Nota uitgangspunten subsidiebeleid gemeente Twenterand

Inhoud

1. Inleiding 3
2. Uitgangspunten samengevat 5
3. Wat en waarom van subsidies 7
4. Grondslag van subsidies 10
5. Financiële aspecten 13
6. Subsidievormen 16
7. Vervolg 18

Bijlage 1 Indicatoren inkoop en subsidie 19

Bijlage 2 Afwegingskader subsidie-inkoop 22

H1 | Inleiding

Inleiding

De gemeente Twenterand wil dat al haar inwoners kunnen meedoen in de samenleving, zich kunnen redden en kunnen ontwikkelen. Subsidies zijn een belangrijk instrument om deze beleidsdoelen te realiseren en hebben een sterke verbinding met wat er gebeurt in de samenleving. 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” (artikel 4:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

De wens om kaders voor het subsidiebeleid te ontwikkelen staat al een aantal jaren hoog op de agenda.

Noodzaak uitgangspunten subsidiebeleid

Op dit moment ontbreekt een subsidiebeleid met een afwegingskader (wanneer en hoe kan het instrument subsidies worden ingezet). Veel subsidies zijn bijvoorbeeld historisch bepaald, waardoor er weinig tot geen ruimte is voor nieuwe initiatieven. Daarnaast zijn er subsidies die niet op activiteiten zijn gericht maar op de instandhouding van bepaalde organisaties. Zowel intern als extern is ook niet altijd duidelijk welke strategie de gemeente hierbij volgt.

Daarnaast ontvangt de gemeente al een aantal jaren opmerkingen van de accountant over de verstrekking van subsidies. De accountant bemerkt onder andere het volgende:

- dat niet tijdig ingediende aanvragen wel in behandelingen worden genomen,
- de toetsing of subsidieaanvragen voldoen aan de eisen van de subsidieverordening wordt niet zichtbaar vastgelegd,
- de tussentijdse monitoring of de gesubsidieerde organisatie voldoet aan de prestatieafspraken vindt niet gestructureerd plaats en wordt niet vastgelegd.

Daarnaast zijn er opmerkingen geplaatst over het onderscheid tussen subsidie en opdrachten.

Op basis van deze constateringen heeft verdieping plaatsgevonden met als resultaat de uitgangspunten die de basis vormen voor het nieuwe beleid.

Met deze Nota uitgangspunten subsidiebeleid gemeente Twenterand wordt de eerste stap gezet naar een zo effectief mogelijke inzet van het subsidie instrument en wordt meer gestuurd op maatschappelijke effecten. Uiteindelijk is het de bedoeling dat door het verstrekken van subsidies gewenste gemeentelijke beleidsdoelen worden bereikt.

Huidige cijfers

Uit onderzoek blijkt dat bij de meeste gemeenten ongeveer 20% van de subsidieontvangers circa 80% van het subsidiebudget toegekend krijgen (dus een klein aantal instellingen dat relatief grote subsidiebedragen ontvangt).

Voor de gemeente Twenterand geldt dat 13% van de subsidieontvangers circa 85% van het subsidiebudget toegekend krijgen.

De gemeente Twenterand verdeelt jaarlijks ongeveer € 4 miljoen structurele subsidie over ruim 60 organisaties. De verdeling van het totale subsidiebudget is grofweg als volgt:

- 8 organisaties ontvangen een bedrag boven de € 100.000 in totaal gezamenlijk € 3.461.911, dat is 88% van het totale subsidiebedrag;
- 15 organisaties ontvangen een bedrag van tussen de € 10.000 en € 100.000, zij verdelen een bedrag van € 363,287, dit is 9% van het totale subsidiebedrag
- 41 organisaties ontvangen een bedrag van € 9.999 of minder. Dit is 3% van het totale subsidiebedrag.

Het voorliggend document voorziet in het algemene en overkoepelende beleid voor subsidieverstrekkingen. Dit document schetst de kaders en daarmee de doelstellingen, uitgangspunten en thema's van het subsidiebeleid. In de – op basis van deze uitgangspunten – op te stellen nieuwe algemene subsidieverordening en - subsidieregelingen wordt dit verder uitgewerkt.

Vervolgproces, nieuwe algemene subsidieverordening en nieuwe subsidieregelingen

De gemeenteraad is bevoegd om verordeningen over subsidieverstrekking vast te stellen en heeft het budgetrecht. De gemeenteraad heeft in de huidige Algemene subsidieverordening gemeente Twenterand 2017 de bevoegdheden om aan te geven welke activiteiten voor subsidie in aanmerking komen en subsidieplafonds vast te stellen aan het college gedelegeerd. Het is daarmee de rol van het college om aan te geven wat subsidiabel is en hoe het budget verdeeld wordt.

Op basis van deze Nota uitgangspunten subsidiebeleid gemeente Twenterand zal er een nieuwe algemene subsidieverordening door de raad worden vastgesteld en zal het college nieuwe subsidieregelingen vaststellen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 vatten we de uitgangspunten kort samen. De uitwerking van de uitgangspunten is te vinden in de hoofdstukken 3 tot en met 6. We sluiten af met acties voor het vervolg.

H2 | Uitgangspunten samengevat

In dit hoofdstuk worden 12 uitgangspunten beschreven, die als basis dienen voor het subsidiebeleid van de gemeente Twenterand. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 worden de uitgangspunten nader toegelicht.

