

UITWERKING SUBSIDIESYSTEMATIEK IN HAARLEM

Inleiding

Deze notitie is een uitwerking van de Kadernota Subsidiesystematiek in Haarlem (2012/113347). Deze uitwerking is in concept ter informatie aan de commissie Bestuur gezonden, met een voortgangsbrief van de portefeuillehouder (2013/463173). Daarin is aangegeven dat de onderstaande cyclus wordt getoetst aan de subsidieverlening voor de basisinfrastructuur in het sociaal domein. De ervaringen hiermee zijn verwerkt in dit stuk. Ook wordt ingegaan op het instrumentarium voor het beoordelen van prestaties zoals door het college is toegezegd bij de bespreking in de raad van de Kadernota 2013.

De uitvoering is uitgewerkt in onderstaande cyclus waarin het subsidietraject is beschreven in een werkbaar geheel aan afspraken en regels voor de gemeentelijke organisatie en voor de organisaties in de stad. De cyclus bestaat uit tien stappen (zie afbeelding). Per stap worden de afspraken en regels van de nieuwe systematiek toegelicht.

Deze cyclus betreft de werkwijze voor subsidieverlening. De regels omtrent inkoop zijn al eerder vastgelegd in de Nota Inkoop- en aanbesteding 2011-2014 (2011/212335). De cyclus beschrijft het proces en daarnaast is of wordt een aantal uitvoeringsaspecten geregeld in de Algemene Subsidieverordening of in richtlijnen en leidraden.



Stap 1. Beleidskader

De in 2012 vastgestelde subsidiesystematiek zorgt er voor dat de doelen en effecten die de gemeente zich stelt op een doelmatige manier worden bereikt. Voorwaarde daarvoor is dat de doelen en effecten zoveel mogelijk 'smart'¹ beschreven zijn, om het afwegingskader uit de Kadernota Subsidiesystematiek in Haarlem te kunnen toepassen. Het afwegingskader beantwoordt de vraag welk instrument de voorkeur heeft om de gemeentelijke doelstelling te bereiken. De instrumenten zijn: zelf doen, inkoop en subsidie. Bij een eerste toepassing van het afwegingskader op de doelen uit de Programmabegroting 2012-2016 bleek dat deze nog onvoldoende smart waren geformuleerd om het voorkeursinstrument goed te kunnen bepalen². In de daarop volgende Programmabegrotingen is de formulering van de doelen verbeterd.

Als uit de afweging blijkt dat het instrument inkoop of het instrument subsidie moet worden toegepast, moet de gemeente op basis van de doelstelling een concrete vraag aan externe partijen formuleren. Voor inkoop en aanbesteding gelden specifieke regels en afspraken. De afdeling Juridische Zaken begeleidt medewerkers bij dit traject. De voorliggende nota beperkt zich verder tot het subsidietraject.

Subsidie verlenen is een vorm van sturen. Een subsidie aan een maatschappelijke organisatie is een instrument om de door de gemeente gewenste effecten, doelen en resultaten te bereiken. Maatschappelijke effecten, beleidsdoelstellingen en resultaten samen vormen de beleidscontext van de vraagformulering aan maatschappelijke organisaties:

- maatschappelijk effect: een globale ambitie die de gemeente in de samenleving wil bereiken in een bepaald, meestal langer tijdsbestek.
- beleidsdoelstelling: een concreet meetbaar doel, waar mogelijk SMART geformuleerd, dat gerealiseerd moet worden in een bepaalde periode en dat bijdraagt aan het realiseren van het gewenste maatschappelijk effect.
- resultaat: de aanwijsbare verandering c.q. gerealiseerd baat bij mensen, als gevolg van de interventies van maatschappelijke organisaties, die bijdraagt aan de beleidsdoelstelling c.q. het maatschappelijk effect.

Het maatschappelijk effect, de beleidsdoelstellingen en de resultaten die in de Programmabegroting zijn vastgesteld zijn inmiddels dus meer smart geformuleerd, maar vanuit de aard van het document zijn het doelen met een hoog abstractieniveau. Uitwerking hiervan kan plaatsvinden in (kaderstellende) beleidsnota's, maar ook in een verdere uitwerking van of aanvulling op de doelen uit de Programmabegroting.

