Oplegvel Collegebesluit

Portefeuille P.Heiliegers
Auteur Mevr. A. Visser
Telefoon 5113555 E-mail: avisser@haarlem.nl
STZ/MGT Reg.nr. 2011/124892
Bijlagen A
B & W-vergadering van 31 mei 2011

Onderwerp
Startnotitie verzakelijking subsidiesystematiek

DOEL: Besluiten
Het college is bevoegd om te besluiten over de startnotitie subsidiesystematiek. De gemeenteraad stelt vanuit haar kaderstellende rol het beleidskader subsidies vast. Het college is op grond van de budgethoudersregeling bevoegd te besluiten over de aanwending van het onderzoeksbudget subsidies en verbonden partijen.

B&W

1. Het college start met het onderzoek naar de verzakelijking van de subsidiesystematiek en presenteert de nieuwe systematiek “het beleidskadersubsidies” voor 31 december 2011;
2. Het college besluit € 80.000 van het onderzoeksbudget subsidies en verbonden partijen aan te wenden voor de kosten die samenhangen met het beleidskader subsidies.
3. Het college legt deze startnotitie ter bespreking voor aan de commissie Bestuur.

Collegebesluit

Onderwerp: Startnotitie verzakelijking subsidiesystematiek
Reg. Nummer: Stz/Mgt 2011/124892

1. Inleiding
Een van de speerpunten uit het Coalitieprogramma "met het oog op morgen" is de verzakelijking van de gemeentelijke subsidiesystematiek. In de kadernota 2010 is de ambitie van de coalitiepartners raadsbreed vertaald en is door de gemeenteraad aan het college de volgende opdracht meegegeven:

"Voor de komende jaren vinden wij het belangrijk dat verder wordt gewerkt aan het verzakelijken van de subsidieverstrekking, het professionaliseren van gesubsidieerde instellingen en het bevorderen van samenwerking tussen instellingen. De komende tijd zal het college aan de slag gaan met het ontwikkelen van een nieuwe subsidiesystematiek met daarbinnen de opdracht welke subsidies in aanmerking komen voor stopzetting, een korting of – wanneer de noodzaak daartoe wordt aangetoond – een verhoging van het budget.

De coalitie wil dat de subsidiesystematiek van de gemeente wordt verzakelijkt en dat er systematische en inhoudelijke afwegingen worden gemaakt. Per subsidie moet de vraag worden gesteld of de activiteiten van de gesubsidieerde instelling daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de beoogde maatschappelijke effecten en de beleidsdoelstellingen van Haarlem. Het in stand houden van instellingen is geen doel op zich, net zo min als het verstrekken van subsidie een automatisme is. Subsidies die bijdragen aan de realisatie van de visie en prioriteiten uit dit coalitieakkoord zullen worden ontzien. Alle subsidies zullen de komende jaren onder de loep worden genomen."

Op 9 februari 2011 informeerde het college u per brief over de aanpak en fasering bezuinigingen subsidies en stelselwijziging (2011/31911). In deze brief is toegezegd dat het college nog voor 1 juni de startnotitie verzakelijking subsidiesystematiek zou presenteren. Met deze nota komt het college deze toezegging na.

2. Besluitpunten college

1. Het college start met het onderzoek naar de verzakelijking van de subsidiesystematiek en presenteert de nieuwe systematiek "het beleidskader subsidies" voor 31 december 2011;
2. Het college besluit € 80.000 van het onderzoeksbudget subsidies en verbonden partijen aan te wenden voor de kosten die samenhangen met het beleidskader subsidies.
3. Het college legt deze startnotitie ter bespreking voor aan de commissie Bestuur.

3. Beoogd resultaat

Het college presenteert voor het einde van het jaar een beleidskader subsidies. Het beleidskader subsidies bevat tenminste de volgende onderwerpen:
- De gemeentelijke beleidskaders (randvoorwaardelijk).
- De mogelijke sturingsmodellen, inclusief een (verbeterd) toetsingkader.
- De benodigde professionaliseringsslag bij zowel de Haarlemse ambtelijke en bestuurlijke organisatie als de gesubsidieerde organisaties.