Uitgangspunten	
1. **Subsidie is een middel en geen doel** De gesubsidieerde activiteiten leveren een bijdrage aan de realisatie van de gemeentelijke doelen.	H.3
2. **We subsidiëren alleen activiteiten** De te subsidiëren activiteiten staan centraal en niet de instandhouding van de subsidieontvanger staat centraal.	
3. **We sturen met het verstrekken van subsidies op activiteiten en maatschappelijke effecten** Bij subsidies vanaf € 25.000 is het verplicht om in de aanvraag naast prestaties ook aan te geven op welke wijze een bijdrage wordt geleverd aan de gemeentelijke doelstellingen.	
4. **We verstrekken alleen subsidies op grond van de Algemene subsidieverordening en subsidieregelingen en hanteren voor enkele wettelijke taken begrotingssubsidies** Een wettelijke grondslag is een voorwaarde bij het verstrekken van subsidies, tenzij er sprake is van begrotingssubsidies. De Algemene subsidieverordening wordt vastgesteld door de raad en de subsidieregelingen worden vastgesteld door het college.	H.4
5. **We bepalen aan de hand van een afwegingskader welk instrument wordt ingezet (subsidie of inkoop)** Huidige en nieuwe subsidieaanvragen toetsen we aan de hand van het afwegingskader en op basis daarvan maken we een keuze.	
6. **We hanteren in alle subsidieregelingen subsidieplafonds en respecteren deze subsidieplafonds** Bij overvraging kan een prioriteringslijst met waarderingssysteem (subsidie met mededinging) worden gehanteerd, zodat sturing op maatschappelijke effecten mogelijk wordt. Daarnaast kan voor sommige subsidies het subsidieplafond worden verdeeld op basis van volgorde van binnenkomst van complete aanvragen.	H.5
7. **We maken onderscheid tussen professionele organisaties en vrijwilligersorganisaties** Onder professionele organisaties verstaan we organisaties met personeel in loondienst en een minimale omzet van € 50.000. Onder vrijwilligersorganisaties verstaan we organisaties die werkzaam zijn in de maatschappelijke, culturele of sportieve sector wier werkzaamheden voor een groot deel door vrijwilligers (dus in beginsel onbetaald) worden uitgevoerd.	
8. **We gaan werken met een integrale kostprijs van subsidiabele activiteiten waar de huisvestings-, overhead en personeelskosten onderdeel van uitmaken** Dit geldt alleen voor professionele organisaties. Huisvestingskosten maken voortaan	

integraal onderdeel uit van de kostprijs en er worden geen afzonderlijke subsidies voor huisvesting verstrekt.	
9. We staan onder voorwaarden reservevorming toe De ontvanger van een subsidie van € 25.000 of meer kan een reserve vormen. Maximaal 5% van het verstrekte subsidiebedrag, met een maximum van € 50.000,- per jaar mag worden toegevoegd aan de reserve. Als bij de vaststelling van de subsidie blijkt dat de toevoeging aan de reserve hoger is dan 5% of dan € 50.000 dan wordt de subsidie lager vastgesteld.	
10. We willen het subsidieproces professionaliseren Met aandacht voor de proportionaliteit door onderscheid te maken tussen professionele en vrijwilligersorganisaties.	
11. We hanteren verschillende subsidiesoorten Het gaat om structurele subsidies en eenmalige subsidies. Met eenmalige subsidies ontstaat er ruimte voor partijen om pilots, projecten, evenementen of andere bijzondere initiatieven uit te voeren die bijdragen aan gemeentelijke doelen. Er komt een jaarlijks budget om subsidie te kunnen verstrekken aan nieuwe initiatieven.	H.6
12. We werken met meerjarige subsidies Op dit moment kunnen subsidies voor maximaal twee jaar worden verstrekt. We willen de periode verlengen van twee jaar naar vier jaar. De uitwerking hiervan zal plaatsvinden in de ASV en de subsidieregelingen.	

H3 | Wat en waarom van subsidies

Subsidies zijn een instrument om beleidsdoelen te realiseren en hebben een sterke verbinding met wat gebeurt in de samenleving. Het voeren van een subsidiebeleid is geen doel op zich en is op grond van de wet ook niet verplicht. De raad bepaalt of er subsidiebeleid wordt gevoerd. In dit hoofdstuk gaan we in op de definitie van subsidie, wat we willen bereiken met subsidies en hoe we dat gaan doen.

3.1 Wat is subsidie?

We subsidiëren alleen activiteiten

De definitie van ‘subsidie’ is opgenomen in artikel 4:21, lid 1, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Subsidie is een materieel begrip: als aan alle vier elementen van die definitie is voldaan, dan is er sprake van subsidie.
Het gaat om deze vier[1]:

1. er is een aanspraak op financiële middelen. Er is geen sprake van subsidie als er goederen of diensten worden verstrekt (bijvoorbeeld de gemeente stelt gratis een zaal ter beschikking voor een vergadering van een vereniging; of inwoners kunnen gratis planten bij de gemeente afhalen om hun betegelde tuin te vergroenen);
2. deze financiële middelen worden verstrekt door een bestuursorgaan (in de zin van artikel 1:1 van de Awb);
3. de financiële middelen worden verstrekt voor bepaalde activiteiten van de aanvrager. Dat wil zeggen dat de bestedingsrichting van tevoren duidelijk omschreven moet zijn. Subsidie is daarmee dus op output gericht. Een uitkering voor levensonderhoud is geen subsidie, en
4. het mag niet gaan om betaling voor goederen of diensten die aan het bestuursorgaan geleverd worden. De betaling aan de aannemer die het gemeentehuis opknapt is geen subsidie.

Bij een subsidieverstrekking geldt dat er altijd een wettelijke grondslag nodig is (artikel 4:23, lid 1, Awb): "*Een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.*" Dit geldt niet als er sprake is van een begrotingssubsidie (artikel 4:23, lid 3, onder c, Awb).

3.2 Subsidie als middel

Subsidie is een middel en geen doel

Via subsidies wordt sturing gegeven aan het bereiken van de ambities en doelen van de gemeente Twenterand. Inwoners en instellingen worden in staat gesteld om binnen het beleid passende activiteiten te realiseren. Subsidies zijn daarbij een middel en geen doel op zich.

Een subsidie is een instrument dat kan worden ingezet om bepaalde beleidsdoelstellingen te bereiken. Om voor subsidie in aanmerking te komen, moeten de gesubsidieerde activiteiten een bijdrage leveren aan de realisatie van deze gemeentelijke doelen. Niet de subsidieontvanger of de instandhouding van de subsidieontvanger staat centraal, maar de te subsidiëren activiteiten.

[1] https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/20190820-basisbeginselen-subsidierecht.pdf

Inhoudelijke basis van subsidies
De gemeenteraad stelt in beleidsnota's en de programmabegroting de kaders vast om het inhoudelijke beleid van de gemeente richting te geven. Dit is een belangrijke voorwaarde om te bepalen wat de gemeente wil bereiken.

Voor een gestructureerde weergave van het beleid maakt de gemeente Twenterand gebruik van zogenaamde doelenbomen. De doelenboom is een schematische weergave van de vertaling van de doelen naar meetbare criteria. Per taak of programma wordt vaak een aparte doelenboom uitgewerkt. Een doelenboom geeft aan welke resultaten de gemeente wil behalen (maatschappelijke effecten) en wanneer men tevreden is (via subdoelen en/of indicatoren). Hierdoor wordt de meetbaarheid van het beleid vergroot.