Stap 2. Vraagverkenning

Voor een concrete vraag kan worden uitgezet moet er een verkenning plaatsvinden. In de eerste plaats moet ambtelijk in beeld zijn welke bedrijven en organisaties in de stad en de regio een rol spelen op het beleidsterrein. Ook de financiële stromen maken onderdeel van deze verkenning uit. In het proces rond de subsidieverstrekking basisinfrastructuur is hier vorm aan gegeven door een uitwerking van te bereiken effecten, doelen en indicatoren te bespreken met relevante partners in de stad. De resultaten van deze dialoog zijn verwerkt in de het document dat vervolgens door de gemeenteraad is vastgesteld.

Er kan ook een subsidiedialoog worden georganiseerd. De essentie van een subsidiedialoog is dat de gemeente en aanbieders naast de inhoud elkaars doelstellingen, percepties en belangen bespreekbaar maken. De gemeente brengt de huidige situatie in kaart en formuleert naar welke

1 SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

2 Informatienota 'Afwegingskader Subsidiesystematiek in Haarlem' (2012/207540).

situatie ze wil komen, zonder een oplossing te formuleren. Dit wordt door de gemeente en partijen vertaald in een document met verwachtingen voor de inbreng van de gemeente en de prestaties van de aanbieders. Vervolgens wordt in een gesprek met meerdere partijen naar afspraken toegewerkt, waarbij de inzet van de verschillende organisaties afgestemd is en elkaar kan versterken. Het uiteindelijke formele resultaat is subsidieafspraken met afzonderlijke organisaties. Een subsidiedialoog is zinvol als er meerdere organisaties actief zijn op het beleidsterrein en het beschikbare budget enige omvang heeft (€ 100.000 en meer).

Tussenstap: Afwegingskader inkoop of subsidiëren

Een goede formulering van het te bereiken maatschappelijk effect, beleidsdoelstellingen en resultaten, samen met een goede verkenning van het speelveld maakt het mogelijk het juiste instrument te kiezen om deze zaken te bereiken: inkoop of subsidie.

De grens tussen inkoop en subsidie is niet eenduidig. Als bijlage is een schema opgenomen waarin 14 verschillen tussen de twee worden benoemd. Er zijn geen doorslaggevende verschillen, hoe meer kenmerken zich van één van de vormen zich voordoen, hoe waarschijnlijker het wordt dat die vorm van toepassing is. Als er een grote vermenging is wordt in de praktijk vaak gekozen voor subsidie.

De afweging inkoop of subsidie is voor de eerste keer gemaakt in de nota Afwegingskader Subsidiesystematiek in Haarlem (2012/207540) op basis van de maatschappelijke effecten en beleidsdoelstellingen uit de Programmabegroting 2012. De conclusie was dat de gemeente over het algemeen de juiste keuze heeft gemaakt in de afweging inkoop of subsidie.

In de Kadernota zijn als belangrijkste sturingsmodellen binnen een subsidie de open inschrijving (tender) en de gesloten inschrijving opgenomen. Gesloten inschrijving kan worden gehanteerd als er geen sprake is van een markt. In Haarlem geldt dit met name bij de culturele organisaties. Open inschrijving kan met een volledig open inschrijving via een tendersysteem of een open inschrijving met een selectie van aanbieders. Een tendersysteem ('aanbesteden light') is een verdeelsysteem waarbij aanvragen binnen een bepaalde periode moeten worden ingediend, waarna beoordeling plaatsvindt en indien nodig een rangorde wordt gemaakt, in welk geval volgens die rangorde verlening van subsidies plaatsvindt voor zover de beschikbare middelen dat toelaten. Als er met de vorm van open inschrijving wordt gewerkt moeten er duidelijke, vooraf opgestelde en bekend gemaakte verdelingscriteria zijn, en een duidelijke en controleerbare motivering van de subsidieverlening achteraf. Dit om risico's als procedures van afgewezen partijen goed te ondervangen. Het is een systeem met duidelijke meerwaarde, maar ook arbeidsintensief voor de gemeente.

Stap 3. Vraagformulering (of opdrachtformulering)

Als de gemeente heeft gekozen voor inkoop als instrument op de effecten en doelstellingen te bereiken wordt er gewerkt volgens de regels uit de Nota Inkoop- en aanbesteding 2011-2014 (2011/212335).