- Een communicatieplan
- Een implementatieplan
- Een wijzigingsvoorstel op de Algemene Subsidie Verordening (indien nodig)
- Waar mogelijk deregulering (minder regels meer service)

4. Argumenten

De nieuwe systematiek is en verbeterslag ten opzichte van de huidige systematiek.
Het nieuwe beleidskader subsidies is een verbeterslag ten opzichte van de huidige subsidiesystematiek. Deze staat te boek als te statisch en te weinig flexibel. Er is bijna sprake van automatisme in subsidies oftewel éénmaal subsidie is altijd subsidie. Dit wordt versterkt door de input georiënteerde subsidiecomponenten zoals de automatische prijscompensatie. Alhoewel het binnen de huidige systematiek wel is toegestaan worden geen meerjarige afspraken gemaakt. Er is geen of weinig sprake van projectsubsidies.

In het nieuwe beleidskader subsidies wordt de nadruk gelegd op het oplossen van de tekortkomingen van de huidige systematiek. Daarbij staan de begrippen gemeentelijke beleidsdoelstellingen, zakelijkheid, wendbaarheid en flexibiliteit voorop. Dat neemt niet weg dat gezocht wordt naar een evenwicht tussen de benodigde continuïteit en flexibiliteit. Een systematiek waarbij sprake is van subsidies voor een "basisinfrastructuur" en flexibele inzet van middelen voor activiteiten en projecten. Niet de organisatie, maar de beste aanbieding wordt gesubsidieerd. Deze wijze van subsidiëren bereikt de gewenste wendbaarheid en geeft een impuls aan de creativiteit en de ondernemerszin van het gesubsidieerde veld. Dit betekent een geweldige omslag binnen het subsidieveld. Zowel voor de gemeentelijke organisatie, het bestuur als voor de gesubsidieerde organisaties.

De nieuwe systematiek legt de nadruk op de gemeentelijke beleidsdoelstellingen
Bij de nieuwe systematiek zijn de gemeentelijke beleidsdoelstellingen van doorslaggevend belang bij het verlenen van subsidie. Subsidieverlening dient een doel. Daarom is het van belang dat de gemeentelijke beleidskaders verbeterd worden. Dit geldt voor de beleidsdoelstellingen, prestaties en effecten.
Parallel aan het traject van de verzakelijking van de subsidiesystematiek loopt het traject verbeteren informatiewaarde programmabegroting. Deze trajecten sluiten op elkaar aan.

Bij de nieuwe systematiek horen de juiste sturingsmodellen
In het beleidskader subsidies worden de verschillende sturingsmodellen bekeken. Variabelen bij de sturingsmodellen worden ingegeven vanuit een aantal criteria. De belangrijkste zijn het bereiken van prestaties, maatschappelijke effecten en de meetbaarheid, de wendbaarheid en flexibiliteit van de systematiek en de hoeveelheid aanbieders van de gesubsidieerde activiteiten.

De volgende vier sturingsmodellen[1] worden onderzocht.:
1. Vergelijkend prestatiemodel (offertemodel, meerdere aanbieders, sturing op activiteiten en prestaties)
2. Exclusief prestatiemodel (één aanbieder, sturing op activiteiten en prestaties)
3. Directief model (sterke sturing op bedrijfsvoering)
4. Stimuleringsmodel (vrijwel geen sturing, sponsoring)

[1] Deze sturingsmodellen worden gebruikt door de Provincie Noord Holland.

Ook wordt aangestipt wanneer sprake is van subsidie (artikel 4.21 Awb) of van een overheidsopdracht (Europese aanbestedingsrichtlijnen en Burgerlijk Wetboek). Bij een overheidsopdracht is sprake van inkoop en is subsidiesystematiek niet van toepassing.

De verzakelijking van de subsidiesystematiek vergt een professionaliseringsslag
Zoals eerder aangegeven betekent de verzakelijking van de subsidiesystematiek een geweldige omslag binnen het subsidieveld. Zowel voor de ambtelijke organisatie, het gemeentebestuur, als voor de gesubsidieerde organisaties. Een dergelijke omslag vergt een professionaliseringslag en implementatietijd aan beide kanten. Aan de kant van de gemeentelijke organisatie een professionaliseringsslag op het gebied van o.m. opdrachtgeverschap, het smart[2] formuleren van doelstellingen en prestaties en effecten en het verantwoorden daarover, het subsidieproces, rolduidelijkheid en rolvastheid van de ambtelijke organisatie en het gemeentebestuur. De gesubsidieerde organisaties zullen moeten investeren in de flexibiliteit van de bedrijfsvoering en in innovatie en ondernemerschap.

Financiële paragraaf
Het onderzoek wordt grotendeels uitgevoerd door eigen personeel en binnen de bestaande middelen, zijnde de onrendabele loonsom en voor € 80.000 uit het innovatiebudget bezuinigingen op subsidies. De € 80.000 is nodig voor o.m. projectondersteuning, een communicatieplan, scholing en de organisatie van bijeenkomsten met gesubsidieerde organisaties.

