten : aantal uren activiteit	- € ...
Subsidie			€ ...

KOSTPRIJZEN VAN MEETEENHEDEN EN ACTIVITEITEN		
	Totale kosten per activiteitgroep	€
(gemiddelde) kosten per uitvoeringsuur:	Totaal/aantal uitvoeringsuren:	€
(gemiddelde) kosten per deelnemer;	Totaal/aantal deelnemers	€
(gemiddelde) kosten per uur inzet personeel:	Totaal/aantal uren inzet personeel	€
De kostprijs van een activiteit	Het aantal uitvoeringsuren x (directe + indirecte) kosten per uitvoeringsuur	€

5.3 Verschil overeenkomst – subsidie ivm aanbestedingsplicht

Beoordeel per geval welke onderdelen het best bij de situatie passen, hoe meer onderdelen in dezelfde kolom hoe duidelijker het is wat voor soort afspraken je maakt en welk wettelijk kader hierbij past.

	Overeenkomst	Subsidie
1	Definitie in Boek 6 artikel 213 BW (Burgerlijk Wetboek) = een meerzijdige rechtshandeling, waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis aangaan.	Definitie in artikel 4:21 Awb (Algemene Wet Bestuursrecht) = de aanspraak op financiële middelen door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.
2	Tweezijdige handeling (aanbod en aanvaarding, wederkerigheid).	Eenzijdige handeling (subsidiebeschikking; in beginsel geen prestatieplicht).
3	Uitvoeren van werken, leveren van diensten of goederen door derden aan de overheid, meestal ten behoeve van de uitvoering van eigen taken van het bestuursorgaan. Er is vaak een markt voor de activiteiten. Concurrentiestelling in principe mogelijk. Voor opdrachtnemer gaat het om een commerciële activiteit.	Vaak voor activiteiten die te maken hebben met het 'algemeen belang', waarbij subsidieverstrekker (vaak) belang heeft bij (het in stand houden van) activiteiten van de individuele aanvrager ten behoeve van derden. Concurrentiestelling op een markt vaak niet goed mogelijk.
4	Bij aangaan overeenkomst: vaak aanbestedingsplicht ingevolge bestuurlijk aanbestedingsbeleid of Europese aanbestedingsrichtlijn.	Bij aangaan subsidierelatie: geen expliciete aanbestedingsverplichting ingevolge Awb of subsidieverordening.
5	Zelfs bij voldoen aan vereisten inzake selectie en gunning in de aanbesteding: geen plicht tot gunnen opdracht/ aangaan overeenkomst (onder voorbehoud van precontractuele eisen van redelijkheid en billijkheid en goede trouw).	Bij voldoen aan (objectieve) subsidiecriteria: recht op betaling subsidie.
6	Aanbesteding gericht op verrichten activiteiten tegen het gunningcriterium laagste prijs of economisch voordeligste inschrijving/ meest scherpe en marktconforme vergoeding.	Subsidie gericht op hoe dan ook laten verrichten van activiteiten. Kan een meer of minder dan marktconforme vergoeding voor noodzakelijk zijn (anders wordt activiteit die in algemeen belang is namelijk mogelijk niet uitgevoerd). NB. Vergoeding waarbij bewust meer dan marktconforme vergoeding wordt gegeven kan potentieel risico op staatssteun meebrengen.
7	Branchevoorwaarden, inkoopvoorwaarden, contractvoorwaarden van toepassing.	Subsidieregeling, -criteria en -voorwaarden (verordening bestuursorgaan of wettelijk kader veelal vereist) van toepassing.
8	Initiatief bij opdrachtgever die zijn behoefte stelt en formuleert in programma van eisen (PvE) waarna een aanbesteding volgt.	Initiatief bij subsidieaanvrager die behoefte aan subsidie moet aantonen; door aanvraag gaat subsidieprocedure lopen.
9	Burgerlijk recht van toepassing op	Bestuursrecht van toepassing op subsidie.