Als de gemeente heeft gekozen voor subsidie als instrument doet de gemeente een uitvraag. In de uitvraag wordt opgenomen wat de gemeente wil bereiken (effecten, doelen en resultaten), maar wordt geen invulling gegeven hoe dit moet gebeuren. De gemeente heeft de regiefunctie en geeft op deze manier pro-actief sturing zonder op de stoel van de professional te gaan zitten. De uitvraag doet een beroep op de creativiteit en deskundigheid van organisaties om het beste antwoord op de vraag te geven. Als de vraag breed, dus niet bij een specifieke organisatie, wordt neergelegd kunnen er meerdere antwoorden komen. De gemeente kan daaruit de beste kiezen.

In het proces voor de subsidieverlening basisinfrastructuur voor de periode 1 juli 2014 tot en met 31 december 2015 is ervaring opgedaan met het formuleren van effecten, doelen en indicatoren die dienen als uitvraag aan de organisaties. De effecten, doelen en indicatoren zijn opgesteld in

samenspraak met relevant partners in de stad en vastgesteld door de gemeenteraad. Dit heeft goed gewerkt en dit willen wij in een doorontwikkelde versie ook gebruiken in een nieuwe uitvraag. Hierin wordt onder meer beter ingegaan op verschillen tussen wijken en stadsdelen vanuit de regierol van de gemeente op wat we willen bereiken. Mocht de gemeentelijke vraag onvoldoende houvast bieden, dan kan de eerder genoemde subsidiedialoog worden ingezet.

In het algemeen geldt dat er geen vast format ontwikkeld is voor de vraagformulering. De uitwerking van de gemeentelijke vraag kan per beleidsveld of per onderwerp verschillen. Alleen in uitzonderingsgevallen wordt gevraagd om concrete producten of activiteiten.

De vraagformulering van de gemeente geeft wel randvoorwaarden voor de subsidierelatie die wordt aangegaan.

- de Algemene Subsidieverordening van de gemeente Haarlem (en eventuele daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen) is van toepassing. Hiermee worden veel juridische en technische zaken van de subsidierelatie geregeld, zoals reservevorming en het voldoen aan inkomensnormen.
- de wijze waarop de vraag wordt uitgezet. Dit kan met een open inschrijving met een tendersysteem; een open inschrijving met een selectie van aanbieders; een gesloten inschrijving. Open inschrijving heeft de voorkeur, maar in een aantal gevallen wordt gekozen voor een gesloten inschrijving, bijvoorbeeld bij Frans Hals Museum | De Hallen; Stichting Stadsschouwburg / Philharmonie; Stichting Toneelschuur; Stichting Patronaat; Stichting Bibliotheek Zuid-Kennemerland en SRO.
- de termijn waarvoor een subsidierelatie wordt aangegaan. In principe wordt gekozen voor een eenmalige meerjarige subsidie (maximaal vier jaar). Aan het eind van die periode kan de gemeente de vraag opnieuw open neerleggen zonder afbouwverplichtingen aan de subsidiepartner.
- de financiële condities zoals het maximale budget en eventuele prijscompensatie.
- aanvullende voorwaarden, bijvoorbeeld omtrent Social Return on Investment (SROI) en het voldoen aan de leidende patronen van Samen voor Elkaar. Bij de beoordeling van de voorstellen die een organisatie doet om die vraag te beantwoorden wordt getoetst of het hieraan voldoet.

Een apart aandachtspunt is dat een aantal organisatie in de stad op een breed terrein actief is. Daar kunnen verschillende gemeentelijke vragen aan ten grondslag liggen. Welzijnsorganisaties zijn bijvoorbeeld actief binnen het welzijnsbeleid, maar ook binnen het jeugdbeleid. We willen dit soort organisaties niet confronteren met verschillende trajecten in de vraagstelling en zoveel mogelijk met één beschikking per organisatie werken.

Een subsidieverzoek van een organisatie wordt in principe vooraf gegaan door een vraagformulering door de gemeente. Er zullen echter altijd subsidieverzoeken binnen komen, zonder dat er een subsidievraag is geformuleerd. Deze worden volgens de geldende procedure gewoon in behandeling genomen. Sturing van de gemeente op deze verzoeken is reactief. Dit komt vooral voor bij kleinere aanvragen. Subsidies tot € 10.000,- zijn waarderingssubsidies. Uiteraard wordt beoordeeld of de activiteit bijdraagt aan een gemeentelijk doel.

