

Kadernota subsidiebeleid 2026-2031 Albrandswaard, het beleidskader voor de verlening en vaststelling van subsidies

De raad van de gemeente Albrandswaard;

gelezen het voorstel vergadering college o.g.v. artikel 42, tweede lid, op 4 november 2025;

gelet op

Artikelen 4:21 tot en met 4:80 van de Algemeenewet bestuursrecht

BESLUIT:

1. De 1^e gewijzigde Algemene subsidieverordening Albrandswaard 2010 in te trekken
2. De 'kadernota subsidiebeleid 2026 -2031 Albrandswaard, het beleidskader voor de verlening en vaststelling van subsidies', vast te stellen.
3. De algemene subsidieverordening Albrandswaard 2026 vast te stellen.

1 Algemeen

1.1 Inleiding

Subsidies zijn voor de gemeente Albrandswaard een belangrijk middel om beleidsdoelen te realiseren samen met maatschappelijke partners. Vanuit het publieke belang ondersteunt de gemeente initiatieven en activiteiten van organisaties die bijdragen aan het verbeteren van de leefomgeving, de fysieke en mentale gezondheid, sociale samenhang en de maatschappelijke participatie van inwoners. Deze kadernota beschrijft op welke wijze de gemeente haar subsidiemiddelen inzet, wat de achterliggende uitgangspunten zijn en hoe het subsidieproces wordt ingericht.

In 2020 is onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidieproces. Het onderzoek richtte zich op langlopende subsidies in de periode 2018-2020 en stelde vast dat hoewel er belangrijke stappen zijn gezet, er ook verbeterkansen blijven bestaan. Zo zijn de bestaande subsidieverordening en beleidskaders verouderd (2010) en blijken doelstellingen en prestaties vaak onvoldoende SMART geformuleerd, waardoor de effectiviteit moeilijk meetbaar is. Ook is het subsidieproces sterk gebaseerd op langdurige relaties met subsidiepartners, waarbij het belang van de organisatie soms sterker naar voren komt dan het publieke belang. Deze constatering onderstrepen de noodzaak van actualisering en vormen een belangrijke aanleiding voor deze kadernota.

De nota is de eerste vast te stellen kadernota subsidiebeleid. Het betreft de inhoudelijke kaders voor het subsidiebeleid. De uitgangspunten zijn in deze nota herijkt naar de context van een zelfstandige, wendbare gemeentelijke organisatie. Daarbij is expliciet aansluiting gezocht bij het collegeprogramma, de Nota Integraal Beleid Sociaal Domein en andere thematische beleidskaders van de gemeente Albrandswaard.

Deze kadernota heeft een richtinggevend karakter. De hierin opgenomen uitgangspunten vormen het inhoudelijke referentiekader voor de Algemene subsidieverordening (ASV 2026) en voor de nadere subsidieregelingen die door het college worden vastgesteld. Door de beleidsmatige en juridische samenhang expliciet te maken, bevordert de kadernota de transparantie, rechtmatigheid en doelmatigheid van subsidieverlening binnen de gemeente.

Tot slot fungeert deze kadernota als sturingsinstrument. Via periodieke evaluatie, beleidsmonitoring en het leren van praktijkervaringen wordt het subsidiebeleid cyclisch ontwikkeld. Zo zorgt de gemeente ervoor dat haar subsidierol blijvend bijdraagt aan een vitale, inclusieve en veerkrachtige samenleving.

De kadernota volgt de landelijke visie op subsidiebeleid:

- Werken op basis van vertrouwen.
- Verminderen administratieve last en regeldruk.
- Verhoging kwaliteit dienstverlening aan instellingen en burgers.
- Efficiënt en effectief subsidieproces.
- Verdere standaardisatie en uniformiteit binnen de gemeente.

1.2 De aanpak

Wettelijk kader subsidiebeleid

De Algemene wet bestuursrecht bepaalt grotendeels het wettelijk kader van het subsidiebeleid (titel 4.2 van de Awb). Daarnaast kan de raad in subsidieverordeningen specifieke uitgangspunten meegeven voor het subsidiebeleid. Het gaat dan om de juridische kaders. In de subsidieregelingen vindt men de specifieke uitvoeringsregels voor de verschillende thema's.

Algemene subsidieverordening

De huidige 1e gewijzigde algemene subsidieverordening Albrandswaard dateert uit 2010 en is dus sterk verouderd. Vanuit deze kadernota wordt, een nieuwe Algemene subsidieverordening (ASV) opgesteld en vastgesteld. In de ASV worden regels en voorwaarden opgenomen die nodig zijn om subsidies juridisch verantwoord te verstrekken. De ASV stellen we op volgens het meest recente VNG-model Algemene subsidieverordening 2013 (update juni 2019). De gemeenteraad stelt de ASV vast. Het college kan nadere regels (subsieregelingen) vaststellen voor de situaties zoals door de raad opgenomen in de ASV.

Nieuwe nadere regels (Algemene subsieregeling)

We actualiseren in 2026 de 1e gewijzigde uitvoeringsregels (criteria voor subsidieverstrekking). Het college van burgemeester en wethouders stelt de (nieuwe) Algemene subsieregeling vast. Voor de actualisatie van de subsieregeling analyseren we de actuele beleidskaders of hierin duidelijk staat beschreven waarvoor we de subsidie gaan verlenen. Idealiter verlenen we alleen subsidies op basis van gewenste beleidsdoelen en maatschappelijke effecten. Indien nodig verfijnen we vervolgens in een dialoog met onze maatschappelijke partners.

