

Oplegvel Collegebesluit

Portefeuille P. Heiliegers
Auteurs: M. Mol en WHC Stigter
Telefoon 3053 / 3062 E-mail: mmol@haarlem.nl wstigter@haarlem.nl
CS/ Reg.nr. 2011 / 497901
Te kopiëren: A
B & W-vergadering van 13 december 2011

Onderwerp

Kadernota subsidiesystematiek in Haarlem

DOEL: Besluiten

Op grond van het coalitieakkoord heeft het college een kaderstellende nota over de verzakelijking van subsidieverstrekking opgesteld. Na bespreking in de commissie Bestuur wordt de nota voor inspraak vrijgegeven.

B&W

1. De kadernota *Subsidiesystematiek in Haarlem* vrij te geven voor de inspraak.
2. Het besluit heeft geen financiële consequenties.
3. De betrokkenen ontvangen na besluitvorming informatie over dit besluit; de media krijgen na commissiebehandeling een persbericht.
4. Het college stuurt dit voorstel ter bespreking naar de commissie Bestuur.

Collegebesluit

Onderwerp: Kadernota subsidiesystematiek in Haarlem

Reg. Nummer: 2011 / 497901

1. Inleiding

De rol van de gemeente verandert door diverse factoren zoals het regeerakkoord en het coalitieakkoord hetgeen noopt tot bezinning over taken en de wijze waarop taken worden uitgevoerd. Voor Haarlem krijgt deze bezinning onder andere vorm met deze kaderstellende nota over subsidieverstrekking. De gemeente wil daarbij de subsidierelaties op zakelijke leest schoeien, waarbij rechten en verplichtingen voor zowel de gemeente als subsidiegever, als voor de organisaties en burgers als subsidieontvangers duidelijk zijn. Het streven is dat burgers en instellingen zo min mogelijk afhankelijk zijn van subsidie en hun ondernemingszin zoveel mogelijk wordt geprikkeld.

2. Besluitpunten college

Het college besluit:

1. De kadernota *Subsidiesystematiek in Haarlem* vrij te geven voor de inspraak.
2. Het besluit heeft geen financiële consequenties.
3. De betrokkenen ontvangen na besluitvorming informatie over dit besluit; de media krijgen na commissiebehandeling een persbericht.
4. Het college stuurt dit voorstel ter bespreking naar de commissie Bestuur.

3. Beoogd resultaat

Het college verwacht dat dit herziene kader leidt tot een verzakelijking bij het verstrekken van subsidies. Dat vertaalt zich naar de afweging door de gemeente of de gevraagde subsidie een doelmatige manier is om te voldoen aan de effecten en doelen van de gemeente. Ook het proces van subsidieverstrekking (aanvraag, verlenen en vaststellen) zal verzakelijken.

4. Argumenten

De gemeente kent doelstellingen op al haar werkterreinen die zijn opgenomen in de programmabegroting. Om deze doelstellingen te realiseren kan de gemeente kiezen uit de instrumenten zelf doen, inkopen of aanbesteden en subsidie. Het *afwegingskader* geeft antwoord op de vraag welk instrument het meest doelmatig kan worden ingezet om de doelstelling te realiseren.

Het maken van deze expliciete afweging en daarmee het bewuster inzetten van het instrument subsidie is, in dit kader, een belangrijk vernieuwend uitgangspunt.

In het *toepassingskader* worden de volgende vier sturingsmodellen voor subsidieverstrekking geïdentificeerd: open inschrijving, gesloten inschrijving, aanwijzing en waardering.

In de nieuwe subsidiesystematiek onderscheiden wij enerzijds subsidies voor een prestatie en anderzijds subsidies aan een organisatie. Bij prestatiesubsidiëring kan de gemeente sturen volgens de methode van waardering of open inschrijving. Bij subsidiëring van een organisatie kan de gemeente sturen volgens de methode van aanwijzing of inschrijving. Met de nieuwe subsidiesystematiek richten wij ons op de speerpunten sturen op prestatie, meerjarig sturen op prestaties en meer concurrentie op prestaties. Het sturingsprincipe van subsidierelaties wordt hiermee verschoven van aanwijzing naar inschrijving. Als een prestatie helpt een gemeentelijke doelstelling te realiseren wordt de subsidie verstrekt op basis van een

gestandaardiseerd prestatiecontract. Voor het realiseren van doelstellingen kunnen zeker meerjarige afspraken nodig zijn. Een basisinfrastructuur aan organisaties biedt continuïteit aan het leveren van min of meer constante prestaties. Er zijn echter ook doelstellingen die met variabele prestaties kunnen worden ingevuld. In die situatie wil de gemeente kunnen kiezen uit de beste aanbidding. Het gebruik maken van concurrentie is dan ook voor de gemeente het meest innovatieve aspect van dit verzakelijkingstraject. Verder worden er, vanuit de verzakelijkingsgedachte, randvoorwaarden aan subsidieverstrekking gesteld op het gebied van reservevorming, prijscompensatie en topinkomens.

De uitgangspunten die in dit kader zijn opgenomen sluiten aan bij de systematiek van het subsidiekader dat door het Ministerie van Financiën is ontwikkeld. Kernwoorden vanuit dat kader zijn: proportionaliteit, sturing op prestaties en hoofdlijnen, uniformering en vereenvoudiging en verantwoord vertrouwen. Haarlem sluit hier zo veel als mogelijk is op aan.

Voor wat de vaststelling van subsidies betreft worden in het **verantwoordingskader** vier arrangementen onderscheiden die verschillen in subsidieomvang en kenmerken. Deze methode van werken is al in de Haarlemse subsidieverordening opgenomen en wordt al steeds meer gemeengoed. Uit oogpunt van lastenverlichting wordt echter, in dit beleidskader, de grens van het eerste arrangement verhoogd tot € 10.000. Subsidies kleiner dan dit bedrag worden direct of ambtshalve vastgesteld. Bij subsidies tussen € 10.000 en € 50.000 staat verantwoording over de prestaties centraal. Pas bij subsidies > € 50.000 worden er, naast eisen over prestaties, eisen aan de financiële verantwoording gesteld waarbij op subsidies > € 500.000 een risicoclassificatie van toepassing is.

Omdat het arrangementensysteem uitgaat van vertrouwen is het van belang dat er voldoende maatregelen worden getroffen om te borgen dat het vertrouwen niet wordt geschonden. De subsidieontvanger heeft de verantwoordelijkheid zelf te melden als prestaties waarvoor subsidie is verleend niet of niet tijdig worden geleverd of als niet voldaan wordt aan de gestelde verplichtingen. Bij het niet voldoen aan de meldingsplicht is er sprake van misbruik of oneigenlijk gebruik. Ter voorkoming en bestrijding hiervan wordt gemeentelijk beleid ontwikkeld.

De in de voorgaande genoemde onderdelen afweging, toepassing en verantwoording, vormen samen één geheel, namelijk het beleidskader voor het instrument subsidies van Haarlem. Maar daarmee is het slechts een papieren kader. Om dit beleidskader op een ordentelijke manier te kunnen gaan hanteren is daarom ook een **uitvoeringskader** nodig.

5. Kanttekeningen

Geen

6. Uitvoering

De feitelijke implementatie van het beleidskader is onderverdeeld in activiteiten uit het afwegingskader, het toetsingskader en het verantwoordingskader. Binnen het verantwoordingskader vindt een verdere uitwerking plaats van zaken die nu al opgepakt zijn, zoals de risicoclassificatie van grote gesubsidieerde instellingen en het werken met standaardformats, zoals prestatiecontracten en standaardverklaringen waarin wordt gegarandeerd dat prestaties geleverd zijn. Het

is de bedoeling om de standaardcorrespondentie vanuit het subsidiebureau naar de gesubsidieerde organisaties (verder) te stroomlijnen met subsidiespecifieke correspondentie vanuit de beleidsafdelingen. Verder wordt zoveel mogelijk gewerkt met één beschikking en verantwoording voor organisaties die geld ontvangen vanuit meerdere subsidiestromen.

Implementatie van dit beleidskader vergt ook rekening houden met diverse organisatorische randvoorwaarden, zoals het verbeteren van het opdrachtgeverschap. Dit traject loopt momenteel al binnen Stadszaken maar moet gemeentebreed worden uitgerold. Hierbinnen moeten ook maatregelen worden getroffen ter voorkoming van een te sterke identificatie van de beleidsmedewerker met de gesubsidieerde organisaties zoals bijvoorbeeld het periodiek rouleren van 'accounts'.

Naar verwachting zullen vanaf 2016 alle subsidierelaties volledig voldoen aan de vernieuwde systematiek. Daarom zal in 2016 de invoering van de vernieuwde systematiek worden geëvalueerd.

De gesubsidieerde organisaties krijgen het concept Subsidiesystematiek in Haarlem toegezonden met een begeleidende brief.

7. Bijlagen

Kadernota Subsidiesystematiek in Haarlem

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester

Subsidiesystematiek in Haarlem

kaderstellende nota

Versie 6 december 2011

Samenvatting

De rol van de gemeente verandert door diverse factoren zoals het regeerakkoord en het coalitieakkoord hetgeen noopt tot bezinning over taken en de wijze waarop taken worden uitgevoerd. Voor Haarlem krijgt deze bezinning onder andere vorm met deze kaderstellende nota over subsidieverstrekking. De gemeente wil daarbij de subsidierelaties op zakelijke leest schoeien, waarbij rechten en verplichtingen voor zowel de gemeente als subsidiegever, als voor de organisaties en burgers als subsidieontvangers duidelijk zijn. Het streven is dat burgers en instellingen zo min mogelijk afhankelijk zijn van subsidie en hun ondernemingszin zoveel mogelijk wordt geprikkeld.

De gemeente kent doelstellingen op al haar werkterreinen die zijn opgenomen in de programmabegroting. Om deze doelstellingen te realiseren kan de gemeente kiezen uit de instrumenten *zelf doen*, *inkopen of aanbesteden* en *subsidie*. Het **afwegingskader** geeft antwoord op de vraag welk instrument het meest doelmatig kan worden ingezet om de doelstelling te realiseren. Het maken van deze expliciete afweging en daarmee het bewuster inzetten van het instrument subsidie is, in dit kader, een belangrijk vernieuwend uitgangspunt.

In het **toepassingskader** worden de volgende vier sturingsmodellen voor subsidieverstrekking geïdentificeerd: open inschrijving, gesloten inschrijving, aanwijzing en waardering. In de nieuwe subsidiesystematiek onderscheiden wij enerzijds subsidies voor een prestatie en anderzijds subsidies aan een organisatie. Bij prestatiesubsidiëring kan de gemeente sturen volgens de methode van waardering of open inschrijving. Bij subsidiëring van een organisatie kan de gemeente sturen volgens de methode van aanwijzing of inschrijving. Met de nieuwe subsidiesystematiek richten wij ons op de speerpunten *sturen op prestatie*, *meerjarig sturen op prestaties* en *meer concurrentie op prestaties*. Het sturingsprincipe van subsidierelaties wordt hiermee verschoven van aanwijzing naar inschrijving. Als een prestatie helpt een gemeentelijke doelstelling te realiseren wordt de subsidie verstrekt op basis van een gestandaardiseerd prestatiecontract. Voor het realiseren van doelstellingen kunnen zeker meerjarige afspraken nodig zijn. Een basisinfrastructuur aan organisaties biedt continuïteit aan het leveren van min of meer constante prestaties. Er zijn echter ook doelstellingen die met variabele prestaties kunnen worden ingevuld. In die situatie wil de gemeente kunnen kiezen uit de beste aanbieding. Het gebruik maken van concurrentie is dan ook voor de gemeente het meest innovatieve aspect van dit verzakelijkingstraject. Verder worden er, vanuit de verzakelijkingsgedachte, randvoorwaarden aan subsidieverstrekking gesteld op het gebied van reservevorming, prijscompensatie en topinkomens.

