

Subsidiebeleidsplan gemeente Noordoostpolder 2017

Raadsvergadering 6 juni 2017

Samenvatting: kaders subsidiebeleid

1. De gemeente stelt het subsidiebeleidsplan vast voor vier jaar.
2. De gemeente gaat uit van partnerschap en vertrouwen in de relatie met de gesubsidieerde organisaties.
3. De mate van sturing en toezicht stemt de gemeente af op het type organisatie en de omvang van de verstrekte subsidie.
4. Vrijwilligersorganisaties met geen of een beperkt professioneel kader krijgen veel ruimte. De gemeente legt hen zo weinig mogelijk administratieve verplichtingen op.
5. Naar organisaties met professioneel management en een aanzienlijk subsidiebudget stelt de gemeente zich op als opdrachtgever. De gemeente bepaalt op basis van het gemeentelijk beleid, aan welke resultaten de organisaties moeten bijdragen. De organisaties zijn vrij in het hoe.
6. Voor deze organisaties sturen we met subsidies op betekenisvol resultaat. Het gaat er om wat er voor de gebruiker van de activiteit bereikt wordt. Er komt dus minder nadruk op telbare prestaties.
7. Subsidies blijven het dominante sturingsinstrument voor alle tot nu toe gesubsidieerde activiteiten van organisaties. Dat past het beste bij het partnerschap.
8. De gemeente kiest voor een subsidietender als er een prikkel tot innovatie nodig is.
9. De gemeente kiest in bepaalde gevallen voor inkoop als het gaat om een duidelijk omschreven en uitontwikkelde dienst waarvoor een markt aanwezig is.
10. Indirecte bekostiging van maatschappelijke organisaties wordt gehandhaafd in situaties waarin dat het meest praktisch is. Dit noemen wij passend organiseren.
11. Het regiemodel is het uitgangspunt voor de inrichting van het proces subsidiëren. Het model gaat uit van de cyclus beleid, afspraken maken, uitvoeren en monitoren.
12. Het regiemodel leidt tot een andere subsidiekalender. De gesprekken over de bereikte resultaten vinden voor de zomer plaats en het indienen van de subsidieaanvraag voor 1 oktober.
13. Professionele organisaties ontvangen van de gemeente een vraagbrief. Deze wordt gebruikt bij de subsidieaanvraag.
14. De gemeente stelt nadere regels op voor de verdeling van de subsidie als er meerdere organisaties voor die subsidie in aanmerking komen. Zo wordt voorkomen dat het subsidieplafond overschreden wordt.
15. Gesubsidieerde organisaties verantwoorden hun bereikte resultaten ook door 'storytelling' en klantervaringsonderzoeken.
16. We kiezen voor een Algemene subsidieverordening op hoofdlijnen die organisaties meer ruimte en vrijheid geeft in hun bedrijfsvoering.
17. Meer maatwerk in de richtlijnen voor reserve- en vermogensvorming. Afhankelijk van het risicoprofiel van een organisatie is het percentage voor de reserve maximaal 10% of een in overleg te bepalen percentage.
18. De gemeente subsidieert alleen organisaties die organisatorisch en financieel stabiel zijn. Het toezicht is daarop gericht.
19. De gemeente onderscheidt twee soorten subsidies: incidenteel en structureel.

20. De gemeente kiest waar dat kan voor meerjarige subsidies. Er wordt wel een jaarlijkse verantwoording verwacht. Stabiele organisaties met een duidelijke opdracht waarvan de invulling niet jaarlijks wisselt komen daarvoor in aanmerking.
21. De gemeente kiest ervoor om subsidies tot € 10.000 direct vast te stellen.
22. De budgetten (subsidieplafonds) die beschikbaar zijn voor de verschillende pijlers worden opgenomen in de perspectiefnota. De gemeenteraad wordt jaarlijks via de programmabegroting over de verstrekte subsidies geïnformeerd.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor dit subsidiebeleidsplan

Bij de Strategische Agenda 2014-2017 heeft de gemeenteraad uitgesproken dat het bestaande subsidiebeleid, zoals in 2009 opgenomen in de nota 'Bouwen beneden NAP', wordt herijkt. Er is behoefte aan nieuwe uitgangspunten voor het subsidiebeleid en aan ontwikkeling van andere (nieuwe) bekostigingsvormen van gesubsidieerde instellingen en organisaties. De wens is om effectiever te kunnen sturen op doorontwikkeling van het aanbod, op samenhang en samenwerking tussen externe partners, en op keuzevrijheid voor inwoners die hulp nodig hebben. De noodzaak om het subsidiebeleid te herijken is vooral vanwege de veranderingen in het sociaal domein. Daar ligt een gemeenschappelijke ontwikkelingsopgave voor gemeente en maatschappelijke organisaties. De ontwikkelingen in het sociaal domein hebben ook gezorgd voor de urgentie van deze herijking.

In de zomer van 2016 heeft de Rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar het subsidiebeleid. Naar aanleiding van de aanbevelingen daaruit is afgesproken om:

- de Algemene subsidieverordening (ASV) aan te passen;
- inzichtelijk te maken aan welke maatschappelijke effecten de verschillende gesubsidieerde organisaties bijdragen en daar zowel cijfermatig (tellen) als inhoudelijk (vertellen) op te monitoren;
- meer overzicht op subsidies te verzorgen, te beginnen in de programmabegroting;
- én een nieuw subsidiebeleidsplan op te stellen met daarin ook de keuze tussen subsidie en inkoop (= overheidsopdracht).

Voor u ligt het nieuwe subsidiebeleidsplan.

1.2. Doel en plaats van dit subsidiebeleidsplan in relatie met andere documenten

Subsidiebeleid gaat over de inzet van het 'instrument' subsidie door de gemeente. De gemeente kan hiermee vanuit een regiefunctie zijn beleid op verschillende vlakken door derden laten uitvoeren.

Het subsidiebeleidsplan geeft het kader en de uitgangspunten waarbinnen en waarmee de gemeente subsidies als instrument inzet. In het plan leest u onder meer:

- welke typen subsidies er zijn;
- welke afweging tussen subsidie en inkoop (overheidsopdrachten) gemaakt wordt;
- hoe de gemeente omgaat met indirecte subsidies, vermogensvorming, monitoring en enkele technische aspecten van het subsidiebeleid.