Voor het realiseren van de doelen en effecten uit de doelenbomen wordt gekozen voor het instrument dat het beste past. De gemeente heeft diverse instrumenten tot haar beschikking om te sturen. Grofweg zijn deze in te delen in:

- Regelgeving (zoals vergunningen, verboden, geboden)
- Financiering (subsidiëring of opdrachten/ inkoop/ maatschappelijk aanbesteden)
- Netwerken (beïnvloeden, overtuigen, verbinden, coproductie, public private partnerships)

Subsidies maken het voor inwoners, ondernemers en instellingen mogelijk om bij te dragen aan een gemeente waarin het aantrekkelijk is om te leven. Voor het verstrekken van subsidies wordt het beleid zowel vertaald in een door de gemeenteraad vast te stellen algemene subsidieverordening als door het college vast te stellen subsidieregelingen waarin de kaders voor het aanvragen van subsidies worden beschreven. De doelenboom vormt de basis voor deze verordening en subsidieregelingen.

3.3 Sturen op activiteiten en maatschappelijke effecten

We sturen met het verstrekken van subsidies op activiteiten en maatschappelijke effecten

De programmabegroting van de gemeente Twenterand bestaat uit 4 programma's:

- Sociaal Domein (o.a. maatschappelijke ondersteuning, jeugd en onderwijs);
- Ruimte (o.a. openbare orde, duurzaamheid en wonen);
- Economie en vrijetijdsbesteding (o.a. werkgelegenheid, cultuur, sport, recreactie en toerisme);
- Bedrijfsvoering (de reguliere bedrijfsvoering van de gemeente).

Elke programmalijn is uitgewerkt in twee of meer doelenbomen. Sommige doelenbomen omvatten alleen taken die door de gemeente zelf ten uitvoer worden gebracht (de intern gerichte doelenbomen), bijvoorbeeld binnen het programma Bedrijfsvoering.
De overige programma's bevatten met name doelen, die door externe partijen worden uitgevoerd.

Niet alle doelenbomen zijn voldoende resultaatgericht en evalueerbaar opgesteld. Zo zijn er enkele extern gerichte doelenbomen waaraan geen (verplichte) indicatoren[2] zijn verbonden. Deze indicatoren zijn van belang om inzichtelijk te maken of maatschappelijke effecten worden bereikt door subsidieverstrekking.

In de huidige doelenbomen worden de maatschappelijke effecten en (sub)doelen met name vertaald

[2] Een indicator is een meetbaar begrip dat een signalerende functie heeft en een aanwijzing geeft over de mate van kwaliteit. Wijkt een indicator af van een afgesproken norm dan is bijsturing mogelijk.

in indicatoren voor activiteiten (effecten). Hierbij kan gedacht worden aan informatie over de inzet van bijv. het aantal medewerkers, deelnemers, activiteiten en/of de ingezette financiële middelen en/of tijd. De wens van de gemeente Twenterand is om met het verstrekken van subsidies te sturen op de inhoud van activiteiten en op maatschappelijke effecten. Voorbeelden hiervan zijn klanttevredenheid, klantverloop, aantal klachten en doelrealisatie (bijvoorbeeld de mate waarin een cliënt zonder hulp verder kan).

Als de gesubsidieerde activiteiten niet worden uitgevoerd, wordt het behalen van het gewenste maatschappelijke effect lastiger.

Het is belangrijk dat de te subsidieren activiteiten en de maatschappelijke effecten daarvan goed zijn geformuleerd. Een cruciale voorwaarde is dat deze evalueerbaar worden geformuleerd. Evalueerbaar formuleren betekent dat je de kern van de zaak raakt en dat je achteraf kunt nagaan of het doel is gerealiseerd.

Aan evalueerbaar formuleren mag je de volgende eisen stellen:

- Specifiek: het beoogde effect is concreet, eenduidig te interpreteren en helder afgebakend.
- Meetbaar: de maatstaf voor het maatschappelijk effect is duidelijk.
- Tijdgebonden: het is duidelijk wanneer het beoogde effect is bereikt.

H4 | Grondslag van subsidies

Bij een subsidieverstrekking geldt dat er altijd een wettelijke grondslag nodig is (artikel 4:23, lid 1, Awb): "Een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt." Een andere mogelijkheid is vermelding van de gesubsidieerde organisatie in de programmabegroting, inclusief het maximale subsidiebedrag (artikel 4:23, lid 3, onder c, Awb). Dit zijn begrotingssubsidies.

De juridische kaders vormen de basis voor de uitwerking van het nieuwe subsidiebeleid. In dit hoofdstuk zoomen we in op deze juridische kaders en bespreken we het verschil tussen subsidie en inkoop.

4.1 Juridische kaders

We verstrekken alleen subsidies op grond van de Algemene subsidieverordening en subsidieregelingen
en hanteren voor enkele wettelijke taken begrotingssubsidies

De Awb
In de Awb is één titel (4.2) opgenomen over subsidies. Hierin ligt voor het gemeentebestuur de (wettelijke) basis om subsidies te kunnen verstrekken. 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.’

De Algemene subsidieverordening (hierna: ASV)
De Algemene subsidieverordening wordt vastgesteld door de raad en de subsidieregelingen worden vastgesteld door het college.

De ASV regelt in aanvulling op de Awb waaraan een subsidieaanvraag moet voldoen. De Awb bepaalt in artikel 4:23 dat een bestuursorgaan alleen subsidie mag verstrekken op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. In de ASV zijn o.a. de weigeringsgronden, de aanvraagtermijnen en de voorwaarden voor verantwoording opgenomen. Subsidieregelingen vormen een aanvulling op de ASV. Met een ASV alleen voldoet een gemeentebestuur niet aan het vereiste van een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 4:23 van de Awb. De te subsidiëren activiteiten moeten daarom worden uitgewerkt in ofwel door de raad vast te stellen deelverordeningen ofwel door het college vast te stellen nadere regels (hierna: subsidieregelingen). In Twenterand heeft de raad in de ASV het college gedelegeerd om subsidieregelingen vast te stellen.