De uitgangspunten die in dit kader zijn opgenomen sluiten aan bij de systematiek van het subsidiekader dat door het Ministerie van Financiën is ontwikkeld. Kernwoorden vanuit dat kader zijn: proportionaliteit, sturing op prestaties en hoofdlijnen, uniformering en vereenvoudiging en verantwoord vertrouwen. Haarlem sluit hier zo veel als mogelijk is op aan. Voor wat de vaststelling van subsidies betreft worden in het **verantwoordingskader** vier arrangementen onderscheiden die verschillen in subsidieomvang en kenmerken. Deze methode van werken is al in de Haarlemse subsidieverordening opgenomen en wordt al steeds meer gemeengoed. Uit oogpunt van lastenverlichting wordt echter, in dit beleidskader, de grens van het eerste arrangement verhoogd tot € 10.000. Subsidies kleiner dan dit bedrag worden direct of ambtshalve vastgesteld. Bij subsidies tussen € 10.000 en € 50.000 staat verantwoording over de prestaties centraal. Pas bij subsidies > € 50.000 worden er, naast eisen over prestaties, eisen aan de financiële verantwoording gesteld waarbij op subsidies > € 500.000 een risicoclassificatie van toepassing is. Deze grenzen zijn zodanig bepaald dat dit goed werkbaar is in de praktijk.

Omdat het arrangementensysteem uitgaat van vertrouwen is het van belang dat er voldoende maatregelen worden getroffen om te borgen dat het vertrouwen niet wordt geschonden. De subsidieontvanger heeft de verantwoordelijkheid zelf te melden als prestaties waarvoor subsidie is verleend niet of niet tijdig worden geleverd of als niet voldaan wordt aan de gestelde verplichtingen. Bij het niet voldoen aan de meldingsplicht is er sprake van misbruik of oneigenlijk gebruik. Ter voorkoming en bestrijding hiervan wordt gemeentelijk beleid ontwikkeld.

Voorwoord

Met het verstrekken van subsidies geven overheden jaarlijks vele tientallen miljoenen euro's uit. Ook in Haarlem beslaat dat een aanzienlijk deel van het totaal aan gemeentelijke uitgaven. De ontvangers van subsidie variëren van individuele burgers, culturele organisaties, tot het welzijnswerk; voor taken die de gemeente niet zelf kan, wil of mag uitvoeren. De gemeente verstrekt subsidies altijd op zakelijke gronden, die voor iedereen duidelijk en controleerbaar zijn. Dat voorkomt verspilling van geld en een ongelijke behandeling van subsidieaanvragers en -ontvangers.

Haarlem kent sinds jaar en dag een goede subsidiesystematiek, gebaseerd op door de gemeenteraad vastgesteld beleid, en een heldere subsidieverordening. Toch willen we de systematiek nu tegen het licht houden omdat we er niet onderuit kunnen dat de tijden veranderen. De opvattingen over wat door de gemeente via subsidie zou kunnen worden ondersteund of uitgevoerd zijn veranderd, maar ook is de beschikbare hoeveelheid geld anders. Gedwongen door de rijksbezuinigingen, waar gemeenten ook hun bijdrage aan moeten leveren, is reeds een vermindering van het bedrag aan toegekende subsidies van drie miljoen euro doorgevoerd.

Deze nota *Subsidiesystematiek in Haarlem* biedt een herzien kader voor de inzet van het *instrument* subsidieverstrekking. Subsidieverstrekking is immers geen doel op zich, maar een instrument om de door de raad vastgestelde maatschappelijke effecten en doelstellingen te realiseren door het college van burgemeester en wethouders. Aan deze herziening is geen bezuinigingsbedrag gekoppeld. Het toepassen van het herziene kader kan wel leiden tot het meer of minder inzetten van het instrument subsidieverstrekking en dus tot het verstrekken van meer of minder subsidies, zowel qua aantal als qua hoogte van de subsidiebedragen.

Wij verwachten dat dit herziene kader leidt tot een verzakelijking bij het verstrekken van subsidies. Dat vertaalt zich naar de afweging door de gemeente of de gevraagde subsidie een doelmatige manier is om te voldoen aan de effecten en doelen van de gemeente. Ook het proces van subsidieverstrekking (aanvraag, verlenen en vaststellen) zal verzakelijken. Op dit punt is informatie uitgewisseld met provincie Utrecht en provincie Noord-Holland. Het streven is om ook een bijdrage te leveren aan een lagere administratieve druk, zowel voor de aanvrager als voor de gemeente. Dit is al door onze organisatie ingezet door grotendeels aan te sluiten op het VNG project *Subsidie zonder moeite*.

Voor deze kaderstelling hebben tien gesubsidieerde instellingen gefungeerd als klankbordgroep. Aan hen zijn vragen gesteld over hun ervaringen met de huidige systematiek en over mogelijkheden om die te verbeteren. Negen instellingen hebben een schriftelijke reactie gegeven. Wij danken deze organisaties voor de moeite die zij hebben genomen om ons in dit onderzoek van 'input' te voorzien. Wij zijn ervan overtuigd dat zij hun bijdrage zullen herkennen in het voorliggende kader.

Burgemeester en wethouders van Haarlem.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	5
2.	Visie.....	7
2.1	Algemene uitgangspunten.....	7
2.2	Het coalitieakkoord.....	7
2.3	Een kader, vier onderdelen	8
3.	Afwegingskader.....	10
3.1	Zelf doen.....	10
3.1.1	Laten doen door gemeenschappelijke regeling	10
3.1.2	Laten doen door een overheids-nv	10
3.2	Inkopen of aanbesteden.....	10
3.3	Subsidies	11
3.4	Hoe gebeurt de afweging?	12
4.	Toepassingskader.....	14
4.1	Sturingsmodellen	14
4.1.1.	Open inschrijving	14
4.1.2	Gesloten inschrijving.....	14
4.1.3	Aanwijzing	15
4.1.4	Waardering.....	15
4.2	Toepasbaarheid op de Haarlemse subsidies: sturen op prestaties	15
4.3	Randvoorwaarden aan subsidieverstrekking.....	16
4.3.1	Reservevorming	16
4.3.2	Prijscompensatie.....	17
4.3.3	Topinkomens	17
5.	Verantwoordingskader.....	18
5.1	Subsidiearrangementen	18
5.1.1	Arrangement 1: Richtlijnen voor subsidies tot € 10.000.....	19
5.1.2	Arrangement 2: Richtlijnen voor subsidies tussen € 10.000 en € 50.000	19
5.1.3	Arrangement 3: Richtlijnen voor subsidies tussen € 50.000 en € 500.000	20
5.1.4	Arrangement 4: Richtlijnen voor subsidies groter dan € 500.000.....	20
5.2	Uniforme begrippen en verplichtingen	20
5.3	Gemeentelijk beleid om misbruik te voorkomen	21
6.	Uitvoeringskader	22
6.1	Nieuwe en bestaande doelstellingen	22
6.2	Communicatie met de gesubsidieerde organisaties	22
6.3	Feitelijke implementatie van het beleidskader.....	23
6.4	Organisatorische inbedding van het beleidskader.....	24
	Geraadpleegde bronnen.....	25
	Bijlage 1 Uniforme begrippen en verplichtingen	26

1. Inleiding

Deze kaderstellende beleidsnota *Subsidiesystematiek in Haarlem* vloeit voort uit het coalitieakkoord 2010 – 2014 *Het oog op morgen*. Daarin is de volgende passage over subsidies opgenomen:

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. Ook dient binnen de gemeentelijke organisatie het subsidieproces efficiënter te worden georganiseerd. 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.

Naast deze lokale aanleiding voor het verzakelijken van het subsidiebeleid zijn er ook landelijke aanleidingen. Het regeerakkoord *Vrijheid en verantwoordelijkheid* gaat uit van een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid die zich richt op kerntaken. Deze keuze vloeit voort uit een combinatie van principiële en financiële overwegingen. De gevolgen ervan door de korting op het gemeentefonds hebben al geleid tot een forse bezuinigingsoperatie en een verlaging van het bedrag aan toegekende subsidies door Haarlem met € 3 miljoen, zoals afgesproken in het coalitieakkoord. Daarnaast hevelt het regeerakkoord de verantwoordelijkheid voor enkele omvangrijke taken zoals jeugdzorg, sociale werkvoorziening, maatschappelijke ondersteuning en AWBZ over van het Rijk (en provincies) naar gemeenten. Rijk, provincies en gemeenten hebben daarover zogenoemde bestuursafspraken gemaakt. Deze taken voeren gemeenten lang niet allemaal zelf uit. Vaak gebeurt dit door andere organisatie, via opdrachtverlening (inkoop of aanbesteding) of subsidieverstrekking.

Deze aanleidingen zorgen ervoor dat gemeenten zich bezinnen op welke taken zij (blijven) uitvoeren en hoe ze dat doen (zelf of door anderen). De rol die gemeenten in de samenleving innemen wordt daardoor kleiner en anders. Waar zij voorheen zelfstandig en bijna onbepaald konden optreden in de rollen van beleidsbepaler, dienstverlener, ontwikkelaar, financier, supporter, beheerder en handhaver, kiezen zij nu steeds meer bewust voor de specifiekere rol van regisseur. Deze regierol heeft betrekking op situaties waarin het lokale bestuur, op grond van hogere regelgeving of eigen politieke keuzes de verantwoordelijkheid heeft voor de uitvoering van beleid, maar daarbij in sterke mate afhankelijk is van de medewerking van anderen zoals burgers, intermediaire organisaties en andere overheden.

Voor Haarlem krijgt de bezinning op het uitvoeren van taken onder andere vorm met deze kaderstellende nota. De gemeente wil daarbij de subsidierelaties op zakelijke leest schoeien, waarbij rechten en verplichtingen voor zowel de gemeente als subsidiegever, als voor de organisaties en burgers als subsidieontvangers duidelijk zijn. Het streven is dat burgers en instellingen zo min mogelijk afhankelijk zijn van subsidie en hun ondernemingszin zoveel mogelijk geprikkeld wordt.

Op grond van de genoemde aanleidingen (coalitieakkoord, regeerakkoord en bestuursafspraken) is deze kaderstellende nota tot stand gekomen. Kern daarvan is enerzijds de beperktere rol van de gemeente als regisseur, in combinatie met meer samenwerken met uitvoeringspartners. En anderzijds zakelijker omgaan met subsidieverstrekking en de relatie met die uitvoeringspartners. Volgens Van Dale betekent verzakelijking: “aan ideële waarde verliezen” en “vercommercialiseren”. Dat is echter niet wat wij ermee bedoelen. Verzakelijking staat voor de gemeente voor het op goede gronden gebruiken van het instrument subsidieverstrekking en het vervolgens samen bereiken van effecten en

doelstellingen. De gemeente stuurt daarbij op hoofdlijnen en prestaties en de relatie met uitvoeringspartners is gebaseerd op een verantwoord vertrouwen.