Dit subsidiebeleidsplan vervangt de nota 'Bouwen beneden Nap' die in 2009 door de gemeenteraad van Noordoostpolder werd vastgesteld. Als referentiepunt is in bijlage A bij dit subsidiebeleidsplan in schema gebracht hoe de huidige subsidiepraktijk in Noordoostpolder is ingericht in beleidsgebieden, bedragen, aantallen en soorten subsidies.

De nieuwe Algemene subsidieverordening 2017 betreft de juridische uitwerking van het subsidiebeleid zoals vastgelegd in dit plan en biedt de grondslag waarop organisaties en instellingen subsidie kunnen ontvangen. De nieuwe Algemene subsidieverordening vervangt de huidige die dateert van 2011.

Inhoudelijke beleidsdoelen staan in afzonderlijke beleidsnota's en notities die door de gemeenteraad zijn vastgesteld.¹ Met subsidies kan gestuurd worden op de uitvoering van dit beleid: op te behalen resultaten en maatschappelijke effecten. In de nota 'Sturing op resultaten' vast te stellen door het college, wordt deze relatie uitgewerkt.

¹) In dit subsidiebeleidsplan is geen plaats ingeruimd voor beleidsinhoudelijke noties over wat wel of niet voor subsidie in aanmerking komt en welke prioriteiten er door het gemeentebestuur zijn aangegeven.

Het subsidiebeleidsplan heeft een meerjarig karakter waarbij het voor de hand ligt om dit eens per bestuursperiode te evalueren en zo nodig aan te passen.

In dit subsidiebeleidsplan is geen plaats ingeruimd voor beleidsinhoudelijke noties over wat wel of niet voor subsidie in aanmerking komt en welke prioriteiten er door het gemeentebestuur zijn aangegeven.

Kader 1

De gemeente stelt het subsidiebeleidsplan vast voor vier jaar.

2. Sturing met subsidies

2.1. Partnerschap en vertrouwen

Kader 2

De gemeente gaat uit van partnerschap en vertrouwen in de relatie met de gesubsidieerde organisaties.

De maatschappelijke organisaties in de Noordoostpolder zijn van wezenlijk belang voor de vitaliteit van de samenleving. Veel organisaties komen voort uit een particulier initiatief van inwoners die zich vaak belangeloos inzetten voor anderen. Ze hebben geen aansporing van de overheid nodig. In de relatie tussen de gemeente en deze organisaties is partnerschap en vertrouwen op zijn plaats. Dat is ook vertrekpunt.

2.2. Sturing op maat

Kader 3

De mate van sturing en toezicht stemt de gemeente af op het type organisatie en de omvang van de verstrekte subsidie.

Er is sprake van een verscheidenheid aan organisaties: vrijwilligersorganisaties, organisaties met professioneel kader, kleine, middelgrote en grote organisaties. Sommige organiseren één activiteit, anderen doen dat jaarlijks of bieden een compleet arrangement aan activiteiten. Sommige organisaties zijn essentieel voor de realisatie van het gemeentelijk beleid. De gemeente richt zijn subsidiebeleid in op deze diversiteit. Afhankelijk van de hoogte van de subsidie en het gewicht van de te bereiken doelen verbindt de gemeente minder of juist meer voorwaarden aan de subsidieverstrekking en aan de financiële en inhoudelijke verantwoording. Bij organisaties zonder professioneel kader, die meestal ook lagere subsidiebedragen ontvangen, betekent dit dat de gemeente blijft uitgaan van 'afstand bewaren' en 'houd het simpel'. In de nieuwe subsidieverordening is dit per categorie of soort subsidie uitgewerkt.

2.3. Sturing op vrijwilligersorganisaties

Kader 4

Vrijwilligersorganisaties met geen of een beperkt professioneel kader krijgen veel ruimte. De gemeente legt hen zo weinig mogelijk administratieve verplichtingen op.

Onder een vrijwilligersorganisatie verstaan we in het kader van deze nota een organisatie die aan de volgende drie criteria voldoet:

- Wordt lokaal² bestuurd door vrijwilligers (onbezoldigd), met mogelijk een betaalde coördinator of medewerker;
- krijgt een subsidiebedrag dat niet hoger is dan 20.000 euro
- krijgt geen gerichte vraag van het gemeentebestuur om bepaalde activiteiten uit te voeren.

Ten opzichte van deze organisaties stelt de gemeente zich niet op als opdrachtgever. De kaders die gericht zijn op het opdrachtgeverschap en wat daar mee samenhangt zijn dus niet op deze organisaties van toepassing. Het gaat dan om de volgende kaders: nr. 5 (gemeente stelt zich op als opdrachtgever), nr. 6 (sturen op door opdrachtgever geformuleerd resultaten), nr. 8 (subsidietender), nr. 9 (keuze voor inkoop) en nr. 13 (vraagbrief). Deze kaders worden in de loop van de nota nog toegelicht.

2.4. Sturing op professionele organisaties

Kader 5

2) Organisaties als de Zonnebloem en het Rode Kruis hebben op landelijk bureau wel een betaald bestuur, maar op lokaal niveau niet.

Naar organisaties met een professioneel management en een aanzienlijk subsidiebudget stelt de gemeente zich op als opdrachtgever. De gemeente bepaalt op basis van het gemeentelijk beleid, aan welke resultaten de organisaties moeten bijdragen. De organisaties zijn vrij in het hoe.

Professionele organisaties zoals Carrefour, de Bibliotheek, het theater en diverse zorginstellingen spelen een cruciale rol in het uitvoeren van het gemeentelijk beleid. Omgekeerd richten deze organisaties zich ook op het gemeentelijk beleid. Bij deze organisaties is een rol van de gemeente als opdrachtgever passend.

Opdrachtgeverschap is een term die vooral bij inkoop gehanteerd wordt, maar ook in subsidierelaties steeds gebruikelijker is. De gemeente bepaalt op grond van het inhoudelijk beleid welke resultaten zij verwacht van de organisatie, zowel kwantitatief als kwalitatief. De organisaties bepalen zelf op welke manier zij dat resultaat behalen. De gemeente stuurt dus niet op de aanpak en bedrijfsvoering³. Ook in deze 'opdrachtrelatie' staan partnerschap en vertrouwen centraal. Een goede opdrachtgever luistert naar zijn professionele adviseurs en dat zijn deze organisaties ook.

