



Kadernota subsidiebeleid gemeente Dalfsen 2022-2025

Datum: 25 mei 2021

Kadernota subsidiebeleid

gemeente Dalfsen 2022 - 2025

Datum: 25 mei 2021

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	1
1.1	<i>Aanleiding</i>	1
1.2	<i>Doelstelling.....</i>	1
1.3	<i>Cyclus - subsidieverlening.....</i>	2
1.4	<i>Leeswijzer</i>	2
2	Kaders subsidie en inkoop	3
2.1	<i>Subsidie of overheidsopdracht</i>	3
2.2	<i>Wat is een subsidie?.....</i>	3
2.3	<i>Algemene regels op basis van de Algemene wet bestuursrecht</i>	3
2.4	<i>Algemene subsidieverordening Dalfsen</i>	4
2.5	<i>Uitwerking in subsidieregelingen</i>	4
2.6	<i>Specifieke subsidieverordeningen</i>	4
2.7	<i>Staatssteun.....</i>	4
2.8	<i>Vormen van subsidies.....</i>	5
2.9	<i>Directe en indirecte subsidies</i>	5
2.10	<i>Overheidsopdracht (inkoop).....</i>	6
2.11	<i>Aanbesteden.....</i>	7
3	Algemeen subsidiekader.....	8
3.1	<i>Visie</i>	8
3.2	<i>Uitgangspunten subsidiebeleid</i>	8
3.3	<i>Reikwijdte.....</i>	9
3.4	<i>Subsidieplafond</i>	9
3.5	<i>Subsidievereisten.....</i>	10
3.6	<i>Eén model van subsidieregelingen</i>	10
3.7	<i>Subsidieregister</i>	10
3.8	<i>Toepassingsduur.....</i>	10
4	Bestuurlijke rollen en verantwoordelijkheden.....	11
4.1	<i>Kaderstellende rol raad</i>	11
4.2	<i>Uitvoering college van B&W</i>	11
4.3	<i>Ambtelijke organisatie</i>	11
5	Bijlage.....	13
5.1	<i>Afwegingskader subsidie-inkoop.....</i>	13

1 Inleiding

De gemeente Dalfsen kent veel organisaties, inwonersgroepen en particuliere initiatieven die zich inzetten voor de inwoners uit onze gemeente. Zij dragen bij aan de leefbaarheid, de sociale cohesie, de gezondheid en de burgerkracht in onze gemeente. De gemeente Dalfsen subsidieert organisaties en initiatieven die een bijdrage leveren aan de maatschappelijke doelen van de gemeente. Subsidies zijn een belangrijk instrument om deze maatschappelijke doelen te realiseren.

In deze kadernota vindt u de inhoudelijke kaders voor de actualisatie van het subsidiebeleid. Ook komen de kaders voor het subsidiebeleid aan bod. In de Algemene subsidieverordening (ASV) en subsidieregelingen vindt een nadere uitwerking plaats.

1.1 Aanleiding

Het huidige subsidiebeleid van de gemeente is niet meer actueel. Zo bestaat het vigerende beleid uit de ASV Dalfsen en diverse verordeningen en beleidsregels. Een aantal van deze beleidsregels is inmiddels achterhaald en daardoor niet meer van toepassing. Ook behoeft de ASV Dalfsen een actualisatie. Zo zijn er de afgelopen jaren veel ontwikkelingen geweest op diverse beleidsterreinen. Sinds 2013 zijn er bijvoorbeeld de decentralisaties in het sociaal domein en de verdere doorontwikkeling van het begrip staatssteun in combinatie met Europese regelgeving. Ook is er geen sprake van eenduidigheid in de eisen voor de subsidieverantwoording. Kortom, het is voor zowel de gemeente als organisaties moeilijk om te sturen op inhoudelijke resultaten.

Opvolging aanbevelingen rekenkamercommissie:

Naast bovenstaande ontwikkelingen heeft de rekenkamercommissie in 2020 onderzoek gedaan naar het subsidiebeleid in de gemeente. In het rapport zijn acht aanbevelingen genoemd om het subsidiebeleid van de gemeente verder te optimaliseren. Ook komen er diverse positieve aandachtspunten uit het rapport naar voren die de gemeente juist moet continueren. Zo blijkt uit het rapport dat de subsidieontvangers die deel hebben genomen aan het onderzoek, tevreden zijn over de wijze waarop de gemeente Dalfsen uitvoering geeft aan het subsidiebeleid en over de dienstverlening van de gemeente¹. Met het opstellen van deze kadernota wordt voldaan aan één van de acht aanbevelingen. Gelet op het voorgaande zijn er meer dan voldoende argumenten om het subsidiebeleid te actualiseren.