Het innemen van een regisserende rol én een verzakelijking vergt ook een verandering van rolopvatting van de politiek en het gemeentebestuur. Regisseren gaat om hoofdlijnen, gebaseerd op gewenste maatschappelijke effecten en bijhorende doelstellingen. De raad moet zich vervolgens zo min mogelijk bezighouden met de uitvoering in de dagelijkse praktijk. Conform het duale stelsel is het de raad die de kaders stelt en de uitvoering (door het college) controleert. Om de gewenste verzakelijking een kans van slagen te geven is het noodzakelijk dat raad en college hun rol goed vervullen en zich tot de hun toebehorende rol beperken.

De indeling van deze nota is als volgt. In het hoofdstuk Visie (hoofdstuk 2) worden de hoofdlijnen voor de kaderstelling benoemd. Het beleidskader zelf bestaat uit vier onderdelen: het afwegingskader (hoofdstuk 3), toepassingskader (hoofdstuk 4) en het verantwoordingskader (hoofdstuk 5). De nota eindigt met een uitvoeringskader (hoofdstuk 6), waarin ook een invoeringsplan is opgenomen.

2. Visie

Dit beleidskader voor het instrument subsidies is kaderstellend voor de inzet van subsidieverstrekking voor het bereiken van door de gemeenteraad vastgestelde maatschappelijke effecten en doelstellingen. De nota vormt het noodzakelijke kader om het instrument subsidie goed te kunnen inzetten. Met dit kader stuurt de gemeenteraad op het gebruik door het college van het instrument subsidieverstrekking. Het kader geeft aan wanneer subsidieverstrekking kan worden ingezet, hoe dat vervolgens kan gebeuren en welke verantwoording daarbij hoort. Het vormt voor het college het kader waarbinnen het handelt bij het hanteren van het instrument subsidie. Voor organisaties, instellingen en personen biedt het houvast voor het aanvragen en verantwoorden van subsidie.

2.1 Algemene uitgangspunten

Uitgangspunt 1: De gemeenteraad stuurt op maatschappelijke effecten en doelstellingen, zoals opgenomen in de programmabegroting en vastgelegd in kaderstellende beleidsnota's zoals deze over subsidieverstrekking.

Uitgangspunt 2: Het college realiseert de doelstellingen door het uitvoeren van een groot aantal activiteiten en met behulp van allerlei instrumenten, waaronder subsidieverstrekking.

Uitgangspunt 3: Subsidie is geen doel op zich, maar één van de instrumenten om doelen te realiseren. Als subsidie wordt verstrekt, dan gebeurt dit opdat degene die subsidie ontvangt activiteiten uitvoert die bijdragen aan het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen.

Uitgangspunt 4: Subsidie wordt alleen verleend als voldaan wordt aan de voorwaarden van het afwegingskader; het leidend principe wordt daarmee 'nee tenzij'.

Uitgangspunt 5: De gemeente verleent geen subsidie als de markt (particuliere bedrijven en organisaties) voldoende in een behoefte voorziet.

Uitgangspunt 6: De subsidiesystematiek wordt zodanig ingericht en toegepast dat dit bijdraagt aan het realiseren van een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid, die zich richt op kerntaken.

Uitgangspunt 7: Waar mogelijk geldt dit kader ook voor rijkssubsidies en voor de van rijkswege gedecentraliseerde of nog te decentraliseren subsidieregelingen. De vrijheidsgraden die de gemeente bij deze categorieën subsidies heeft zijn echter vaak wettelijk ingeperkt, waardoor een eigen gemeentelijke afweging slechts beperkt of helemaal niet mogelijk is.

2.2 Het coalitieakkoord

Bovenstaande algemene uitgangspunten kunnen per raadsperiode met uitgangspunten worden aangevuld op basis van het voor die periode opgestelde coalitieakkoord.

Voor de periode 2010 – 2014 vormen de vier hoofdthema's uit het coalitieakkoord *Het oog op morgen* de leidraad. Uit ieder hoofdthema is voor dit kader één uitgangspunt gedestilleerd.

Solide en daadkrachtig

De coalitie streeft naar een gezonde financiële positie waarin krachtig gereageerd wordt op omvangrijke bezuinigingen. Op het gebied van sociale zaken (specifiek jeugdzorg en AWBZ) staat alle gemeenten, onder een gelijktijdige bezuiniging, een enorme overheveling van taken van het rijk te wachten.

Uitgangspunt A: We moeten meer doen met minder geld, dit geldt ook voor doelen die (mede) via subsidieverstrekking worden gerealiseerd.

Groen en duurzaam

Een klimaatneutrale stad is een belangrijk streven voor Haarlem. In dat kader brengen wij, met het subsidieproject Haarlem haalt de zon in huis, toepassingen op het gebied van duurzame energie (specifiek zonnepanelen) onder de aandacht bij particulieren. De gemeente subsidieert dit om een vliegwieleffect te sorteren; als het effect bereikt is, is de levensduur van de subsidie beëindigd.

Uitgangspunt B: Duurzaamheid moet binnen voorzienbare tijd leiden tot maatschappelijk en economisch rendement, waarbij de gemeente stimuleert via subsidieverstrekking.

Vitaal en ondernemend

Wij streven naar werk voor iedereen, goed onderwijs en aandacht voor cultuur, sport en recreatie. Toerisme, cultuur en economie kunnen elkaar versterken. Veel elementen hieruit worden al uitstekend door de markt uitgevoerd.

Uitgangspunt C: De gemeente verleent geen subsidie als de markt (particuliere bedrijven en organisaties) voldoende in een behoefte voorziet.

Sociaal en betrokken

Wij geloven in de kracht van mensen om zelf hun leven te organiseren. De taak van de overheid is in die zin beperkt maar wij zullen Haarlemmers in problemen niet in de steek laten. De eigen kracht van mensen is het uitgangspunt, de overheid is alleen nodig als die eigen kracht (tijdelijk) tekort schiet.

Uitgangspunt D: Wij investeren in ieders deelname aan de (Haarlemse) samenleving, zonodig via subsidieverstrekking. Subsidieverstrekking gaat hierbij primair uit naar collectieve ondersteunende faciliteiten en alleen als die niet toereikend zijn naar individuele regelingen.

2.3 Een kader, vier onderdelen

De gemeente kent doelstellingen op al haar werkerreinen; deze zijn opgenomen in de programmabegroting. Sommige van deze doelstellingen komen rechtstreeks voort uit wet- en regelgeving; aan andere liggen eigen gemeentelijke keuzes ten grondslag. Wat de oorsprong ook is, om haar doelstellingen te realiseren hanteert de gemeente verschillende instrumenten. Een van die instrumenten is het verstrekken van subsidie aan organisaties, instellingen of personen, waarmee zij activiteiten kunnen uitvoeren die (ook) bijdragen aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen. Om te kunnen bepalen of het instrument subsidie nuttig is om toe te passen voor het realiseren van een doelstelling, is een goed **afwegingskader** nodig. Dit kader geeft antwoord op de vraag of het gebruik van het instrument subsidie een doelmatige manier is om de doelstellingen te realiseren. Er leiden immers meer wegen naar Rome, zodat behoefte bestaat aan een weloverwogen keuze.

Als het afwegingskader leidt tot het daadwerkelijk inzetten van het instrument subsidie, dan is de volgende vraag *hoe* het instrument wordt ingezet. Dat hangt bijvoorbeeld af van de doelstelling, de doelgroep, de activiteiten, de hoogte en de duur van de subsidie. Het samenstel van deze factoren bepaalt op welke manier het instrument effectief kan worden ingezet. Een subsidie met als doel funderingsherstel vergt immers een andere aanpak dan een subsidie met als doel de sportdeelname te bevorderen. Om een goede keuze te maken in de wijze van toepassen van het instrument subsidie, is daarom een **toepassingskader** voor subsidieverstrekking nodig. Het toepassingskader geeft antwoord op de vraag op welke manier het instrument subsidie doelmatig kan worden ingezet voor het betreffende doel en de bijbehorende doelgroep.

Onlosmakelijk verbonden aan het verlenen van subsidie is de verantwoording over de inzet van de verleende subsidie. De gemeente wil immers wel graag weten of het geld goed is besteed (rechtmatig en doelmatig) en de gesubsidieerde activiteiten hebben bijgedragen aan de beoogde doelstelling. De verantwoording kan verschillen al naar gelang de manier waarop het instrument subsidie wordt ingezet. De behoefte aan verantwoording over een kleine, eenmalige subsidie is immers anders dan die over een grote, meerjarige subsidie. Om hierover vooraf duidelijkheid te verschaffen aan de subsidieontvanger en de gemeente is een **verantwoordingskader** noodzakelijk. Dit kader geeft antwoord op de vraag aan welke eisen de verantwoording van een subsidie moet voldoen. Dat geldt

voor de verantwoording van de subsidieontvanger aan het college (de formele subsidieverstrekker) én voor het college aan de gemeenteraad.

De bovenstaande drie onderdelen: afweging, toepassing en verantwoording, vormen samen één geheel, namelijk het beleidskader voor het instrument subsidies van Haarlem. Maar daarmee is het slechts een papieren kader. Om dit beleidskader op een ordentelijke manier te kunnen gaan hanteren is daarom in deze nota ook een **uitvoeringskader** opgenomen.

3. Afwegingskader

Of het instrument subsidie een goed instrument is voor het realiseren van doelstellingen wordt bepaald door het afwegingskader. De gemeente heeft de keuze uit onderstaande mogelijkheden om een doelstelling te realiseren. Voor een goed begrip is per mogelijkheid een korte omschrijving vermeld. Daarna volgt een nadere uitleg van de toepassing van elk van de mogelijkheden.

3.1 Zelf doen

Zelf doen betekent dat ambtenaren van de gemeente het werk uitvoeren. Zelf doen is aan de orde als het gaat om taken die de gemeente op grond van wet- en regelgeving zelf (door ambtenaren) moet uitvoeren. Voorbeelden daarvan zijn het verstrekken van paspoorten, het verlenen van vergunningen en het handhaven van de naleving van wet- en regelgeving. Zelf doen is ook aan de orde als blijkt dat dit economisch het meest doelmatig is, bijvoorbeeld vanwege synergie met andere gemeentelijke taken. Bijzondere vormen van zelf doen zijn laten uitvoeren door een gemeenschappelijke regeling of overheids-nv.

3.1.1 Laten doen door gemeenschappelijke regeling

Deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling (GR) kunnen zonder vorm van inkoop of aanbesteding taken aan die regeling overdragen. De zeggenschap blijft bij de deelnemende gemeenten, want zij nemen deel in het bestuur van een regeling. De regels van het publiekrecht zijn van toepassing. Gemeenten die niet deelnemen in de GR kunnen ook bij een gemeenschappelijke regeling activiteiten inkopen. In dat geval gelden de regels van het privaatrecht.