5. Kanttekeningen

De toekomst begint nu, maar wordt beperkt door het verleden
De verzakelijking van de subsidiesystematiek richt zich op de vraag hoe Haarlem haar subsidiebudget het beste kan inzetten. Dit kan worden opgevat als een zuivere zero-based benadering, waarbij geen sprake is van een verleden. Bij de opdracht hebben we wel te maken met de bestaande situatie en de verplichtingen die daar op korte en langere termijn bij horen. Historisch gegroeide (subsidie) relaties met belangrijke partners in de stad zijn niet van het een op het andere moment te beëindigen of om te bouwen. Onderdeel van het beleidskader subsidies is een implementatieplan.

Flexibiliteit brengt ook onzekerheden met zich mee
Grote wijzigingen in de subsidie systematiek brengen onzekerheden voor organisaties met zich mee, dit kan gevolgen hebben voor de continuïteit in de bedrijfsvoering en zet de relatie met de partners in de stad op scherp.

Verzakelijking subsidiesystematiek vereist excellente kaderstelling en sturing op die kaders
Op dit moment zijn de maatschappelijke effecten, doelen en prestaties die in de huidige kaderstellende beleidsdocumenten zoals de programmabegroting in de meeste gevallen nog onvoldoende smart geformuleerd en vertaald in indicatoren. Dit staat de verzakelijking van de subsidieverlening in de weg. Immers zonder gemeentelijk beleidskader wordt subsidieverlening ad hoc en reactief. Als de doelen smart geformuleerd zijn dient hier ook naar gehandeld te worden en is sturing op

[2] Smart : Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

hoofdlijnen voor zowel ambtelijke organisatie als gemeentebestuur het uitgangspunt.

6. Uitvoering

1. Opstellen startnotitie (juni 2011)
2. Presentatie aan de commissie (september 2011)
3. Presentatie aan de organisaties (september 2011)
4. Beleidskader subsidie vastgesteld door college (december 2011)

7. Bijlagen

A. Opdrachtformulier: Opdracht verzakelijking subsidiesystematiek

Het college van burgemeester en wethouders

de secretaris de burgemeester

Opdrachtformulering

Opdracht Verzakelijking subsidiesystematiek	
Aanleiding	Een van de speerpunten uit het Coalitieprogramma “met het oog op morgen”is de verzakelijking van de gemeentelijke subsidiesystematiek. In de kadernota 2010 is de ambitie van de coalitiepartners raadsbreed vertaald en is door de gemeenteraad aan het college de volgende opdracht meegegeven: *”Voor de komende jaren vinden wij het belangrijk dat verder wordt gewerkt aan het verzakelijken van de subsidieverstrekking, het professionaliseren van gesubsidieerde instellingen en het bevorderen van samenwerking tussen instellingen. De komende tijd zal het college aan de slag gaan met het ontwikkelen van een nieuwe subsidiesystematiek met daarbinnen de opdracht welke subsidies in aanmerking komen voor stopzetting, een korting of – wanneer de noodzaak daartoe wordt aangetoond – een verhoging van het budget.* *De coalitie wil dat de subsidiesystematiek van de gemeente wordt verzakelijkt en dat er systematische en inhoudelijke afwegingen worden gemaakt. Per subsidie moet de vraag worden gesteld of de activiteiten van de gesubsidieerde instelling daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de beoogde maatschappelijke effecten en de beleidsdoelstellingen van Haarlem. Het in stand houden van instellingen is geen doel op zich, net zo min als het verstrekken van subsidie een automatisme is.* *Subsidies die bijdragen aan de realisatie van de visie en prioriteiten uit dit coalitieakkoord zullen worden ontzien. Alle subsidies zullen de komende jaren onder de loep worden genomen.”*