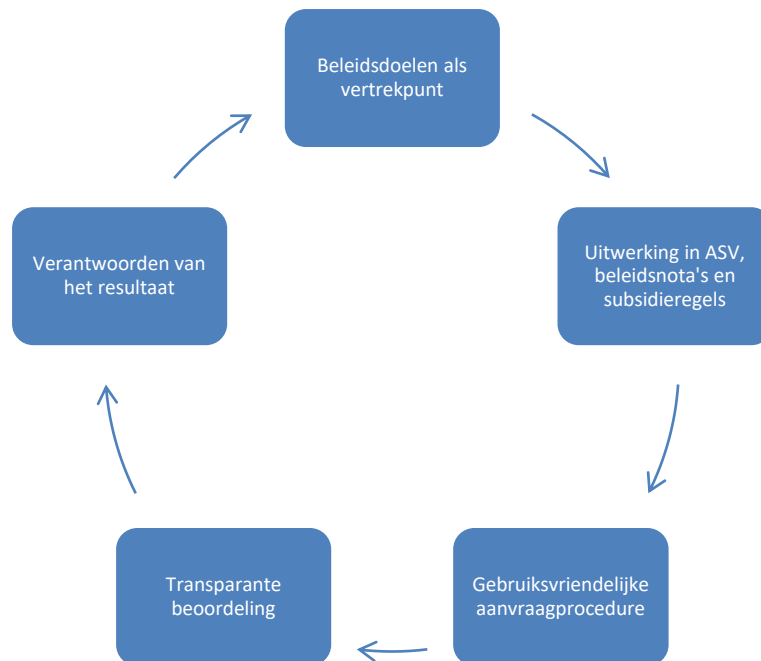
1.2 Doelstelling

Het nieuwe subsidiebeleid heeft de volgende doelstellingen:

1. Een breed gedragen, transparant en toekomstbestendig subsidiebeleid dat de gemeente ondersteunt om in onze gemeente goede en gevarieerde voorzieningen te bevorderen en in stand te houden, belangrijke initiatieven te stimuleren en/of te ondersteunen en de sociale infrastructuur in stand te houden, te verbeteren of te versterken.
2. Het verstrekken van inzicht binnen de planning- en control cyclus ten aanzien van verleende subsidies en ten aanzien van de mate waarin de subsidies bijdragen aan de doelrealisatie om de uitvoering van het beleid transparant en controleerbaar te maken.

¹ Onderzoek naar de effectiviteit van het subsidiebeleid. Rapport Rekenkamercommissie Dalfsen 2020.

1.3 Cyclus - subsidieverlening



Figuur 1 Cyclus inzetten van subsidies

Subsidieverlening is onderdeel van een cyclus welke begint met het formuleren van beleidsdoelen. De manier waarop we deze doelen willen bereiken, bepaalt vervolgens welk beleidsinstrument (subsidie of inkoop) de gemeente Dalfsen inzet. Uit de keuze voor subsidie of inkoop vloeit voort welke afspraken gemaakt worden en op welk resultaat gestuurd wordt. De activiteiten die de gemeente Dalfsen subsidieert dragen bij aan de maatschappelijke doelstelling. Op basis van de gemaakte afspraken kunnen organisaties met de uitvoering van de activiteiten starten. Tussentijds en na afloop geven de organisaties informatie over het realiseren van de subsidieafspraken. Deze informatie wordt gebruikt voor het opnieuw formuleren of bijstellen van gemeentelijke beleidsdoelen.

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 het subsidiebeleid.

2 Kaders subsidie en inkoop

Om te kunnen bepalen of bestaande of toekomstige subsidieverzoeken voldoende aansluiten bij de beleidsdoelstellingen en/of met inzet van deze subsidies de realisatie van beleidsdoelstellingen het best is gediend, worden deze getoetst aan een aantal kaders. Deze kaders zijn in hoofdstuk 2 en 3 beschreven. Voorafgaand hieraan zal in algemene zin uitleg worden gegeven over subsidies, inkoop, aanbesteding, wettelijke kaders en de vormen van subsidieverstrekking.

2.1 Subsidie of overheidsopdracht

Overheidsuitgaven voor activiteiten en prestaties kunnen plaatsvinden in de vorm van een subsidieverstrekking of overheidsopdracht. De gemeente kan een financiële relatie niet zomaar kwalificeren als een overheidsopdracht of subsidie. Telkens moeten de juridische kaders in acht worden genomen. De gemeente kan een kwalificatie voor subsidie of overheidsopdracht slechts tot op zekere hoogte beïnvloeden. Een geldstroom is een subsidie als wordt voldaan aan de materiële definitie zoals is neergelegd in artikel 4:21 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb, de (Europese) staatssteunregels, de ASV Dalfsen, subsidieregelingen en specifieke subsidieverordeningen vormen samen de wettelijke basis om een subsidie te verstrekken.

2.2 Wat is een subsidie?

Een subsidie wordt meestal gegeven voor activiteiten die van 'algemeen belang' zijn, waarbij de subsidieverstrekker belang heeft bij (het instandhouden van) activiteiten van de aanvrager ten behoeve van derden.

Een subsidie is volgens Awb artikel 4:21 lid 1: de aanspraak op financiële middelen, die door een bestuursorgaan verstrekt worden met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor geleverde goederen of diensten. Deze definitie geeft vijf karakteristieken van een 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: een subsidie is altijd financieel. Dat kan een gift zijn of een geldlening onder zachte voorwaarden, maar ook garantstellingen. Gratis of tegen een vriendenprijs beschikbaar stellen van materialen, velden of zalen is geen vorm van subsidie. Dergelijke zogenaamde 'indirecte subsidies' vallen niet binnen het begrip 'subsidie', zoals dit gedefinieerd wordt in de Awb. Zie ook onder 2.9;
3. Door een bestuursorgaan verstrekt: alleen de overheid is bevoegd subsidie te verstrekken, in dit geval het college van B&W van de gemeente Dalfsen;
4. Met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager: een subsidie wordt altijd verstrekt voor bepaalde activiteiten van de aanvrager;
5. Anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten: een subsidie is met andere woorden per definitie geen opdracht/inkoop ten behoeve van de gemeente zelf.