Laten doen door een gemeenschappelijke regeling heeft als voordeel dat dit gebeurt door een organisatie die zich helemaal kan toeleveren op één taak, terwijl de zeggenschap in overheidshanden blijft, met de bijbehorende democratische controle. Dit leent zich dus goed voor taken die de overheid zelf moet uitvoeren (brandweezorg) en voor taken die de gemeente liever niet door een privaatrechtelijke organisatie wil laten uitvoeren, omdat ze een publiek karakter hebben (belastinginning). Deze manier van uitvoeren draagt ook bij aan de gewenste versterking van de regionale samenwerking.

3.1.2 Laten doen door een overheids-nv

Een vennootschap waarvan de aandelen in handen van de overheid (bijvoorbeeld de gemeente) zijn wordt ook wel een overheids-nv genoemd. Onder voorwaarden kunnen werkzaamheden aan een overheids-nv worden uitbesteed, zonder dat dit via een formele aanbestedingsprocedure verloopt. Belangrijkste voorwaarde is dat de overheid grote zeggenschap heeft over de vennootschap, zoals over de strategie en de begroting.

Laten doen door een overheids-nv heeft ook als voordeel dat dit gebeurt door een organisatie die zich helemaal kan toeleveren op één taak, terwijl de zeggenschap in overheidshanden blijft. Dit leent zich goed voor taken die van oudsher door de gemeente worden gedaan, maar niet per se door de gemeente zelf hoeven te worden uitgevoerd. Tijdens de taken- en doelmatigheidsdiscussie uit 2004 en later tijdens de reorganisatie van 2007 is er voor gekozen om het aantal uitvoerende taken van de gemeente zoveel mogelijk te beperken. Dat maakt het mogelijk om ons als gemeente vooral op de regie te richten: wat willen we dat er wordt gedaan.

3.2 Inkopen of aanbesteden

Volgens ons inkoopbeleid verstaan we onder inkoop het van externe bronnen betrekken van werken, goederen, en diensten. Aanbesteden is het proces van opdracht verstrekken. Bij dergelijke opdrachten worden afspraken in een overeenkomst vastgelegd. Volgens boek 6 artikel 213 Burgerlijk Wetboek is een overeenkomst een meezijdige rechtshandeling waarbij één of meer partijen jegens één of meer andere partijen een verbintenis aangaan. Bij een overeenkomst verplichten beide partijen zich aan afspraken te houden. Op overeenkomsten zijn de regels van het privaatrecht van toepassing.

Inkopen en aanbesteden komen in beeld voor taken die de gemeente niet zelf hoeft te doen en die niet (kunnen) worden uitgevoerd door een gemeenschappelijke regeling. Voorwaarde voor inkopen of aanbesteden van een taak is dat het doelmatiger is om dit door een private organisatie te laten

uitvoeren dan zelf doen. Voor het leveren van goederen ligt dit al snel voor de hand; de gemeente produceert immers geen stoeptegels, lantaarnpalen of kantoormeubilair. Voor zakelijke en technische dienstverlening geldt hetzelfde. Denk bijvoorbeeld aan de inzet van loodgieters, advocaten en belastingadviseurs. Deze kennis en kunde heeft de gemeente om verschillende redenen vaak niet in eigen huis en is volop te verkrijgen bij private ondernemingen. Inkoop en aanbesteding zijn dan de manier om aan deze kennis en kunde te komen op het moment dat die voor de gemeente nodig is. De kaders voor inkoop en aanbesteding zijn vastgelegd in de nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Haarlem 2011 - 2014 (BIS 2011 / 212335).

3.3 Subsidies

Volgens art. 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is subsidie de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Op subsidieverstrekking zijn de regels van het publiekrecht van toepassing.

Subsidieverstrekking kan een instrument zijn om effecten en doelen te bereiken waarbij sprake is van een algemeen belang. Hiervan is sprake als activiteiten gericht zijn op anderen en ten goede komen aan de Haarlemse samenleving. Het betreft dus duidelijk geen levering van goederen en diensten rechtstreeks aan de gemeente.

Binnen dat algemeen belang kan het voorkomen dat er geen markt is voor levering van een product of dienst. Of er is wel een markt, maar er zijn zodanige belemmeringen waarbij de burgers individueel of gezamenlijk niet als contractpartner blijken te kunnen optreden naar een private organisatie. De inzet van het instrument subsidie kan dan aan de orde zijn. Er is immers sprake van goederen en diensten die niet spontaan op een voor de doelgroep adequate wijze en tegen aanvaardbare kosten worden aangeboden. Afhankelijk van de soort goederen of diensten kan de doelgroep bestaan uit ongeorganiseerde groepen van burgers (met een gemeenschappelijk kenmerk), organisaties, instellingen en soms ondernemingen.

Niemand aan de kant is één van de maatschappelijke effecten die Haarlem nastreeft. Soms raken ouderen in een isolement en daar wil de gemeente wat aan doen. Daarom kunnen organisaties die een activiteitenprogramma hebben voor ouderen subsidie krijgen. Door commerciële ondernemingen is dit weliswaar ook te leveren, maar de prijs zou niet acceptabel zijn voor de doelgroep.

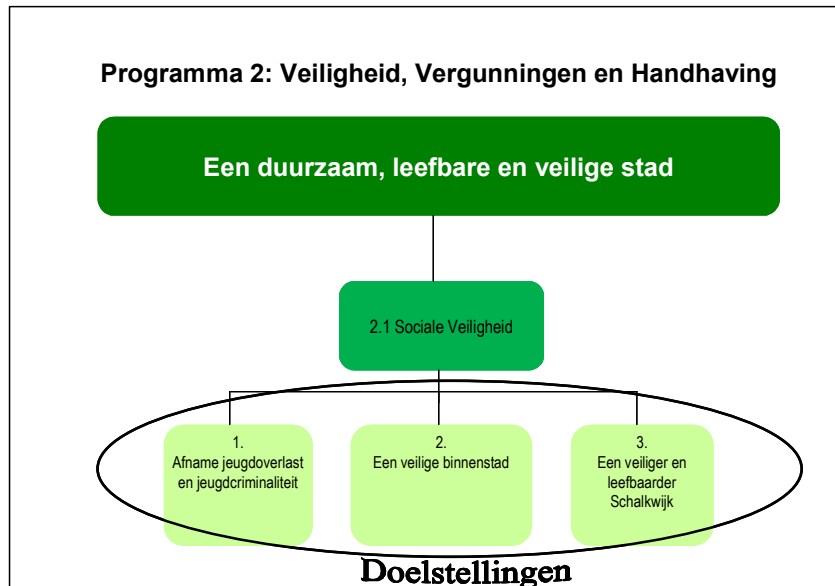
Mogelijke fiscale voordelen kunnen een derde reden vormen om het instrument subsidies in te zetten. Er geldt namelijk geen BTW plicht voor vrijgestelde prestaties (gezondheidszorg, onderwijsinstellingen, club- en buurthuiswerk, jeugd- en jongerenwerk, schuldhulpverlening, rechtswinkels en dierenasiel). De BTW vrijstelling scheelt dan 19% in de kosten ten opzichte van inkoop of aanbesteding.

Hoewel er ter uitvoering van de beschikking tot subsidieverstrekking een overeenkomst kan worden gesloten, wordt subsidie toch gezien als minder zakelijk en minder afdwingbaar dan een inkoop of aanbesteding. Bij het toepassen van het instrument subsidies moet het college dan ook afwegen of het deze prijs (minder stringente afspraken) over heeft voor het vermijden van BTW. Zeker als er private partijen aanwezig zijn die de prestatie net zo goed kunnen uitvoeren als volledig gesubsidieerde instellingen.

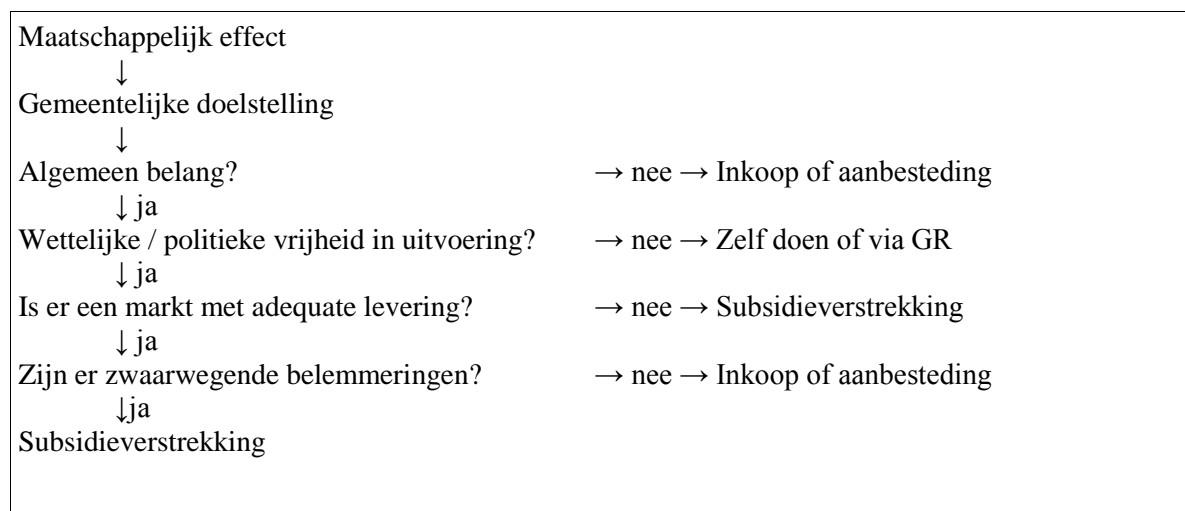
Of het vermijden van BTW daadwerkelijk interessant is, is nog maar de vraag. Als de gesubsidieerde organisatie BTW in rekening brengt voor de dienstverlening aan de gemeente, heeft die organisatie het recht om de BTW op inkoop te verrekenen met de belastingdienst. De voorbelasting verlaagt daarmee de kostprijs. De gemeente kan vervolgens de door haar betaalde BTW over de dienstverlening verrekenen via de BTW aangifte of compenseren bij het BTW-compensatiefonds, mits het geen BTW-vrijgestelde prestatie is.

3.4 Hoe gebeurt de afweging?

We nemen het maatschappelijk effect dat door de gemeente wordt nagestreefd als vertrekpunt. Maatschappelijke effecten zijn uitgewerkt in gemeentelijke doelstellingen die al, zoals onderstaand voorbeeld laat zien, in de doelenbomen uit de programmabegroting zijn geformuleerd. Deze vormen dan ook het uitgangspunt. Om goed bruikbaar te kunnen zijn, dienen de doelstellingen zo SMART mogelijk te worden beschreven. SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. In de uitvoeringsfase wordt per doelstelling onderzocht wat het meest effectieve instrument (zelf doen, inkoop of aanbesteding, subsidies) is om de doelstelling te bereiken.



Vanuit de doelstelling volgt de vraag of het gaat om het algemeen belang: zijn het activiteiten die gericht zijn op anderen of gaat het om activiteiten die gericht zijn op de gemeente(lijke organisatie) zelf. In het laatste geval hoort daar inkoop of aanbesteding bij. Vervolgens is van belang of het gaat om een activiteit waarvan het college zelf kan beslissen hoe het deze wil uitvoeren. Als sprake is van een wettelijk voorschrift om het zelf te doen of een politieke keuze van de raad, dan is het college verplicht om het zelf te doen, eventueel via een gemeenschappelijke regeling. Daarna komt de vraag of er een markt is waar de activiteiten worden aangeboden, op een voor de doelgroep adequate wijze en voor een acceptabele prijs.