2.5. Sturen op resultaten

Kader 6

Voor deze organisaties sturen we met subsidies op betekenisvol resultaat. Het gaat er om wat er voor de gebruiker van de activiteit bereikt wordt. Er komt dus minder nadruk op telbare prestaties.

De gemeente richt zijn subsidiebeleid nog beter in op het bereiken van maatschappelijke effecten. Dit wil de gemeente doen door de gesubsidieerde organisaties méér aan te spreken op te bereiken (en bereikte) resultaten en minder op de prestaties die men daarvoor levert. Die prestaties raken in de meeste gevallen namelijk niet de kern van het te bereiken resultaat. Bijvoorbeeld: Mantelzorgondersteuning, gegeven vanuit een gesubsidieerde welzijnsorganisatie, is gericht op het versterken van de mantelzorger. Het gewenste resultaat is dat mantelzorgers zich beter opgewassen voelen tegen hun vaak zware taak en dit dus kunnen blijven uitvoeren. Het aantal mantelzorgcontacten (prestatie) is wel informatief om te weten, maar geeft geen informatie over het bereikte resultaat. De effectiviteit van die contacten is pas in beeld als we weten dat mantelzorgers zich ook echt beter toegerust voelen (resultaat).

Alleen waar dat nodig en zinvol is, blijven we ook sturen op prestaties. Het onderliggende beleid bepaalt of de resultaatsturing meer of minder op (telbare) prestaties is gericht. Er zijn ook beleidsterreinen waar prestatie en resultaat dicht bij elkaar liggen. Als het beleid beperkt is tot eenmalige gebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld bij het verstrekken van restauratiesubsidie of subsidie voor eenmalige evenementen, dan is het voldoende om te weten hoeveel van dergelijke subsidies zijn verstrekt of voor hoeveel projecten of objecten (prestatie) is gestuurd.

De begrippen prestatie, resultaat en doel en maatschappelijk effect worden nog al eens door elkaar gebruikt. Daarom is een begrippenkader opgesteld. In bijlage B staat een uitgebreide toelichting op deze begrippen en hun onderscheid.

De resultaten waarop, op grond van het inhoudelijk beleid, gestuurd wordt is uitgewerkt in de nota 'Sturing op resultaten'. Dit is in hoofdstuk 1 aangegeven.

3. Subsidies en alternatieven

3.1. Subsidie of overheidsopdracht

Kader 7

Subsidies blijven het dominante sturingsinstrument voor alle tot nu toe gesubsidieerde activiteiten door organisaties. Dat past het beste bij het partnerschap.

Subsidie en inkoop in de vorm van overheidsopdrachten⁴ zijn sturingsinstrumenten die met name in het sociaal domein bij organisaties met professioneel kader beide mogelijk zijn. In bijlage C wordt een beknopt overzicht gegeven van de kenmerken en de voor- en nadelen van subsidiëring en inkoop.

3) Alle gesubsidieerde of gecontracteerde organisaties zijn gehouden aan gangbare vereisten ten aanzien rechtmatig en doelmatig handelen.

4) Boven een bepaald bedrag moeten de Europese aanbestedingsregels gevolgd worden en wordt over inkoop en aanbesteding gesproken. Onder dat bedrag is sprake van een overheidsopdracht.

Subsidie en overheidsopdrachten verschillen op tal van kenmerken van elkaar, maar in de praktijk lijken subsidies aan grote organisaties steeds meer op overheidsopdrachten en dus op inkoop. De (welzijns-)organisaties werken aan gemeentelijke doelen, passen hun diensten aan als de gemeente dat van hen vraagt en krijgen daarvoor een kostendekkend subsidiebudget⁵. Ze werken dus feitelijk in opdracht. In die situatie kan dus ook voor een overheidsopdracht gekozen worden. Toch blijven we kiezen voor subsidies als het dominante sturingsinstrument. De werkwijze rond subsidies sluit het best aan bij de aard van de activiteiten in het sociaal domein, cultuur, sport, recreatie en andere gesubsidieerde activiteiten. Subsidies passen het beste bij partnerschap en vertrouwen en de gewenste lokale verankering van de organisaties. Het subsidieproces biedt meer ruimte voor gesprek en flexibiliteit in de uitvoering van een opdracht, voor zowel de opdrachtgever als opdrachtnemer, dan een inkoopproces. De gewenste zakelijkheid (organisaties aanspreken op hun resultaten) is ook in subsidierelaties mogelijk. Daarvoor hoeft niet naar een overheidsopdracht uitgeweken te worden.

3.2. Subsidietender

Kader 8

De gemeente kiest voor een subsidietender als er een prikkel tot innovatie nodig is.

Nieuw beleid vraagt om nieuwe werkwijzen. Zeker in het sociaal domein is vernieuwing in het aanbod nodig om de gemeentelijke ambities waar te maken. We verwachten van gesubsidieerde organisaties een actieve inbreng in vernieuwing. Zij gaan immers over het hoe. De gemeente biedt organisaties de financiële armslag om vernieuwende activiteiten te ontwikkelen die tot betere resultaten leiden. Bijvoorbeeld door vermogensopbouw mogelijk te maken. Vernieuwing kan ook door het inzetten van incidentele subsidies gestimuleerd worden. Dit speelt zich af binnen het speelveld van de huidige gesubsidieerde partijen.

Soms is er meer voor nodig om de innovatie te prikkelen, bijvoorbeeld door ook andere organisaties dan de huidige subsidiepartners uit te nodigen om met voorstellen te komen. Als het niet gaat om een uitontwikkelde dienst en nauwkeurig product, waarvoor inkoop dan de meest geëigende aanpak is, kan gekozen worden voor een subsidietender.

Op basis van een opdrachtschrijving worden organisaties uitgenodigd om met voorstellen te komen. In de opdrachtschrijving wordt tevens aangegeven welke afwegingscriteria een rol spelen. De organisatie met het beste voorstel krijgt de subsidie.