Voor het opstellen van de nieuwe subsieregeling stellen we nieuwe subsierecriteria op, zodat we voornamelijk nog subsidiëren op basis van maatschappelijke doelen en effecten. We kijken naar de maatschappelijk toegevoegde waarde van de activiteiten, mate van samenwerking, innovatie, duurzaamheid en andere kwalitatieve criteria. Uiteraard beoordelen we ook op rechtmatigheid, rendement en doelmatigheid.

Effectiviteit subsidies

Verschillende rekenkamers in Nederland hebben onderzoek gedaan naar de effectiviteit van subsidies. De hoofdconclusie uit het overgrote deel van de onderzochte rapporten is dat de effectiviteit van subsidies niet bekend is en ook niet kan worden vastgesteld. Hierdoor worden besluiten over voortzetting of stopzetting van een subsidie genomen zonder dat bekend is of deze wel effectief is. Het is verplicht (artikel 4:24 Awb) eens per 5 jaar de subsidies op effectiviteit te evalueren.

De gemeenteraad zal – mede op grond van evaluatieonderzoeken – actuele, duidelijke en richtinggevende beleidskaders met concrete en meetbare doelen vaststellen. Dit SMART beleid maakt een effectieve inzet van het instrument mogelijk.

Om gemeente breed een betere afstemming te hebben van (onderdelen van) het subsidiebeleid is een standaard subsidieproces beschreven. Het standaard subsidieproces is leidend. Met de afdelingen Financiën en Juridische Zaken is een duidelijke adviesrol bij zowel de subsidieverlening als -verantwoording afgesproken en vastgelegd.

1.3 Actualisatie en nieuwe werkwijze

In 2025 gaan we aan de slag met de koppeling van beleidsinhoud en prestaties aan de inzet van subsidies. De start ligt bij het formuleren van concrete doelen en inzicht geven hoe het subsidie instrument het beste kan worden ingezet. Voor bestaande beleids(kader)nota's analyseren we hoe het instrument subsidie dient bij te dragen aan de gemeentelijke maatschappelijke doelstellingen. Subsidiebeschikkingen bevatten een duidelijke relatie tussen de gemeentelijke doelstelling/doelen en de gevraagde prestaties.

Het subsidieproces is een helder proces ondersteund door informatiesystemen waarvoor werkprocessen en werkaafspraken zijn beschreven. We gebruiken voor het beoordelen van aanvragen en vaststellingsverzoeken de checklist die is ingebouwd in het zaaksysteem.

2 Inhoudelijke verankering

2.1 Algemeen

Met subsidie als instrument geven we sturing aan het bereiken van gemeentelijk beleid en gemeentelijke doelen. Vooraf is de afweging gemaakt of de inzet van het instrument subsidie de juiste is en of het past bij de te realiseren beleidsdoelen en maatschappelijke effecten.

2.2 Nota integraal beleid sociaal domein

In de nota Integraal beleid Sociaal Domein formuleerden we een visie en een groot aantal maatschappelijke effecten. Deze nota is leidend bij het formuleren van subsieregelingen die op het sociale domein betrekking hebben. De gemeente wil in samenwerking met de maatschappelijke partners op de geformuleerde maatschappelijke effecten sturen. Sturing op maatschappelijk effect of resultaat wordt ook

wel 'outcome-gerichte' sturing genoemd. De nota is onder andere uitgewerkt rondom de volgende effecten:

1. Alle inwoners ontwikkelen zich optimaal
2. Alle inwoners hebben gelijke kansen om mee te doen
3. Alle inwoners kunnen voor zichzelf zorgen en kijken naar elkaar om
4. Alle inwoners zijn (langer) vitaal, gelukkig en gezond
5. Alle inwoners zijn in staat om (langer) (veilig) thuis te (blijven) wonen

2.3 Beleidsnota's

Beleidsmatige nota's geven sturing aan de doelen en activiteiten waarvoor subsidies worden verleend. Bij nieuw beleid zorgen we ervoor dat we concrete doelen formuleren en inzicht geven hoe het subsidie-instrument het beste kan worden ingezet. Nieuwe beleidsnota's bevatten altijd een duidelijke subsidie-paragraaf. Subsidiebeschikkingen bevatten een duidelijke relatie tussen de gemeentelijke doelstelling/doelen en de gevraagde prestaties.

2.4 Uitvoeringsprogramma's

In uitvoeringsprogramma's werken we samen met onze partners ons beleid verder uit. We verwachten van de te subsidiëren organisaties en inwoners de noodzakelijke initiatieven en activiteiten om aan het behoud of de verbetering van de leefbaarheid mee te bouwen. Door het verlenen van subsidie wil de gemeente stimuleren dat inwoners in actie komen, om deel te nemen of zelf iets te organiseren voor anderen.

