

Kadernota subsidiebeleid gemeente Almelo 2025 – 2030

Oktober 2024

Gemeente Almelo

Inhoud

Voorwoord	3
1 Inleiding	4
1.1 Subsidies gemeente Almelo	4
1.2 Waarom een kadernota subsidiebeleid	4
Aanbevelingen van de rekenkamercommissie	4
1.3 Wat willen we bereiken?	5
1.4 Leeswijzer	6
2 Wettelijk kader voor subsidieverstrekking	7
2.1 Wat is een subsidie?	7
2.2 Algemene regels op basis van de Algemene wet bestuursrecht	7
2.3 Algemene subsidieverordening gemeente Almelo (ASV)	8
2.4 Uitwerking in de maatschappelijke vraag	8
2.5 Specifieke subsidieregelingen	9
2.6 Europees recht	9
3 Het subsidiekader in Almelo	10
3.1 Eén subsidieproces	10
Checks and balances in het proces van subsidieverstrekking	10
3.2 Transparantie	10
Het subsidieregister	11
3.3 Eenvoudig en transparant	11
Alleen verantwoorden wat nodig is	11
Informatie over subsidies	11
3.4 Afwegingskader subsidiebeleid	12
Afbakening van subsidiabele kosten	13
Egalisatiereserve	13
Evaluatie subsidies en maatschappelijke vraag	14
3.5 Algemene weigeringsgronden	15
4 Uitvoering subsidiebeleid	17
4.1 Kaderstellende rol raad versus uitvoering college	17
4.2 Rol ambtelijke organisatie	17
Bijlagen	19

Voorwoord

Voor u ligt de Kadernota subsidiebeleid 2025 - 2030 van de gemeente Almelo. Dit subsidiekader is geschreven vanuit de wens om meer sturing en grip te krijgen op de wijze waarop subsidiemiddelen worden ingezet. Er wordt antwoord gegeven op de vraag hoe wij als gemeente op een doeltreffende en doelmatige wijze subsidies kunnen verstrekken, om de activiteiten te subsidiëren die bijdragen aan de gemeentelijke doelen. Het huidige subsidiebeleid stelt ons te weinig in staat dit doeltreffend te doen voor alle subsidies. Dit is ook geconstateerd door de Rekenkamercommissie in haar onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Almelo. Met voorliggende kadernota is het gemeentelijk subsidiebeleid vastgelegd in één overkoepelend document. Daarmee is ook uitvoering gegeven aan de motie die is aangenomen naar aanleiding van het onderzoek van de Rekenkamercommissie.

Tegelijkertijd met het opstellen van de Kadernota subsidiebeleid wordt ook gewerkt aan de vereenvoudiging van het subsidieproces en de actualisatie van de Algemene subsidieverordening gemeente Almelo.

Met deze kadernota hopen wij samen met u als gemeenteraad te komen tot een overzichtelijk en eenduidig subsidiebeleid voor de gemeente Almelo.

College van B&W
Gemeente Almelo

1 Inleiding

1.1 Subsidies gemeente Almelo

Het doel van het subsidiebeleid in Almelo wordt als volgt omschreven:

Organisaties en inwoners in Almelo zijn in staat om met hun activiteiten een bijdrage te leveren aan het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelstellingen.

Uitgangspunt hierbij is dat zonder subsidie deze activiteiten niet of maar gedeeltelijk gerealiseerd kunnen worden. Jaarlijks verstrekt de gemeente Almelo circa € 23 mln. aan subsidies. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen met name budgetsubsidies en waarderingssubsidies. In Almelo maakt een breed scala aan maatschappelijke organisaties aanspraak op deze subsidies: zorg, gezondheid, economie, werk & inkomen, duurzaamheid, openbare orde & veiligheid, cultuur en onderwijs. Door middel van subsidieverlening kunnen deze organisaties activiteiten ontplooiën die bijdragen aan de maatschappelijke doelen, zoals beschreven in verschillende beleidsvisies, -nota's en de maatschappelijke vraag.

1.2 Waarom een kadernota subsidiebeleid

Met deze Kadernota subsidiebeleid wordt in één document het algemene en overkoepelende beleid voor subsidieverstreking in de gemeente Almelo vastgelegd. Dit naar aanleiding van aanbevelingen van de Rekenkamercommissie. Op basis van dit subsidiebeleidskader zal de Algemene subsidieverordening gemeente Almelo (hierna ASV) geactualiseerd worden en de overige (nieuwe) regelgeving op het gebied van subsidies wordt, indien aan de orde, binnen de kaders van het subsidiebeleid herzien en vastgesteld.

Het geeft de kaders en daarmee de doelstellingen en uitgangspunten weer van het subsidiebeleid in Almelo. Hiermee wordt het beleid helder, inzichtelijk en transparant gemaakt voor alle organisaties en inwoners van Almelo.

Aanbevelingen van de rekenkamercommissie

In 2020 heeft de rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar het gemeentelijk subsidiebeleid en hierover een onderzoeksrapport uitgebracht. In dat onderzoek staan de volgende conclusies samengevat:

1. *De gemeente Almelo beschikt niet over een subsidiebeleid met uitgangspunten en doelstellingen. Wel beschikt de gemeente Almelo over een juridisch kader: de Algemene subsidieverordening gemeente Almelo. Voor een aantal specifieke beleidsthema's bestaan wel specifieke verordeningen en deze zijn correct bekend gemaakt. Verder kent de gemeente drie tijdelijke regelingen met een plafond. Voor de andere subsidiesoorten zijn geen subsidieplafonds aanwezig en werkt de gemeente vanuit de thematische kaders in de begroting.*
2. *Het is voor de raad niet toetsbaar of en aan welke maatschappelijke doelen subsidies bijdragen. De doeltreffendheid van het subsidiebeleid is lastig te*

beoordelen. Het grootste deel van de subsidies stelt de raad vast via de P&C cyclus door jaarlijks goedkeuring te geven aan de begroting die thematisch is ingericht. Deze thematische beleidskaders zijn niet concreet voor het betreffende subsidiedeel en daarmee onduidelijk.