Ook voor subsidietenders is een markt nodig. Hoewel nog veel (welzijns-)organisaties lokaal gericht zijn, zijn er steeds meer bovenlokale organisaties die meedingen in opdrachten in andere gemeenten dan de gemeente van vestiging. Subsidietendering is in bepaalde situaties een kansrijke vernieuwingsslag waarmee de gemeente kritisch blijft omgaan. De keuze voor een subsidietender is inhoudelijk of politiek-bestuurlijk van aard en wordt door het college genomen.

3.3. Overheidsopdracht

Kader 9

De gemeente kiest in bepaalde gevallen voor inkoop als het gaat om een duidelijk omschreven en uitontwikkelde dienst waarvoor een markt aanwezig is.

Subsidiëring blijft het dominante sturingsinstrument. In bepaalde gevallen sluiten we een overheidsopdracht niet uit. Een overheidsopdracht ligt bijvoorbeeld voor de hand als het om een door de gemeente zelf duidelijk omschreven en uitontwikkelde dienst of product gaat waarvoor een markt⁶ aanwezig is. Bijlage C met de kenmerken en de voor- en nadelen van subsidies dient als handvat bij het bepalen van de keuze tussen subsidie en inkoop of overheidsopdrachten

3.4. Indirecte bekostiging

Kader 10

Indirecte bekostiging van maatschappelijke organisaties wordt gehandhaafd in situaties waarin dat het meest praktisch is. Dit noemen wij passend organiseren.

Sommige maatschappelijke organisaties van wie de prestaties bijdragen aan gemeentelijke beleidsdoelen ontvangen daarvoor geen subsidie, maar worden wel op een andere wijze door de gemeente financieel of materieel gefaciliteerd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het onder de kostprijs beschikbaar stellen van gemeentelijke accommodaties of om ambtelijke ondersteuning bij een activiteit of evenement. Deze vorm van bekostiging uit overheidsmiddelen is tot nu toe weinig transparant.

Het is mogelijk om de faciliteiten in welke zin dan ook om te zetten in een subsidieregeling. Dat is transparant, maar betekent ook een administratieve en bureaucratische belasting voor zowel de gemeente als de betrokken organisatie. Als daar geen andere voordelen tegenover staan (geen betere resultaten bijvoorbeeld) kiezen we voor handhaving van de indirecte financiering en tuigen we geen subsidierelatie op.

5.) Andere inkomsten dan subsidies ontvangen deze organisaties. Voor zover die er wel zijn wordt daar in de subsidie rekening mee gehouden.

6.) Met markt wordt hier bedoeld dat er meerdere organisaties zijn die deze diensten en producten (kunnen) leveren.

Voor de transparantie is het belangrijk dat de indirecte bekostigingsrelaties met alle maatschappelijke organisaties eens per bestuursperiode van 4 jaar in kaart worden gebracht. Dat is ook het moment om te beoordelen of de indirecte bekostiging zoals die gebruikelijk is in de sport passend is en blijft. In het kader van deze nota is dit onderzoek niet gedaan.

4. Het subsidieproces

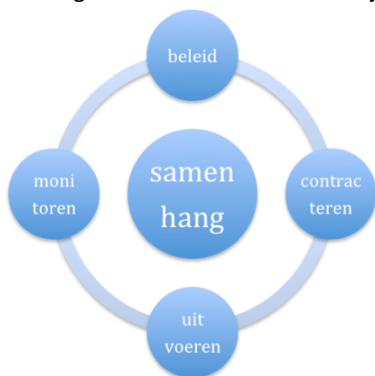
4.1. Het regiemodel

Kader 11

De gemeente hanteert het regiemodel als uitgangspunt voor de inrichting van het proces van subsidiëren. Het model gaat uit van de cyclus beleid, afspraken maken, uitvoeren en monitoren.

Het regiemodel gaat uit van een cyclus: beleid bepalen, afspraken maken (contracteren), uitvoeren en monitoren.

Het regiemodel ziet er in hoofdlijnen als volgt uit:



Voor het subsidieproces neemt de gemeente deze cyclus als uitgangspunt. Dit betekent in de contacten met de organisaties het volgende:

1. Dat in beleidsvorming de inhoudelijke kaders en doelen worden geformuleerd en vertaald naar verwachte resultaten binnen een bepaalde termijn en de effecten op de langere termijn;
2. Dat we op grond van dit beleid subsidies verstrekken aan organisaties die nodig zijn voor de uitvoering van dit beleid. De organisatie krijgt een toekenningsbeschikking waarin de gemeente helder aangeeft welke resultaten we dat jaar verwachten van de organisatie;
3. Dat we zowel tijdens de uitvoering als na afloop van een subsidiejaar terugkijken wat er wordt of is bereikt (monitoren);
4. Tegelijk wordt in een vooruitblik bekeken wat dat betekent voor het nieuwe jaar en welke richting dat geeft aan eventueel (bijgesteld) beleid.

Werken volgens de fasen in het regiemodel houdt vooral in dat eerder in het jaar teruggekeken kan worden op het voorgaande jaar. Hierdoor hebben zowel organisaties als de gemeente meer tijd en aandacht om tot een passende 'contractering' te komen voor het volgende jaar.

Deze uitgangspunten brengen met zich mee dat we andere termijnen gaan hanteren voor het indienen voor de jaarstukken en voor het indienen van de subsidieaanvragen. Deze data liggen vast in de subsidiekalender.

4.2. Regiemodel en de subsidiekalender

Kader 12

Het regiemodel leidt tot een andere subsidiekalender. De gesprekken over de bereikte resultaten vinden voor de zomer plaats en het indienen van de subsidieaanvraag voor 1 oktober.

De nieuwe subsidiekalender bevat twee belangrijke wijzigingen ten opzichte van de oude:

1. We vervroegen het indieningstijdstip voor de jaarstukken (financieel verslag en resultatenverslag) van 1 juni naar 15 april⁷. Op grond hiervan hebben we vóór 1 juli van elk jaar een gesprek met de organisatie, kijken we terug op behaalde resultaten en oriënteren we ons op de opgave voor het volgende jaar.
2. We verschuiven het indieningstijdstip voor subsidieaanvragen van 1 juni naar 1 oktober. Organisaties hebben dan ook een beter beeld van het volgend jaar.