2.5 Subsidiebeschikking

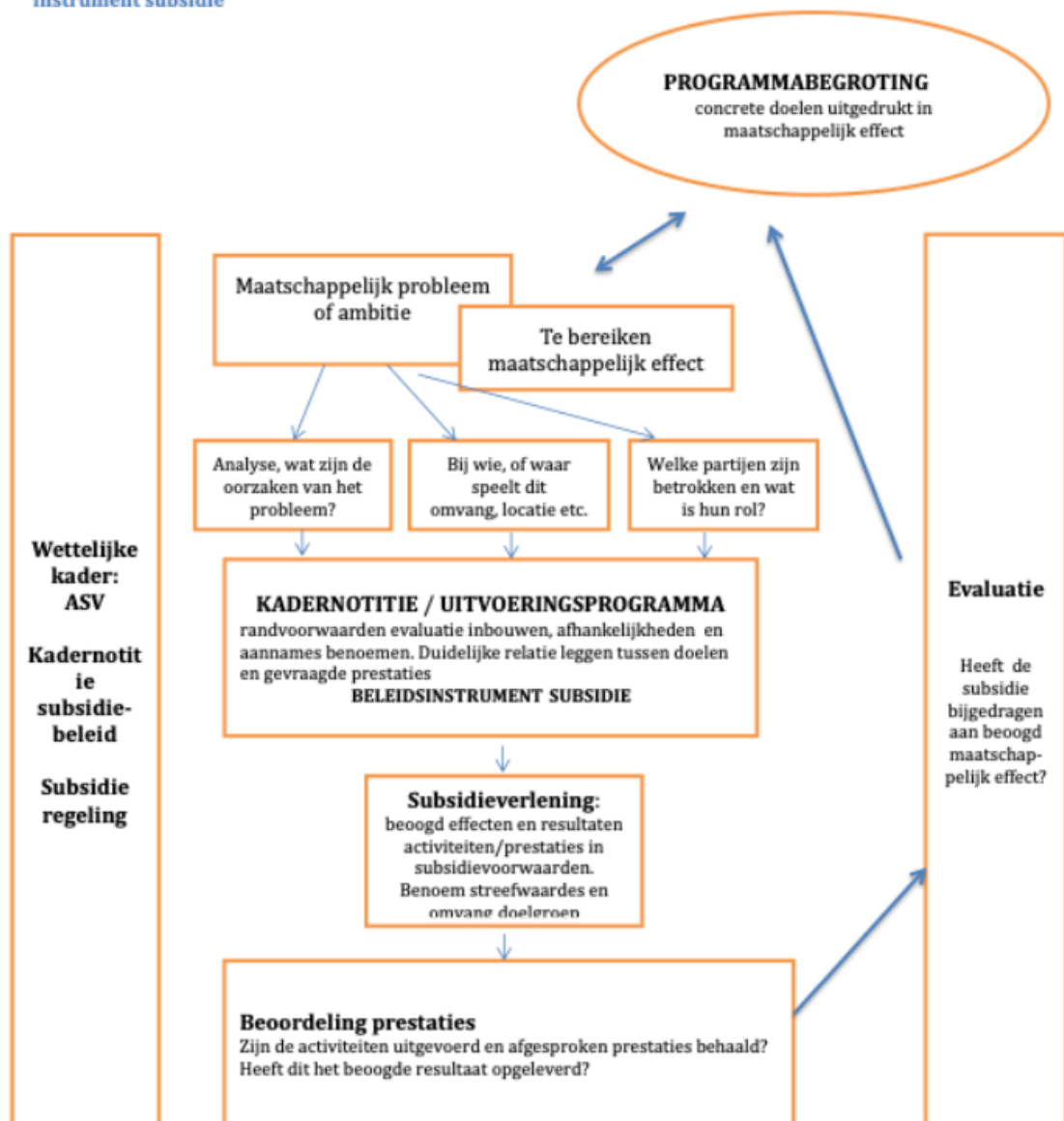
In de subsidie verleningsbeschikking verwijzen we naar het betreffende beleidskader en we nemen de activiteiten (output) en de wijze waarop dit gaat bijdragen aan het te behalen maatschappelijke effect (outcome) op. In het aanvraagformulier vragen we organisaties dit ook zelf aan te geven. In de vaststellingsbeschikking wordt het oordeel vastgelegd van hetgeen in de verleningsbeschikking is afgesproken.

2.6 Subsidieregeling

De huidige '1e Gewijzigde uitvoeringsregels Albrandswaard voor verstrekking van subsidie' op grond van de 1e gewijzigde Algemene subsidieverordening Albrandswaard 2010' wordt vervangen door de nieuwe subsidieregeling gemeente Albrandswaard 2026.

De subsidieregeling bevat per beleidsterrein de doelstellingen en activiteiten die voor subsidie in aanmerking komen. Daarnaast zijn eventuele nadere weigeringsgronden, doelgroepen, de procedure, kosten die voor subsidie in aanmerking komen en het subsidieplafond (indien van toepassing) opgesteld.

Totaalbeeld realiseren maatschappelijk effect met behulp van
instrument subsidie



3 Uitgangspunten van het subsidiebeleid

3.1 Waarom subsidiëren we

Met subsidies realiseren we inhoudelijk beleid van de gemeente Albrandswaard. Het gaat om collectieve activiteiten waaraan behoefte bestaat bij de inwoners, die de gemeente niet zelf wil of kan uitvoeren. Subsidieverlening is te zien als een instrument om maatschappelijke doelstellingen te realiseren. De subsidievoorwaarden en verantwoordingseisen moeten zo min mogelijk in de weg staan om deze doelen te bereiken of onnodige administratieve last creëren.

3.2 Participatie

De komende jaren wil de gemeente samen met partners en inwoners verder bouwen aan een krachtige, inclusieve samenleving. De gemeente wil dat iedereen zich kan ontwikkelen en kan deelnemen aan de maatschappij. Het is een samenleving waarin inwoners zich verbonden voelen en hun weg weten te vinden. Iedereen hoort erbij, doet ertoe, iedereen doet mee. Iedereen kan ook zelf binnen zijn of haar mogelijkheden aan de samenleving bijdragen, hetgeen de zingeving en het welbevinden vergroot. Mensen zijn betrokken bij elkaar, respecteren elkaar, helpen elkaar. Inwoners krijgen ondersteuning van de gemeente en/of partners op het moment dat zij dat nodig hebben. Deze ondersteuning is goed vindbaar en toegespitst op de behoefte(n) van de inwoner(s). Als samenleving nemen we gezamenlijk de verantwoordelijkheid.