- 3. Gemeenteraadsleden geven aan dat er nu onvoldoende en onduidelijke beleidskaders zijn waardoor zij geen oordeel kunnen geven over het subsidiebeleid en zowel sturing als grip onvoldoende tot haar recht komt. Zij merken op dat het van belang is dat concrete beleidskaders worden gesteld die het mogelijk maken om binnen de kaders subsidie aan te vragen. Concrete beleidskaders ontbreken over wanneer en hoe het instrument subsidies wordt toegepast. Heldere doelstellingen waaraan subsidies bijdragen zijn veelal niet aanwezig.*
- 4. Het subsidiebeleid wordt niet geëvalueerd. Verschillende respondenten geven aan dat de subsidies niet volgens een vast stramien en volgens een vast protocol worden geëvalueerd. Periodieke toetsingen vinden thematisch of sectoraal plaats.*

De volgende aanbevelingen zijn vervolgens door de rekenkamer gedaan:

- 1. Stel een subsidiebeleid op en laat de subsidieregelingen of specifieke subsidieverordeningen hieruit voortvloeien. Formuleer helder waarvoor de gemeente Almelo subsidie wil inzetten, wanneer deze wordt ingezet en voor welke beleidsthema's een regeling wordt vormgegeven;*
- 2. Stuur op toetsbare maatschappelijke doelen. Neem in subsidieregelingen, specifieke subsidieverordeningen en/of de toelichtingen hierop, het concrete doel van de subsidie en het daaraan gerelateerde maatschappelijke doel uit het gemeentelijk beleid op;*
- 3. Stel als raad inhoudelijke en financiële kaders en toets deze;*
- 4. Evalueer met regelmaat het subsidiebeleid.*

Het opstellen van deze kadernota is één van de aanbevelingen uit het 'Onderzoek subsidiebeleid Gemeente Almelo' van de Rekenkamercommissie. De inhoud van de kadernota geeft ook invulling aan de overige aanbevelingen. Een schematisch overzicht van hoe uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer is opgenomen in bijlage 1.

1.3 Wat willen we bereiken?

De gemeente Almelo wil subsidies zo efficiënt en effectief mogelijk inzetten zodat subsidies optimaal bijdragen aan het realiseren van de beoogde maatschappelijke doelen. Om dit te bereiken, zijn kaders opgesteld die gericht zijn op het volgende:

- het subsidiebeleid van de gemeente Almelo is helder en transparant en het subsidieproces verloopt zorgvuldig en transparant;
- voor alle budgetsubsidies van boven de € 100.000,- worden maatschappelijke vragen opgesteld, tenzij sprake is van een uitzonderingsgrond o.g.v. de ASV;
- in alle maatschappelijke vragen is expliciet het maatschappelijke doel genoemd waar de subsidie aan bijdraagt;

- in alle maatschappelijke vragen zijn concreet meetbare doelstellingen en resultaten geformuleerd;
- in alle maatschappelijke vragen staan de noodzakelijke verantwoordingsverplichtingen;
- alle maatschappelijke vragen worden (uiterlijk) om de vier jaar geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid.

1.4 Leeswijzer

De kadernota subsidies is opgebouwd uit vier hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 het wettelijk subsidiekader toegelicht. In hoofdstuk 3 staat het subsidiekader centraal. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 uiteengezet wie uitvoering geeft aan deze kadernota.

2 Wettelijk kader voor subsidieverstrekking

De Algemene wet bestuursrecht, de ASV, subsidieregelingen en specifieke subsidieverordeningen vormen samen de wettelijke basis om subsidie te verstrekken.

2.1 Wat is een subsidie?

Artikel 4:21 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geeft de volgende definitie aan 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 als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.’ Deze definitie geeft een vijftal karakteristieken van subsidie:

1. een subsidie is een aanspraak: dit wil zeggen dat een subsidie een recht geeft. De ontvanger van dat recht is niet verplicht om er daadwerkelijk gebruik van te maken. Dat wil ook zeggen dat de subsidieontvanger niet verplicht is om de activiteiten waarvoor subsidie is verstrekt ook daadwerkelijk uit te voeren. Wanneer de gesubsidieerde activiteiten niet of niet geheel hebben plaatsgevonden conform de subsidieverlening, wordt de subsidie lager vastgesteld;
2. op financiële middelen;
3. door een bestuursorgaan verstrekt: alleen de overheid is bevoegd subsidie te verstrekken;
4. met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager: een subsidie wordt altijd verstrekt voor bepaalde activiteiten;
5. anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten: een subsidie is per definitie geen opdracht/inkoop.

Als een financiering voldoet aan bovenstaande criteria, is er sprake van een subsidie. Dit is ongeacht de naam die aan de financiering wordt gegeven, zoals bijdrage, garantstelling of sponsoring.

2.2 Algemene regels op basis van de Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht bepaalt grotendeels het wettelijk kader van het subsidiebeleid. Voor subsidieverstrekking is altijd een wettelijke grondslag nodig: “Een subsidie wordt slechts verstrekt op basis van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt” (artikel 4:23, lid 1 Awb). Voor gemeenten is dit wettelijk voorschrift een subsidieverordening. De gemeente Almelo verstrekt de meeste subsidies op basis van de ASV en het uitvoeringsbesluit. Voor enkele specifieke onderwerpen zijn aparte subsidieverordeningen vastgesteld.