4.3. Subsidievraagbrief

Kader 13

⁷) Als de organisatie verplicht is om een accountantsverklaring bij het verslag te voegen dan kan voor dit onderdeel de oude datum van 1 juni worden gehandhaafd.

Professionele organisaties ontvangen van de gemeente een vraagbrief. Deze wordt gebruikt bij de subsidieaanvraag.

De gemeente geeft de grote organisaties met een professioneel kader ruim van te voren uitgangspunten waarbinnen zij hun subsidieaanvraag kunnen voorbereiden.

Elk jaar, vóór 15 juli, sturen we aan de organisaties een brief die vergeleken kan worden met een uitvraag voor inkoop van diensten. In deze brief staan in ieder geval twee hoofdzaken:

1. De resultaten die we verwachten van organisaties die voor dat jaar een subsidie aanvragen. De organisaties houden hiermee rekening bij het opstellen van hun jaarplan en hun subsidieaanvraag.
2. Het subsidieplafond of de subsidieplafonds die, onder voorbehoud van de begrotingsvaststelling door de gemeenteraad, beschikbaar zijn voor het verstrekken van subsidies binnen een van de programmadoelstellingen.

De vraagbrief is de een werkwijze die in meer gemeenten gebruikt wordt om aan professionele organisaties met structurele subsidies aan te geven welke resultaten van hen verwacht worden. De vraagbrief is gericht aan de betreffende organisatie.

4.4. Nadere subsidieregels

Kader 14

De gemeente stelt nadere regels op voor de verdeling van de subsidie als er meerdere organisaties voor die subsidie in aanmerking komen. Zo wordt voorkomen dat het subsidieplafond overschreden wordt.

Een nadere regeling wordt opgesteld als er meerdere organisaties een beroep op de subsidie doen en de subsidie ook aan meerdere organisaties wordt toegekend. De nadere subsidieregeling omschrijft waarvoor de subsidie bedoeld is en welke criteria gebruikt worden bij de verdeling van de beschikbare subsidiemiddelen. Dit om te voorkomen dat het beschikbare budget (het subsidieplafond) overschreden wordt.

Voor incidentele subsidies met een terugkerend karakter wordt een nadere subsidieregeling opgesteld. Bijvoorbeeld een regeling voor bewonersinitiatieven waar twee keer per jaar aanvragen voor ingediend kunnen worden en die steeds aan verschillende initiatieven worden toegekend.

Voor incidentele subsidies die slechts aan één of enkele organisaties toegekend kan worden doet de gemeente een projectuitvraag. In onderstaande matrix wordt de wijze waarop de gemeente de vraag formuleert in een oogopslag helder.

Opdrachtgeverschap	Incidenteel subsidie	Structureel subsidie
Professioneel	projectuitvraag	vraagbrief
Vrijwilligersorganisaties	nadere subsidieregeling	nadere subsidieregeling

In een subsidieregeling worden de volgende punten opgenomen:

- Doel van de regeling en de te bereiken resultaten;
- Kwaliteitseisen waaraan voldaan moeten worden, indien van toepassing;
- Normbedragen, zoals bijvoorbeeld een bedrag per bijeenkomst of sessie indien van toepassing;
- Toedelingsgrondslagen voor subsidie, zoals bijvoorbeeld een budgetverdeling op basis van aantal activiteiten of een maximum aantal evenementen;
- Regels voor de verdeling van de subsidie binnen het subsidieplafond (b.v. op volgorde van inschrijving, evenredige verdeling van middelen, kwalitatieve beoordeling).

4.5. Subsidieverantwoording: tellen en vertellen

Kader 15

Gesubsidieerde organisaties verantwoorden hun bereikte resultaten ook door 'storytelling' en klantervaringsonderzoeken.

Elke gesubsidieerde organisatie dient na afloop als verantwoording een verslag in van hetgeen men heeft gedaan en wat men heeft bereikt met hulp van de verstrekte subsidie.

Aan organisaties met een professioneel kader vraagt de gemeente om tenminste elke twee jaar over hun 'klantervaring' te rapporteren. Deze klantervaringen zijn gericht op de te bereiken resultaten. Hiertoe voeren de organisaties zelf onderzoek uit. In de beschikking wordt omschreven welke gegevens geregistreerd moeten worden en op welke punten b.v. klantervaringen geïnventariseerd moeten worden om inzicht te krijgen in de bereikte resultaten. Maatvoering is daarbij van belang. Het moet voor de organisaties ook realistisch zijn. De verantwoordingsdruk moet in verhouding staan tot activiteiten en de mogelijkheden van de organisatie en de gevraagde gegevens moeten noodzakelijk zijn voor het bepalen van het vooraf omschreven resultaat. De resultaten van het klantervaringsonderzoek worden opgenomen in het jaarverslag.

Elk jaar vóór 1 juli nodigt de gemeente één of meer professionele organisatie(s) en een groep vrijwilligersorganisaties uit om in een bijeenkomst met inwoners en gemeenteraad over hun ervaringen te vertellen. Dit om trends en ontwikkelingen te kunnen plaatsen naast harde cijfers. Dat is belangrijk voor de doorontwikkeling van het gemeentelijke beleid.

5. Subsidieregeling

5.1. Subsidieverordening op hoofdlijnen

Kader 16

We kiezen voor een Algemene subsidieverordening op hoofdlijnen die organisaties meer ruimte en vrijheid geeft in hun bedrijfsvoering.

In de algemene subsidieverordening wordt het subsidiebeleid, zoals beschreven in deze nota, omgezet in regelgeving. De nieuwe verhoudingen tussen gemeente en de gesubsidieerde organisaties die uitgaat van vertrouwen en partnerschap en ruimte geeft aan de professionaliteit van organisaties, komt ook terug in de ASV. We geven gesubsidieerde organisaties ruimte voor vernieuwing en om hun eigen bedrijfsvoering te organiseren. Daarbij horen beperkte restricties ten aanzien van de exacte inzet van de subsidiegelden en meer dialoog over de inhoudelijke activiteiten. Daarnaast stuurt de gemeente beperkt op de bedrijfsvoering van de gesubsidieerde organisaties.