Kanttekening

In de in deze cyclus beschreven stappen wordt uitgegaan van het open neerleggen van de gemeentelijke vraag op het moment dat een subsidieperiode eindigt. Hiervan is in de basisinfrastructuur in het sociaal domein nu nog geen sprake. De afwegingen hiervoor worden opgenomen in een aparte notitie. Daarin is wel aandacht voor vernieuwing in het aanbod en ruimte voor andere aanbieders dan de huidige subsidierelaties opgenomen, maar nog niet in de vorm van een geheel open uitvraag.

Stap 4. Prestatieplannen

Een subsidieverzoek van een of meerdere organisaties wordt gedaan middels het algemene aanvraagformulier met bijgevoegd prestatieplan en begroting. Dit prestatieplan is het antwoord van de organisatie op de gemeentelijke vraag. Hierin geeft de organisatie aan hoe zij de door de gemeente gewenste resultaten denken te bereiken. Er wordt kwalitatief en kwantitatief een relatie gelegd tussen gemeentelijke beleidsdoelen en de verwachte resultaten van de prestatie (resultaatcriteria). Het prestatieplan beschrijft de inhoud van prestaties, de daarmee gemoeide kosten en eventueel uren en indicatoren aan de hand waarvan de prestaties kunnen worden genormeerd. Om de aansluiting tussen de vraag en het antwoord te waarborgen moeten het prestatieplan minimaal een aantal element bevatten. Hiervoor is een format ontwikkeld. In het format kan de organisatie aangeven:

- welke maatschappelijk effecten en welke beleidsdoelstelling worden gediend.
- wat het bereikte resultaat is en hoe dat wordt gemeten.
- wat de prestaties zijn en welke indicatoren daarbij gehanteerd worden
- wat de werkzaamheden zijn en voor welke doelgroep die worden uitgevoerd.
- hoeveel uren met de uitvoering gemoeid zijn.
- de kosten en (eventueel de baten) van de prestatie.

Het format is geen keurslijf voor het maken van prestatieafspraken. Het is een richtlijn. Per beleidsterrein kunnen de mogelijkheden om afspraken op deze wijze vast te leggen verschillen. Dit is bijvoorbeeld afhankelijk van de directe relatie tussen de prestatie en het te bereiken resultaat. Bij een heel directe relatie is het minder of niet noodzakelijk met indicatoren te werken, is de prestatie echter één van de zaken die bijdragen aan het resultaat dan moet er meer met indicatoren gewerkt worden (voorbeeld: voorlichting aan de jeugd draagt bij aan verantwoord alcoholgebruik, maar ander sluitingstijden van de horeca doen dat ook). Niet in alle gevallen is het mogelijk (op een gedetailleerd niveau) resultaten af te spreken. Ook zal niet in ieder geval een opgave van een aantal uren per prestatie hoeven plaats te vinden, maar kan worden volstaan met kosten per prestatie. Als er met uren en tarieven wordt gewerkt gebeurt dit volgens standaard berekeningswijzen en definities. Haarlem sluit aan bij het Rijkskader op dit gebied, voor de organisatie is een handleiding beschikbaar.

Het prestatieplan kan deels het karakter van een menukaart hebben. Dan kan er door de gemeenten een keuze gemaakt worden uit verschillende prestaties. Aan deze mogelijkheid mag niet de veronderstelling worden verbonden dat het budget ruimer is dan bij de vraagstelling is meegegeven. Het is nadrukkelijk bedoeld als mogelijkheid verschillende activiteiten te kunnen bieden om dezelfde doelstelling te bereiken.

De begroting geeft inzicht in de (verwachte) baten en lasten van de uit te voeren activiteiten, als genoemd in het prestatieplan van de organisatie. Uit de begroting moet blijken waarvoor en hoeveel subsidie de organisatie aanvraagt.

In de Algemene Subsidieverordening is de mogelijkheid opgenomen meerjarenafspraken te maken met organisaties. Er worden eenmalige subsidies voor meerdere jaren verstrekt (de ASV wordt hier nog op aangepast). De maximale termijn is vier jaar. Dit geeft de gewenste flexibiliteit voor de gemeente omdat aan het eind van de periode er geen verplichtingen zijn naar organisaties over afbouw. Aan de andere kant geeft een subsidie voor meerdere jaren de organisaties financiële zekerheid voor hun continuïteit. Uiteraard moeten prestatieafspraken in de periode dat de subsidierelatie loopt aangepast kunnen worden aan veranderende omstandigheden. Er zijn richtlijnen ontwikkeld voor het maken van meerjarige afspraken.