Subsidieregelingen
De laatste stap is het maken van de nadere regels of subsidieregelingen door het college. Subsidieregelingen zijn een vertaling van gemeentelijk beleid in concreet te realiseren doelen. Daarnaast zijn de subsidieregelingen een uitwerking van de regels van de ASV in voorwaarden en criteria. De gemeente wil sturen op het gewenste maatschappelijke effect van de activiteiten van organisaties. Dat gebeurt aan de voorkant van het subsidieproces door aan te geven welke maatschappelijke effecten zij wil bereiken. Het is dan aan de organisaties om daar in de subsidieaanvraag aandacht aan te besteden. In de subsidieaanvraag worden de activiteiten vertaald in meetbare maatschappelijke effecten. De organisaties zijn namelijk expert in de uitvoering en zij zijn

verantwoordelijk voor de wijze waarop doelen worden behaald. De verantwoording zal ingericht worden op het bereikte doel in relatie tot de maatschappelijke effecten. Samen met de ASV en de Awb vormen de subsidieregelingen de wettelijke basis om subsidie te verstrekken. In subsidieregelingen zijn nadere voorwaarden en vereisten opgenomen in aanvulling op de Awb en ASV.

Subsidies worden alleen verstrekt als deze passen in de ASV en de subsidieregelingen (en de daarbij horende subsidieplafonds). Bijlage F is géén subsidieregeling en zal daarom in de huidige vorm niet worden voortgezet. De subsidies op basis van bijlage F krijgen een plek binnen de subsidieregelingen (inclusief budget) of worden afgeschaft. Bijlage F bij de programmabegroting bevat alleen de begrotingssubsidies voor wettelijke taken, zoals de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen en de Mediawet 2008 (lokale omroep).

4.2 Subsidie of inkoop

We bepalen aan de hand van een afwegingskader welk instrument wordt ingezet (subsidie of inkoop)

Uitgangspunt voor de keuze van subsidie is vaak de publieke taak van de gemeente. Afhankelijk van de manier waarop een subsidie wordt vormgegeven, kan deze dusdanige kenmerken krijgen dat er feitelijk sprake is van een overheidsopdracht. Dat is bijvoorbeeld het geval als er ter uitvoering van de beschikking tot subsidieverlening een overeenkomst wordt gesloten. In dat geval heb je te maken met de aanbestedingsregels.

Om vast te stellen of sprake is van een subsidie of opdracht, zijn onder meer de volgende vijf vragen relevant:

1. Hoe is het verband tussen betalingen en prestaties?
2. Van wie is het initiatief uitgegaan?
3. Welk belang wordt gediend? Wat is het doel van de activiteit?
4. Is er sprake van commerciële activiteiten (winst, kostprijs, onderneming, concurrentie)?
5. Zijn er derden bij het project betrokken?

Subsidie is een hele andere vorm van financieren dan een overheidsopdracht (inkoop of aanbesteden). Zo geldt voor subsidies onder andere een ander rechtsregime dan voor inkoop. Bij een eventueel geschil zal een rechter dan ook altijd nagaan of het feitelijk om een subsidie of inkooprelatie gaat. Hierbij is de naam die de gemeente aan de financiering geeft, niet van belang. De keuze tussen subsidie of inkoop moet daarom zorgvuldig worden gemaakt.

Wanneer een financiële relatie alle kenmerken van een subsidie heeft, dan is het een subsidie. Het maakt dan niet uit hoe het wordt genoemd: subsidie, financiële bijdrage, geldelijke ondersteuning, budgetovereenkomst, lening, garantie etc. Voor subsidies is het rechtsbeschermingsregime uit de Awb van toepassing. Dit wil zeggen dat tegen subsidiebesluiten bezwaar gemaakt kan worden en vervolgens beroep kan worden ingesteld.

Eén van de belangrijkste verschillen tussen subsidie en inkoop is dat met een subsidie niet kan worden afgedwongen dat een activiteit ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Als een subsidieontvanger besluit om de gesubsidieerde activiteit niet (geheel) uit te voeren, dan is dat zijn goed recht. Hij kan aanspraak maken op geld wanneer hij de activiteiten uitvoert, maar is niet verplicht om dit (geheel of gedeeltelijk) uit te voeren. Een subsidie is namelijk vooral bedoeld om bepaalde activiteiten te stimuleren of mogelijk te maken. Wanneer de activiteiten niet (geheel) of niet

conform de subsidieverlening worden uitgevoerd, wordt de subsidie lager of op nihil vastgesteld. Bij inkoop kan de gemeente wel nakoming eisen. Inkoop ligt daarom voor de hand wanneer de activiteit gewoon moet worden uitgevoerd en de gemeente ook nakoming wil kunnen eisen.

Een andere belangrijke indicator of een geldstroom subsidie of inkoop is, is de prijs. Als er een marktconforme prijs wordt betaald (kostprijs en winstmarge) is sprake van een commerciële transactie. Wordt alleen de kostprijs betaald of een deel daarvan, dan is sprake van subsidie. Hoewel subsidie of inkoop dus *geen vrije keuze* is, kan de gemeente door een bepaalde prijs te hanteren *wel invloed* uitoefenen op die kwalificatie. Zo zijn er meer indicatoren die bepalen of een geldstroom inkoop of subsidie is. In bijlage 1 zijn deze samengevat.

Om te beoordelen of huidige en toekomstige aanvragen subsidie of inkoop trajecten zijn, is een afwegingskader ontwikkeld (bijlage 2). Op basis van dit afwegingskader is geconcludeerd dat enkele van de huidige subsidietrajecten meer weg hebben van een opdracht en hierdoor aanbesteed dienen te worden. De wijze waarop de aanbesteding kan dan wel moet plaatsvinden is afhankelijk van meerdere factoren. De aanbestedingsvorm ligt daarmee niet altijd op voorhand vast.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat het aanbesteden van een aantal subsidierelaties eerder aan de orde is geweest maar nooit tot uitvoering is gekomen. Overigens is dit ook opgemerkt tijdens een accountantscontrole! Als reden hiervoor wordt gegeven dat er beperkte tijd beschikbaar is om hier goed naar te kijken en er vervolgens uitvoering aan te geven.

De gemeente Twenterand heeft over 2023 voor totaal € 3.911.876 aan subsidie toegekend, waarvan 8 subsidies met een totale waarde van € 3.461.911. Er rest een bedrag van circa € 450.000, dat verdeeld is over ruim 45 andere subsidieontvangers. Of een geldstroom subsidie of inkoop moet zijn is afhankelijk van de indicatoren zoals opgenomen in bijlage 1.

Voor de vaststelling van het (financierings)instrument wordt gebruik gemaakt van het Afwegingskader subsidie-inkoop (zie bijlage 2). Indien een aanvraag voldoet aan de criteria voor inkoop, dan zullen wij hiervoor een aanbestedingstraject in een nader te bepalen vorm opzetten.