5.2. Nadere subsidieregeling voor financiële aspecten

Kader 17

Meer maatwerk in de richtlijnen voor reserve- en vermogensvorming. Afhankelijk van het risicoprofiel van een organisatie is het percentage van de reserve maximaal 10% of een in overleg te bepalen percentage.

Reservevorming uit subsidiegelden kan alleen als de afgesproken resultaten zijn behaald. Reservevorming moet bijdragen aan het realiseren en borgen van de doelen c.q. resultaatseffecten die de instelling is gevraagd te realiseren. We stappen af van het hanteren van vaste percentages. Voor het benodigde totale weerstandsvermogen (egalisatiereserve) van een gesubsidieerde organisatie gaan we uit van een gedifferentieerde aanpak. Sommige organisaties hebben méér dan andere te maken met externe factoren die hun bedrijfsvoering beïnvloeden, vergelijk hiervoor bijvoorbeeld een zwembad met een peuterspeelzaal. Eén concrete norm ten aanzien van maximale reservevorming is niet passend, evenals het vooraf aanvragen van de vorming van een bestemmingsreserve.

Het vermogen moet passend zijn bij het risicoprofiel van de organisatie. We onderscheiden twee categorieën:

- A. Organisaties die geen of weinig risico lopen. Dit zijn organisaties met een stabiel takenpakket en weinig bedrijfsrisico's. Deze organisaties mogen maximaal voor 10% aan vermogensvorming doen.
- B. Overige organisaties waarbij het percentage van de vermogensvorming in overleg wordt vastgesteld. Dit kan gaan om organisaties met een hoger risicoprofiel. Dit zijn organisaties die veel verschillende projecten uitvoeren of ook afhankelijk zijn van andere inkomstenbronnen dan gemeentelijke subsidie.

5.3. Criteria voor subsidie op basis van toezicht

Kader 18

De gemeente subsidieert alleen organisaties die organisatorisch en financieel stabiel zijn. Het toezicht is daarop gericht.

Zowel bij het aangaan van nieuwe als bij het onderhouden van bestaande subsidierelaties richt de gemeente zich op de getoonde stabiliteit van de betreffende organisatie. Zeker als het om organisaties met een professioneel kader en een groot subsidiebudget gaat. Daarbij is maatvoering van belang.

In het toezicht hierop heeft de gemeente diverse instrumenten:

- Het resultaatverslag dat een organisatie presenteert. Daarbij kijken we of de afspraken zijn nagekomen;
- Het financieel verslag dat, al dan niet voorzien van een accountantsverklaring, is overlegd. Dit verslag is van belang om de financiële stabiliteit van een organisatie te beoordelen;
- Het gesprek dat elk jaar met de gesubsidieerde organisatie wordt gevoerd, over de wijze van uitvoeren en het anticiperen op nieuwe ontwikkelingen;
- Het incidentele onderzoek dat de gemeente kan (laten) instellen op bedrijfsvoering en management bij gesubsidieerde organisaties.

Het oordeel over de stabiliteit van de organisatie wordt gebaseerd op waarnemingen over minimaal 3 jaar aangaande:

- Financiële stabiliteit;
- Nakomen afspraken op inhoud en op proces;
- Organisatorische stabiliteit (wel of niet stabiel management en/of bestuur).

Bij twijfels over de stabiliteit krijgt de betrokken organisatie de gelegenheid tot een verbeterplan. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt, heeft het consequenties voor de subsidie.

Bij subsidiërenders die immers gericht is innovatie kan het nodig zijn om juist ook nieuwe organisaties met een vernieuwende aanpak, een kans te geven. Bij nieuwe organisaties zal het vertrouwen dat de subsidieopdracht bij hen in goede handen is, op iets anders gebaseerd worden dan stabiliteit in het verleden. De gemeente kijkt dan naar de gedegenheid van het businessplan van de organisaties. In dat geval kiest de gemeente dus voor een alternatieve werkwijze.

5.4. Soorten subsidies

Kader 19

De gemeente onderscheidt twee soorten subsidies: incidenteel en structureel.

We handhaven de huidige indeling van subsidiesoorten in incidenteel en structureel, maar doen dat zonder verdere onderscheiding zoals tot nu toe werd gedaan⁸. Hiermee wordt aangesloten bij de terminologie die ook in de Algemene wet bestuursrecht wordt gehanteerd. Nader onderscheid in soorten subsidies heeft beperkte juridische betekenis⁹ omdat het doel waarvoor het subsidie wordt verstrekt ook in de subsidiebeschikking tot uitdrukking komt en is afgeleid van het gemeentelijk beleid en/of in een nadere regel of subsidieregeling is vastgelegd.

Zo zijn in Noordoostpolder de budgetten voor de zogeheten 'waarderingssubsidies' op nul gezet. Dit houdt niet in dat er geen subsidie meer kan worden gegeven waarin tot uitdrukking komt dat de gemeente en/of de inwoners waardering hebben voor betreffende activiteit. Met een incidentele subsidie voor bijvoorbeeld bewonersinitiatieven kan waardering voor een initiatief uitgedrukt worden. Bij incidentele subsidies gaat het altijd om een eenmalige bijdrage. Als er op inhoudelijke gronden een structurele subsidie nodig is, hoe gering ook, dan wordt voor een structurele subsidie gekozen.

5.5. Meerjarige subsidies

Kader 20

De gemeente kiest waar dat kan voor meerjarige subsidies. Er wordt wel een jaarlijkse verantwoording verwacht. Stabiele organisaties met een duidelijke opdracht waarvan de invulling niet jaarlijks wisselt komen daarvoor in aanmerking.

Het verstrekken van meerjarige subsidies¹⁰ is alleen mogelijk voor organisaties waarmee een stabiele relatie bestaat en waarmee in een subsidie-uitvoeringsovereenkomst afspraken zijn gemaakt over resultaten die zich over meerdere jaren uitstrekken. Afhankelijk van de organisatie gaat het om meerjarige periodes van twee tot vier jaar volgend op een beschikking waarin voor die periode zowel de te bereiken resultaten als de subsidiebudgetten zijn opgenomen. De organisaties die een meerjarig subsidie ontvangen moeten jaarlijks een verantwoording indienen. Deze bestaat uit zowel een inhoudelijk resultatenverslag als een financieel verslag volgens de daarvoor geldende richtlijnen.