De enige subsidies die buiten deze verordeningen om verstrekt kunnen worden zijn de subsidies genoemd in artikel 4:23, lid 3 Awb. Dat zijn:

- a. subsidies rechtstreeks op grond van een Europees programma;
- b. subsidies in afwachting van een wettelijke regeling, voor maximaal een jaar;

- c. subsidies die met naam van de ontvanger en het maximale subsidiebedrag zijn opgenomen in de Programmabegroting. Deze begrotingssubsidie kan geschikt zijn als er maar één organisatie is die de gewenste activiteiten voor meerdere jaren (en op de gewenste manier) kan uitvoeren;
- d. subsidies in incidentele gevallen, voor ten hoogste vier jaar. Dit betreft subsidie aan een beperkt aantal ontvangers voor min of meer eenmalige activiteiten.

2.3 Algemene subsidieverordening gemeente Almelo (ASV)

In de ASV staan de algemene regels voor het verlenen van subsidie. Deze verordening geeft regels voor onder meer de aanvraagtermijn, de gegevens die moeten worden ingediend bij de aanvraag, de weigeringsgronden en bepalingen over de verantwoording van de subsidie. Na vaststelling van deze kadernota, wordt de ASV aangepast om zo de kaders in deze nota juridisch vast te leggen. Het gaat om de verwerking van de kaders zoals geformuleerd in hoofdstuk 3.

2.4 Uitwerking in de maatschappelijke vraag

Voor het verstrekken van structurele budgetsubsidies vanaf € 100.000,- moet er altijd een uitwerking van het beleid plaatsvinden in een maatschappelijke vraag. Ten aanzien van incidentele subsidies wordt gekeken welk inhoudelijk kader en/of maatschappelijke vraag leidend is. Indien er voor een incidentele subsidie geen inhoudelijk beleidskader bestaat¹, dient een maatschappelijke vraag te worden opgesteld.

In een maatschappelijke vraag wordt ten minste vastgelegd voor welke activiteiten subsidie kan aanvragen, welk(e) beleidsdoel(en) worden nagestreefd en aan welk maatschappelijk beleidsdoel de subsidie bijdraagt. Verder kan een maatschappelijke vraag specifieke eisen bevatten die gelden voor de subsidieaanvraag, specifieke weigeringsgronden of verplichtingen voor de aanvrager en de subsidieverantwoording, naast de eisen die al gelden op grond van de ASV.

Kader 1

Voor structurele subsidies vanaf € 100.000,- verstrekt Almelo subsidie op basis van de ASV en nadat een maatschappelijke vraag is vastgesteld. Voor incidentele subsidies wordt gekeken welk inhoudelijk kader en/of maatschappelijke vraag gebruikt moet worden.

¹ Inhoudelijke beleidskaders zijn door de raad vastgestelde beleidsnota's en -visies. Denk hierbij aan een cultuurvisie of het Strategisch beleidsplan sociaal domein.

2.5 Specifieke subsidieregelingen

Naast de ASV kunnen ook specifieke subsidieverordeningen door de raad en specifieke subsidieregelingen door het college worden vastgesteld. Dit gebeurt wanneer de beoogde subsidieverstreking, het proces of de vereisten op een bepaald beleidsterrein te veel afwijken van de regels die in de ASV zijn neergelegd, of wanneer de wetgever dat vereist. In dat geval gelden de regels van die specifieke verordening en niet die van de ASV.

2.6 Europees recht

Naast de bovenstaande nationale regelgeving, zijn ook enkele onderdelen van het Europees recht relevant voor subsidieverstreking. Specifiek gaat het om de regels voor staatssteun. Staatssteun is alleen rechtmatig als zij past binnen de Europese regels daarover.

3 Het subsidiekader in Almelo

Om de ambities geformuleerd in paragraaf 1.3 waar te kunnen maken, hanteren we in aanvulling op het wettelijk kader een aantal specifieke uitgangspunten en kaders. Deze zijn in dit hoofdstuk uitgewerkt.

3.1 Eén subsidieproces

De gemeente Almelo werkt voor alle structurele subsidies op basis van één subsidieproces. Hiermee maken we subsidiesystematiek eenvoudiger, transparant en meer gericht op resultaat. Dit betekent bovendien in de eerste plaats dat voor alle subsidies vanaf € 100.000,- een maatschappelijke vraag wordt opgesteld. Om uniformiteit te bevorderen wordt gewerkt volgens een vast format maatschappelijke vraag. Het format zorgt ervoor dat in alle nieuwe maatschappelijke vragen:

- het doel van de subsidie concreet en meetbaar (SMART) is geformuleerd;
- het achterliggende maatschappelijk doel waar de subsidie aan bijdraagt, is opgenomen;
- een evaluatiebepaling (minimaal eenmaal in de vijf jaar) is opgenomen.

Kader 2

In alle maatschappelijke vragen staat het doel van de subsidie (concreet en meetbaar), het achterliggende maatschappelijke doel, de kosten die voor subsidie in aanmerking komen en het moment van evaluatie (minimaal eenmaal in de vijf jaar).

Checks and balances in het proces van subsidieverstrekking

Na het vaststellen van de maatschappelijke vragen door het college bewaken de beleidsadviseurs de inhoud, het budget en de te bereiken doelen. De contractmanagers subsidies vervullen een centrale adviserende, controlerende en ondersteunende rol in het subsidieproces.