Een aantal van onze huidige gewenste activiteiten lenen zich waarschijnlijk meer tot het aangaan van een inkooprelatie dan een subsidierelatie. De exacte criteria gekoppeld aan de activiteiten zullen uiteindelijk bepalend zijn voor de keuze tussen subsidie en inkoop.

H5 | Financiële aspecten

De gemeente stelt beleid op om binnen een periode specifieke doelen te bereiken met behulp van een vastgesteld budget (begroting). Om de vertaalslag te maken van beleid naar het behalen van de doelen (impact) worden de subsidieverordening en de subsidieregelingen ingezet. Het subsidieproces is dan ook onlosmakelijk verbonden met financiën.

Het beschikbare budget is een belangrijk sturingselement. Een subsidieplafond biedt de mogelijkheid om de uitgaven te beheersen. Indien er een subsidieplafond is kunnen subsidies worden afgewezen vanwege onvoldoende beschikbare financiële middelen, maar de gemeente kan aan meerdere knoppen draaien om grip op de uitgaven en zicht op de prestaties te krijgen. Daarnaast leiden onderstaande punten ook tot een eenduidig en transparant subsidiebeleid.

5.1 Subsidieplafonds

We hanteren in alle subsidieregelingen subsidieplafonds en respecteren deze subsidieplafonds

Jaarlijks stelt de raad in november de begroting vast voor het daaropvolgende jaar. Op basis van de begroting en/of de vastgestelde subsidieregelingen verstrekt het college daarna subsidies aan de organisaties die subsidie hebben aangevraagd. In de begroting worden voor sommige subsidieregelingen de subsidieplafonds vastgesteld. De meeste subsidieplafonds zijn in de subsidieregelingen zelf vastgesteld. Daarnaast zijn in bijlage
F van de begroting de begrotingssubsidies opgenomen. Bijlage F is ooit bijgevoegd voor subsidies die vanuit wettelijke verplichtingen toegekend worden. In de loop der jaren is de bijlage uitgebreid voor diverse subsidiestromen.

In het nieuwe beleid is het uitgangspunt dat we bij de toewijzing van de subsidieaanvragen en verdeling van het beschikbare subsidiebudget de subsidieplafonds respecteren. Bij overvraging kunnen verdeelregels worden gehanteerd, met een waarderingssysteem waarin de sturing op maatschappelijke effecten wordt meegenomen (subsidie met mededinging). In plaats van een waarderingssysteem kan de verdeling van subsidies ook plaatsvinden op basis van de volgorde van binnenkomst van complete aanvragen.

5.2 Professionele organisaties en vrijwilligersorganisaties

We maken onderscheid tussen professionele organisaties en vrijwilligersorganisaties

We gaan bij het verstrekken van subsidies onderscheid maken tussen professionele organisaties en vrijwilligersorganisaties. Onder professionele organisaties verstaan we organisaties met personeel in loondienst en een minimale omzet van € 50.000. Onder vrijwilligersorganisaties verstaan we organisaties die werkzaam zijn in de maatschappelijke, culturele of sportieve sector en waarvan de werkzaamheden voor een groot deel door vrijwilligers (dus in beginsel onbetaald) worden uitgevoerd.

Bij de behandeling van subsidieaanvragen, zullen de indieningsvereisten van subsidieaanvragen van vrijwilligersorganisaties minder zwaar zijn dan van professionele organisaties. Dit uitgangspunt komt terug in de paragrafen 5.3 (integrale kostprijs) en 5.5 (professionaliseren subsidieproces).

5.3 Integrale kostprijs

We gaan werken met een integrale kostprijs van subsidiabele activiteiten waar de huisvestings-, overhead en personeelskosten onderdeel van uitmaken

De gemeente subsidieert in de huidige situatie zowel activiteiten als huurkosten. De definitie van het begrip subsidie is duidelijk in wat subsidie inhoudt, namelijk “financiële middelen verstrekt door een bestuursorgaan voor de activiteiten van de aanvrager”. Subsidieaanvragen dienen in het licht van deze definitie beoordeeld te worden.

Op dit moment ontvangen alle instellingen die vanuit de huidige Bijlage F een subsidie voor huur ontvangen, ook subsidie voor de activiteiten. De subsidie voor de huurkosten van de multifunctionele accommodaties is mede om het gebruik van deze (deels) gemeentelijke accommodaties te stimuleren. De beheersstichtingen van de accommodaties ontvangen een exploitatiesubsidie en de gebruikers ontvangen een subsidie voor huurkosten.

Ongeveer 40% van bijlage F bestaat bestaat uit huur/-exploitatiekosten. Op grond van de subsidieregelingen worden ook huurkosten gesubsidieerd. Voor enkele instellingen geldt dat zowel op grond van Bijlage F als op grond van de subsidieregeling(en) huurkosten worden gesubsidieerd. Zo worden voor Stichting ZorgSaam Twenterand de huurkosten voor de gemeentelijke multifunctionele accommodaties Het Punt en de Klaampe gesubsidieerd vanuit Bijlage F. De overige huurkosten van deze stichting worden via de subsidieregeling gesubsidieerd.

In het nieuwe beleid en de nieuwe subsidieaanvragen, worden de professionele organisaties[3] gevraagd om integrale kostprijzen op te nemen in de subsidieaanvragen. Dit geldt niet voor vrijwilligersorganisaties[4]. Voor subsidieverstrekking wordt voortaan gebruik gemaakt van een integrale kostprijs per activiteit dan wel activiteitengroep, die bestaat uit directe personeelskosten, overheadkosten[5] en huisvestingskosten[6]. Er worden geen afzonderlijke subsidies voor huisvesting meer verstrekt.

5.4 Reservevorming

We staan onder voorwaarden reservevorming toe

Op dit moment zijn de volgende regels ten aanzien van reservevorming opgenomen in de ASV (artikel 17):

- Bij subsidie vanaf € 25.000 maximaal 5% van verleende subsidiebedrag als reserve

[3] Onder professionele organisaties verstaan we organisaties met personeel in dienst en een minimale omzet.
[4] Onders vrijwilligersorganisaties verstaan we organisaties die werkzaam zijn in de maatschappelijke, culturele of sportieve sector wier werkzaamheden voor een groot deel door vrijwilligers (dus in beginsel onbetaald) worden uitgevoerd.
[5] Overheadkosten zijn kosten die niet direct betrekking hebben op de activiteit die gesubsidieerd wordt, maar betrekking hebben op de organisatie van de instelling, te weten: directie, management en secretariële ondersteuning; personeel en organisatie; informatisering en automatisering; financiën en control; communicatie; juridische zaken en facilitaire zaken.
[6] Kosten die betrekking hebben op de huisvesting van de instelling, zoals huur, servicekosten, hypotheek, aflossing hypotheek, verzekeringen van de opstal en inboedel, gemeentelijke belastingen, water, gas en elektra.