In de uitvoering kan er voor beleidsvelden en doelstellingen een meetlat worden ontwikkeld als handvat voor de praktische toepassing bij de afweging of en hoe subsidie kan worden verstrekt.

Het volgende voorbeeld illustreert de werking van het afwegingskader.

Het maatschappelijk effect van programma 9 luidt *een beter leefmilieu en een duurzame kwaliteit en beheer van de stad*. Hieronder valt de doelstelling *Klimaatneutrale gemeente in 2030*, deze is duidelijk in het algemeen belang van Haarlem. Er is voldoende vrijheid in de uitvoering en er is ook een markt voor elektrische zonnepanelen die verkrijgbaar zijn bij vele leveranciers en installateurs. De prijs is echter nog zodanig hoog dat het terugverdienen ervan door middel van de bespaarde hoeveelheid elektrische energie niet mogelijk is binnen de verwachte levensduur van de panelen. De prijs is in dit voorbeeld dan ook een zwaarwegende belemmering hetgeen subsidieverstrekking rechtvaardigt.

Terzijde: ook subsidiering van de producent zou een optie kunnen zijn, maar het subsidiëren van de eindgebruiker legt de prikkel bij degene die daadwerkelijk een paneel wil plaatsen. De vraag of het beter is de leverancier te subsidiëren of de gebruiker is een vraag voor in het toepassingskader.

4. Toepassingskader

Als uit het afwegingskader blijkt dat subsidie het beste instrument is om de gemeentelijke doelstelling te bereiken, komt vervolgens aan de orde hoe de subsidieverstrekking moet worden toegepast. De toepassing wordt gebaseerd op het meest doelmatige sturingsmodel voor de betreffende subsidie.

Onder sturing wordt in dit kader verstaan: *de verhouding tussen subsidieverstrekker en subsidieontvanger*. Diverse elementen bepalen de manier van sturen, zoals

- a) de visie die de gemeente heeft op sturen,
- b) het politieke en maatschappelijke doel,
- c) het financiële en juridische kader,
- d) de kenmerken en eigenschappen van subsidieontvanger,
- e) de effectiviteit en efficiency van de in te zetten middelen,
- f) de wens tot risicobeheersing.

Op grond van deze elementen zijn vier methoden van sturing en subsidieverstrekking te onderscheiden.

4.1 Sturingsmodellen

In dit beleidskader worden de volgende vier sturingsmodellen voor subsidieverstrekking geïdentificeerd: a) open inschrijving, b) gesloten inschrijving, c) aanwijzing en d) waardering.

4.1.1. Open inschrijving

Deze methode is gericht op concrete prestaties en heeft veel karakteristieken van aanbesteden, maar dan in een publiekrechtelijke vorm. De methode is toepasbaar als er meerdere organisaties zijn die de gevraagde prestaties kunnen leveren. De gemeente nodigt organisaties uit in te schrijven op een subsidie, op basis van een door de gemeente opgesteld programma van eisen. De inschrijving kan volledig open zijn via een tendersysteem, of in de vorm van een selectie van aanbieders. Deze methode kan worden toegepast door middel van een prestatiecontract bij prestaties die meerdere projecten of activiteiten beslaan en die mogelijk meerjarig voortduren. Open inschrijving vergroot de mogelijkheid van concurrentie en kan zorgen voor nieuwe inschrijvers, buiten de bestaande groep. Dit kan (op den duur) betekenen dat er meer organisaties van buiten Haarlem worden ingeschakeld. Het zogenoemde weefsel van instellingen kan hierdoor veranderen. Indien maatschappelijk of bestuurlijk gewenst kunnen aan inschrijvers kwaliteitseisen worden gesteld, om te vermijden dat een zorgvuldig opgebouwde situatie van dienstverlening verdwijnt, zonder dat er een afdoende alternatief is of komt.

Voordelen	Nadelen
Inzicht in prijs/kwaliteitverhouding tussen verschillende aanbieders	Aanbestedingstrajecten kosten tijd en energie voor zowel gemeente als inschrijvers.
Betere prijs/kwaliteitverhouding	Risico dat huidige goedwerkende relaties verzwakken
Gelijke concurrentieverhoudingen	Kans op tijdelijke onrust bij de huidige subsidierelaties
Wegnemen van eventuele ontevredenheid over het bestaande aanbod	Kans op prijsafspraken tussen inschrijvers
Transparanter aanbod en maatwerk	
Volop mogelijkheden voor innovatie	

4.1.2 Gesloten inschrijving

Deze methode is van toepassing indien er maar één aanbieder in de gemeente is die de prestatie kan leveren. Vaak gaat het om activiteiten die gekoppeld zijn aan een specifieke accommodatie, zoals een zwembad of schouwburg. Veelal bestaat er een jarenlange relatie met betreffende organisatie of exploitant van een accommodatie. Het bij naam noemen van de betreffende organisatie in de begroting suggereert een soort recht op subsidie. Het is niet voldoende om de unieke aanbieder van een voorziening te zijn in de gemeente om subsidie te krijgen; er moet in de eerste plaats sprake zijn van het mede realiseren door de aanbieder van een gemeentelijke doelstelling.

Voordelen	Nadelen
Tijdwinst door het ontbreken van andere alternatieven (meerdere aanbieders)	Geen concurrentieverhoudingen, dus minder zakelijk
Aanbieder is goed op de hoogte van het beleid van de gemeente	Prijs/kwaliteitverhouding niet altijd inzichtelijk
Aanbieder is goed op de hoogte van de doelgroepen in de samenleving	Betere prijs/kwaliteitverhouding is alleen mogelijk door onderhandelingen
	Subsidierelaties kunnen ingesleten raken
	Geen impuls tot innovatie

4.1.3 Aanwijzing

Deze methode kenmerkt zich door een intensieve sturingsrelatie tussen de gemeente en de subsidieontvanger op zowel de bedrijfsvoering als op de prestaties. Hierdoor wordt de verdeling van de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering en de prestaties diffuus en onduidelijk. In het verleden is deze methode in diverse subsidierelaties toegepast. Veranderde inzichten hebben voor structurele subsidierelaties geleid tot een overgang van de methode van aanwijzing naar een gesloten inschrijving.

Voordelen	Nadelen
(Vermeende) risicobeheersing door gemeente	Arbeidsintensief: hoge uitvoeringskosten voor gemeente
Veel invloed op efficiency en effectiviteit van de gesubsidieerde organisatie	Subsidierelaties kunnen ingesleten raken
Aanbieder is goed op de hoogte van het beleid van gemeente	Prijs/kwaliteitverhouding niet inzichtelijk
	Financiële verantwoordelijkheid voor bedrijfsvoering en personeelsbeleid (wachtgeld)
	Geen impuls tot innovatie

4.1.4 Waardering

Deze methode kent nauwelijks sturing. Het gaat om situaties waarbij het wenselijk is om bepaalde prestaties (veelal activiteiten) mogelijk te maken, omdat die passen binnen een doelstelling, maar waarbij niet gestuurd hoeft te worden op de wijze waarop een activiteit wordt gerealiseerd. Vaak gaat het om eenmalige subsidies en om voor de gemeente kleine bedragen. Deze methode biedt de gemeente bij uitstek de mogelijkheid om innovaties te stimuleren.

Voordelen	Nadelen
Lage uitvoeringskosten	Weinig mogelijkheden om bij te sturen
Duidelijkheid voor de subsidieontvanger	Realisatie van de doelstelling is afhankelijk van initiatieven uit de samenleving
Goed voor imago gemeente	Risico ligt meer bij de gemeente vanwege minder controle
Volop mogelijkheden voor innovatie	

4.2 Toepasbaarheid op de Haarlemse subsidies: sturen op prestaties

Hierbij zet de subsidieaanvrager de middelen in voor het realiseren van een project of activiteit. De gemeente bekostigt een tekort in de begroting ervan of stelt de middelen beschikbaar omdat partijen het anders überhaupt niet uitvoeren. Er is concurrentie mogelijk wie het project of de activiteit voor de gemeente gaat uitvoeren. De gemeente wil die concurrentie meer gaan gebruiken door bij het realiseren van een bepaalde doelstelling te kunnen kiezen uit de beste aanbieder. Voor deze vorm van subsidiëring kan de gemeente sturen volgens de methode van waardering (bij kleine subsidiebedragen) of open inschrijving (bij middelgrote bedragen).

Een bijzondere vorm van een prestatie is het in beheer houden van accommodaties door instellingen. Hierbij zet de subsidieaanvrager de middelen in voor het in stand houden van een gebouwde voorziening, bijvoorbeeld een theater. De gemeente bekostigt de exploitatie van dat gebouw of voorziening, omdat de organisatie anders geen onderkomen heeft. Er is in principe geen of weinig concurrentie mogelijk, omdat er één op één koppeling is tussen het gebouw en het gebruik er van voor een specifiek doel. Een theater is bijvoorbeeld specifiek bedoeld om toneel in te spelen.

Voor deze vorm van subsidiëring kan de gemeente sturen volgens de methode van aanwijzing of inschrijving. Het zal hier naar verwachting om grote subsidies gaan die in principe volgens de methode van gesloten inschrijving worden aangestuurd. Als een organisatie in een crisissituatie verkeert, zou aansturing via de methode van aanwijzing, tijdelijk, gewenst kunnen zijn. Dit hoort echter wel een uitzondering te zijn.

Bovenstaande leidt tot de volgende speerpunten:

Sturen op prestaties

Het sturingsprincipe van subsidiërelaties wordt verschoven van aanwijzing naar inschrijving of waardering. Als een prestatie helpt een gemeentelijke doelstelling te realiseren wordt de subsidie verstrekt op basis van een gestandaardiseerd prestatiecontract. Het huidige aanvraagformulier en de vormvrije subsidieaanvraagrapporten komen hiermee te vervallen.

Meerjarig sturen op prestaties

Voor het realiseren van doelstellingen kunnen meerjarige afspraken nodig zijn. Meerjarige afspraken kunnen resulteren in prestatiecontracten voor maximaal vier jaar, waarbij de subsidie jaarlijks wordt vastgesteld.

Meer concurrentie op prestaties

Een basisinfrastructuur aan organisaties biedt continuïteit aan het leveren van min of meer constante prestaties. Er zijn echter ook doelstellingen die met variabele prestaties kunnen worden ingevuld. In die situatie wil de gemeente kunnen kiezen uit de beste aanbieder. Het gebruik maken van concurrentie is dan ook voor de gemeente het meest innovatieve aspect van dit verzakelijkingstraject.

4.3 Randvoorwaarden aan subsidieverstrekking

Aan de subsidieverstrekking volgen randvoorwaarden op het gebied van reservevorming, prijscompensatie en topinkomens.

4.3.1 Reservevorming

Voor subsidies vanaf € 50.000 per jaar geldt dat behaalde subsidieoverschotten alsnog overeenkomstig de subsidiedoeleinden moeten worden aangewend of terugbetaald. Vanaf 2012 moeten subsidieontvangers daartoe op de balans een egaliseringsreserve als bedoeld in artikel 4:72 Awb vormen. Als bij opstelling van de jaarrekening sprake is van een verschil tussen de verleende subsidie en de werkelijke kosten van de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, komt dit bedrag ten gunste dan wel ten laste van de egaliseringsreserve. Rente die over de egaliseringsreserve wordt genoten, wordt aan de egaliseringsreserve toegevoegd.