Als een financiering voldoet aan deze criteria voor een subsidie, dan is het een subsidie. Ongeacht de naam die aan de financiering is gegeven, zoals bijvoorbeeld een bijdrage, garantstelling, lening of sponsoring.

2.3 Algemene regels op basis van de Algemene wet bestuursrecht

De Awb 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 Dalfsen verstrekt de

meeste subsidies op basis van de ASV Dalfsen. 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:

1. Subsidies rechtstreeks op grond van een Europees programma;
2. Subsidies in afwachting van een wettelijke regeling, voor maximaal een jaar;
3. 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;
4. Subsidies in incidentele gevallen, voor ten hoogste vier jaar. Dit betreft subsidie aan een beperkt aantal ontvangers voor min of meer eenmalige activiteiten.

2.4 Algemene subsidieverordening Dalfsen

In de ASV Dalfsen 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. Tegelijk met deze kadernota wordt in 2021 een nieuwe ASV vastgesteld. In de nieuwe ASV zijn de kaders zoals geformuleerd in hoofdstuk 2 en 3 van deze kadernota verwerkt.

2.5 Uitwerking in subsidieregelingen

Voor het verstrekken van subsidie moet de ASV altijd verder worden uitgewerkt in een subsidieregeling. Subsidieregels zijn een vertaling van gemeentelijk beleid in concreet te realiseren resultaten. Ook is het een uitwerking van de regels van de ASV in voorwaarden en criteria. In een subsidieregeling wordt ten minste vastgelegd wie voor welke activiteiten subsidie kan aanvragen, welk(e) beleidsdoel(en) worden nagestreefd en aan welk maatschappelijk beleidsdoel de subsidie bijdraagt. Verder kan een subsidieregeling 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. De ASV in combinatie met een subsidieregeling voor bepaalde activiteiten vormt samen een wettelijk voorschrift op basis waarvan de subsidies kunnen worden verstrekt.

2.6 Specifieke subsidieverordeningen

Naast de ASV kunnen ook specifieke subsidieverordeningen door de raad worden vastgesteld. Dit gebeurt wanneer de beoogde subsidieverstrekking, 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. Voorbeelden kunnen zijn: specifieke verordeningen op het terrein van: onderwijs, onderwijshuisvesting, leerlingenvervoer, re-integratie, fractieondersteuning en bedrijveninvesteringszone (BIZ). Deze verordeningen komen voort uit een wettelijke verplichting voor gemeenten om op deze terreinen een verordening op te stellen.

2.7 Staatssteun

Naast de bovenstaande nationale regelgeving, zijn ook enkele onderdelen van het Europees recht relevant voor subsidieverstrekking. Specifiek gaat het om de regels voor staatssteun. Alle subsidieregelingen worden hieraan getoetst.

Staatssteun is in principe verboden (artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU)), omdat hiermee de mededinging op de Europese markt kan worden verstoord. Een maatregel levert pas staatssteun op als er aan alle voorwaarden van de cumulatieve criteria van het staatssteunverbod wordt voldaan. De staatssteunregels zijn neergelegd in de artikelen 107 tot en met 109 van het VWEU. Bij het verlenen van staatssteun moeten decentrale overheden deze bepalingen in acht nemen.

Er is sprake van staatssteun als aan de volgende cumulatieve criteria is voldaan (artikel 107, eerste lid, van het VWEU):

- de steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht;
- de steun wordt door staatsmiddelen bekostigd;
- deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit);
- de maatregel is selectief: het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio, en
- de maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de Europese Unie (hierna: EU).

In de ASV Dalfsen is op verschillende manieren rekening gehouden met staatssteun. Zo zijn er regels opgenomen over het verstrekken van subsidies die onder een Europees steunkader vallen en krijgt het college de bevoegdheid daarvan in een subsidieregeling af te wijken.

2.8 Vormen van subsidies

In Nederland worden allerlei benamingen gegeven aan subsidies. De juridische betekenis van begrippen als budget- en projectsubsidies is echter beperkt. Ook dekken deze benamingen de lading van doelgericht subsidiëren niet goed. Het VNG-model wil duidelijkheid scheppen en ziet daarom af van het gebruik van dergelijke benamingen. Naast bovenstaande redenen wordt op deze manier ook onnodige administratieve belasting en verantwoording voor subsidiërelaties en ambtelijke organisatie zoveel mogelijk voorkomen. Het VNG-model maakt enkel onderscheid tussen jaarlijks en eenmalige subsidies. Verdere uitwerking in andere vormen blijft mogelijk (waarderingssubsidies, garantiesubsidies, normsubsidies, budgetsubsidie en projectsubsidies) in nadere regels.

Jaarlijkse subsidie

De raad stelt op jaarbasis in de programmabegroting het budget voor jaarlijkse subsidies (de zgn. begrotingspostsubsidies) beschikbaar. Jaarlijkse subsidies zijn subsidies die verleend worden voor jaarlijks terugkerende activiteiten. Een jaarlijkse subsidie kan voor één of meerdere jaren worden verstrekt, met een maximum van vier jaar. Daarbij maakt het gemeentebestuur inhoudelijke afspraken over de te leveren prestaties. Na die 4 jaar kan uiteraard opnieuw worden besloten subsidie te verstrekken.