- Saldo van reserve mag nooit hoger zijn dan 10% van verleende subsidiebedrag
- Het moet voortkomen uit overschotten toe te rekenen aan de ontvangen subsidies
- Bij meerdere subsidieverstrekkers gelden punt 2 en 3 niet en is maatwerk nodig
- Optie om in subsidieregeling andere bepalingen hierover vast te leggen

Het college heeft de mogelijkheid om hiervan af te wijken. In de ASV wordt geen onderscheid gemaakt tussen bestemmings- en algemene reserves, waardoor het vaststellen van de toegestane omvang van de reservevorming wordt bemoeilijkt. Momenteel zijn er 13 instellingen die meer dan € 25.000 aan subsidie ontvangen. Zij mogen conform de huidige regeling 5% van het verleende subsidiebedrag als reserve aanhouden. Het totaal van subsidies boven de € 25.000 is € 3.700.00. Indien al deze partijen 5 % reserve vormen, is dit een bedrag van ruim € 185.000 aan subsidiegelden. In de ASV worden verder geen randvoorwaarden gesteld met betrekking tot het wel of niet uitvoeren van activiteiten waardoor reserves ontstaan.

In het nieuwe beleid hebben subsidieontvangers die een subsidie vanaf €25.000 per jaar ontvangen de mogelijkheid om een reserve te vormen van maximaal 5% van het verstrekte subsidiebedrag, met een maximum van € 50.000 per jaar. Als bij de vaststelling van de subsidie blijkt dat de toevoeging aan de reserve hoger is dan 5% of dan € 50.000 dan wordt de subsidie lager vastgesteld.

5.5 Professionaliseren subsidieproces

We willen het subsidieproces professionaliseren

De aanvraag- en verantwoordingsprocedure gaan we professionaliseren door middel van duidelijke (digitale) formats en de regels in de algemene subsidieverordening en subsidieregelingen. Bij de uitwerking wordt aandacht besteed aan de proportionaliteit van de gevraagde informatie voor het aanvragen en verantwoorden van subsidies, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen professionele en vrijwilligersorganisaties.

Wij gaan werken met een format voor de aanvraag tot het vaststellen van de subsidie. Daarnaast komt er een checklist voor de behandeling van de aanvraag tot vaststelling van de subsidie.

H6 | Subsidievormen

In de praktijk komt men allerlei namen tegen voor verschillende soorten subsidies, bijvoorbeeld: exploitatiesubsidie, structurele subsidie, normsubsidies, waarderingssubsidie, stimuleringssubsidie, investeringssubsidie, projectsubsidie, instellingssubsidie of budgetsubsidie. De juridische betekenis van zulke namen is beperkt. Ze slaan vooral op het doel dat met de subsidie wordt beoogd en niet zozeer op de te subsidiëren activiteit. In de subsidieregelingen dienen de verschillende subsidievormen omschreven te zijn.

In Twenterand wordt in het nieuwe subsidiebeleid onderscheid gemaakt tussen (structurele) subsidies per boekjaar en eenmalige subsidies. Het hanteren van verschillende subsidiesoorten heeft als voordeel dat er duidelijk onderscheid te maken is tussen subsidies waar indexatie voor geldt en tussen subsidies waarvoor reservevorming (eventueel) zou kunnen gelden.

6.1 Verschillende subsidiesoorten

We hanteren verschillende subsidiesoorten

De gemeente hanteert de volgende subsidies:

- **Budgetsubsidies:** dit zijn subsidies voor professionele organisaties die personeel in dienst hebben en jaarlijks een minimale omzet halen. Zij kunnen subsidie ontvangen voor activiteiten die gericht zijn op de doelen die in de ASV worden omschreven en die voldoen aan de voorwaarden in de subsidieregeling. Zij geven in hun subsidieaanvraag concreet aan welke activiteiten zij gaan uitvoeren en wat de integrale kostprijs van die activiteiten is. Budgetsubsidies kunnen voor meerdere jaren worden verleend, waarbij een begrotingsvoorbehoud wordt gemaakt. Dit zijn structurele subsidies.
- **Activiteitensubsidies:** dit zijn subsidies voor vrijwilligersorganisaties die activiteiten uitvoeren die gericht zijn op de doelen die in de ASV worden omschreven en die voldoen aan de voorwaarden in de subsidieregeling. Deze subsidie wordt voor één jaar verleend. De berekening van de hoogte van de subsidie is vastgelegd in de subsidieregeling en hangt af van het aantal en de soort activiteiten.
- **Projecten en evenementensubsidies:** deze eenmalige subsidies geven partijen ruimte om pilots, projecten, evenementen of andere bijzondere initiatieven uit te voeren die bijdragen aan gemeentelijke doelen.
  Hiervoor worden aparte subsidieregelingen opgesteld (waarin verbinding wordt gelegd met de ASV) en geldt ook een subsidieplafond. Een aanvraag voor een eenmalige subsidie kan het hele jaar worden ingediend. De activiteiten mogen echter nog niet zijn gestart of al hebben plaatsgevonden.

  Eenmalige subsidies maken het mogelijk in te spelen op ontwikkelingen of activiteiten die van te voren niet gepland kunnen worden. Bijvoorbeeld seizoens- of weergebonden activiteiten. Daarnaast brengt het vrijheid en flexibiliteit in het subsidiebeleid door nieuwe initiatieven mogelijk te maken.
- **Waarderingssubsidies:** deze subsidie is een waardering voor stichtingen, verenigingen en belangengroepen voor de uitvoering van bepaalde sociale activiteiten die de gemeente belangrijk vindt.

Er komt een jaarlijks budget om subsidie te kunnen verstrekken aan nieuwe initiatieven.

6.2 Meerjarige subsidies

We werken met meerjarige subsidies

Op dit moment kunnen subsidies voor maximaal twee jaar worden verstrekt. Dit is geregeld in artikel 6 lid 2 van de huidige ASV. We willen de periode verlengen van twee jaar naar vier jaar. De uitwerking hiervan zal plaatsvinden in de nieuwe ASV en de subsidieregelingen. Het voordeel van de langere periode is dat de subsidieontvanger langer de gelegenheid krijgt om aan maatschappelijke doelen te werken en daarmee zorgt voor stabiliteit bij de uitvoering van activiteiten. Andere voordelen zijn dat de administratieve lasten zowel voor de aanvrager als voor de verstrekker worden verminderd. Daarnaast is een voordeel dat de subsidieontvanger meer financiële zekerheid krijgt.