	aanbestedingsprocedure en de overeenkomst. Burgerlijke rechter is geschilbeslechtende instantie. Civiele rechtsgang. In kort geding kunnen voorlopige voorzieningen worden gevraagd. In een bodemprocedure kan én schadevergoeding én in beperkt aantal gevallen (zie WIRA) vernietiging van de overeenkomst worden gevorderd.	Bij bezwaar/beroep tegen subsidiebeschikking: administratieve rechtsgang via beschikkende bestuursorgaan en bestuursrechter (Awb).
10	Bij niet nakoming overeenkomst: nakoming overeenkomst kan worden gevorderd. Afdwingbaarheid. Afspraken gemaakt onder bezwarende titel (d.w.z. tegen betaling (tegen geld of op geld waardeerbaar). Bij de oplevering van het eindproduct/dienst gaat het eigendom vaak over naar de opdrachtgever en wordt sterker gestuurd op de formulering van de inhoud ervan.	Bij niet nakomen subsidiecriteria: lagere subsidie of nihilvaststelling en terugvorderingsmogelijkheid wegens onverschuldigde betaling. Prestatie tegenover subsidie niet of beperkt afdwingbaar. Hoe meer resultaatsverplichtingen zijn vereist of zijn vastgelegd in een aan de subsidiebeschikking gekoppelde uitvoeringsovereenkomst (zie ook art. 4:36 Awb), hoe eerder een subsidie de richting van overeenkomst opgaat.
11	Facturen voor wederprestatie op grond van overeenkomst worden veelal betaald na (deel)prestatie.	Bij subsidie is vaak sprake van bevoorschotting op basis van liquiditeitsbehoefte van de subsidievragende instelling (zonder voorschot op subsidie is het vaak moeilijk om te starten met de werkzaamheden waarvoor subsidie is gegeven of om de instelling in stand te houden). Gaat om werkelijke gemaakte en betaalde kosten.
12	BTW verschuldigd.	Geen BTW verschuldigd (behalve bij prijssubsidies).
13	In principe vergoeding van de kostprijs opdrachtnemer plus winstmarge mogelijk.	Vergoeding deel van de kosten (geen vergoeding winst mogelijk).
14	Betaling voor aan opdrachtgever geleverde goederen of diensten.	Vooraf stimuleringsbijdrage (ter ondersteuning beleid of bevordering algemeen belang), levering (werkzaamheden of diensten) niet perse aan subsidieverstrekker.

5.4 Verplichtingen van de subsidieontvanger in afdeling 4.2.8 Awb

De verplichtingen uit dit artikel gelden voor grote rechtspersonen als deze afdeling in de deelverordening of beschikking tot subsidieverlening van toepassing is verklaard. De verplichtingen moeten met terugkerende regelmaat bij de instellingen die het betreft onder de aandacht worden gebracht en hierop moet bij het indienen van de aanvraag en verantwoording ook op worden gecontroleerd.

Artikel 4:71 Algemene wet bestuursrecht:

1. Indien dit bij wettelijk voorschrift of bij de subsidieverlening is bepaald, behoeft de subsidieontvanger de toestemming van het bestuursorgaan voor:
 - a. het oprichten van dan wel deelnemen in een rechtspersoon;
 - b. het wijzigen van de statuten;
 - c. het in eigendom verwerven, het vervreemden of het bezwaren van registergoederen indien zij mede zijn verworven door middel van de subsidiegelden, dan wel de lasten daarvoor mede worden bekostigd uit de subsidiegelden;
 - d. het aangaan en beëindigen van overeenkomsten tot verkrijging, vervreemding of bezwaring van registergoederen of tot huur, verhuur of pacht daarvan indien deze goederen geheel of gedeeltelijk zijn verworven door middel van de subsidie dan wel de uitgaven daarvoor mede zijn bekostigd uit de subsidie;
 - e. het aangaan van kredietovereenkomsten en van overeenkomsten van geldlening;
 - f. het aangaan van overeenkomsten waarbij de subsidieontvanger zich verbindt tot zekerheidstelling met inbegrip van zekerheidstelling voor schulden van derden of waarbij hij zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt of zich voor een derde sterk maakt;
 - g. het vormen van fondsen en reserveringen;
 - h. het vaststellen of wijzigen van tarieven voor door de subsidieontvanger in de gewone uitoefening van zijn gesubsidieerde activiteiten te verrichten prestaties;
 - i. het ontbinden van de rechtspersoon;
 - j. het doen van aangifte tot zijn faillissement of het aanvragen van zijn surseance van betaling.
2. Het bestuursorgaan beslist binnen vier weken omtrent de toestemming.
3. De beslissing kan eenmaal voor ten hoogste vier weken worden verdaagd.
4. Paragraaf 4.1.3.3 is van toepassing.

5.5 Stappenplan prestatiebesturing

Wat willen we bereiken met het verstrekken van subsidie? Subsidies zijn niet bedoeld om organisaties in stand te houden. Met subsidie willen we een bepaald maatschappelijk effect bereiken. Met een maatschappelijk effect bedoelen we de gevolgen van het gemeentelijk handelen die merkbaar zijn in de maatschappij. Om dit te kunnen bereiken met subsidies is het belangrijk dat we een systematisch beleid en doelstellingen formuleren, dat vertaald is naar de verschillende organisatieniveaus. De doelstellingen moeten bovendien meetbaar zijn met prestatieindicatoren.