3.3 Preventie

Preventie is een wezenlijk onderdeel van het gemeentelijke beleid in Albrandswaard. De gemeente investeert in het voorkomen van problemen op het gebied van gezondheid, welzijn, schulden, opvoeding en participatie. Preventieve inzet draagt bij aan het versterken van de veerkracht van inwoners en het beperken van zwaardere vormen van ondersteuning. Subsidiëring van preventieve initiatieven sluit aan op deze visie.

3.4 Doelmatigheid

Om een doelmatige uitvoering van het subsidieproces te bereiken wordt uitgegaan van:

Eenvoud, snelheid, tegengaan bureaucratie

We volgen het Rijk in het tegengaan van nodeloze bureaucratie en procedures. Bij lage subsidiebedragen, tot max. € 15.000,-, stellen we in principe de subsidie direct vast.

Vanaf € 75.000,- en hoger wordt een accountantsverklaring gevraagd. Deze regimes worden verder uitgewerkt in de Algemene subsidieverordening.

We onderscheiden in juridische zin twee subsidies: jaarlijkse- en incidentele subsidies.

Jaarlijkse subsidie

Een jaarlijkse subsidie heeft betrekking op de voortdurende activiteiten van een instelling, organisatie of vereniging en kan voor meerdere jaren worden verstrekt.

Incidentele subsidie

Incidentele subsidies zijn subsidies die worden gegeven voor een eenmalige activiteit, of voor een activiteit die maximaal 4 jaar duurt. Bijvoorbeeld voor een project, een investering of een eenmalige festiviteit/stimulering.

Subsidieproces

Een procesbeschrijving is opgesteld voor zowel de subsidieverlening als voor de –vaststelling. Deze is leidend binnen de gehele gemeente. Het zaakstelsel ondersteunt het subsidieproces. Standaard handelingen worden zoveel als mogelijk geautomatiseerd.

Transparantie

Alle betrokkenen, zowel subsidieaanvragers, -ontvangers, behandelaars als verantwoordelijken, hebben goed inzicht voor welk doel kan worden aangevraagd, de wijze van aanvragen, criteria, de procedure, besluitvorming, verlening, afrekening en toetsing.

Efficiënt en effectief

Het subsidiebeleid is erop gericht om de beperkte collectieve middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten. Dit houdt in dat subsidieaanvragen worden getoetst om de kostprijs zo laag mogelijk te houden bij een aanvaardbaar kwaliteitsniveau.

Wet Normering Topinkomens (WNT)

De gemeente verwacht van subsidieaanvragers dat zij op doelmatige wijze met middelen omgaan. Salariskosten moeten in redelijke verhouding staan tot het maatschappelijk doel van de subsidie. De Wet normering topinkomens (WNT) geldt daarbij als belangrijk toetsingskader. Deze wet stelt sinds 2013 grenzen aan inkomens en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen in gesubsidieerde instellingen binnen sectoren zoals zorg, cultuur, onderwijs en woningbouw. Een overschrijding van de WNT-norm vormt geen automatische uitsluitingsgrond voor subsidieverlening, maar kan wel aanleiding geven tot een nadere beoordeling van de doelmatigheid van de kostenstructuur.

Stapelings- en proportionaliteit

Bij beoordelingen van aanvragen wordt gelet op stapeling van subsidies en andere financiële voordelen die via de gemeente worden geboden.

3.5 Doeltreffendheid

Er wordt jaarlijks beoordeeld op basis van de verantwoording en/of het gevoerde jaargesprek of de subsidie het beoogde effect heeft opgeleverd.

Eens per vijf jaar wordt het subsidiebeleid geëvalueerd.

3.6 Rechtmatigheid

Het verstrekken van subsidie dient rechtmatig plaats te vinden. Om rechtmatigheid vast te stellen wordt getoetst of bij verlening en vaststelling van subsidie is gehandeld in overeenstemming met de bestaande wettelijke kaders zoals de Algemene wet bestuursrecht, Algemene Subsidieverordening en de gemeentelijke regelingen.

4 Verantwoordelijk- en bevoegdheden

4.1 De "Wie" vraag, subsidiebeleid in bestuurlijk perspectief

Rechtmatigheid vraagt om bestuurlijke en juridische vormgeving van het subsidiebeleid en het subsidieproces. Door verduidelijking van de rollen van de raad en het college ontstaat een verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling voor het vaststellen van (beleids)kaders, subsidieverlening en -vaststelling en verantwoording van subsidies.

De vaststelling van formele verantwoordelijkheden en bevoegdheden op bestuurlijk niveau, zijn bevoegdheden van raad en college.

De raad:

- Kadernota subsidies
De kadernota subsidiebeleid 2026-2031 Albrandswaard wordt door de raad vastgesteld. Het subsidiebeleid wordt op hoofdlijnen beschreven en is daarmee tevens één toetsingskader voor de uitvoering.
- Algemene subsidieverordening Albrandswaard (Asv)
De Asv is de juridische vertaalslag van de kadernota subsidiebeleid en sluit aan op de Algemene wet bestuursrecht. De Asv wordt vastgesteld door de raad en is ook een toetsingskader.
- Subsidieplafonds
Met het vaststellen van de jaarlijkse begroting door de raad worden tevens de subsidieplafonds vastgesteld. De subsidieplafonds maken budgetteren mogelijk. Elk plafond is gekoppeld aan een inhoudelijke opgave, waarvoor de raad een budget ter beschikking stelt. Met het vaststellen van plafonds bepaalt de raad de hoofdlijnen van het subsidiebeleid voor wat betreft de hoogte van subsidies, gekoppeld aan inhoud op hoofdlijnen.