Voor alle (nieuwe) aanvragen voor structurele subsidie geldt altijd eerst een subsidie voor één jaar waarna aan de hand van resultaat kan worden beoordeeld of een volgende meerjarige periode kan volgen. Een combinatie van meerjarige en jaarlijkse subsidies is ook mogelijk, als het gaat om organisaties die naast hun structurele subsidie voor hun vaste takenpakket ook nog projecten uitvoeren.

5.6. Subsidievaststelling

Kader 21

De gemeente kiest ervoor om subsidies tot € 10.000 direct vast te stellen.

Subsidies worden volgens de standaard procedure eerst 'verleend' (beschikking vooraf op basis van aanvraag en overleg) en later 'vastgesteld' (beschikking achteraf op basis van verantwoording). Voor kleine subsidies aan vrijwilligersorganisaties, waarvoor ook een minder zware verantwoording geldt als voor de grote organisaties, kan dit administratief en procedureel vereenvoudigd worden door de subsidievaststelling direct, op basis van de aanvraag, te laten plaatsvinden. Wij kiezen voor deze, inmiddels in veel gemeenten toegepaste, eenvoudige oplossing waarbij wij wel vragen aan betreffende organisatie om na afloop een eenvoudige rapportage aan te leveren.

Bij grotere organisaties en grotere subsidiebedragen blijft de subsidieverstrekking in twee stappen gaan en stellen wij, naarmate de organisaties en bedragen groter, meer eisen aan de verantwoording. Wij hanteren hiervoor het volgende schema:

Subsidies	Direct vaststellen	Rapportage	Accountantsverklaring
Tot 10.000	ja	Eenvoudig Resultaatverslag	nee

8.) In de subsidieverordening 2011 wordt nog onderscheid gemaakt tussen structurele activiteitensubsidies, waarderingssubsidies en budgetsubsidies en incidentele activiteitensubsidies en investeringssubsidies.

9.) De Awb kent helemaal geen onderscheid in soorten subsidie uitgezonderd het per boekjaar of kalenderjaar verstrekte subsidie. In Noordoostpolder is het van bestuurlijk belang om inzichtelijk te maken of sprake is van een eenmalige gebeurtenis of een langere reeks van gebeurtenissen waarvoor subsidie wordt verstrekt.

10.) Ook onder de subsidieverordening 2011 konden meerjarige subsidies worden verstrekt.

10.001-50.000	nee	Resultaatverslag en financieel verslag	nee
50.001- 500.000	nee	Resultaatverslag en financieel verslag, tussentijds en na afloop	Beoordelingsverklaring
500.001-en meer	nee	Resultaatverslag en financieel verslag, tussentijds en na afloop	Accountantsverklaring

Bij de vaststelling beoordelen wij of de subsidie besteed is aan de afgesproken prestaties en resultaten. Het sturen op resultaten brengt met zich mee dat er minder focus op aantallen komt te liggen. Terugvordering van middelen vindt alleen plaats als er zonder goede reden minder dan de afgesproken prestaties zijn gerealiseerd of geen bijdrage aan de afgesproken resultaten wordt geleverd en zolang het toegestane percentage aan vermogen niet overschreden wordt. Dit percentage is afhankelijk van het risicoprofiel van de organisatie zoals hiervoor is beschreven.

5.7. Subsidieplafonds in de perspectiefnota

Kader 22

De budgetten (subsidieplafonds) die beschikbaar zijn voor de verschillende pijlers worden opgenomen in de perspectiefnota. De gemeenteraad wordt jaarlijks via de programmabegroting over de verstrekte subsidies geïnformeerd.

De subsidiecyclus sluit aan bij de planning- en control cyclus van de gemeente Noordoostpolder. De subsidieverlening (vooraf) sluit aan bij de jaarlijkse vaststelling van de programmabegroting en de subsidievestiging (achteraf) bij de jaarrekening.

De subsidieplafonds die gelden voor het volgende gemeentelijke boekjaar maken onderdeel uit van de gemeentelijke perspectiefnota en van de afwegingen die daarbij worden gemaakt ten aanzien van oud en nieuw beleid. Hiermee komt de afzonderlijke verstrekkingennota te vervallen.

De subsidieplafonds worden thematisch benoemd en gekoppeld aan het gemeentelijke programma. Dit is het niveau waarop de gemeenteraad de plafonds vaststelt. Het college van burgemeester en wethouders benoemt (deel-) plafonds als het programma deze kent.

Bij de jaarrekening voegen we als bijlage een overzicht toe van alle verstrekte subsidies binnen deze plafonds.

Bijlage A Schets huidige subsidiebeleid

Binnen het huidige subsidiebeleid (Bouwen beneden NAP) wordt een grote diversiteit aan subsidies verleend vanuit meerdere programma's met een veelheid aan beleidsdoelen. Vaak ontvangen organisaties meerdere subsidies met het oog op verschillende beleidsdoelen. Het navolgende overzicht is ontleend aan het subsidieregister 2016:

Pr	(Sub-) peiler	Aantal be- leids-vel- den	Subsidieplafond 2017	Aantal in 2015 verleende subsidies *)			
				Structureel	Incidenteel	Totaal	%
1	Wonen	4	€ 60.800	1	4	5	3%
2	Leren in NOP	2	nmb	12	0	12	7%
	Sport	2	€ 3.777.758	2	2	4	2%
	Kunst, Cultuur en bibliotheek	6	€ 3.062.782	3	13	16	10%
	Cultureel erfgoed	2	€ 46.620	0	12	12	7%
3	Economie / Recreatie / toeris- me	2	€ 104.910	4	10	14	9%
4	Bestuur en organisatie	1	€ 66.605	0	0	0	0%
6	Wmo & volksgezondheid	7	€ 3.262.753	80	4	84	52%
	Wmo & jeugdzorg	1	€ 1.055.435	4	0	4	2%
	Jeugdzorg	1	€ 852.622	12	0	12	7%
	Totaal subsidieplafonds 2017	28	€ 12.290.285	118	45	163	100%
Subsidiebedragen 2015:				Structureel	Incidenteel	Totaal	%
	* tot en met €1.000			39	19	58	36%
	* van € 1.001 tot en met € 10.000			24	21	45	28%
	* van € 10.001 tot en met € 50.000			30	5	35	21%
	* van € 50.001 tot en met € 500.000			20	0	20	12%
	* meer dan € 500.000			5	0	5	3%
	Totalen			118	45	163	100%