Op die manier kunnen we sturen op resultaten bij subsidies. Doordat we doelen en indicatoren op het juiste niveau kunnen opnemen in de subsidiebeschikking, kunnen we ook afrekenen op basis van bereikte resultaten.

Hoe doen we dit?

Stap 1 – Stel een doelenboom op

In een doelenboom neem je het maatschappelijk gewenste effect op, het hoofddoel, eventuele subdoelen, resultaten en de prestaties die nodig zijn om dit te bereiken.

Een voorbeeld van een doelenboom tref je op pagina 36 aan.

Formuleer de doelstellingen SMART:

Specifiek: concrete/ondubbelzinnige doelstelling

Meetbaar: koppeling aan een indicator en meetbaar

Aanvaardbaar: draagvlak, wat de meerderheid acceptabel vindt

Realistisch: haalbare doelstelling (kan het)

Tijdgebonden: tijdspad en mijlpalen (wanneer)

Begin een doelstelling met een werkwoord als: vergroten/verkleinen, versterken/verzwakken, intensiveren/extensiveren, en maak je doelstelling concreet.

Stap 2 – Op welk niveau wil je sturen bij de subsidieontvanger?



Hierbij geldt soms, hoe meer je loslaat, dus hoe hoger in de piramide, hoe meer grip op het te bereiken effect.

Stap 3 – bepaal je indicatoren

Afhankelijk van het niveau waarop je wilt (of kunt) sturen, kies je je indicatoren. Onthoud daarbij dat indicatoren simpel zijn als je doel helder is. Is er 1 helder doel, dan heb je ook 1 indicator. Neem geen indicatoren op, als de gegevens niet beschikbaar zijn/komen!

Stap 4 – Stel je subsidiebeschikking op.

Wat moet er in je subsidiebeschikking staan (naast de eisen die de Awb en de Asv daaraan stellen)?

1. Waar doen we het voor (maatschappelijk effect, doel)
2. Wat spreken we af (prestaties)
3. Hoe meten we dat?
4. Hoe wordt er verantwoord?
5. Hoe spreken we nu al meetbaar af hoe we gaan afrekenen bij deels niet presteren?
6. Wat verwachten we van elkaar (voorwaarden, rapportage etc)
7. Hoe vullen we onze relatie in (betrokkenheid, communicatie)
8. Het bedrag dat we over hebben om het doel te bereiken.

Wat je afspreekt moet je ook handhaven!

5.6 Processchema meerjarensubsidies

Jaar 0

Voor 1 september -----kaderstellende brief (facultatief)

Voor 1 oktober-----subsidieaanvraag voor 4 jaar, incl. activiteitenplan

Voor 1 januari-----subsidieverlening voor 4 jaar + facultatief
uitvoeringsovereenkomst

Jaar 1

Voor 1 september -----kaderstellende brief (facultatief)

Voor 1 december -----indienen activiteitenplan en jaarbegroting voor jaar 2

Jaar 2

Voor 1 juni-----tussentijdse verantwoording over jaar 1

Voor 1 september-----subsidievaststelling jaar 1

Voor 1 september -----kaderstellende brief (facultatief)

Voor 1 december -----indienen activiteitenplan en jaarbegroting voor jaar 3

Jaar 3

Voor 1 juni-----tussentijdse verantwoording over jaar 2

Voor 1 september-----subsidievaststelling jaar 2

Voor 1 september -----kaderstellende brief (facultatief) jaar 3

Vanaf september-----start gesprek over nieuwe meerjarensubsidie
(facultatief kaderstellende brief)

Voor 1 december -----indienen activiteitenplan en jaarbegroting voor jaar 4

Jaar 4 / jaar 0

Voor 1 juni-----tussentijdse verantwoording over jaar 3

Voor 1 september -----subsidievaststelling jaar 3

Voor 1 oktober-----aanvraag subsidie voor 4 jaar, incl. activiteitenplan

Voor 1 januari-----subsidieverlening voor 4 jaar + facultatief
uitvoeringsovereenkomst

Jaar 5 / jaar 1

Voor 1 juni-----eindverantwoording

Voor 1 september-----subsidievaststelling

Voor 1 september -----kaderstellende brief (facultatief) jaar 2

Voor 1 december -----indienen activiteitenplan en jaarbegroting voor jaar 2

Enzovoort....

Doelenboom