In het proces rondom de aanvraag wordt de betrokken beleidsadviseur geadviseerd door de contractmanagers subsidies over de subsidieverplichtingen en de wijze van verantwoording, zoals vast te leggen in de subsidiebeschikking. Daarnaast controleren de contractmanagers subsidies op het aanspreken van de juiste budgetten. Alle handelingen betreffende een aanvraag of verantwoording van subsidie worden vastgelegd, zodat is na te gaan wie wanneer welke handeling of wijziging heeft verricht, of welk advies is verstrekt.

3.2 Transparantie

De gemeente Almelo hecht veel waarde aan transparantie bij subsidieverstrekking. Transparantie betekent dat het voor iedereen duidelijk moet zijn welke subsidies beschikbaar zijn en wat het subsidiebeleid inhoudt. Het houdt ook in dat zichtbaar is aan wie hoeveel subsidie is verstrekt en waarvoor. Door het vaststellen van de maatschappelijke vragen wordt duidelijk voor welke activiteiten en doelgroepen subsidie beschikbaar is.

Het subsidieregister

Om inzicht te geven in de verstrekte subsidies, beschikt Almelo over een subsidieregister dat te vinden is op de website van Almelo. Dit subsidieregister biedt een overzicht van de subsidies die zijn aangevraagd, toegekend, afgewezen of nog in behandeling zijn. Verder vind je op de website van de gemeente Almelo informatie over subsidiedoelen, maatschappelijke vragen en subsidieregelingen. De informatie op deze website wordt jaarlijks geactualiseerd.

3.3 Eenvoudig en transparant

De gemeente Almelo wil maatschappelijke organisaties en inwoners optimaal ondersteunen bij het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen. Daarom worden de verantwoordingseisen voor subsidieontvangers vereenvoudigd, is de informatie over subsidies en het aanvraagproces toegankelijk gemaakt en wordt gewerkt aan de doorontwikkeling van het digitaal portaal.

Alleen verantwoorden wat nodig is

Het uitgangspunt is dat subsidieontvangers niet meer gegevens hoeven in te dienen dan nodig is om een rechtmatige en doelmatige besteding van de subsidiegelden te waarborgen. We onderscheiden drie niveaus voor het verantwoorden van subsidies: verantwoording bij waarderingssubsidies, budgetsubsidies onder de € 100.000,- en budgetsubsidies vanaf € 100.000,-. Deze verantwoordingseisen worden opgenomen in de ASV. De drie niveaus voor het verantwoorden van subsidies door de subsidieontvanger zijn:

1. Bij waarderingssubsidies t/m € 10.000,- is geen verantwoording nodig. De subsidie wordt direct vastgesteld;
2. Bij budgetsubsidies moet de subsidieontvanger achteraf verantwoorden:
 - a. Dat de gesubsidieerde activiteit is uitgevoerd, dat aan de verplichtingen is voldaan en dat de beoogde doelstellingen en resultaten zijn gerealiseerd (indienen inhoudelijk verslag);
 - b. Wat de gerealiseerde kosten en baten zijn per gesubsidieerde activiteit (indienen financieel jaarverslag en vanaf € 50.000,- een jaarrekening).
3. Bij subsidies van meer dan € 125.000,- wordt aanvullend op niveau 2 een controleverklaring van een accountant ingediend.

Kader 3

De verantwoording richt zich op een rechtmatige en doelmatige besteding van de subsidiemiddelen.

Informatie over subsidies

De website www.almelo.nl is verbeterd voor gebruiksgemak. Bezoekers kunnen via de directe URL www.almelo.nl/subsidies snel de juiste informatie vinden over de regels voor het verlenen of afwijzen van subsidies. Ook is er uitleg te vinden over de stappen bij subsidieverlening en links naar relevante juridische documenten zoals de ASV en de richtlijnen voor verantwoording van subsidies.

Een belangrijke verbetering die nog moet worden doorgevoerd is de digitalisering van de interactie met subsidieaanvragers en -ontvangers. Het huidige proces is nog grotendeels ‘op papier’, met uitzondering van het digitale aanvraagformulier. Digitalisering van de interactie zal de gebruiksvriendelijkheid verhogen voor subsidieaanvragers en -ontvangers. Via het digitale portaal kunnen aanvragen en verantwoordingen worden ingediend en kan informatie over de voortgang van de afhandeling worden verstrekt. Dit digitale portaal is uiterlijk in 2025 operationeel.

3.4 Afwegingskader subsidiebeleid

Als gemeente maak je de keuze tussen subsidie of inkoop afhankelijk van het doel van de activiteit, de aard van de relatie met de uitvoerende partij en het kader van de publieke taak die je wilt realiseren. De definitie van subsidie bevat een vijftal criteria (zie paragraaf 2.1). Als een financiering voldoet aan deze criteria dan betreft het subsidie. In de praktijk is het vaak lastig te beoordelen of sprake is van subsidie of inkoop. Hieronder is een overzicht van de belangrijkste factoren die een rol spelen bij de keuze tussen subsidie en inkoop.

Publieke taak en beleid

- **Subsidie:** Als de activiteit aansluit bij het gemeentelijk beleid, maar je de uitvoering aan de markt of maatschappelijke organisaties wilt overlaten zonder al te veel directe invloed, kan een subsidie de juiste keuze zijn. De gemeente stelt hierbij middelen beschikbaar aan een organisatie die vervolgens binnen afgesproken kaders zelfstandig de activiteit uitvoert.
- **Inkoop:** Bij inkoop wil de gemeente meer sturing houden over de uitvoering, omdat het gaat om diensten of producten die de gemeente zelf nodig heeft om een publieke taak uit te voeren. Dit wordt vaak gedaan via aanbestedingen.