Eenmalige subsidie

Eenmalige subsidies zijn subsidies die verleend worden voor bijzondere of vernieuwende activiteiten die niet uit de reguliere middelen kunnen worden bekostigd. De gemeente kan hiervoor, volgens de Awb, maximaal vier keer een subsidie verstrekken. Daarna is volgens de Awb geen sprake meer van een incidentele situatie, maar wordt de incidentele situatie niet automatisch omgezet naar een structurele situatie.

2.9 Directe en indirecte subsidies

De gemeente kan organisaties ondersteunen met directe subsidies en indirecte subsidies. Van een indirecte subsidie is sprake bij levering van goederen of diensten van de gemeente aan organisaties en individuen, die niet inbegrepen zijn in een directe subsidie en die niet in rekening wordt gebracht. Hierbij kan gedacht worden aan het verhuren van accommodaties tegen niet kostendekkende tarieven, aan diensten in natura (menskracht) of aan materieel (bijvoorbeeld hekken bij evenementen). De wet maakt het wel mogelijk om af te wijken van de gedragsregels van de Wet Markt en Overheid, maar dan dient dit wel te gebeuren op basis van een raadsbesluit, waarin bepaald is, dat de daarin genoemde activiteiten verricht worden in het algemeen belang, zoals dit bijvoorbeeld is gebeurd voor de verhuur/exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties.²

Een indirecte subsidie valt niet onder het subsidieregime omdat het niet voldoet aan de definitie van subsidie in het kader van de Algemene wet bestuursrecht. De indirecte subsidies worden dus ook niet in het subsidieregister opgenomen.

² Zie het besluit tot aanwijzing van economische activiteiten in het algemeen belang, gemeente Dalfsen (Wet Markt en Overheid). Link: https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Dalfsen/343111/CVDR343111_1.html

2.10 Overheidsopdracht (inkoop)

Uit de definitie van 'subsidie' in artikel 4:21 van de Awb blijkt dat een betaling voor het leveren van goederen of diensten aan het bestuursorgaan of de gemeente geen subsidie is. Dan is er sprake van een overeenkomst of opdracht, ook al is er aan de andere elementen van het subsidiebegrip voldaan. Soms is het aan de hand van de criteria van artikel 4:21 van de Awb direct duidelijk of er in een concreet geval sprake is van een subsidie of een overeenkomst/opdracht, maar vaak is dat niet het geval.

Subsidies en opdrachten lijken qua vormgeving erg op elkaar, maar het zijn totaal verschillende instrumenten. Daar waar subsidie vooral een maatregel is om in het algemeen belang beleidsdoelstellingen te stimuleren, is een overheidsopdracht bedoeld om een eigen inkoopbehoefte te vervullen waarbij andere beleidsdoelstellingen wel in zekere mate meegenomen kunnen worden.

Voor de beoordeling van de juiste rechtsverhouding (subsidie of opdracht) is niet van belang hoe deze wordt genoemd maar hoe deze feitelijk wordt vormgegeven. Een subsidie betreft een stimuleringsmaatregel waarbij een gemeente een tegemoetkoming in de kosten geeft. Bij een overheidsopdracht is sprake van een overeenkomst onder bezwarende titel en vergoedt een gemeente de levering van diensten, goederen of werken marktconform.

In Europeesrechtelijke optiek is alleen het begrip overheidsopdracht eenduidig gedefinieerd. Het begrip subsidie is niet (eensluidend) gedefinieerd. Het is daarom van belang om eerst te toetsen of er sprake is van een overheidsopdracht in Europeesrechtelijke zin. Is er Europeesrechtelijk gezien sprake van een opdracht dan is het niet relevant dat de gemeente het zelf als een subsidie ziet.

Definities

Zowel de Europese aanbestedingsrichtlijn als het (nationale) Burgerlijk Wetboek kennen definities van het begrip opdracht. Deze luiden als volgt:

Overheidsopdracht (artikel 2 onder 5 Europese aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU) = Schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten is gesloten en die betrekking heeft op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten in de zin van de richtlijn.

Opdracht (boek 7 titel 7 BW (artikel 400) = de overeenkomst van opdracht is de overeenkomst waarbij de ene partij, de opdrachtnemer, zich jegens de andere partij, de opdrachtgever, verbindt anders dan op grond van een arbeidsovereenkomst werkzaamheden te verrichten die uit iets anders bestaan dan het tot stand brengen van een werk van stoffelijke aard, het bewaren van zaken, het uitvoeren van werken of het vervoeren of doen vervoeren van personen of zaken.

Een overeenkomst is volgens artikel 213 van Boek 6 BW 'een meerzijdige rechtshandeling waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis aangaan'.

Op basis van bovenstaande definities kunnen we het volgende samenvatten. Een overheidsopdracht (richtlijn 2014/24/EU) is:

- Schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel
- Tussen ≥ 1 ondernemers en ≥ 1 aanbestedende diensten gesloten
- Die betrekking heeft op de uitvoering van werken, de levering van producten of het verlenen van diensten

Overheidsuitgaven voor activiteiten kunnen plaatsvinden in de vorm van subsidie of inkoop. De keuze hiervoor hangt af van diverse factoren. Richtinggevend bij de keuze tussen subsidie en inkoop is de handreiking Overheidsopdracht en subsidie van de VNG. Ook is advies van SCC-ONS en gebruik van het afwegingskader, zie bijlage 1, van belang.