De maximale jaarlijkse toevoeging aan de egaliseringsreserve bedraagt, gedurende de prestatieovereenkomst, in ieder geval niet meer dan 10% van het verleende subsidiebedrag. De vermogensvorming in totaal bedraagt op enig moment nooit meer dan 25% van de omvang van het jaarsubsidiebedrag, tenzij het college (op grond van specifieke gronden), anders beslist. De aanwending van de egaliseringsreserve mag alleen gebeuren voor prestaties die in de subsidiebeschikking zijn opgenomen. Of een gesubsidieerde organisatie door de vorming of het gebruik van een egaliseringsreserve belastingplichtig wordt voor de vennootschapsbelasting is een aangelegenheid van de gesubsidieerde organisatie zelf en zal niet leiden tot een hoger subsidiebedrag ter compensatie van die belastingplicht.

De omvang van de egalisereserve wordt bij de jaarlijkse bespreking van de prestatieafspraken aan de orde gesteld. Overschrijding van de norm wordt direct bespreekbaar gemaakt en kan consequenties hebben voor toekomstige subsidiebedragen of leiden tot terugbetaling. De genoemde percentages zijn maximale grenzen die de gemeente aangeeft om de organisatie, gedurende de uitvoeringsperiode van het prestatiecontract, zelfstandiger te kunnen laten functioneren. Deze grenzen moeten niet gezien worden als percentages waar een gesubsidieerde organisatie naar zou moeten streven.

4.3.2 Prijscompensatie

Vanuit de verzakelijkingsgedachte willen wij het automatisch toekennen van prijscompensatie loslaten.

Als echter met een organisatie meerjarige prestatieafspraken worden gemaakt, dan kan daarbij een jaarlijkse prijscompensatie worden afgesproken. Dit moet expliciet in de afspraken worden opgenomen, inclusief de te gebruiken prijsindex. De afspraak geldt slechts voor de duur van de meerjarige afspraken en is zeker geen vanzelfsprekendheid.

Uitgangspunt is dus nee, tenzij prijscompensatie wordt afgesproken. Er gelden dan dezelfde regels als die in een inkoop of aanbestedingssituatie zouden gelden.

4.3.3 Topinkomens

De Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt) regelt dat elke instelling die overwegend uit publieke middelen wordt gefinancierd, het belastbaar jaarloon per individuele functionaris met wie zij een arbeidsrelatie heeft jaarlijks op functienaam zal publiceren, als dit boven dat van de premier uitkomt.

In de Algemene subsidieverordening van Haarlem is hierover opgenomen dat wanneer blijkt dat subsidieaanvragers beloningen verstrekt die deze norm overschrijden, de subsidieaanvraag wordt afgewezen respectievelijk de subsidieverstreking wordt ingetrokken.

De norm geldt in eerste instantie voor de medewerkers van instellingen die regionaal werken. De regionale bestuurders, directeuren en managers voldoen aan deze norm. Het is echter ook de bedoeling om deze norm te laten gelden voor bestuurders, directeuren en managers van de landelijke koepelorganisatie van een lokale instelling. Het college kan bij de toekenning van subsidie ontheffing verlenen voor het toepassen van de Wopt-norm voor bestuurders, directeuren en managers van de landelijke koepel van een lokale instelling, als daar zwaarwegende redenen voor zijn. Een zwaarwegende reden kan bijvoorbeeld zijn het in gevaar komen van de dienstverlening door een instelling aan inwoners van Haarlem, zonder dat er een (inkoop of aanbesteding) alternatief is.

Alle instellingen die voor 2012 een subsidieaanvraag bij de gemeente Haarlem hebben ingediend zijn op de hoogte gebracht van het hanteren van de Wopt-norm door gemeente Haarlem. Door het ondertekenen van de subsidieaanvraag hebben zij dit ook formeel bevestigd.

5. Verantwoordingskader

De uitgangspunten die in dit kader zijn opgenomen sluiten aan bij de systematiek van het subsidiekader dat door het Ministerie van Financiën is ontwikkeld. Het doel van dit kader is vermindering van de administratieve lasten en de uitvoeringskosten. Het kader van het Rijk is gebaseerd op de onderstaande uitgangspunten. De gemeente sluit hier, zo veel als mogelijk, op aan.

Proportionaliteit: de lasten van verantwoording die met de subsidieverstrekking gepaard gaan moeten wel in verhouding staan tot de omvang van het subsidiebedrag.

Sturing op prestaties en hoofdlijnen: prestatiesubsidiëring houdt in, dat er een vast bedrag wordt gesubsidieerd ten behoeve van een vooraf overeengekomen prestatie (project of activiteit). Bij subsidies, gebaseerd op verantwoording van de kosten, wordt vaak zekerheid gezocht in de administratieve verplichtingen, zoals facturen en urenadministratie. Hiermee gaan hoge administratieve en bestuurlijke lasten gepaard. Door het afrekenen op basis van prestaties (die SMART-geformuleerd moeten zijn) en het vervallen van de financiële verantwoording bij kleine subsidies worden de lasten verminderd.

Uniformering en vereenvoudiging: regels en verplichtingen moeten meer worden geüniformeerd en vereenvoudigd. Doordat de Awb zoveel ruimte laat, ontstaat er in de praktijk een veelvoud van subsidieverstrekking en verantwoordingsverplichtingen. Dit leidt tot een enorme versnippering van regels. Subsidieaanvragers zouden gebaat zijn bij meer uniforme en vereenvoudigde regels voor de aanvraag, uitvoering en verantwoording.

Verantwoord vertrouwen: tenslotte wordt er gewerkt vanuit vertrouwen in plaats van wantrouwen. Er komt meer nadruk te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van de subsidieontvanger; er zal niet meer in alle gevallen een uitgebreide verantwoordingsplicht gelden.

Op basis van deze uitgangspunten zijn door het Rijk de volgende, met elkaar samenhangende maatregelen ontwikkeld.

- a) Vier standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen, waarvan de toepassing wordt bepaald door de hoogte van het subsidiebedrag. Dit is door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) onder de titel *Subsidie zonder moeite*, vertaald voor gemeenten. Haarlem sluit met de huidige Algemene Subsidieverordening al aan op deze doorvertaling.
- b) Uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen in het subsidieproces (onder andere termijnen, voorschotten, rapportages). De standaard berekeningswijzen van uurtarieven en uniforme kostenbegrippen, worden zoveel mogelijk voor alle overheidslagen gelijkgesteld. Subsidieontvangers krijgen hiermee de mogelijkheid om de subsidiabele kosten volgens een van de drie gestandaardiseerde methodes te berekenen. Ook worden eenduidige definities gebruikt voor de kostenbegrippen. Een subsidieaanvrager die subsidie aanvraagt bij meerdere overheidsinstanties heeft daardoor met vergelijkbare berekeningswijzen en begrippen te maken. Haarlem sluit dan ook volledig aan bij het rijkskader.
- c) Rijksbreed beleid om misbruik te voorkomen. Haarlem vertaalt dit in een eigen handleiding ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies.

5.1 Subsidiearrangementen

De toekenning, monitoring en verantwoording van subsidies is afhankelijk van de subsidieomvang. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de diverse arrangementen met bijbehorende kenmerken. De grenzen van de arrangementen zijn zodanig bepaald dat dit goed werkbaar is in de praktijk.

Arrangement	Omvang subsidie	Kenmerken
Arrangement 1	Minder dan € 10.000	Direct vaststellen
Arrangement 2	€ 10.000 tot € 50.000	Verantwoording over prestaties
Arrangement 3	€ 50.000 tot € 500.000	Verantwoording over kosten en prestaties
Arrangement 4	Meer dan € 500.000	Verantwoording over kosten en prestaties, toepassing van risicoclassificatie

5.1.1 Arrangement 1: Richtlijnen voor subsidies tot € 10.000

Bij dit arrangement zijn de administratieve lasten en uitvoeringslasten het laagst. Kenmerkend voor subsidies van minder dan € 10.000 is dat een vast bedrag (lump sum) wordt verstrekt en dat de subsidieontvanger achteraf geen verantwoording hoeft af te leggen aan de gemeente. De subsidieontvanger hoeft ook geen aanvraag voor subsidievaststelling (verantwoording) in te dienen.

Binnen dit arrangement zijn twee varianten mogelijk:

- a) *Direct vaststellen*: in geval van directe vaststelling worden de bewijsstukken van de prestatie direct met de aanvraag meegestuurd. Ook als de activiteiten nog niet hebben plaatsgevonden, kan dit worden toegepast. De toepassing is dan afhankelijk van de aard van de subsidie- en risicoafweging van de gemeente.
- b) *Ambtshalve vaststellen*: in het geval van verstrekking, gevolgd door ambtshalve vaststelling, wordt in de subsidiebeschikking vermeld wanneer de gesubsidieerde activiteiten moeten zijn verricht. De subsidie wordt vervolgens, binnen 13 weken na de datum waarop de activiteiten uiterlijk moeten zijn verricht, ambtshalve vastgesteld door de gemeente.

Dit arrangement ontslaat de subsidieontvanger overigens niet van administratieplicht. Van de subsidieontvanger wordt verwacht dat deze op een controleerbare wijze vastlegt wat met het subsidiebedrag daadwerkelijk is gedaan.

Door te kiezen voor het systeem van ambtshalve vaststelling is er juridisch meer mogelijkheid om op te treden, als de gemeente bemerkt dat de activiteit niet (geheel) is gerealiseerd. De subsidie is immers niet bij verstrekking al vastgesteld. De subsidieontvanger moet, desgevraagd, op een door het college in de beschikking aangegeven wijze, aantonen dat de activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht en dat is voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen. De gemeente zal steekproefsgewijs van deze bevoegdheid gebruik maken.

Als de subsidieontvanger de gesubsidieerde activiteit niet, niet geheel of niet volgens alle daaraan verbonden verplichtingen verricht, moet hij dit verplicht melden bij de gemeente. De gemeente zal dan, afhankelijk van de situatie en nadat zij zich op de hoogte heeft gesteld van de mate waarin de prestatie niet is geleverd dan wel aan de verplichtingen niet zal worden voldaan, de subsidie ambtshalve op een lager bedrag of op nihil kunnen vaststellen. Ook kan de gemeente nieuwe afspraken maken over de termijn waarop de activiteiten moeten zijn uitgevoerd. De meldingsplicht is in dit arrangement essentieel omdat de subsidieontvanger niet, zoals bij de andere arrangementen, standaard verantwoording aflegt. Als bij de gevraagde verantwoording en / of controle blijkt dat niet aan deze meldingsplicht is voldaan, kan dit leiden tot volledige terugvordering inclusief wettelijke rente.