H7 | Vervolg

Met het vaststellen van de uitgangspunten zijn de kaders van het nieuwe subsidiebeleid bepaald. Dit is de eerste stap. Deze kaders worden door de gemeente uitgewerkt in de Algemene subsidieverordening gemeente Twenterand en de subsidieregelingen. Het nieuwe beleid en de regelingen hebben voor het eerst betrekking op de subsidies over 2025.

Na het vaststellen van de uitgangspunten worden in ieder geval de volgende vervolgacties uitgevoerd (in willekeurige volgorde):

- *Subsidieverordening aanpassen*
  De wijzigingen worden doorgevoerd in de algemene subsidieverordening en deze wordt opnieuw vastgesteld.
- *Doelenboom en indicatoren aanpassen*
  De doelenboom en indicatoren voor maatschappelijke effecten worden aangepast.
- *Verdeelregels met een waarderingssysteem worden vastgesteld.*
  Om overvraging van de subsidieregelingen op te vangen worden verdeelregels opgesteld. Hieraan wordt een waarderingssysteem in de vorm van punten verbonden.
- *Subsidieregelingen aanpassen*
  De subsidieregelingen worden conform de uitgangspunten en de nieuwe algemene subsidieverordening aangepast.
- *Financiële doorrekening van het nieuwe subsidiebeleid*
  Naar aanleiding van de nieuwe regels en voorwaarden wordt er een financiële doorrekening gemaakt. De doorrekening geeft inzicht in de benodigde subsidiegelden en hiermee realistische subsidieplafonds.
- *Communicatie met externen*
  De huidige subsidieontvangers worden geïnformeerd over de vastgestelde uitgangspunten.
- *Opstellen formats voor de aanvraag tot vaststelling en opstellen checklist voor behandeling aanvraag tot vaststelling.*

Bijlage 1 Indicatoren inkoop en subsidie

Kenmerken	Subsidie	Inkoop
Definitie	Artikel 4:21, lid 1 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.	Artikel 6:213 Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Een meerzijdige rechtshandeling, waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis aangaan.
Tweezijdige/ eenzijdige handeling	Eenzijdige handeling (subsidiebeschikking; in beginsel geen prestatieplicht)	Tweezijdige handeling (aanbod en aanvaarding, wederkerigheid)
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.	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.
Aanbestedings-plicht	Bij aangaan subsidierelatie: geen expliciete aanbestedingsverplichting ingevolge Awb of subsidieverordening.	Bij aangaan overeenkomst: vaak aanbestedingsplicht ingevolge gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid, Aanbestedingswet 2012 en Europese aanbestedings-richtlijn.
Plicht / recht	Bij voldoen aan (objectieve) subsidiecriteria: recht op betaling subsidie	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).
Marktconform	Subsidie gericht op hoe dan ook laten verrichten van activiteiten. Kan een meer	Aanbesteding gericht op verrichten activiteiten tegen het gunningscriterium laagste prijs

	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.	of economisch voordeligste inschrijving/meest scherpe en marktconforme vergoeding.
Voorwaarden e.d.	Subsidieregeling, -criteria en -voorwaarden (verordening bestuursorgaan of wettelijk kader veelal vereist) van toepassing.	Branchevoorwaarden, inkoopvoorwaarden, contractvoorwaarden van toepassing.
Initiatief	Initiatief bij subsidieaanvrager, die behoefte aan subsidie moet aantonen; door aanvraag gaat subsidieprocedure lopen.	Initiatief bij opdrachtgever, die zijn behoefte stelt en formuleert in programma van eisen (PvE) waarna een aanbesteding volgt.
Burgerlijk recht/ Bestuursrecht	Bestuursrecht van toepassing op subsidie. Bij bezwaar/beroep tegen subsidiebeschikking: administratieve rechtsgang via beschikkend bestuursorgaan en bestuursrechter (Awb).	Burgerlijk recht van toepassing op aanbestedingsprocedure en de overeenkomst. Burgerlijk rechter is geschilbeslechtende instantie. Civiele rechtsgang. In kort geding kunnen voorlopige voorzieningen worden gevraagd.
Niet nakomen afspraken	Bij niet nakomen subsidiecriteria: Lagere subsidie of nihil; vaststelling en terugvorderings-mogelijkheid wegens onverschuldigde betaling. Prestatie tegenover subsidie niet of beperkt afdwingbaar. Een bestuursorgaan kan wel subsidie-verplichtingen opleggen. Hoe meer resultaatverplichtingen zijn vereist of zijn vastgelegd in een aan de subsidiebeschikking gekoppelde uitvoerings-overeenkomst (zie ook art. 4:36 Awb), hoe eerder een subsidie de richting van overeenkomst opgaat.	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.

Vergoeding en betaling	● 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 werkzaam-heden waarvoor subsidie is gegeven of om de instelling in stand te houden). Gaat om werkelijke gemaakte en betaalde kosten. ● Geen btw verschuldigd ● Vergoeding deel van de kosten (geen vergoeding winst mogelijk) ● Vooral stimuleringsbijdrage (ter ondersteuning beleid of bevordering algemeen belang), levering (werkzaamheden of diensten) niet perse aan subsidieverstrekker	● Facturen voor wederprestatie op grond van overeenkomst worden veelal betaald na (deel) prestatie ● btw verschuldigd ● In principe vergoeding van de kostprijs opdrachtnemer plus winstmarge mogelijk ● Betaling voor aan opdrachtgever geleverde goederen of diensten

Bijlage 2 Afwegingskader subsidie - inkoop

Afweging subsidie - inkoop	
Naam / Datum	*Naam behandelaar*
Activiteit	*Wat is het aanbod?*
Omschrijving behoefte	*Omschrijving van de opdracht, doelstelling, aantallen, resultaten en activiteiten*

Resultaat afweging			
Kies hieronder het resultaat na optelling van de keuzes uit het afwegingskader			
Resultaat	☐ Subsidie	☐ Inkoop	☐ Geen duidelijke keuze te maken
Advies (beargumenteer keuze)			