Het college:

- Subsidieregeling gemeente Albrandswaard 2026

Op basis van de ASV die vanaf 2026 gaat gelden stelt het college nadere regels op. Bij het vaststellen van de subsidieregeling gemeente Albrandswaard 2026 zal de huidige uitvoeringsregeling '1e Gewijzigde uitvoeringsregels Albrandswaard voor verstrekking van subsidie' op grond van de 1e gewijzigde Algemene subsidieverordening Albrandswaard 2010' worden ingetrokken.

- Subsidieverlening
De Algemene wet bestuursrecht wijst het college aan als bestuursorgaan. Het college mag deze bevoegdheid mandateren. De mandaten moeten via een apart mandaatbesluit worden geregeld en gepubliceerd.
- Beleidsnota's/kadernota's
Op een veelheid van terreinen zijn of worden (inhoudelijke) beleidskaders/beleidsnota's ontwikkeld. Hierin worden kaders voor subsidiëring opgenomen, die moeten passen binnen de Kadernota en de Asv.
- Subsidieregister
Bij de jaarrekening verstrekt het college een overzicht ter informatie aan de raad van alle verleende subsidies over het afgelopen jaar. Dit openbaar subsidieregister publiceren we op de gemeentelijke website.

4.2 De "Wat" vraag

De Algemene wet bestuursrecht: wat is subsidie?

De definitie van subsidie waarop Albrandswaard aansluit staat omschreven in artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb):

"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"

De juridische grondslag van subsidieverlening ligt in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), aangevuld met de gemeentelijke Algemene subsidieverordening (ASV) en een subsidieregeling. Deze drie instrumenten vormen samen het juridische kader voor een rechtmatige subsidieverlening. Daarnaast wordt de financiële rechtmatigheid geborgd door de programmabegroting waarin voor subsidies jaarlijks (deel)budgetten en subsidieplafonds worden vastgesteld. Het college toetst aanvragen binnen dit kader, met inachtneming van de geldende beleidsdoelen en begrotingsruimte.

Overige regelgeving

In bepaalde gevallen is aanvullende regelgeving van toepassing op subsidieverlening. Bij subsidies van aanzienlijke omvang of met verhoogd integriteitsrisico kan een toets plaatsvinden op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB). Wanneer subsidieverlening (mede) gericht is op economische activiteiten — zoals het ondersteunen van onderne-

mingen of marktaanbieders — dient de gemeente te toetsen aan het Europese staatssteunkader. Hierbij zijn met name de de-minimisverordening (Verordening EU nr. 2023/2831) en de algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV) van belang. Doel hiervan is te voorkomen dat met publiek geld ongeoorloofde marktverstoring optreedt.

Overige geldstromen

Naast subsidies bieden we ook een bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke doelstellingen door ons accommodatiebeleid. De kaders hiervoor zijn vastgelegd in de nota Maatschappelijk vastgoed. We onderkennen de samenhang hiervan met het subsidiebeleid, zoals die door Subsidieontvangers wordt ervaren. Een directe koppeling wordt in deze nota niet aangebracht en zal derhalve situationeel worden benaderd.

4.3 De "Hoe" vraag (voorwaarden subsidieproces)

1. Subsidies
Subsidie is een materieel begrip en wordt omschreven in artikel 4:21, eerste lid, van de Awb. Voldoet een geldverstrekking aan de daar genoemde voorwaarden, dan is het een subsidie, ongeacht de benaming.
2. Risico's en reservevorming
Instellingen die een jaarlijkse subsidie ontvangen en structureel gemeentelijke taken of beleidsdoelen ondersteunen, kunnen te maken krijgen met financiële risico's. Bijvoorbeeld als stijgende loonkosten (zoals cao-afspraken) of inflatie niet gecompenseerd worden. Om deze risico's op te vangen, kan in de subsidieregeling ruimte worden geboden voor beperkte reservevorming door de subsidieontvanger. Deze reservevorming is uitsluitend toegestaan indien de afgesproken prestaties daadwerkelijk zijn geleverd. De maximale toegestane reservevorming bedraagt in beginsel 10% van het subsidiebedrag dat de betreffende instelling in dat jaar van de gemeente ontvangt. De exacte voorwaarden voor reservevorming worden vastgelegd in de subsidieregeling of, indien nodig, in de subsidiebeschikking.
3. Wie mag aanvragen en hoe en wanneer vraag je aan?
Subsidies worden alleen verstrekt indien de activiteiten van de aanvrager in voldoende mate gericht zijn op of ten goede komen aan de gemeente Albrandswaard of haar ingezetenen. De te hanteren termijnen bij aanvragen en verantwoorden zijn uitgewerkt in de Asv en de subsidieregeling. Inhoudelijke beleidsvoorstellen die gevolgen kunnen hebben voor de subsidiebudgetten dienen bij de voorjaarsnota betrokken te worden om ze vervolgens in de begroting op te kunnen nemen. Voor eenmalige subsidies zullen indieningstermijn en de afwegingscriteria in de subsidieregeling nader worden uitgewerkt.
4. Standaardprocedures en formats voor aanvragen en verantwoordingen
Om te kunnen voldoen aan eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid wordt de wijze van aanvragen en verantwoorden verbeterd. Dit wordt bereikt door standaardisering van processen en het werken met formats, proportionaliteit tussen subsidiebedrag en verantwoordingslasten en eigen verantwoordelijkheid van de subsidieontvanger (deregulering) op basis van een verantwoord vertrouwen. Op de website van de gemeente wordt op een eenduidige wijze de relevante informatie ontsloten.
5. Subsidiecriteria voor gesubsidieerden en de gemeente
Om te komen tot een transparant, betrouwbaar en doelmatig subsidieproces hanteert de gemeente subsidiecriteria voor zowel subsidieontvangers als voor het eigen handelen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen wettelijke verplichtingen op grond van de Awb en beleidsmatige verwachtingen die bijdragen aan uitvoerbaarheid, verantwoording en maatschappelijk effect.