5.1.2 Arrangement 2: Richtlijnen voor subsidies tussen € 10.000 en € 50.000

Bij dit arrangement geldt dat subsidieontvanger de aan hem verleende subsidie achteraf moet verantwoorden door middel van een aanvraag tot vaststelling. De verantwoording geschiedt over de prestatie of over een vooraf overeengekomen meetbare prestatie-eenheid. Bij de prestatieverantwoording kunnen verschillende instrumenten worden gebruikt zoals bestuurs- en activiteitenverslagen, een managementverklaring, deskundigenverklaring of publicaties. De gewenste bewijsstukken die nodig zijn om de prestatie te verantwoorden, worden vooraf in de verleningsbeschikking opgenomen. De gemeente ontwikkelt hiervoor een standaardverklaring waarin

wordt verklaard dat de prestaties zijn geleverd. De gemeente kan steekproefsgewijs aanvullende informatie opvragen of ter plekke controleren of de prestatie is verricht. Er wordt geen bijkomende financiële verantwoording over de werkelijke kosten en geen accountantsverklaring gevraagd. Als de prestatie niet of niet geheel conform de verleningsbeschikking wordt uitgevoerd, bepaalt de gemeente, afhankelijk van de oorzaak van de afwijking, of het subsidiebedrag lager moet worden vastgesteld.

Vanuit het oogpunt van lastenverlichting kan, binnen dit arrangement, het college bepalen dat het voor de subsidievaststelling andere stukken en bewijzen verlangt dan gebruikelijk is en uit hoofde van de gewone bedrijfsvoering van de subsidieontvanger al wordt opgesteld.

De gemeente bepaalt vooraf het bevoorschottingsritme en de hoogte van de voorschotten. Deze bepaling wordt opgenomen in het besluit tot subsidieverstreking, zoals nu ook gebeurt. Als de subsidieontvanger op grond van zijn meldingsplicht aangeeft dat de uitvoering van de gesubsidieerde prestatie niet conform de verleningsbeschikking plaatsvindt, kan de gemeente het bevoorschottingsritme en de hoogte van de voorschotten aanpassen. Bij dit arrangement worden geen tussentijdse rapportages verlangd.

5.1.3 Arrangement 3: Richtlijnen voor subsidies tussen € 50.000 en € 500.000

De vaststelling van de subsidie vindt, via een aanvraag tot vaststelling door de subsidieontvanger, plaats op basis van geleverde prestaties en financiële verantwoording. De aanvraag bevat een inhoudelijk verslag waaruit blijkt dat de prestatie is geleverd, een financieel verslag of jaarrekening met rechtmatigheidsverklaring en verklaring van de accountant dat de subsidieontvanger het bezoldigingsmaximum van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt-norm) in acht neemt.

Binnen de gemeentelijke organisatie wordt momenteel al gewerkt aan het opstellen van één beschikking, één verantwoordingsdocument en één controleverklaring voor meerdere subsidiestromen voor één organisatie.

Vanuit het oogpunt van lastenverlichting kan het college bepalen, binnen dit arrangement, dat het voor de subsidievaststelling andere stukken en bewijzen verlangt dan gebruikelijk is en uit hoofde van de gewone bedrijfsvoering van de subsidieontvanger al wordt opgesteld.

De gemeente bepaalt vooraf het bevoorschottingsritme en de hoogte van de voorschotten, bijvoorbeeld op basis van een door subsidieontvanger opgestelde liquiditeitsprognose. Deze bepaling wordt opgenomen in het besluit tot subsidieverstreking. Als de subsidieontvanger op grond van zijn meldingsplicht aangeeft dat de uitvoering van de gesubsidieerde prestatie niet conform de verleningsbeschikking plaatsvindt, kan de gemeente het bevoorschottingsritme en de hoogte van de voorschotten aanpassen. Bij subsidies uit dit arrangement die meerjarig duren, kan een tussentijdse rapportage worden verlangd. Een dergelijke verantwoording wordt niet vaker dan één keer per jaar gevraagd.

5.1.4 Arrangement 4: Richtlijnen voor subsidies groter dan € 500.000

Voor organisaties die meer dan € 500.000 per jaar aan subsidie ontvangen geldt dezelfde systematiek als voor arrangement 3, met als aanvulling dat de gemeente hen behandelt conform de uitgangspunten van de nota Verbonden Partijen in Haarlem (BIS 2008 / 218834). Dit betekent dat zij aan enkele aanvullende voorwaarden omtrent informatievoorziening aan de gemeente moeten voldoen en dat de gemeente de intensiteit van het toezicht bepaalt aan de hand van een risicoclassificatie.

5.2 Uniforme begrippen en verplichtingen

Uitgangspunt is dat subsidie wordt verleend op basis van prestaties en een daaraan verbonden bedrag, dus sturing op 'output' of 'outcome'. Om te toetsen of dat bedrag redelijk is, zal worden gewerkt met 'benchmarks' en gestandaardiseerde kostenberekeningen om vergelijking van prijzen mogelijk te maken. Dit dient ter ondersteuning van de afweging of een geoffreerde prijs en prestaties redelijk is. De uniformering van tarieven en begrippen draagt bij aan de rechtszekerheid van de aanvrager. Een subsidiebedrag kan op verschillende manieren worden bepaald. Er kan een vast bedrag per prestatie (project of activiteit) worden gegeven, maar de subsidie kan ook bestaan uit een bijdrage in de kosten van de subsidiabele activiteiten. Zo komt het voor dat wordt uitgegaan van uurtarieven. Een uurtarief

kan echter op verschillende wijzen worden berekend. Dit brengt hoge lasten met zich mee. Vooral de verschillende uitgangspunten en definities per subsidie ten aanzien van de subsidiabele kosten (bijvoorbeeld overheadkosten) leggen een grote (lasten)druk op de administratieve systemen van subsidieontvangers. Voor subsidieontvangers is het wenselijk dat alle overheidslagen hierin één lijn hanteren. Haarlem sluit aan bij de rijksregeling. In bijlage 1 zijn de berekeningswijzen en definities opgenomen. Het is de bevoegdheid van het college om deze berekeningswijzen en definities zonodig aan te passen, met het oog op een doelmatige toepassing ervan voor zowel de subsidieontvanger als de gemeentelijke organisatie.

5.3 Gemeentelijk beleid om misbruik te voorkomen

Omdat het arrangementensysteem uitgaat van vertrouwen is het van belang dat er voldoende maatregelen worden getroffen om te borgen dat het vertrouwen niet wordt geschonden. De subsidieontvanger krijgt de verantwoordelijkheid zelf te melden als prestaties waarvoor subsidie is verleend niet of niet tijdig worden geleverd of als niet voldaan wordt aan de gestelde verplichtingen. De gemeente kan hierop naar bevind van zaken handelen en nieuwe afspraken maken over de termijn waarop prestaties alsnog geleverd gaan worden, de subsidieverstrekking intrekken of de bevoorschotting opschorten.

Bij het niet voldoen aan de meldingsplicht is er sprake van misbruik. In het kader van subsidieverstrekking laat het begrip misbruik zich definiëren als: *het verkrijgen of genieten van een (te hoge) subsidiebijdrage door het bewust niet, niet tijdig, niet juist of niet volledig verstrekken van gegevens en inlichtingen*. De subsidievaststelling wordt dan alsnog ingetrokken en het subsidiebedrag wordt teruggevorderd inclusief wettelijke rente. Ook volgt aangifte bij de politie.

Ter voorkoming en bestrijding van misbruik bij subsidies zal het gemeentelijk beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) de volgende elementen bevatten richting de subsidieaanvrager:

1. Steekproefsgewijze beoordeling of de verantwoording voldoet aan de voorwaarden.
2. Registreren van misbruik bij subsidieverstrekking.
3. Consequente toepassing van beschikbare handhavingsmogelijkheden inclusief preventief weigeren op basis eerdere ervaringen.

Deze elementen worden uitgewerkt in een leidraad M&O subsidies.

6. Uitvoeringskader

De in de voorgaande genoemde onderdelen afweging, toepassing en verantwoording, vormen samen één geheel, namelijk het beleidskader voor het instrument subsidies van Haarlem. Maar daarmee is het slechts een papieren kader. Om dit beleidskader op een ordentelijke manier te kunnen gaan hanteren is daarom ook een uitvoeringskader nodig. De uitvoering heeft betrekking op nieuwe doelstellingen en bestaande doelstellingen. De uitvoering bestaat enerzijds uit de communicatieve inspanningen met betrekking tot het voorbereiden en vaststellen van het beleidskader, anderzijds uit de feitelijke invoering en de organisatorische inbedding van het beleidskader Subsidiesystematiek.

6.1 Nieuwe en bestaande doelstellingen

Zoals in het afwegingskader is aangegeven, zijn de maatschappelijke effecten en doelstellingen uit de programmabegroting en kaderstellende nota's van de gemeente bepalend voor de inzet van het instrument subsidie. Na vaststelling van deze nota *Subsidiesystematiek in Haarlem* zal bij alle *nieuwe* doelstellingen van de gemeente op basis van deze systematiek worden nagegaan welke wijze van uitvoeren het meest doelmatig is. Als dat het verstrekken van subsidie is, zal dat vervolgens worden gedaan conform het toepassingskader. Met name de werkwijze bij toepassing van open inschrijving vergt de nodige ambtelijke voorbereiding. In iets mindere mate geldt dit voor de gesloten inschrijving. Daar is de uitdaging om ons als gemeente meer te beperken tot *wat* we verwachten dat de subsidieontvanger gaat doen en aan de subsidieontvanger over te laten *hoe* hij dat gaat doen. Dit kan overigens zowel voor de gemeente als de subsidieontvanger worden beperkt door wettelijke voorschriften. Spontane aanvragen voor subsidie zullen vanaf het moment van vaststellen van de systematiek worden beoordeeld aan de hand van het afwegingskader.

Voor *bestaande* doelstellingen die door middel van subsidieverstrekking worden uitgevoerd, zal de nieuwe systematiek zo snel als mogelijk is worden toegepast. Dit hangt af van de inhoud van bestaande meerjarige afspraken met subsidieontvangers. Op individuele basis zal hierover met de betreffende organisaties overleg worden gevoerd over de uitkomst van een hernieuwde afweging en over aanpassingen in de relatie op basis van het toepassingskader.

6.2 Communicatie met de gesubsidieerde organisaties

Met betrekking tot de communicatie naar de gesubsidieerde organisaties geldt onderstaand communicatieplan. Dit plan staat los van het participatie- en inspraakplan (PIP) en eventueel door de gemeenteraad te organiseren raadsmarkt, insprekavond e.d.

Communicatieplan voorbereiding en vaststelling beleidskader Subsidiesystematiek		
Stap	Wie	Planning
1. Versturen vragen aan klankbordinstellingen	Werkgroep beleidskader subsidiesystematiek	Nov 2011
2. Vaststellen concept beleidskader subsidies	Werkgroep beleidskader subsidiesystematiek	13 dec 2011
3. Opstellen informatiebrief aan gesubsidieerde organisaties inclusief concept beleidskader (direct na behandeling college)	Werkgroep beleidskader subsidiesystematiek	Dec 2011
4. Versturen informatiebrief	Subsidiebureau	Dec 2011
5. Opstellen informatiebrief aan gesubsidieerde organisaties inclusief definitief beleidskader (direct na behandeling college)	Werkgroep beleidskader subsidiesystematiek	Feb 2012
6. Versturen informatiebrief aan gesubsidieerde organisaties inclusief definitief beleidskader (direct na behandeling college)	Subsidiebureau	Feb-mrt 2012

6.3 Feitelijke implementatie van het beleidskader

De feitelijke implementatie van het beleidskader is onderverdeeld in activiteiten uit het afwegingskader, het toetsingskader en het verantwoordingskader.