Doel	Doel van de opdracht is het verzakelijking van de relatie met gesubsidieerde organisaties. De verzakelijking van de subsidiesystematiek richt zich op de vraag hoe Haarlem haar subsidiebudget (nu circa 27 miljoen euro) het beste kan inzetten. Opgeleverd wordt een beleidskader subsidies. Daarbij wordt aandacht geschonken aan de volgende deelgebieden: Beleidskaders (programmabegroting en beleidsnota's): - Smart formuleren[1] - Optimalisatie beleidsdoelstellingen - Optimalisatie prestaties - Optimalisatie effecten - Sturingsmodellen en toetsingskader: - Wendbaarheid, flexibilisering van de systematiek. - Meerdere aanbieders vs één aanbieder. - Subsidie vs overheidsopdracht. - Meerjarenafspraken. - Aanvullen toetsingkader (meetlat) subsidies Professionaliseringsslag: - Gemeente Haarlem. *Subsidieproces. * Rolduidelijkheid ambtelijk. * Rolduidelijkheid bestuurlijk. - Gesubsidieerde organisaties. *Bedrijfsvoering *Innovatie *Ondernemerschap - Een implementatieplan - Een communicatieplan - Een wijzigingsvoorstel op de Algemene Subsidie Verordening (indien nodig) - Waar mogelijk deregulering (minder regels meer service)
Resultaat	Fase 1) Beleidskader subsidiesystematiek Fase 2) Implementatie beleidskader

[1] Smart : Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

Werkwijze/aanpak	*Werkgroep* Voor de opdracht wordt een werkgroep opgestart. Deze werkgroep bestaat naast de betrokken beleidsdisciplines uit een medewerker van concerncontrol (kaderstelling), een communicatiemedewerker, een jurist en een medewerker van het subsidiebureau. De werkgroep heeft als taak de monitoring van de voortgang alsmede de communicatie richting DT, college en gemeenteraad. *Uitwerkteams* Onder de werkgroep ressorteren uitwerkteams per onderwerp. Elke uitwerkteam werkt het betreffende onderwerp helemaal uit. Dat wil zeggen het hoofdstuk voor het beleidskader subsidies, de communicatie en participatie en het implementatieplan. Voorstel uitwerkteams: Beleidsafdelingen (Majella Korthouwer Stz) Sturingsmodellen en toetsingskader (Wouter Stigter Cs) Kaderstelling / beleidsdoelstellingen (Astrid de groot Cs) Communicatie (Wilma Groen M&S) Juridisch (Joke Koedooder M&S) *Andere overheidsorganisaties* Voor de uitvoering van de opdracht wordt ook gekeken bij andere overheidsorganisaties. Gedacht wordt aan de Provincie Noord Holland en Haarlemmermeer. De provincie heeft onder de naam “het leertje van de kraan” hun subsidierelaties herijkt. Haarlemmermeer werkt o.m. met een interventiepiramide. *Kanttekening*: Zoals eerder gezegd richt de verzakelijking van de subsidiesystematiek richt zich op de vraag hoe Haarlem haar subsidiebudget (nu circa 27 miljoen euro) het beste kan inzetten. Dit kan worden opgevat alsof er geen sprake is van een verleden. Bij de opdracht hebben we wel te maken met de bestaande situatie en de verplichtingen die daar op korte en langere termijn bij horen.
Planning	1. Opstellen startnotitie (mei 2011) 2. Opstellen communicatieplan (juni-juli 2011) 3. Presentatie aan de commissie (september 2011) 4. Presentatie aan de organisaties (september 2011) 5. Beleidskader subsidies (inclusief implementatieplan) vastgesteld door DT (november 2011) 6. Beleidskader subsidies (inclusief implementatieplan) vastgesteld door B&W (december 2011) 7. Implementatie 2012 - 2014

Projectleider/trekker	Fase 1 : Beleidskader (december 2011) Concernstaf Fase 2 : Implementatie (2012 – 2014) Stadszaken en overige lijnafdelingen met subsidies.
Samenwerking	Intern: Hoofdafdeling Concernstaf / Wouter Stigter Hoofdafdeling Concernstaf / Astrid de Groot Hoofdafdeling Stadszaken / Annemiek Visser Hoofdafdeling Stadszaken / Juul Angenent Hoofdafdeling Stadszaken / Majella Korthouwer Hoofdafdeling Stadszaken / Chantal van Liefland Hoofdafdeling Stadszaken / Patrick Vlegels Hoofdafdeling Stadszaken / Lydia Bouman Hoofdafdeling M&S Communicatie / Wilma Groen Hoofdafdeling M&S Juridische Zaken / Joke Koedooder Hoofdafdeling Sozawe / Rogier Kooijman Hoofdafdeling Dienstverlening / Anja de Bruijn Hoofdafdeling Wijkzaken / Rob Koning Extern: Gesubsidieerde organisaties
Uren	p.m.
Kosten en dekking: *(algemene dekking, begroting project, externe dekking)*	PM personeelskosten: algemene dekking via personeelskostenbegroting. Stelpost € 80.000: innovatiebudget subsidies (onderdeel € 500.000 kadernota 2010).

Versie 23 mei Annemiek Visser