Bron: Subsidieregister 2016 (NOP, maart 2016)

*) Diverse organisaties ontvangen meerdere subsidies

Bijlage B. Begrippenkader: prestatie, resultaat en effect

1. Prestatie

Dit is de activiteit die de gesubsidieerde organisatie onderneemt met het oog op een bepaald doel. Een prestatie wordt altijd uitgedrukt met een werkwoord dat duidt op 'organiseren van...'. De prestatie kunnen we in een subsidierelatie afrekenen en toerekenen, zoals dat bij een inkooprelatie ook gebeurt iets is wél of níét gedaan.

In de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) staat overigens het begrip 'activiteit' als begrip centraal als het gaat om de formele beschikking waarmee een subsidie wordt verstrekt.

De gemeente gebruikt in deze nota 'prestatie' vooral om de relatie van de gesubsidieerde activiteit ten opzichte van de maatschappelijke doelstelling beter te kunnen aanduiden.

2. Resultaat

Met een resultaat wordt omschreven wat er met de activiteiten moet worden bereikt bij de gebruikers. Een resultaat is altijd uitgedrukt in termen van 'het bereiken van...'. Veelal is het niet alleen de gesubsidieerde organisatie die bepalend is voor een resultaat maar zijn er ook anderen of externe factoren die het resultaat beïnvloeden. Het financieel afrekenen van de (niet) behaalde resultaten is minder eenvoudig dan het afrekenen van prestaties. Maar verantwoord van bereikte resultaten door de organisatie kan natuurlijk wel. Klantervaringsonderzoeken zijn daar een goed middel in. Zo kunnen vanuit de (politiek) bestuurlijke invalshoek wel gevolgen worden verbonden aan het toerekenen van resultaten aan een gesubsidieerde relatie.

3. Effecten

Maatschappelijke effecten zijn de doelen die de overheid uiteindelijk wil bereiken, zoals minder eenzame ouderen, minder voortijdige schooluitval en dergelijke. Met de lange termijn en de onzekere causale relaties tussen gesubsidieerde activiteit en maatschappelijk effect is dit géén goede basis voor een subsidierelatie. Bij maatschappelijke effecten is er namelijk geen direct oorzakelijk verband tussen de inzet van een gesubsidieerde organisatie en dat effect. Essentieel is dat er overeenstemming is tussen gemeente en gesubsidieerde organisatie dat met de ondernomen activiteit én het resultaat ervan een bijdrage wordt geleverd aan het maatschappelijk effect. Het benoemen van maatschappelijke effecten speelt vooral een rol bij strategische beleidsvorming. Het geeft richting aan het bepalen door de gemeente welke soort activiteiten wordt gesubsidieerd in het kader van dat beleid: activiteiten waarvan verondersteld wordt dat ze bijdragen aan het beoogde maatschappelijk effect. In het subsidiebeleid zijn effecten niet toerekenbaar en ook niet afrekenbaar aan de gesubsidieerde organisatie.

In het navolgende schema wordt het verschil tussen de verschillende sturingsconcepten samengevat:

	Prestaties	Resultaten	Effecten
Inhoud	Wat de organisatie oplevert	Wat de organisatie bereikt	Waar de organisatie aan bij draagt
Heeft betrekking op	productie	deelnemers	populatie
Toerekenbaar en Afrekenbaarheid	Toerekenbaar en afrekenbaar	Toerekenbaar, maar niet direct afrekenbaar	Niet exclusief toerekenbaar en niet afrekenbaarheid
Verantwoorden	tellen	vertellen	vertellen
Instrument	productregistratie	Klantervarings-onderzoeken	monitor
Wanneer?	Jaarlijkse subsidiecyclus	Jaarlijkse subsidiecyclus en	beleidscyclus
Wiens verantwoordelijkheid?	opdrachtnemer	opdrachtnemer	Opdrachtgever in partnerschap met opdrachtnemer

Bijlage C Subsidie of inkoop: verschillen, voor- en nadelen

Overzicht kenmerken subsidie en inkoop

	Subsidie	Inkoop
Juridisch	Publiekrecht	Privaatrecht
Waarvoor	Bijdrage activiteiten	Betaling dienst
Budget	Niet dekkend	Kostendekkend
Afdwingbaar	Nee, tenzij uitv. overeenk.	Ja
Initiatief	Vanuit organisatie	Opdrachtgever
Concurrentie	Nee (tenzij tender)	Ja
Inhoud	Zelf bepalen	Opdrachtgever
BTW	Nee	Ja
Recht	Ja, als je voldoet	Gunning nodig
Verhoudingen	Partnerschap	Zakelijk
Duur	Vaak langjarig ¹¹	Afloop contract
Afbouwregels	Ja	Nee

	Voordelen	Nadelen
Subsidie	<ul style="list-style-type: none"> • Bekende vorm • Gemeente stelt regels • Stabiele relatie met partijen • Geen BTW 	<ul style="list-style-type: none"> • Afbouwregels bij stoppen subsidie • ASV en SBK regelen niet alles: afwijzingsgronden lastig • Prestaties niet afdwingbaar tenzij uitvoeringsovereenkomst • 'Vastgeroest' verhoudingen • Financiële risico's dikwijls bij subsidiegever
Opdracht	<ul style="list-style-type: none"> • Geen verplichtingen bij afbouw • Prestaties afdwingbaar • Mogelijk lagere prijzen 	<ul style="list-style-type: none"> • Veel werk bij selectie of Europese aanbesteding • Opdracht moet nauwkeurig omschreven worden • Risico op discontinuïteit bij wisseling van de opdrachtnemer • Prijsopdrijvend effect voor risicoafdekking en mogelijk BTW • Minder binding: risico bij samenwerking

¹¹)Dat er. elk jaar opnieuw subsidie wordt verstrekt.