Implementatieplan beleidskader Subsidiesystematiek		
Stap	Wie	Planning
Afwegingskader		
1. Toepassen afwegingskader op doelstellingen uit de programmabegroting 2012- 2016 (doelenboom 75 stuks) gemeente Haarlem. 2. Screenen op toe te passen instrumentarium: zelf doen, inkoop of subsidie.	Werkgroep subsidiesystematiek	Mrt-mei 2012
3. Vergelijking toegepast instrumentarium versus gewenst instrumentarium uit het afwegingskader. a. Resultaat 1) de beheersbeslissing b. Resultaat 2) de veranderopgave	Werkgroep subsidiesystematiek	Juni 2012
4. Rapportage van de conclusies naar aanleiding van de toepassing van het afwegingskader. Oftewel de beheersbeslissing op doelen én instellingsniveau en veranderopgave naar college en raad.	Werkgroep subsidiesystematiek	Voor zomerreces 2012
5. Uitvoering afwegingskader a. Stoppen subsidies op basis van beheersbeslissing afwegingskader (geen gemeentelijk doel c.q. doelen via bijvoorbeeld inkoop beter te bereiken). b. Voorbereiden inkoopproces ten behoeve van voorheen gesubsidieerde doelstellingen.	Beleidsafdelingen	2012 - 2014
Toetsingskader		
1. In het afwegingskader geïdentificeerde subsidies beoordelen op: a. projectsubsidies die per inschrijving worden verstrekt of b. vaste subsidies die per instelling worden verstrekt.	Werkgroep subsidiesystematiek	Mei/juni 2012
2. Opstellen format / werkwijze projectsubsidie per inschrijving	Werkgroep subsidiesystematiek	3 ^e kwartaal 2012
3. Opstellen format prestatiecontract	Werkgroep subsidiesystematiek	3 ^e kwartaal 2012
Verantwoordingskader		
1. Opstellen verklaring prestatielevering	Werkgroep subsidiesystematiek	3 ^e kwartaal 2012
2. Opstellen format afwijkingen op prestatiecontracten	Werkgroep subsidiesystematiek	3 ^e kwartaal 2012
3. Opstellen format tussentijdse rapportage bij meerjarige subsidie ten behoeve van aanvraag tot vaststelling boekjaar subsidie	Werkgroep subsidiesystematiek	3 ^e kwartaal 2012
4. Onderzoeken mogelijkheid tot één beschikking voor meerdere subsidiestromen	Subsidiebureau	Dec 2011
5. Onderzoeken mogelijkheid één controle-verklaring voor meerdere subsidiestromen.	Werkgroep subsidiesystematiek	Jan 2012

Binnen het verantwoordingskader vindt een verdere uitwerking plaats van zaken die nu al opgepakt zijn, zoals de risicoclassificatie van grote gesubsidieerde instellingen en het werken met

standaardformats zoals prestatiecontracten en standaardverklaringen waarin wordt gegarandeerd dat prestaties geleverd zijn. Het is de bedoeling om de standaardcorrespondentie vanuit het subsidiebureau naar de gesubsidieerde organisaties (verder) te stroomlijnen met subsidiespecifieke correspondentie vanuit de beleidsafdelingen. Verder wordt zoveel mogelijk gewerkt met één beschikking en verantwoording voor organisaties die geld ontvangen vanuit meerdere subsidiestromen.

6.4 Organisatorische inbedding van het beleidskader

Implementatie van dit beleidskader vergt ook rekening houden met diverse organisatorische randvoorwaarden, zoals het verbeteren van het opdrachtgeverschap. Dit traject loopt momenteel al binnen Stadszaken maar moet gemeentebreed worden uitgerold. Hierbinnen moeten ook maatregelen worden getroffen ter voorkoming van een te sterke identificatie van de beleidsmedewerker met de gesubsidieerde organisaties zoals bijvoorbeeld het periodiek rouleren van 'accounts'. Naar verwachting zullen vanaf 2016 alle subsidierelaties volledig voldoen aan de vernieuwde systematiek. Daarom zal in 2016 de invoering van de vernieuwde systematiek worden geëvalueerd.

Implementatieplan beleidskader Subsidiesystematiek		
Stap	Wie	Planning
Organisatorische maatregelen		
1. Verbeteren opdrachtgeverschap medewerkers	Hoofdafdelingen	2012
2. Opstellen procesbeschrijving nieuwe doelstellingen	Concernstaf / M&S	1 ^e kwartaal 2012
3. Uitwerken nieuwe presentatiewijze van subsidies in de programmabegroting 2013	Concernstaf / M&S	1 ^e kwartaal 2012
4. Actualiseren en eenduidig uitrollen mandaatbesluit op grond van herziene subsidiesystematiek	Juridische zaken	1 ^e kwartaal 2012
5. Aanpassen Algemene Subsidieverordening	Juridische zaken	1 ^e kwartaal 2012
6. Opstellen regels standaardberekeningswijze	Werkgroep subsidiesystematiek	2 ^e kwartaal 2012
7. Opstellen leidraad M&O subsidies	Werkgroep subsidiesystematiek	2 ^e kwartaal 2012
8. Implementeren M&O subsidies	Subsidiebureau	3 ^e kwartaal 2012
9. Evaluatie herziene subsidiesystematiek	Concernstaf	2016

Geraadpleegde bronnen

- Nota Kader financieel beheer rijkssubsidies, Met een uniform subsidiekader naar een eenvoudig financieel beheer en efficiënte uitvoering van rijkssubsidies, Ministerie van Financiën, 24 april 2009
- Subsidie zonder moeite, minder regels meer service, Vereniging Nederlandse Gemeenten, november 2009
- Keer Systeem Optimalisatie subsidiesysteem, kader voor subsidieverstrekking, Provincie Utrecht, juni 2009
- Het leertje van de kraan, sturingsmodellen en toetsingskader, Provincie Noord-Holland, juni 2006.
- Het oog op morgen, Coalitieakkoord Haarlem 2010 – 2014, april 2010
- Vrijheid en verantwoordelijkheid, regeerakkoord VVD-CDA, september 2010
- Subsidie of overheidsopdracht? Pianoo expertisecentrum aanbesteden, december 2010
- Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Haarlem 2011 - 2014 (BIS 2011 / 212335).
- Nota Verbonden Partijen in Haarlem (BIS 2008 / 218834).
- Algemene Subsidie Verordening (BIS 2011 / 51799).

Bijlage 1 Uniforme begrippen en verplichtingen

Uitgangspunt is dat subsidie wordt verleend op basis van prestaties en een daaraan verbonden bedrag, dus sturing op 'output' of 'outcome'. Om te toetsen of dat bedrag redelijk is, zal worden gewerkt met 'benchmarks' en gestandaardiseerde kostenberekeningen om vergelijking van prijzen mogelijk te maken. Dit dient ter ondersteuning van de afweging of een geoffreerde prijs en prestaties redelijk is.

Bij de kostenberekeningen wordt uitgegaan van volgende standaards:

1. Drie standaardberekingswijzen voor de berekening van uurtarieven.
 - a. berekening op basis van integrale kosten;
 - b. berekening op basis van een uurtarief per kostendrager (bijvoorbeeld loonkosten), vermeerderd met een forfaitair vastgestelde opslag voor indirecte kosten; of
 - c. hanteren van forfaitair vastgestelde uurtarieven, bijvoorbeeld op basis van de Handleiding Overheidstarieven.
2. Eenduidige definities voor kostenbegrippen, zoals subsidiabele kosten, kostendrager, integrale kosten, uurbasis, loonkosten, indirecte kosten of overhead, kosten derden en niet-subsidiabele kosten.
3. Uniforme forfaitaire elementen voor de berekening van uurtarieven, zoals het aantal werkbare uren op jaarbasis.

Ad 1 Standaardberekingswijzen

Voor de toepassing van de berekeningsmethoden wordt aangesloten bij de praktijk van de subsidieontvanger. Dat wil zeggen dat de subsidieverstrekker de subsidieontvanger de keuzemogelijkheid geeft om de subsidiabele kosten volgens één van de drie gestandaardiseerde methodes te berekenen. Bij de afweging tussen het al dan niet bieden van een keuzemogelijkheid aan de subsidieontvanger weegt de subsidieverstrekker de administratieve en uitvoeringslasten. Er wordt voor gekozen forfaitaire elementen te hanteren zodat de lasten hierbij voor beide partijen (ontvanger en verstrekker) gering zijn.

Bij het hanteren van de berekeningswijzen b en c wordt voorgeschreven:

- het opslagpercentage voor indirecte kosten verplicht toe te passen bij berekeningsmethode b);
- het uurtarief per kostendrager verplicht toe te passen bij berekeningsmethode c).

Ad 2 Eenduidige definities voor kostenbegrippen

Subsidiabele kosten:	de kosten die bij het verlenen en vaststellen van de subsidie worden meegenomen, respectievelijk de feitelijke hoogte van die kosten.
Kostendrager:	kostenplaats of volume-eenheid voor kostenberekening, bijvoorbeeld personeels-/arbeidsuren, apparaat-/machine-uren en overige kostendragers zoals output van apparaten en machines en verbruikte materialen.
Afschrijvingskosten:	kosten die de economische waardevermindering weergeven van een investering tegen historische kostprijs gedurende de economische levensduur (periode, waarna de investering economisch verouderd is). De eventuele restwaarde na de economische levensduur hoort niet tot de subsidiabele kosten.
Loonkosten:	de optelsom van de bruto loonkosten, niet winstafhankelijke emolumenten, dan wel extra verdiensten naast het loon, werkgeverslasten, kosten van secundaire arbeidsvoorwaarden en, indien van toepassing, een evenredig deel van de begrote kosten voor een eventuele wachtgelduitkering na ontslag voor personeel, dat werkzaamheden verricht ten behoeve van subsidiabele activiteiten.

Urenbasis:	het aantal werkbare uren per formatie per jaar.
Directe kosten:	kosten van een kostendrager en kosten derden, die rechtstreeks aan de subsidiabele activiteit worden toegerekend.
Indirecte kosten of overhead:	kosten die niet rechtstreeks aan een subsidiabele activiteit worden toegerekend, maar via toerekening van een kostendrager.
Kosten derden:	op factuur aantoonbare aan derden verschuldigde kosten, die direct voor de subsidiabele activiteit worden gemaakt bijvoorbeeld door uitbesteding van een deel van de subsidiabele activiteit en kosten van voor de subsidiabele activiteit geleverde goederen en diensten.

Ad 3 Uniforme forfaitaire elementen voor de berekening van uurtarieven

Er gelden uniforme forfaitaire elementen voor de berekening van uurtarieven (1b en 1c). Forfaitaire elementen zijn hulpmiddelen om de bepaling van de subsidiabele kosten en daarmee het subsidiebedrag te vereenvoudigen en te uniformeren. Voorbeelden zijn: het aantal werkbare uren op jaarbasis (1600 uren) en het uurtarief voor categorieën van loonkosten, bijvoorbeeld op basis van de Handleiding Overheidstarieven.