1. Welk belang wordt er gediend?		
Toelichting bij vraag 1 Als het activiteiten zijn die gericht zijn op de eigen behoeften van de gemeente zelf, is er vaak sprake van een opdracht. Het rechtstreekse belang vormt een belangrijke aanwijzing dat in feite van inkoop sprake is. Van een algemeen belang is sprake wanneer iets voor heel veel mensen belangrijk is, omdat ze er voordeel van hebben of er gebruik van maken. Dit wijst mogelijk op subsidie, maar hier kan niet uit geconcludeerd worden dat wanneer het algemeen belang wordt gediend er sowieso sprake is van een subsidie.		
Subsidie ☐ Algemeen belang	**Inkoop** ☐ Rechtstreeks belang gemeente	☐ Geen duidelijke keuze te maken
Beargumenteer		

2. Wat is de intentie van de geldverstrekker?		
Toelichting bij vraag 2 Wanneer de gemeente door middel van financiering activiteiten wil stimuleren die zijn gericht op inwoners, dan wijst dit op subsidie. Zendt de overheid ‘positieve prikkels uit en wacht zij af of organisaties op deze prikkels reageren, of koopt de overheid in? Als het gaat om betaling voor een geleverd goed of dienst aan de gemeente, dan wijst dit op inkoop.		
Subsidie ☐ Stimuleren	**Inkoop** ☐ Betaling levering gemeente	☐ Geen duidelijke keuze te maken
Beargumenteer		

3. Wie neemt het initiatief voor de activiteit?		
Toelichting bij vraag 3 Bij subsidie wordt vaak het initiatief genomen door degene die de activiteit verricht (niet de gemeente), bij inkoop vaak de opdrachtgever (wél de gemeente). Bij een opdracht wordt de inhoud van de opdracht ('aanbestedingsproof') door de opdrachtgever bepaald. Bij een subsidie wordt de uitwerking van de subsidiedoelstellingen aan de subsidieontvanger overgelaten waarbij door de subsidieverstrekker slechts een algemeen ('staatssteunproof') kader wordt geboden waarbinnen de subsidiabele activiteiten dienen te worden uitgevoerd.		
Subsidie ☐ Ontvanger	**Inkoop** ☐ Gemeente	☐ Geen duidelijke keuze te maken
Beargumenteer		

4. Wie heeft zeggenschap over de invulling van de activiteiten?		
Toelichting bij vraag 4 Wanneer de 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 inkoop. Steeds minder zal dan kunnen worden volgehouden dat er sprake is van een 'eigen activiteit' van de subsidieontvanger.		
Subsidie ☐ Ontvanger bepaalt precieze invulling activiteiten	**Inkoop** ☐ Gemeente bepaalt in belangrijke mate de inhoud	☐ Geen duidelijke keuze te maken
Beargumenteer		

5. Is er een bezwarende titel?		
Toelichting bij vraag 5 Is de geldontvanger verplicht de activiteiten uit te voeren in die zin dat de geldverstrekker bij de rechter kan vorderen dat de activiteiten alsnog worden uitgevoerd? Bij het verlenen van subsidies worden in principe geen wederzijdse verplichtingen in het leven geroepen maar alleen een eenzijdige aanspraak op financiële middelen. De subsidieontvanger is niet verplicht de gesubsidieerde activiteit uit te voeren. Wanneer de gemeente de geldontvanger wil verplichten bepaalde diensten te verrichten en/of prestaties wil afdwingen, dan krijgt de relatie het karakter van inkoop.		
Subsidie ☐ Nee, de geldontvanger is niet verplicht de activiteiten uit te voeren.	**Inkoop** ☐ Ja, de geldontvanger is verplicht de activiteiten uit te voeren.	☐ Geen duidelijke keuze te maken
Beargumenteer		

6. Hoe is de verhouding tussen de waarde van de prestatie en de betaling?		
Toelichting bij vraag 6 Is er sprake van winst? Werkt de leverancier tegen kostprijs? Vragen die van belang zijn om het verschil tussen inkoop en subsidie te duiden. Wanneer de gemeente een financiële bijdrage verstrekt die niet de volledige kosten dekt, kan dat een indicatie geven dat het gaat om subsidie; het gaat dan vaak niet om een 'gewone' financiële transactie met de overheid en er wordt dan ook vaak geen 'gewone' commerciële transactie tegen marktconforme vergoeding (prijs inclusief winstmarge) betaald. Het betalen van een kostendekkende vergoeding bij een wederzijdse prestatieplicht levert vaak een aanwijzing op dat het gaat om inkoop gaat. Let op: het feit dat geen kostendekkende vergoeding wordt gegeven (bijvoorbeeld in het geval van gezamenlijke financiering van een project of bij bijvoorbeeld concessies) leidt daarentegen niet automatisch tot de conclusie dat geen sprake kan zijn van een inkoop.		
Subsidie ☐ Activiteiten worden verricht tegen een kostprijs of er wordt slechts een gedeelte van de kosten vergoed.	**Inkoop** ☐ Er wordt een kostendekkende vergoeding betaald.	☐ Geen duidelijke keuze te maken
Beargumenteer		

7. Is er sprake van commerciële activiteiten (onderneming en concurrentie)?		
Toelichting bij vraag 7 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 inkoop ligt dan voor de hand. 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. Dit heeft tot gevolg dat voorzieningen die op een (potentiële) markt te verkrijgen zijn ingekocht zouden moeten worden. Voorzieningen waar dit niet voor geldt kunnen via een subsidie worden verkregen.		
Subsidie ☐ Nee	**Inkoop** ☐ Ja	☐ Geen duidelijke keuze te maken
Beargumenteer		

8. Is er sprake van een uitvoeringsovereenkomst?		
Toelichting bij vraag 8 Wil je een uitvoeringsovereenkomst sluiten, dan is er sprake van een overheidsopdracht.		
Subsidie ☐ Nee	**Inkoop** ☐ Ja	
Beargumenteer		

9. Is er sprake van een schaarse subsidie?		
Toelichting bij vraag 9 Zijn er geïnteresseerde partijen en/of hebben geïnteresseerde partijen hun interesse kenbaar kunnen maken (en als zodanig voldoende transparantie is betracht om een eerlijke mededinging te bewerkstelligen). Deze vraag wordt alleen beantwoord wanneer de keuze valt op subsidie. Als er sprake is van een schaarse subsidie wordt in de vast te stellen subsidieregeling mededinging gecreëerd. Het gaat dan om verdeelregels met een waarderingssysteem.		
☐ Nee	☐ Ja	☐ Geen duidelijke keuze te maken
Beargumenteer		