De gemeente Dalfsen kijkt in de afweging naar de gehele context van sturing, samenwerking en bekostiging. Zo krijgen de financiële relaties met de gemeente het juiste juridische kader en kunnen we duurzaam met onze maatschappelijke partners samenwerken aan het realiseren van gezamenlijke doelen.

2.11 Aanbesteden

Inkopen en aanbesteden zijn twee begrippen die nauw met elkaar verweven zijn. Aanbesteden is een specifieke methode om in te kopen. Aanbesteden is een afgewogen wijze om te komen tot contractering van een geschikte contractpartner met het meest geschikte product (dienst/werk) tegen de meest gunstige prijs, waarbij de prijs/kwaliteit verhouding een belangrijke factor is. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente richt zich zowel op de bedrijfsmatige voordelen die de gemeente met verstandig inkopen kan boeken (de doelmatigheid), het inkopen volgens de geldende wet- en regelgeving (rechtmatigheid) en de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan haar taak om zoveel mogelijk maatschappelijke waarde te creëren.

Voor de geldende regels omtrent het inkoop- en aanbestedingsbeleid verwijzen wij u naar de nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Dalfsen. In dit inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn de kaders en uitgangspunten geformuleerd voor het handelen van de gemeente ten aanzien van inkopen en aanbesteden bij overheidsopdrachten. Deze kaders en uitgangspunten zijn algemeen bindend voor de gehele organisatie.

3 Algemeen subsidiekader

3.1 Visie

Subsidies zijn een belangrijk instrument om maatschappelijke doelen te behalen en op termijn maatschappelijke effecten teweeg te brengen. Met subsidies worden organisaties en burgers (in gezamenlijkheid met andere partijen) gestimuleerd en uitgedaagd zich voor (nieuwe) doelgroepen in te zetten en middels het ontwikkelen van (vernieuwende) activiteiten een bijdrage te leveren aan het realiseren van maatschappelijke doelen dan wel het teweeg brengen van maatschappelijk effect.

Met een subsidie wil een bestuursorgaan dus bepaalde activiteiten of bepaald gedrag bevorderen, die niet van zelf tot stand zouden komen omdat de kosten hiervoor te hoog zijn. Een subsidie dient het algemeen belang. Om aanspraak te kunnen maken op een subsidie, moet worden voldaan aan voorwaarden. Deze voorwaarden worden in het subsidiebeleid van het bestuursorgaan verankerd.

3.2 Uitgangspunten subsidiebeleid

De gemeente Dalfsen hanteert de volgende algemene uitgangspunten om voor subsidieverlening in aanmerking te komen. Deze uitgangspunten zijn verdeeld in twee categorieën: wettelijke grondslag en beleidskeuzes. Per subsidieregeling wordt verder uitgewerkt hoe zwaar deze uitgangspunten meewegen in het verlenen van subsidies.

Wettelijk:

1. Subsidie gekoppeld aan beleid gemeente Dalfsen

Subsidies moeten bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelen en maatschappelijke effecten teweeg brengen. Meer sturing op resultaat (output) en effecten (outcome) en minder op bedrijfsvoering en inspanningen (input). Subsidies zijn primair gericht op inwoners, ondernemers of andere rechtspersonen van de gemeente Dalfsen en dienen ten behoeve van hen te worden aangewend. Daarnaast dienen de activiteiten zoveel mogelijk voor alle inwoners/bedrijven toegankelijk te zijn.

2. Subsidie is aanvullend

Gemeenten hebben er vooral in het sociale domein veel taken bijgekregen. Centraal uitgangspunt daarbij is 'eigen kracht voorop'. Dit uitgangspunt willen wij ook toepassen op de subsidieverlening. Daar waar (georganiseerde) burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven zichzelf kunnen redden, heeft de gemeente een terughoudende en faciliterende rol. Naarmate (georganiseerde) burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven meer in het gedrang komen, zal de gemeente een meer actieve opstelling kennen.

3. Wederkerigheid: tegenover de verstrekking van een subsidie wenst de gemeente een tegenprestatie in activiteiten. Deze activiteiten dragen bij aan het maatschappelijk doel dat de gemeente met haar beleid nastreeft. Het ontvangen van een subsidie is geen vanzelfsprekendheid, daarom spreken wij van 'wederkerigheid'.

4. Transparantie: subsidieverstrekking gebeurt in alle openheid. De gemeente en gesubsidieerde organisaties moeten zich kunnen verantwoorden hoe gemeenschapsgeld is ingezet.

5. Alleen activiteiten zijn (deels) subsidiabel: Het subsidiebeleid gaat ervan uit dat alleen activiteiten, die uitvoering geven aan gemeentelijk beleid, subsidiabel zijn. Instellingen of organisaties zijn op zichzelf niet subsidiabel, ook al realiseren we ons dat er zonder organisaties geen activiteiten kunnen bestaan.

Beleidskeuze:

6. Eenvoud: de subsidieregelingen worden waar mogelijk vereenvoudigd.

7. Beperken administratieve lasten: de gemeente wil de administratieve lasten beperken, zonder dat dit afbreuk doet aan de rechtmatigheid en de doelmatigheid van het subsidiebeleid. De regeldruk wordt afgestemd op de hoogte van het subsidiebedrag (proportionaliteit).