Voor subsidieontvangers (extern):

- voldoen aan basale wettelijke verplichtingen zoals een adequate administratie, verzekering van relevante risico's en aansprakelijkheid (vgl. artikelen 4:37 tot en met 4:40 Awb);
- heldere en volledig ingevulde subsidieaanvragen met inzicht in doelstellingen, activiteiten en verwachte maatschappelijke effecten;
- een proportionele en navolgbare verantwoording van de besteding van middelen, passend bij de hoogte van de subsidie.

Voor de gemeente (intern):

- zorgvuldige inrichting en doorloop van het subsidieproces, inclusief toetsing aan wettelijke termijnen en begrotingskaders;
- transparante communicatie over subsidiemogelijkheden, aanvraagprocedures, toetsingscriteria en verantwoordingsvereisten;
- duidelijke motivering van besluiten en actieve ontsluiting van informatie via website, formats en handboek Subsidies.

Deze subsidiecriteria worden nader uitgewerkt in de subsidieregeling.

6. Nadere regels financiële aspecten

De gemeente hanteert duidelijke spelregels rond de financiële afhandeling van subsidies. Reservevorming door subsidieontvangers is toegestaan onder voorwaarden. Dit is alleen mogelijk wanneer de overeengekomen prestaties zijn geleverd en de subsidieontvanger een jaarlijkse subsidie ontvangt op basis van een structurele subsidierelatie. De maximale toegestane reservevorming bedraagt in beginsel 10% van het subsidiebedrag dat de betreffende instelling in dat jaar van de gemeente ontvangt.

De gemeentelijke uitgangspunten voor financiële rechtmatigheid sluiten aan bij de programmabegroting, het kasverplichtingenprincipe en het controleprotocol zoals vastgesteld door de raad. De bevoorschotting van subsidies vindt plaats conform het ritme zoals opgenomen in de subsidieregeling of de subsidiebeschikking.

5 Implementatie, toepassingsduur en evaluatie

Tegelijkertijd met deze kadernota subsidiebeleid is de Algemene subsidieverordening (Asv) aangepast. De huidige '1e Gewijzigde uitvoeringsregels Albrandswaard voor verstrekking van subsidie' op grond van de 1e gewijzigde Algemene subsidieverordening Albrandswaard 2010' worden na vaststelling en inwerkingtreding van de ASV geactualiseerd.

Deze stukken gelden als juridisch kader voor subsidieverlening door het college. We stellen de volgende eisen aan de Asv:

- de Asv is een transparant, juridisch kader, zonder dat dit knellend werkt voor de uitvoering van het subsidiebeleid;
- de Asv is langere tijd bruikbaar, zonder de noodzaak van voortdurende wijzigingen.

De visie op gemeentelijke dienstverlening is richtinggevend voor de uitvoering van het subsidieproces. De gemeente Albrandswaard werkt vanuit een inwonergerichte benadering die inzet op modernisering, betrokkenheid en betrouwbaarheid. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

Modern en digitaal

- Het digitale kanaal is het voorkeurskanaal voor aanvragen en verantwoording
- Co-creatie met maatschappelijke partners wordt actief gefaciliteerd
- Dienstverlening is plaats- en tijdonafhankelijk ingericht

Betrouwbaar en transparant

- De gemeente gaat zorgvuldig om met gegevens en informatie
- Communicatie is helder, tijdig en begrijpelijk
- Subsidieregeling is toegankelijk en voorspelbaar

Datagedreven en lerend

- Besluiten worden waar mogelijk onderbouwd met data en maatschappelijke inzichten
- Monitoring, koppeling van informatiebronnen en leerprocessen vormen de basis voor beleidsverbetering

De kaders in deze nota gelden voor de periode 2026 tot en met 2031, tenzij tussentijdse herijking nodig blijkt op basis van beleidswijzigingen, evaluatie of maatschappelijke ontwikkelingen.

Evaluatie

Deze kadernota heeft een looptijd van vijf jaar en wordt in 2030 geëvalueerd. Indien nodig wordt zij tussentijds bijgesteld op basis van beleidseffecten, juridische ontwikkelingen of wijzigingen in het collegeprogramma. De evaluatie richt zich onder andere op de volgende vragen:

1. Worden beleidsnota's en uitvoeringsprogramma's sinds 2026 structureel voorzien van een subsidieparagraaf of randvoorwaarden voor evaluatie?
2. Is er een aantoonbare relatie tussen de maatschappelijke doelen in het collegeprogramma, de programmabegroting, de beleidsdoelstellingen en de subsidiecriteria in de praktijk?
3. Is het subsidieproces verbeterd en worden aanvragen, verantwoordingen en vaststellingen uitgevoerd volgens het vastgestelde proces en volledig digitaal gedocumenteerd?
4. Wat zeggen subsidieontvangers en afgewezen aanvragers in een enquête over de kwaliteit van het subsidieproces, de dienstverlening en de toegankelijkheid van informatie?

De uitkomsten van deze evaluatie worden benut voor beleidsherijking, verbetering van de subsidieregeling en versterking van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.

Aldus besloten in de vergadering van de gemeenteraad Albrandswaard van 15 december 2025.