Mate van beïnvloeding en controle

- **Subsidie:** De gemeente heeft vaak minder directe controle over hoe een gesubsidieerde activiteit precies wordt uitgevoerd. Er zijn wel voorwaarden en prestatieafspraken gekoppeld aan de subsidieverlening.
- **Inkoop:** Bij inkoop is er vaak sprake van een contract waarbij de gemeente meer specifieke eisen stelt aan de uitvoering en kwaliteitsnormen.

Concurrentie en marktwerking

- **Subsidie:** Subsidies kunnen worden verleend aan non-profit organisaties die bepaalde maatschappelijke doelen nastreven. Er is geen sprake van het verstoren van de concurrentiepositie van andere marktpartijen.
- **Inkoop:** Inkoop moet vaak via aanbestedingstrajecten verlopen, waarbij er rekening wordt gehouden met marktwerking en concurrentie. Dit is zeker het geval bij diensten boven bepaalde financiële drempelbedragen (Europese aanbestedingsregels).

Wettelijke verplichtingen

- **Subsidie:** De gemeente kan subsidies verstrekken voor initiatieven van burgers of maatschappelijke organisaties die bijdragen aan gemeentelijke doelen, zoals welzijn, cultuur of sport.
- **Inkoop:** Voor bepaalde diensten of producten waar de gemeente wettelijk verantwoordelijk voor is (bijvoorbeeld het ophalen van afval, jeugdzorg, of infrastructuur), zal inkoop vaak de aangewezen methode zijn.

Financiële omvang

- **Subsidie:** Wordt vaak verleend voor specifieke activiteiten, projecten of doelen, meestal met een beperkt budget en voor een bepaalde looptijd.
- **Inkoop:** Bij grotere projecten of langdurige dienstverlening, waarbij er sprake is van meerjarige contracten of hoge kosten, zal de gemeente eerder kiezen voor inkoop.

Voor ieder beleidsdoel moet een afweging worden gemaakt of het instrument subsidie het meest geschikt is om de beoogde doelen te realiseren. In bijlage 2 staan de verschillen tussen inkoop en subsidie en is een afwegingskader opgenomen. Dit afwegingskader wordt gemeentebreed gebruikt voor een onderbouwde instrumentkeuze.

Kader 4

Voor ieder beleidsdoel wordt een afweging gemaakt welk instrument (subsidie of inkoop) het meest geschikt is om het beoogde doel te realiseren. De afweging voor de inzet van het instrument subsidie wordt gemeentebreed gebruikt voor een onderbouwde instrumentkeuze.

Afbakening van subsidiabele kosten

De gemeente Almelo verstrekt alleen subsidie voor kosten die noodzakelijk en redelijkerwijs gemaakt zijn voor de gesubsidieerde activiteit(en) die bijdragen aan het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelen. Inkomsten uit de subsidiabele activiteit, zoals bijdragen van derden, worden in beginsel in mindering gebracht op de kosten.

In alle maatschappelijke vragen wordt omschreven en afgebakend welke kosten voor subsidie in aanmerking komen (subsidiabele kosten) en welke kosten uitgesloten zijn. Dit omvat een bepaling van de mate waarin BTW voor subsidie in aanmerking komt. De hoofdregel is dat de gemeente geen verrekenbare BTW subsidieert. Op het moment dat de BTW niet verrekenbaar kan worden, komen deze kosten wel in aanmerking voor subsidie.

Egalisatiereserve

Wanneer een subsidie financieel verantwoord moet worden en blijkt dat een subsidieontvanger een overschot heeft overgehouden, wordt dit overschot teruggevorderd. Alleen bij langdurige subsidierelaties van meer dan drie jaar, waarbij per boekjaar subsidie wordt verstrekt, mag een reserve worden gevormd, mits de afgesproken activiteiten zijn uitgevoerd en toestemming is verleend door het college.

Toestemming wordt gegeven middels een collegebesluit en wordt in beginsel alleen gegeven bij langdurige subsidierelaties.

Opgebouwde egalisatiereserves moeten in eerste instantie worden aangewend voor het afdekken van exploitatietekorten of risico's. De maximale jaarlijkse toevoeging aan de egalisatiereserve bedraagt gedurende de subsidierelatie niet meer dan 10% van het in dat jaar verleende subsidiebedrag, tenzij het college anders beslist op basis van specifieke redenen. Dit percentage is bedoeld als maximale grens om de organisatie gedurende de uitvoeringsperiode van de subsidieafspraken zelfstandiger te laten functioneren en moet niet als streefpercentage worden gezien.

Voorbeeld: Het college heeft een subsidie van € 900.000,- verleend. De organisatie heeft daarnaast € 100.000,- aan overige inkomsten. De totale inkomsten bedragen dus € 1.000.000,-, waarvan 90% subsidie van de gemeente Almelo is. Aan het einde van het jaar heeft de organisatie een voordelig resultaat van € 60.000,-, met werkelijke inkomsten gelijk aan de begrote inkomsten. Het deel dat aan de gemeentelijke subsidie is toe te schrijven bedraagt € 54.000,- en kan worden toegevoegd aan de egalisatiereserve. Als deze reserve meer dan 10% van de verstrekte subsidie bedraagt, moet het meerdere aan de gemeente worden terugbetaald. De maximale omvang van de op te bouwen reserve is $€ 900.000 \cdot 10\% = € 90.000,-$. Het resultaat dat is toe te schrijven aan overige inkomsten bedraagt € 6.000,- en kan door de organisatie naar eigen inzicht worden besteed.