8. Reservevorming: daar waar verstrekking van subsidie leidt tot een opbouw van reserve, moet dit in redelijke verhouding staan tot de hoogte van het betreffende subsidiebedrag. Gezien de diversiteit van subsidies op verschillende beleidsvelden worden aanvullende regels opgenomen in de ASV Dalfsen en subsidieregelingen.

9. Financiële kaders: de subsidiecyclus sluit aan bij de P&C-cyclus van de gemeente Dalfsen. In de gemeentebegroting worden de financiële kaders vastgesteld voor de programmadoelstellingen. Het college is bevoegd om binnen de subsidieplafonds subsidies te verstrekken. Subsidies worden verstrekt met inachtneming van de in de gemeentebegroting opgenomen financiële kaders. Verlening van meerjarige subsidies vindt altijd plaats onder het begrotingsvoorbehoud dat de gemeenteraad de benodigde financiële middelen beschikbaar stelt.

10. Indexering: via de begrotingsbehandeling bepaalt de raad jaarlijks de indexering voor subsidies.

3.3 Reikwijdte

Het subsidiebeleid is primair gericht op de activiteiten die bijdragen aan maatschappelijke doelen. Overeenkomstig de ASV kunnen burgemeester en wethouders bij nadere regeling (subsidieregelingen) vaststellen welke activiteiten in aanmerking komen voor subsidie. Voor zover van toepassing wordt hierin tevens bepaald welke doelgroepen voor subsidie in aanmerking komen, hoe de subsidie wordt berekend en hoe de subsidiebedragen worden uitbetaald.

3.4 Subsidieplafond

Het doel van een subsidieplafond is op de eerste plaats bedoeld om opneinderegelingen te voorkomen. Dat wordt bereikt doordat artikel 4:25, tweede lid, van de Awb voorschrijft dat een aanvraag om subsidie moet worden afgewezen als het subsidieplafond is bereikt. Een 'subsidieplafond' is het bedrag dat gedurende een bepaald tijdvak ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking van een bepaalde met name genoemde subsidie die op basis van een verordening wordt verstrekt (artikel 4:22 van de Awb). Het moet onder vermelding van de naam 'subsidieplafond' worden vastgesteld. Een subsidieplafond is dus iets anders dan de vermelding op de begroting dat er voor een bepaald beleidsterrein een bepaald bedrag beschikbaar is voor subsidies. Dat kan wel de basis zijn voor vaststelling van een subsidieplafond.

De gemeenteraad van de gemeente Dalfsen heeft de bevoegdheid tot het vaststellen van de subsidieplafonds per beleidsterrein gedelegeerd aan het college. In de regel valt het vaststellen van een subsidieplafond qua tijdstip samen met de vaststelling van de begroting. Het college maakt daarbij de wijze van verdeling van de beschikbare middelen bekend, zie hiervoor ook paragraaf 4.2 van deze kadernota. Belangrijk is de verplichting om nadere regels te stellen over de verdeling van de beschikbare bedragen.

Bij de bekendmaking van de subsidieplafonds wordt gewezen op de mogelijkheid van verlaging en de gevolgen daarvan voor reeds ingediende aanvragen. Een subsidie ten laste van een begroting die nog niet is vastgesteld, wordt verleend onder de voorwaarde dat voldoende middelen op de begroting beschikbaar zullen worden gesteld. Een subsidieplafond kan worden verlaagd, als:

- het subsidieplafond wordt vastgesteld voordat de begroting voor het betrokken jaar is vastgesteld of goedgekeurd;
- de subsidieaanvragen waarop het subsidieplafond betrekking heeft, moeten worden ingediend voordat de begroting voor het betrokken jaar is vastgesteld of goedgekeurd;
- er gewezen wordt op een mogelijke verlaging en de gevolgen daarvan voor de reeds ingediende aanvragen bij de bekendmaking van het subsidieplafond.

De verlaging van een subsidieplafond heeft in beginsel geen gevolgen voor aanvragen die vóór bekendmaking van de verlaging zijn ingediend (artikel 4:27, tweede lid, van de Awb). Dat is anders als aan de drie voorwaarden genoemd in artikel 4:28 van de Awb is voldaan:

1. aanvragen voor de desbetreffende subsidie moeten worden ingediend voordat de begroting is vastgesteld of goedgekeurd;
2. de verlaging vloeit voort uit vaststelling van de begroting;

3. de mogelijkheid van verlaging is aangekondigd bij de vaststelling van het oorspronkelijke subsidieplafond.

3.5 Subsidievereisten

Subsidies moeten aan de volgende vereisten voldoen:

- De subsidieaanvraag moet voldoen aan de ASV gemeente Dalfsen en de gestelde eisen in de beleidsregels;
- De activiteiten moeten gericht zijn op alle inwoners van de gemeente Dalfsen en dienen het algemeen belang van de gemeente Dalfsen;
- De activiteiten moeten wezenlijk bijdragen aan het realiseren van één of meer doelstellingen van de gemeente Dalfsen;
- Een subsidie is financieel noodzakelijk voor het uitvoeren van de activiteiten;
- Er is voldoende financiële ruimte in een subsidieplafond en in de gemeentebegroting;
- De activiteiten mogen niet in strijd zijn met bestaande wet- en regelgeving, het algemeen belang of de openbare orde.