*De griffier,
drs. Leendert Groenenboom*

*De voorzitter,
drs. Cees Pille*

Bijlage 1. Verschil tussen subsidie en inkoop

De keuze tussen subsidie en inkoop (opdracht) is niet altijd even duidelijk te maken en het is belangrijk om vooraf de aard van de rechtsverhouding vast te stellen. Uitgangspunt voor de keuze van subsidie is vaak de publieke taak van de gemeente. Richtinggevend bij de keuze tussen subsidie en inkoop is de handreiking 'Overheidssopdracht en subsidie' van de VNG en onderstaande visie van de afdeling Juridische Zaken. Bij twijfel dient er altijd vooraf advies ingewonnen te worden bij de afdeling Juridische Zaken.

Binnen de organisatie wordt regelmatig bij het financieren van projecten en of activiteiten de vraag gesteld of men kan subsidiëren of moet inkopen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag wanneer sprake is van subsidieverlening en wanneer sprake is van inkopen. Gaat het over inkopen, dan wordt gesproken van een overheidsopdracht. Het onderscheid tussen subsidies en inkopen is juridisch relevant voor het van toepassing zijnde rechtskader. Subsidies vallen onder het bestuursrecht en inkopen onder het civiele recht. Het onderscheid kan ook inkoop technisch relevant zijn. Afhankelijk van de te bereiken resultaten, kan een subsidie functioneler zijn dan een overheidsopdracht, of juist andersom. Afhankelijk van de manier waarop een subsidie wordt vormgegeven, kan deze dusdanige kenmerken krijgen dat er feitelijk sprake is van een overheidsopdracht. In dat geval heb je dan te maken met de aanbestedingsregels. Gaat het om een zuivere subsidie, dan zijn de Europese staatssteunregels en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.

Hieronder worden de hoofdlijnen van het onderscheid tussen subsidies en overheidsopdrachten nader uiteengezet.

Definitie overheidsopdracht

Overheidsopdracht (artikel 1 lid 2 onder a Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18):

Schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten is gesloten en die betrekking hebben op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten in de zin van de richtlijn.

Definitie subsidie

Artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht definieert subsidie als "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".

Subsidie of opdracht (inkoop)

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?

Ad 1:

Wanneer te subsidiëren activiteiten niet nauwkeurig zijn omschreven en/of de subsidiegever geen of weinig zeggenschap heeft over de invulling van die activiteiten, vormt dit een indicatie dat geen sprake is van een opdracht. Naarmate de subsidieverstrekker meer zeggenschap heeft over de invulling van de prestaties, zal er eerder sprake zijn van een opdracht. Steeds minder zal dan kunnen worden volgehouden dat sprake is van een "eigen activiteit" van de subsidieontvanger.

Zodra (de inrichting van) een subsidie het karakter krijgt van een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel tot bijvoorbeeld het verrichten van diensten en zodra de prestaties van de subsidieontvanger worden afgedwongen (wederzijdse verplichtingen) kan een subsidie alsnog het karakter van een overheidsopdracht krijgen.

Ad 2:

Bij subsidie is dat vaak degene die de activiteit wenst uit te voeren (niet het bestuursorgaan).

Bij opdracht is vaak de opdrachtgever die een activiteit uitgevoerd wenst te krijgen (wel het bestuursorgaan). Bij subsidie wordt de uitwerking van de subsidiedoelstellingen aan de subsidieontvanger overgelaten waarbij door de subsidieverstrekker slechts een algemeen kader ("staatssteunproof") wordt geboden waarbinnen de subsidiabele activiteiten dienen te worden uitgevoerd. Bij een opdracht wordt de inhoud van de opdracht ("aanbestedingsproof") door de opdrachtgever bepaald waarna marktpartijen worden uitgenodigd om een aanbesteding te doen.

Ad 3:

Wanneer het om activiteiten gaat die gericht zijn op anderen (algemeen belang) is er vaak sprake van subsidie. Behartiging van het algemeen belang is namelijk vaak de reden om een activiteit te stimuleren met subsidies.

Als het activiteiten zijn die gericht zijn op de eigen behoeften van het bestuursorgaan zelf, is er vaak sprake van een opdracht.

Bepalend is wijze waarop invulling wordt gegeven aan een bevoegdheid. Hoe nauwgezet subsidiebele activiteiten worden omschreven en hoe meer voorwaarden en verplichtingen in de beschikking tot subsidieverlening worden opgenomen, hoe meer zeggenschap een bestuursorgaan heeft over de invulling en over de prestaties. Hoe meer het stellen van eisen gepaard gaat met een verplichting om gesubsidieerde activiteiten daadwerkelijk uit te voeren, hoe eerder sprake is van een overeenkomst van opdracht.

Ad 4:

- a. hoe is de verhouding tussen de waarde van de prestatie en de betaling? Is er sprake van winst? Werkt de leverancier tegen kostprijs?

Wanneer de subsidieaanvrager de te verrichten activiteiten tegen kostprijs zal verrichten, dan zal er vaak sprake zijn van een subsidie. Is er voor de te subsidiëren activiteiten sprake van een volwaardige markt waarop op winst gerichte ondernemingen opereren, dan zal er eerder sprake zijn van een opdracht. Het betalen van een kostendekkende vergoeding bij een wederzijdse prestatieplicht levert vaak een aanwijzing op dat het gaat om een opdracht. Wanneer een overheid een financiële bijdrage verstrekt die niet de volledige kosten dekt, kan dan een indicatie geven dat het gaat om een subsidie.

- b. is de subsidieontvanger een onderneming (met winstoogmerk)? Verricht de instelling ook activiteiten voor anderen? Is concurrentiestelling mogelijk?