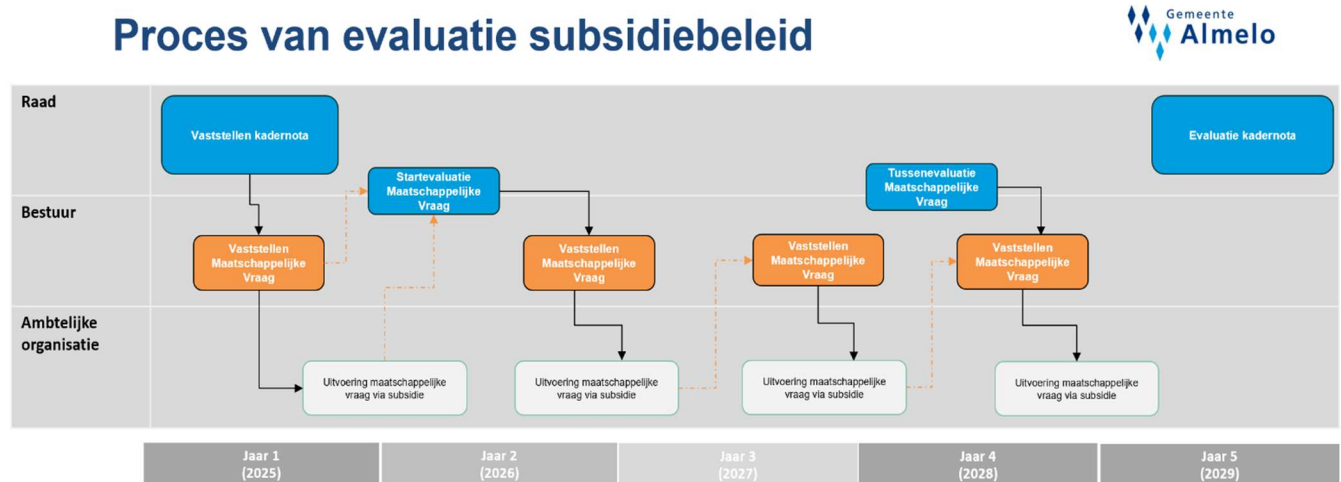
Kader 5

De jaarlijkse toevoeging aan de egalisatiereserve mag, gedurende de subsidierelatie, niet meer dan 10% van het in dat jaar verleende subsidiebedrag bedragen. Het toevoegen aan de egalisatiereserve is alleen mogelijk met expliciete toestemming van het college. De egalisatiereserve mag op enig moment nooit meer dan 10% van het jaarsubsidiebedrag zijn.

Evaluatie subsidies en maatschappelijke vraag

Het subsidiebeleid moet minimaal eens in de vijf jaar worden geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid. Het gaat in dit geval om de evaluatie van dit subsidiekader. Ook moet de maatschappelijke vraag worden geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid. Als uit de evaluatie namelijk blijkt dat de subsidie niet doelmatig is of het doel dat met subsidie wordt nagestreefd geen financiële ondersteuning meer behoeft, moet de maatschappelijke vraag worden gewijzigd. Bij het evalueren van de effecten wordt niet alleen gekeken naar de vooraf bepaalde indicatoren, maar ook naar overige factoren die van invloed kunnen zijn geweest. Bij het vaststellen van de subsidie wordt gekeken naar de mate waarin de beoogde effecten zijn gerealiseerd.

Bij de evaluatie van de maatschappelijke vraag, krijgt de raad over een tijdspanne van vier jaar, twee momenten de gelegenheid om samen met het college de maatschappelijke effecten van subsidies vanaf € 100.000,- te evalueren. In onderstaande figuur wordt schematisch weergegeven hoe het proces van evaluatie van het subsidiebeleid en de maatschappelijke vraag eruit ziet.



Figuur 1: Proces van evaluatie

Kader 6

Wanneer uit de evaluatie blijkt dat de subsidie niet doelmatig is, of het doel dat met subsidie wordt nagestreefd geen financiële ondersteuning meer behoeft, wordt de maatschappelijke vraag gewijzigd of de subsidie beëindigd. Hierbij wordt de Awb in acht genomen.

3.5 Algemene weigeringsgronden

Subsidie wordt alleen verstrekt voor activiteiten die bijdragen aan het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen. De gemeente Almelo verstrekt geen subsidie voor activiteiten die in strijd zijn met wettelijke voorschriften, het algemeen belang of de openbare orde. Subsidiegeld mag niet bijdragen aan ongewenste maatschappelijke activiteiten, zoals het verstoren van de openbare orde en veiligheid, ondermijning en grondwettelijke aantastingen.

Vermogenstoets

Subsidie wordt alleen verstrekt voor redelijkerwijs te maken kosten. Subsidie kan worden geweigerd als de aanvrager ook zonder subsidie over voldoende middelen beschikt om de kosten van de activiteiten te dekken, hetzij uit eigen middelen, hetzij uit middelen van derden.

Niet elke subsidie wordt onderworpen aan deze weigeringsgrond. Bij belangrijke activiteiten voor de gemeente, zoals het bevorderen van maatschappelijke doelen, economische ontwikkeling of steun aan mindervermogenen, kan het wenselijk zijn om

het eigen vermogen (deels) buiten beschouwing te laten. De vermogenstoets is echter relevant bij subsidies voor grote bedragen en bij subsidies voor specifieke activiteiten.