Voor kleine subsidies wordt hetzelfde format voor het maken van afspraken gehanteerd als voor grotere subsidies. Aan het huidige aanvraagformulier wordt het format toegevoegd. De gemeente kan in een aantal gevallen organisaties behulpzaam zijn door standaardprestaties aan te geven. Denk bijvoorbeeld aan subsidies aan speeltuinen of wijkraden.

Kanttekening

Hoewel in de vraagstelling door de gemeente heel terughoudend wordt omgegaan met het vragen van concrete producten en activiteiten, wordt in een prestatieplan op een concreet niveau afspraken gemaakt tussen de gemeente en de organisatie. Er kan daardoor sprake zijn van een (aanbestedingsplichtige) overheidsopdracht. In feite kan er dan niet meer worden gesproken van een subsidie. In de praktijk lijkt de aanbestedingsplicht echter niet snel van toepassing. Het is wel zaak deze grens te bewaken door juridische zaken/inkoop en het subsidiebureau te betrekken bij het opstellen van de afspraken. Ook fiscale consequenties zoals BTW blijven over het algemeen buiten beeld.

Stap 5. Beoordeling

Het college beoordeelt de ingediende prestatieplannen en begrotingen en bepaalt of op basis van die plannen of er een subsidierelatie wordt aangegaan. De prestaties moeten leiden tot een resultaat dat de gemeentelijke beleidsdoelstelling dient en waardoor het gewenste maatschappelijk effect bereikt wordt of dichterbij komt. Of de prestaties leiden tot resultaat moet aan de hand van meetbare indicatoren aangetoond worden.

Het prestatieplan wordt ook beoordeeld op een realistische prijsstelling.

Indien noodzakelijk kan een organisatie in overleg met de gemeente aanpassingen doen aan het plan. De plannen worden uiteraard ook getoetst aan het beschikbare budget.

Bij de behandeling van de Kadernota 2013 heeft het college, naar aanleiding van een motie, de toezegging gedaan nader in te gaan op instrumenten die kunnen worden gebruikt bij het beoordelen van prestaties en resultaten. Een indicator is een graadmeter, die kwantiteit kan meten maar ook kwaliteit van handelen. Er wordt pragmatisch omgegaan met indicatoren, de tijd die kost om aan de benodigde informatie voor de indicator te komen moet in verhouding zijn tot de informatiewaarde. In een aantal gevallen is 'tellen' een goed instrument om prestaties en resultaten te meten. Met name in het sociaal domein is het directe verband tussen de inzet van een organisatie en het maatschappelijke effect moeilijk(er) vast te stellen. Er wordt gewerkt aan indicatoren om beter zicht te krijgen op de kwaliteit en outcome van maatschappelijke ondersteuning. De gemeente doet met een proeftuin om dit verder te ontwikkelen. De in de motie genoemde onafhankelijke klanttevredenheidsmetingen is een van de instrumenten die gebruikt wordt. Andere metingen om behalve of in plaats van tevredenheid ook de baat te meten worden ingezet, bijvoorbeeld de zelfredzaamheidsmatrix. Indicatoren worden in samenspraak met de organisatie die het betreft afgesproken, waarbij zo veel mogelijk wordt gezocht naar het meten van de outcome. De Haarlemse proeftuin en vijf andere proeftuinen in het land moeten een aantal bruikbare indicatoren opleveren én een werkwijze om goed indicatoren vast te stellen. Dit wordt gebruikt in de uitvraag voor de nieuwe subsidieperiode in de basisinfrastructuur vanaf 2016.

Stap 6. Beschikking

De subsidie wordt verleend via een beschikking. In de beschikking wordt opgenomen waarvoor de subsidie wordt verstrekt, waarbij wordt verwezen naar (relevante delen uit) het prestatieplan. In de beschikking en het prestatieplan gezamenlijk liggen de prestatieafspraken vast. Er is een format van het subsidiebureau voor beschikkingen, waarin alle elementen zijn opgenomen (grondslag, bedrag, bevoorschotting, verplichtingen, verantwoording, sancties bij niet naleving et cetera). Het format wordt door het subsidiebureau actueel gehouden.