Zo ja, dan is vaak sprake van een (potentiële) markt en een opdracht/overeenkomst het meest geëigende weg.

Het verschil tussen subsidie en inkoop wordt vaak bepaald aan de hand van de waarde van goederen en 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 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.

Ad 5:

In het verleden werd wel als onderscheidend criterium gesteld dat bij subsidies vaak commerciële transacties van de ontvanger van de subsidie met derden zijn aan te wijzen die (mede) door de subsidie worden bekostigd. Soms verricht de ontvanger een prestatie voor een derde, die mede uit de subsidie wordt bekostigd. Soms verricht de ontvanger een prestatie van een derde die hij mede uit de subsidie betaalt. Hierin werd de conclusie verbonden dat de omstandigheid dat bij het project geen derden betrokken zijn, in die zin een aanwijzing kan vormen dat het gaat om een directe opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. In de praktijk zie je tegenwoordig echter ook bij opdrachtrelaties wel dat de opdrachtnemer de door hem ontvangen tegenprestaties gebruikt ter bekostiging van bijvoorbeeld diensten van onderaannemers of in te schakelen derden. Daarnaast wordt in subsidiepraktijk vaker dan vroeger met derden gewerkt bij een uitvoering.

In deze situaties kan beter terug worden gegrepen op de vraag hoeveel vrijheid de opdrachtnemer/subsidieontvanger heeft bij de uitvoering van de activiteiten/prestaties.

Voor meer informatie, onderstaand tabel.

OVEREENKOMST	SUBSIDIE
Tweezijdige handeling (aanbod en aanvaarding, wederkerigheid)	Eenzijdige handeling (subsidiebeschikking; in beginsel geen prestatieplicht)
Uitvoeren van werken, leveren van diensten of goederen door derden aan de overheid, meestal t.b.v. de uitvoering van eigen taken van het bestuursorgaan. Vaak een markt voor de activiteiten. Concurrentiestelling in principe mogelijk. Voor opdrachtnemer gaat het om een commerciële activiteit.	Vaak voor activiteiten die te maken hebben met het "algemeen belang", waarbij subsidieverstrekker (vaak) belang heeft bij (het in stand houden van) activiteiten van de individuele aanvrager t.b.v. derden. Concurrentiestelling op een markt vaak niet goed mogelijk.
Bij aangaan overeenkomst: vaak aanbestedingsplicht volgens bestuurlijk aanbestedingsbeleid of Europese aanbestedingsrichtlijn.	Bij aangaan subsidierelatie: Algemene wet bestuursrecht of subsidieverordening.

Zelfs bij voldoen aan vereisten inzake selectie en gunning in de aanbesteding: geen plicht tot gunnen opdracht/aangaan overeenkomst (onder voorbehoud van precontractuele eisen van redelijkheid en billijkheid en goede trouw)	Bij voldoen aan (objectieve) subsidiecriteria: recht op betaling van subsidie.
Aanbesteding gericht op verrichten activiteiten tegen het gunningscriterium laagste prijs of economisch voordelige inschrijving/ meest scherpe en marktconforme vergoeding	Subsidie gericht op hoe dan ook laten verrichten van activiteiten. Kan een meer of minder dan marktconforme vergoeding voor noodzakelijk zijn (anders wordt activiteit die in algemeen belang is namelijk mogelijk niet uitgevoerd). Vergoeding waarbij bewust meer dan marktconforme vergoeding wordt gegeven kan potentieel risico op staatssteun meebrengen.
Branchevoorwaarden, inkoopvoorwaarden, contractvoorwaarden van toepassing.	Subsidieregeling, -criteria en -voorwaarden van toepassing (verordening bestuursorgaan of wettelijk kader veelal vereist)
Initiatief bij opdrachtgever, die zijn behoefte stelt en formuleert in programma van eisen (PvE) waarna een aanbesteding volgt.	Initiatief bij subsidieaanvrager, die behoefte aan subsidie moet aantonen. Door aanvraag gaat subsidieprocedure lopen.
Burgerlijk recht van toepassing op aanbestedingsprocedure en de overeenkomst. Civiele rechtsgang.	Bestuursrecht van toepassing op subsidie. Bij bezwaar/ beroep tegen subsidiebeschikking: administratieve rechtsgang via beschikkend bestuursorgaan en bestuursrechter
Bij niet nakoming overeenkomst, kan nakoming overeenkomst worden gevorderd. Afdwingbaarheid van de overeenkomst Afspraken gemaakt onder bezwarende titel (d.w.z. tegen betaling of op geld waardeerbaar) Bij de oplevering van het eindproduct/dienst gaat het eigendom vaak over naar de opdrachtgever en wordt sterker gestuurd op de formulering van de inhoud ervan	Bij niet nakomen subsidiecriteria: lagere subsidie of nihil vaststelling en terugvorderingsmogelijkheid wegens onverschuldigde betaling Prestatie tegenover subsidie is niet of beperkt afdwingbaar Hoe meer resultaatverplichtingen zijn vereist of zijn vastgelegd in een aan de subsidiebeschikking gekoppelde uitvoeringsovereenkomst, hoe eerder een subsidie de richting van overeenkomst opgaat
BTW verschuldigd	Geen BTW verschuldigd
In principe vergoeding van de kostprijs opdrachtnemer plus winstmarge mogelijk	Vergoeding deel van de kosten (geen vergoeding winst mogelijk)
Betaling voor aan opdrachtgever geleverde goederen of diensten	Vooraf stimuleringsbijdrage (ter ondersteuning beleid of bevordering algemeen belang), levering (werkzaamheden of diensten) niet persé aan subsidieverstrekker