3.6 Eén model van subsidieregelingen

Om uniformiteit te bevorderen in alle subsidieregelingen wordt in 2021 op basis van de nieuwe ASV een model subsidieregeling opgesteld. Dit model wordt gebruikt voor de toekomstige subsidieregelingen en actualisaties. Met deze model subsidieregeling wordt aangesloten bij aanbeveling 3 van de rekenkamercommissie. Het model zorgt ervoor dat in alle nieuwe subsidieregelingen:

- het doel van de subsidie concreet en meetbaar is geformuleerd;
- het achterliggende maatschappelijk doel waar de subsidie aan bijdraagt, is opgenomen;
- de kosten die wel en niet in aanmerking komen voor subsidie concreet zijn omschreven;
- het subsidieplafond, de maximale hoogte van de subsidie en hoe de beschikbare subsidie wordt verdeeld over de aanvragers is vastgelegd. Met een subsidieplafond worden open-einde regelingen voorkomen.
- een evaluatiebepaling is opgenomen

3.7 Subsidieregister

Transparantie in het subsidieproces is een belangrijk uitgangspunt in de gemeente Dalfsen. Door de verleende subsidies op te nemen in een openbaar register bij de jaarstukken, is het beleid en de uitvoering transparant voor iedereen. Het kan potentiële subsidieaanvragers bovendien inzicht bieden in de mogelijkheden die de gemeente Dalfsen aan haar inwoners, instellingen, organisaties en bedrijven biedt om hen te ondersteunen.

Dit subsidieregister geeft een overzicht van de subsidiedoelen, subsidieregelingen, verleende soorten subsidies, inclusief de vastgestelde bedragen. Het subsidieregister is op dit moment nog niet compleet en wordt verder doorontwikkeld. Met de doorontwikkeling van het subsidieregister sluiten we aan bij aanbeveling 5 en 6 van de Rekenkamercommissie.

3.8 Toepassingsduur

Het nieuwe beleid treedt, voor zover mogelijk, vanaf 1 november 2022, bij aanvang van het nieuwe subsidieseizoen 2023 in werking. Op basis van dit meerjarige beleid kunnen meerjarige subsidies worden verleend. Het subsidiebeleid wordt structureel geëvalueerd en waar nodig aangepast, in ieder geval één keer per vier jaar.

Tenslotte komt er, conform de Awb (artikel 4.51), een overgangsregeling voor organisaties die als gevolg van het nieuwe beleid geen subsidie meer zouden ontvangen. Dit geldt voor de zogenoemde structurele subsidiërelaties, dit zijn subsidieontvangers die voor 3 jaar of langer voor dezelfde activiteiten subsidie hebben ontvangen. Dankzij een overgangsregeling worden organisaties in staat gesteld om te kunnen anticiperen op het nieuwe subsidiebeleid. In principe is een overgangsregeling voor maximaal drie jaar. Met desbetreffende organisaties kunnen individuele afspraken worden gemaakt, waarbij rekening wordt gehouden met individuele omstandigheden.

4 Bestuurlijke rollen en verantwoordelijkheden

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

4.1 Kaderstellende rol raad

De gemeenteraad stelt de algemene kaders vast in deze kadernota subsidiebeleid. Daarnaast stelt de raad de juridische kaders vast middels de ASV Dalfsen. De financiële kaders stelt de raad vast middels de jaarlijkse programmabegroting. Tenslotte stelt de raad op diverse beleidsterreinen beleidsnota's vast. Deze nota's vormen de inhoudelijke uitgangspunten voor de subsidieregelingen.

4.2 Uitvoering college van B&W

Binnen de door de raad vastgestelde (begrotings)kaders, stelt het college de subsidieregelingen en de subsidieplafonds vast. De subsidieregelingen zijn de uitwerkingen van het subsidiebeleid op specifieke beleidsthema's. Het college kan sneller (technische) wijzigingen aanbrengen. Dit draagt bij aan de flexibiliteit en aanpassingsvermogen van het beleid. Het college heeft een actieve informatieplicht aan de raad en zal hier op hoofdlijnen, bij voorkeur per subsidieregeling, invulling aan geven.

Het college van burgemeester en wethouders kunnen subsidieplafonds vaststellen. In dat geval bepalen zij bij subsidieregeling de wijze van verdeling van de betrokken subsidie. Het plafond kan verlaagd worden als;

- Het plafond wordt vastgesteld voordat de begroting voor het betrokken jaar is vastgesteld of goedgekeurd en,
- De subsidieaanvragen waarop het subsidieplafond betrekking heeft, moet worden ingediend voordat de begroting voor het betrokken jaar is vastgesteld of goedgekeurd.

De praktische uitvoering van het subsidiebeleid is voor een groot deel gemandateerd aan de ambtelijke organisatie. Het college blijft eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het subsidieproces en dus ook voor het zorgvuldig beleggen van het proces binnen de ambtelijke organisatie.

4.3 Ambtelijke organisatie

Het college heeft de feitelijke subsidieverstrekking voor een groot deel gemandateerd binnen de ambtelijke organisatie. Het mandaat is bedoeld voor vaak terugkerende gevallen. Op die manier wordt het besluitvormingsproces rondom individuele subsidies versneld. Het college blijft echter eindverantwoordelijk voor een goede uitvoering van het subsidieproces en daarmee voor toepassing van de ASV (of specifieke verordening) en toepassing van het merendeel van de in deze nota opgenomen kaders.