Stap 7. Uitvoering

De realisatie van het prestatieplan is een zaak van de organisatie. De gemeente handelt hier vanuit vertrouwen en gaat er vanuit dat de activiteiten waarvoor subsidie is verleend worden uitgevoerd conform het ingediende prestatieplan. De organisatie heeft de verplichting, naast de reguliere tussentijdse en eindverantwoording, om de gemeente op de hoogte te houden van ontwikkelingen (financieel en beleidsmatig) die significante consequenties hebben voor de uitvoering. De gemeente zal dan met de organisatie in overleg gaan.

Stap 8. Tussentijdse verantwoording

Er zijn verschillende regimes voor tussentijdse verantwoording (inhoudelijk en financieel) van de uitvoering van het prestatieplan. Onder de € 50.000,-- is er standaard geen tussentijdse verantwoording. Bij subsidies tussen de € 50.000,-- en € 500.000,-- is er één tussentijdse verantwoording, uiterlijk 1 september. Bij subsidies boven de € 500.000,-- zijn er maximaal drie tussenrapportages, afhankelijk van de risicoclassificatie, op te nemen in de subsidiebeschikking. Indien het college het (niet) noodzakelijk acht mag hiervan worden afgeweken.

Bij meerjarige subsidies wordt de subsidie jaarlijks vastgesteld. De organisatie dient voor 1 mei van het jaar daarop een kort inhoudelijk en financiële verantwoording in. De gemeente beoordeelt of de tot dan toe gerealiseerde activiteiten en prestatie indicatoren in lijn lopen met de te realiseren activiteiten en/of prestatie indicatoren aan het eind van het subsidietijdvak. Bij afwijkingen kan de gemeente met de organisatie in overleg treden

Stap 9. Eindverantwoording

Na uitvoering van de activiteiten wordt door de organisatie een aanvraag tot subsidievaststelling ingediend bij de gemeente. De aanvraag tot vaststelling bestaat uit een kort begeleidend schrijven waarin de aangeleverde verantwoordingsstukken en het kenmerk van de gemeente Haarlem worden genoemd. In de bijlage stuurt de organisatie de verantwoordingsstukken mee. De in te dienen verantwoordingsstukken staan benoemd in de verleningsbeschikking en kunnen variëren van een inhoudelijk verslag tot aan een inhoudelijk- en financieel verslag voorzien van een controleverklaring van een accountant.

Kleine subsidies tot aan € 10.000,-- worden direct vastgesteld. De organisatie hoeft hiervoor geen aanvraag tot subsidievaststelling in te dienen bij de gemeente. Het college kan, in overleg met de organisatie, verzoeken het college kort inhoudelijk en/of financieel te informeren na realisatie van de activiteit(en).

Op alle subsidies tot en met € 50.000,-- kan eens in de vier jaar bij wijze van steekproef een periodieke controle worden uitgevoerd op de rechtmatige besteding van de verleende subsidie. De organisatie dient daarom de administratie gedurende vier jaar te bewaren.

Stap 10. Beoordeling en vaststelling

De gemeente beoordeelt op basis van de eindverantwoording die door de organisatie wordt ingediend of de subsidie kan worden vastgesteld. De realisatie van de prestaties en de resultaten daarvan worden beoordeeld aan de hand van de afspraken over de meting daarvan (indicatoren) en de financiële realisatie.

De gemeente heeft de mogelijkheid bij onvoldoende realisatie de subsidie lager vast te stellen.

BIJLAGE Schematisch overzicht met verschillen tussen overeenkomst (na opdracht) en subsidie

Denkrichting in het schematisch overzicht met verschillen tussen overeenkomst (na opdracht) en subsidie is dat als vele aspecten uit de linkerkolom zich in de te onderzoeken situatie voordoen, en weinig uit de rechterkolom, er waarschijnlijk sprake is van een overheidsopdracht. Wanneer er sprake is van een grote vermenging van kenmerken uit de linker- en rechterkolom dan wordt in de praktijk vaak gekozen voor subsidie. Bedenk echter dat geen enkel criterium op zichzelf beschouwd doorslaggevend is.