Bij de vermogenstoets wordt gekeken of de aanvrager voldoende eigen vermogen heeft om de activiteiten geheel of gedeeltelijk zelf te bekostigen. Bij de berekening van het eigen vermogen van rechtspersonen worden naast het in de jaarrekening vermelde eigen vermogen ook bestemmingsreserves en voorzieningen betrokken die niet noodzakelijk worden geacht. In het algemeen wordt een eigen vermogen van € 10.000,- of 15% van de totale jaarlasten buiten beschouwing gelaten. Bij een hoger percentage kan het college besluiten de subsidie te weigeren, tenzij een financiële risico-inventarisatie aantoont dat een hoger percentage redelijk is.

Kader 7

Subsidie wordt alleen verstrekt voor activiteiten die bijdragen aan het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen. Zo wordt onder meer geen subsidie verstrekt voor activiteiten die in strijd zijn met wettelijke voorschriften en mag subsidie niet bijdragen aan maatschappij-ontwrichtende boodschappen. Subsidie kan worden geweigerd als de aanvrager zonder subsidieverlening over voldoende middelen beschikt om de kosten van de activiteiten te dekken. Bij een eigen vermogen van € 10.000,- of meer dan 15% van de totale jaarlasten kan het college besluiten de subsidie te weigeren.

4 Uitvoering subsidiebeleid

In dit hoofdstuk worden de rollen en verantwoordelijkheden van bestuur en gemeentelijke organisatie bij het subsidieproces beschreven.

4.1 Kaderstellende rol raad versus uitvoering college

De gemeenteraad stelt de algemene kaders voor het subsidiebeleid en de subsidieverordening(en) vast en stelt de middelen beschikbaar voor de uitvoering van het subsidiebeleid. De raad controleert het college op de uitvoering van gemeentebestuur, inclusief het subsidiebeleid.

Het college voert het subsidiebeleid uit, stelt de maatschappelijke vraag vast en verleent en stelt subsidies formeel vast. De praktische uitvoering van het subsidieproces is voor een groot deel gemandateerd aan de ambtelijke organisatie. Het college blijft echter eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het subsidieproces en voor het zorgvuldig beleggen van het proces binnen de ambtelijke organisatie.

4.2 Rol ambtelijke organisatie

Het college heeft de feitelijke subsidieverstreking gedeeltelijk gemandateerd binnen de gemeentelijke organisatie. Dit mandaat is bedoeld voor de vaak terugkerende en lage subsidieverleningen/vaststellingen, waardoor het besluitvormingsproces rondom deze subsidies wordt versneld. Tevens is het college eindverantwoordelijk voor een goede uitvoering van het subsidieproces en voor de naleving van de ASV (of specifieke subsidieregelingen) en de kaders uit deze nota.

Subsidies zonder subsidieregeling of maatschappelijke vraag, zoals incidentele subsidies, worden niet in mandaat verstrekt en vereisen altijd een collegebesluit. In andere gevallen, waar het binnen het mandaat valt, kan de subsidie in mandaat worden verstrekt.

Contractmanagers subsidies

De contractmanagers subsidies vervullen een centrale adviserende, controlerende en ondersteunende rol in het subsidieproces. Dit omvat:

- Advisering bij het opstellen van de maatschappelijke vraag, subsidieregelingen, subsidieverlening en -vaststelling;
- Ondersteuning bij het gehele subsidieproces, van aanvraag tot verlening en vaststelling;
- Ondersteuning bij het beheren van informatie op de website www.almelo.nl/subsidies, coördinatie en publicatie van het subsidieregister, het geven van trainingen aan medewerkers en ondersteuning bij het betalen en terugvorderen van subsidies;

De Rekenkamer

De Rekenkamer Almelo is onafhankelijk en onderzoekt of het college de subsidieverstreking uitvoert binnen de door de raad gestelde kaders. De Rekenkamer controleert de besteding van gemeentelijke middelen en de bedrijfsvoering van

gesubsidieerde instellingen. De Rekenkamer rapporteert haar bevindingen aan de raad, die besluiten kan nemen of maatregelen kan treffen.

Tabel: overzicht rollen, taken en verantwoordelijkheden

	Rol algemeen	Rol bij subsidieaanvraag	Rol bij subsidieverlening	Rol bij subsidievaststelling
Raad	- Stelt kaders subsidiebeleid vast - Stelt budget via begroting vast - Evalueert uitgevoerd beleid met college	Geen	Geen	Geen
College	- Stelt maatschappelijke vraag vast - Draagt zorg voor uitvoering subsidieproces	Geen	- Verleent formeel subsidie voor bedragen vanaf € 100.000,- - Stelt maatschappelijke vraag vast	Stelt formeel subsidie vast voor bedragen vanaf € 100.000,-
Ambtelijke organisatie	Voert subsidieproces uit, waaronder bewaken volledigheid van beschikkingen, en draagt zorg voor en bewaakt formele ondertekeningen.	- Controleert en toets aanvraag op volledigheid en rechtmatigheid - Contactpersoon subsidieaanvrager	- Maakt afspraken met de aanvrager over activiteiten en verplichtingen - Communiceert met aanvrager over de beoordeling van de subsidieverlening	- Controleert inhoudelijke volledigheid en financiële verantwoording - Toets op gemaakte (prestatie)afspraken - Communiceert met aanvrager over beoordeling van de subsidievaststelling - Vordert subsidiegelden terug