Subsidies zonder subsidieregeling (zoals bijvoorbeeld incidentele subsidies) worden niet in mandaat verstrekt. Voor dergelijke subsidies is dan altijd een collegebesluit nodig. In alle andere gevallen, en voor zover het binnen het mandaat valt, kan de subsidie in mandaat worden verstrekt.

In onderstaande tabel is uitgewerkt hoe de beschrijving van formele rollen en verantwoordelijkheden zich vertaalt naar de drie basiselementen van het proces van subsidieverlening (aanvraag, verlening en vaststelling)

Entiteit	Rol algemeen	Rol bij subsidie aanvraag	Rol bij verlening/ beschikking	Rol vaststelling bij/na	Document(en)
Raad	- Stelt kaders Subsidiebeleid en budget beschikbaar - Controleert college	Geen formele rol of verantwoordelijkheid	Geen formele rol of verantwoordelijkheid	Geen formele rol of verantwoordelijkheid	Kadernota ASV Begroting Jaarrekening
College	- Nadere regels stellen	Geen formele rol of verantwoordelijkheid	- Formele subsidieverlener	Formele subsidie vaststeller	Subsidieregelingen Plafondbedragen Jaarrekening c.q.

	aan subsidiebeleid - Zorgdragen voor zorgvuldige uitvoering van het subsidieproces		- Kan nadere regels omtrent verplichtingen stellen aan individuele subsidieontvanger		Informatieplicht Subsidieproces Mandatering
Ambtelijke organisatie	Uitvoer van het subsidieproces	- Controleert aanvraag op volledigheid - Toetst aanvraag op rechtmatigheid - Communiqueert met aanvrager	- Informeert aanvrager over beoordeling - Informeert bij positieve beschikking over na te komen verplichtingen	- Controleert volledigheid inhoudelijke en financiële verantwoording (inclusief accountantsverklaring) - Toetst op gemaakte afspraken - Informatie subsidieontvanger over uitkomst subsidievaststelling - Terugvordering van ten onrechte verstrekte subsidiegelden	Subsidiebeschikking Managementrapportages

5 Bijlage

5.1 Afwegingskader subsidie-inkoop

Casus	
Ingevuld door	
Naam	
Datum	
Omschrijving	
Naam activiteit	
Omschrijving behoefte	<i>Omschrijving van de opdracht, doelstelling, aantallen, resultaten en activiteiten.</i>

Resultaat afweging			
<i>Kies hier het resultaat na optelling van de keuzes uit het onderstaande afwegingskader:</i>			
Resultaat	<input type="checkbox"/> Subsidie	<input type="checkbox"/> Inkoop	<input type="checkbox"/> Geen duidelijke keuze te maken
Advies (beargumenteer de keuze)			

Afwegingskader			
Maak een keuze	Subsidie	Inkoop	
1. Welk belang wordt er gediend?	<input type="checkbox"/> Algemeen belang	<input type="checkbox"/> Rechtstreeks belang gemeente	Twijfel
Beargumenteer			
<p>Toelichting bij vraag 1: <i>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.</i></p>			

Maak een keuze	Subsidie	Inkoop	
2. Wat is de intentie van de geldverstrekker?	<input type="checkbox"/> Stimuleren	<input type="checkbox"/> Betaling levering gemeente	Twijfel
Beargumenteer			
<p>Toelichting bij vraag 2: <i>Wanneer de gemeente door middel van financiering activiteiten wil stimuleren die zijn gericht op inwoners, dan wijst dit naar subsidie. Zend 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 naar inkoop.</i></p>			

Maak een keuze	Subsidie	Inkoop	
3. Wie neemt het initiatief voor de activiteit?	<input type="checkbox"/> Ontvanger	<input type="checkbox"/> Gemeente	Twijfel
Beargumenteer			
<p>Toelichting bij vraag 3: <i>Bij subsidie wordt vaak het initiatief genomen door degene die de activiteit verricht (niet de gemeente), bij inkoop vaak de opdrachtgever (wel 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.</i></p>			

Maak een keuze	Subsidie	Inkoop	
4. Wie heeft zeggenschap over de invulling van de activiteiten?	<input type="checkbox"/> Ontvanger bepaalt precieze invulling van de activiteiten	<input type="checkbox"/> Gemeente bepaalt in belangrijke mate de inhoud	Twijfel
Beargumenteer			
<p>Toelichting bij vraag 4: <i>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</i></p>			

Maak een keuze	Subsidie	Inkoop	
5. Is er een bezwarende titel	<input type="checkbox"/> Nee, de geldontvanger is niet verplicht de activiteiten uit te voeren.	<input type="checkbox"/> Ja, de geldontvanger is verplicht de activiteiten uit te voeren	Twijfel
Beargumenteer			
<p>Toelichting bij vraag 5: <i>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.</i></p>			

Maak een keuze	Subsidie	Inkoop	
6. Hoe is de verhouding tussen de waarde van de prestatie en de betaling?	<input type="checkbox"/> Activiteiten worden verricht tegen kostprijs of er wordt slechts een gedeelte van de kosten vergoed	<input type="checkbox"/> Er wordt een kostendekkende vergoeding betaald	Twijfel
Beargumenteer			

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.

Maak een keuze	Subsidie	Inkoop	
7. Is er sprake van commerciële activiteiten (onderneming en concurrentie)?	<input type="checkbox"/> Nee	<input type="checkbox"/> Ja	Twijfel
Beargumenteer			

Toelichting bij vraag 6:

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 mogelijk via een subsidie worden verkregen.