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

- | | | |
|-----|--|---|
| | stelt en formuleert in programma van eisen (PvE) waarna een aanbesteding volgt. | subsidie moet aantonen; door aanvraag gaat subsidieprocedure lopen. |
| 9. | Burgerrecht van toepassing op aanbestedingsprocedure en de overeenkomst. Burgerrechter is geschilbeslechtende instantie. Civiele rechtsgang. In kort geding kunnen voorlopige voorzieningen worden gevraagd. In een bodemprocedure kan én schadevergoeding én in beperkt aantal gevallen (zie WIRA) vernietiging van de overeenkomst worden gevorderd. | Bestuursrecht van toepassing op subsidie. Bij bezwaar/beroep tegen subsidiebeschikking: administratieve rechtsgang via beschikkend bestuursorgaan en bestuursrechter (Awb). |
| 10. | Bij niet nakoming overeenkomst: nakoming overeenkomst kan worden gevorderd. Afdwingbaarheid van de overeenkomst. Afspraken gemaakt onder bezwarende titel (d.w.z. tegen betaling (tegen geld of op geld waardeerbaar). Bij de oplevering van het eindproduct/dienst gaat het eigendom vaak over naar de opdrachtgever en wordt sterker gestuurd op de formulering van de inhoud ervan. | Bij niet nakomen subsidiecriteria: lagere subsidie of nihilvaststelling en terugvorderingsmogelijkheid wegens onverschuldigde betaling. Prestatie tegenover subsidie niet of beperkt afdwingbaar. Hoe meer resultaatverplichtingen zijn vereist of zijn vastgelegd in een aan de subsidiebeschikking gekoppelde uitvoeringsovereenkomst (zie ook art. 4:36 Awb), hoe eerder een subsidie de richting van overeenkomst opgaat. |
| 11. | Facturen voor wederprestatie op grond van overeenkomst worden veelal betaald na (deel) prestatie. | Bij subsidie is vaak sprake van bevoorschotting op basis van liquiditeitsbehoefte van de subsidievragende instelling (zonder voorschot op subsidie is het vaak moeilijk om te starten met de werkzaamheden waarvoor subsidie is gegeven of om de instelling in stand te houden). Gaat om werkelijke gemaakte en betaalde kosten. |
| 12. | Btw verschuldigd. | Geen btw verschuldigd (behalve bij prijssubsidies). |
| 13. | In principe vergoeding van de kostprijs opdrachtnemer plus winstmarge mogelijk. | Vergoeding deel van de kosten (geen vergoeding winst mogelijk). |
| 14. | Betaling voor aan opdrachtgever geleverde goederen of diensten. | Vooraf stimuleringsbijdrage (ter ondersteuning beleid of bevordering algemeen belang), levering (werkzaamheden of diensten) niet per se aan subsidieverstrekker. |

BIJLAGE Format Prestatieplan, met voorbeelden van concretisering prestatieplan naar afzonderlijke prestatie

Maatschappelijk effect	Beleidsdoelstelling	Resultaat / Resultaten	Resultaat-indicatoren	Prestatie	Prestatie-indicatoren	Toelichting doelgroep en werkzaamheden	Kosten	Baten
Een goede basis voor ontwikkeling en participatie in de samenleving.	Hogere deelname breedtesport	Meer Haarlemmers sporten regelmatig (> 1 x per 2 weken)	Het percentage is in 2017 gestegen tot 65%	Kennismaking met wedstrijd-sport door organiseren schoolsport-toernooien tussen scholen	Toernooien in s 15 sporten, voor 45 Haarlemse scholen, met een deelname van 7.000 kinderen	De algehele organisatie van de toernooien in samenwerking met de Stichting Raad voor de Schoolsport	€ 60.000	€ 10.000
Meedoen aan de samenleving	Zorg en dienstverlening voor mensen met een beperking	Percentueel meer 75+'ers wonen thuis	Het percentage thuiswonende 75+'ers t.o.v. het totaal is in 2017 hoger dan 93%	Preventie en signalering van problematiek in de doelgroep via signalerend huisbezoek	Iedere inwoners van Haarlem wordt in het jaar nadat hij/zij 75 is geworden een aanbod voor een huisbezoek. Bij 50% wordt het bezoek afgelegd. De tevredenheid onder de deelnemers scoort 8 of hoger.	De algehele organisatie en coördinatie, het werven, trainen en bijscholen van vrijwilligers, het afleggen van het huisbezoek, rapporteren over gegeven, in dien nodig doorverwijzen naar ouderenadviseurs.	€ 50.000	