Bijlagen

Bijlage 1. Overzicht van verwerkte aanbevelingen onderzoek rekenkamercommissie

Aanbeveling	Hoe verwerkt	Hoofdstuk
Stel één subsidiebeleid op en laat de subsidieregelingen of specifieke subsidieverordeningen hieruit voortvloeien	Verwerkt door het opstellen van één kadernota	Zie geheel
Te sturen op toetsbare maatschappelijke doelen door subsidieregelingen, specifieke subsidieverordeningen en/of de toelichtingen hierop	Almelo stuurt op toetsbare maatschappelijke doelen door in subsidieregelingen, specifieke subsidieverordeningen en/of maatschappelijke vragen, het concrete doel van de subsidie en het daaraan gerelateerde maatschappelijke doel uit het gemeentelijk beleid op te nemen en deze publiekelijk kenbaar te maken, zodat aanvragers weten waarvoor ze aanvragen kunnen indienen en hoe ze beoordeeld worden.	Zie H2
Stel als raad inhoudelijke en financiële kaders en toets deze samen met het college	Verwerkt in de kadernota subsidiebeleid, de afzonderlijke beleidsvisies die door de raad worden vastgesteld en de begroting.	Zie H3
Met regelmaat het subsidiebeleid te evalueren	In de kadernota is opgenomen dat het college in samenspraak met de raad tot een adequate evaluatie van het subsidiebeleid komt. Er wordt zorggedragen voor een vijfjaarlijkse evaluatie van de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gehele subsidiebeleid.	Zie 3.4
Opstellen afwegingskader voor subsidie instrument	In de kadernota is een afwegingskader opgenomen voor het bepalen of subsidie het juiste instrument is bij het behalen van de beoogde doel(en).	Zie 3.4
Een beschrijving van de soorten subsidies	- Een beschrijving van de soorten subsidies en in welke gevallen deze worden ingezet; - Een beschrijving van het nodige juridisch instrumentarium (ASV, subsidieregelingen, etc.); - Daarnaast uitleg te geven over op welke manier de gemeente kenbaar maakt dat subsidies zijn verleend dan wel afgewezen, waarbij bij de verleende subsidies is	H3 en H4. De uitwerking komt in de (geactualiseerde) ASV.

	aangegeven welke gemeentelijke doelstellingen hiermee (mede) mogelijk worden gemaakt.	
Uitwerking op hoofdlijnen van proces van subsidieverlening en subsidievaststelling	Uitleg op hoofdlijnen over het proces van subsidieverlening en subsidievaststelling en hoe de koppeling wordt gelegd met de beleids- en programmadoelen van de gemeente	Zie 3.1

Bijlage 2. Afwegingskader inkoop - subsidie

Aan de hand van onderstaande criteria kan worden bepaald of een bepaalde activiteit of regeling meer kenmerken heeft van een subsidie of van inkoop.

Opdracht	Subsidie
Definitie van een overheidsopdracht luidt, volgens artikel 2 sub 5 e.v. van Richtlijn 2014/24 (artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2012) als volgt: · Schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel · Tussen ondernemer(s) en aanbestedende dienst(en) gesloten · Die betrekking heeft op de uitvoering van werken, de levering van producten of het verlenen van diensten · Definitie in Boek 6:213 BW= een meerzijdige rechtshandeling, waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis aangaan.	Definitie van subsidie in artikel 4:21 Awb: · 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.
Tweezijdige handeling (aanbod en aanvaarding, wederkerigheid).	Eenzijdige handeling (subsidiebeschikking; in beginsel geen prestatieplicht)
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.
Bij aangaan overeenkomst: vaak aanbestedingsplicht ingevolge Aanbestedingswet of gemeentelijk aanbestedingsbeleid.	Bij aangaan subsidierelatie: geen expliciete aanbestedingsverplichting ingevolge Awb of subsidieverordening.
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.
Gericht op verrichten activiteiten tegen het gunningscriterium laagste prijs of economisch voordeligste inschrijving/ meest scherpe en marktconforme vergoeding.	Gericht op hoe dan ook laten verrichten van activiteiten. Kan een meer of minder dan marktconforme vergoeding voor noodzakelijk zijn (anders wordt een 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.
Branchevoorwaarden, inkoopvoorwaarden, contractvoorwaarden van toepassing.	Subsidieregelingen/maatschappelijke vraag van toepassing
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.

Burgerlijk recht van toepassing op aanbestedingsprocedure en de overeenkomst.	Bestuursrecht van toepassing op subsidie. Bij bezwaar/beroep tegen subsidiebeschikking: administratieve rechtsgang via beschikkend bestuursorgaan en bestuursrechter (Awb).
Bij niet nakoming overeenkomst: nakoming overeenkomst kan worden gevorderd. Afdwingbaarheid van de overeenkomst. 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 kan nakoming niet worden afgedwongen. Wel kan dan in het algemeen de subsidie lager of op nihil worden vastgesteld. Indien resultaatverplichtingen afdwingbaar zijn opgelegd in de subsidiebeschikking of zijn vastgelegd in een aan de subsidiebeschikking gekoppelde uitvoeringsovereenkomst (zie ook art. 4:36 Awb), is er eerder sprake van een (aanbesteding plichtige) opdracht, in plaats van een subsidie.
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.
Btw verschuldigd.	In principe geen BTW verschuldigd, uitgezonderd subsidies waar een tegenprestatie tegenover staat, zoals prijssubsidies. Meer informatie is te vinden op de (site van de) landelijke Belastingdienst.
In principe vergoeding van de kostprijs opdrachtnemer plus winstmarge.	Vergoeding deel van de kosten (vergoeding winst slechts in uitzonderingsgevallen mogelijk).
Betaling voor aan opdrachtgever geleverde goederen, werken of diensten.	Vooraf stimuleringsbijdrage (ter ondersteuning beleid of bevordering algemeen belang), levering (werkzaamheden of diensten) niet per se aan subsidieverstrekker.