

Subsidiebeleidskader Ermelo 2018-2022



Naam : K. Polderman
Afdeling : Ontwikkeling
Datum : 15-11-2017

Doc.nr : 02330000011585
Casenr : 02330000004659

Voorwoord

Ermelo is een prachtige, vitale Veluwe gemeente. Enkele bepalende kenmerken van Ermelo zijn een aantrekkelijke groene woonomgeving met veel eigentijdse voorzieningen, de aanwezigheid van kansrijke economische sectoren, goede zorg en een rijk verenigings- en kerkelijk leven. De gemeente Ermelo investeert in het houden en verbeteren van deze kwaliteiten.

Met subsidies kunnen we de noodzakelijke voorzieningen in Ermelo behouden of uitbreiden. Het is een goed middel om de doelstellingen in de inhoudelijke beleidsnota's te realiseren, bijvoorbeeld het bevorderen van bewegen, het behalen van de duurzaamheidsdoelen of het bevorderen van de sociale cohesie.

In de inhoudelijke programma- en beleidsnota's is opgenomen wat de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders wil realiseren. Om dit beleid en deze programma's uit te kunnen voeren hadden we tot nu toe de mogelijkheid van budgetsubsidie, stimuleringssubsidie en een eenmalige subsidie. Dat betekende dat we soms een aanvraag voor een goed initiatief - dat paste in de beleidsdoelstelling - afwezen omdat het subsidieplafond al bereikt was of het niet paste binnen de regels van de Algemene subsidieverordening gemeente Ermelo 2013.

In dit subsidiebeleidskader stellen we ons de vraag hoe we toekomstbestendig subsidies kunnen verstrekken, passend bij onze ambitie en ruimte biedend aan de nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen van de veranderende samenleving. Er worden uitgangspunten voor subsidieverlening benoemd en nieuwe subsidievormen worden beschreven. Deze ideeën zullen worden geformaliseerd in een nieuwe Algemene subsidieverordening.



1. Inleiding en leeswijzer

De (Ermelose) samenleving is sterk in beweging. We zien een verschuiving naar een dynamische netwerksamenleving waarbij mondige burgers, eigen verantwoordelijkheid en een terugtrekkende overheid belangrijke kenmerken zijn. De gemeentelijke overheid is meer en meer de partner en dienstverlener binnen haar samenleving. Faciliteren en ondersteunen om de energie en creativiteit in de samenleving te stimuleren staan daarbij centraal.

De visie van het college van burgemeester en wethouders zoals verwoord in het collegeprogramma 2014-2018 'Vertrouwen geven, Verantwoordelijkheid nemen' sluit aan bij deze ontwikkelingen. De gemeente Ermelo wil zich profileren als een 'netwerkgemeente'. Een netwerkgemeente faciliteert en schept voorwaarden en stimuleert daarbij het eigen initiatief en de verantwoordelijkheid in de samenleving. Samenwerken, verbinden, vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen en vragen, loslaten en vernieuwen zijn hierbij kernwoorden.

1.1 Samenhang subsidiebeleidskader met andere documenten

Het subsidiebeleidskader maakt onderdeel uit van een geheel aan subsidie-instrumenten. Dit wordt nader beschreven in hoofdstuk 5. Hieronder volgt een kort overzicht.

De algemene regelgeving over subsidies staat beschreven in:

- Algemene wet bestuursrecht (Awb)
- Algemene subsidieverordening gemeente Ermelo 2013
- Subsidiebeleidskader Ermelo 2018-2022

Subsidie is gedefinieerd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) als:

"De aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten."

De inhoudelijke doelstellingen zijn opgenomen in inhoudelijke beleidsnota's. Onlangs zijn enkele van deze nota's geactualiseerd op het gebied van cultuur, armoede, sport, economie, duurzaamheid en toerisme & recreatie. Hierin sluiten we aan bij de nieuwe ontwikkelingen: de gemeente doet niet meer alles zelf, maar gaat naast burgers en bedrijven staan.

Hieronder ziet u een opsomming van recent geactualiseerde beleidsnota's.

- Cultuurnota Ermelo 2016-2020
- Beleidsplan armoedebestrijding gemeente Ermelo 2016
- Sportvisie 2016-2020
- Economisch Programma 2015-2018

- Stimuleringsagenda Toerisme en Recreatie 2015-2018
- Nota gezondheidsbeleid "Samen naar een gezond Noord-Veluwe" 2017-2021
- Programma Duurzaamheid 2016-2020

1.2 Onderzoek rekenkamercommissie

In de periode van juni 2015 tot en met december 2016 heeft de rekenkamercommissie Ermelo het proces van subsidieverstrekking binnen de gemeente Ermelo onderzocht. In maart 2017 heeft de commissie haar bevindingen met aanbevelingen gepresenteerd in haar rapport 'Rekenkameronderzoek Subsidiebeleid gemeente Ermelo'.

De rekenkamercommissie concludeert dat de gemeente bezig is met een professionaliseringslag, bijvoorbeeld ten aanzien van het subsidieverleningsproces: efficiënter, duidelijkere interne afstemming en communicatie naar buiten, uniformer, sneller en minder kans op fouten. De commissie merkt verder op dat er gezocht wordt naar nieuwe manieren van subsidiëren, waarbij ruimte ontstaat voor maatwerk en experimenten.

De subsidies worden nu voornamelijk nog verstrekt zonder dat een duidelijke relatie wordt gelegd tussen de gemeentelijke doelen en de activiteiten die de gesubsidieerde instellingen uitvoeren. De commissie beschrijft dat de gemeente bezig is dit te verbeteren, waarbij enkele voorbeelden worden genoemd.

De aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn zo mogelijk opgenomen in dit nieuwe subsidiebeleid. In bijlage 1 wordt dit nader toegelicht.

1.3 Drie vormen van optreden van de overheid

In de afgelopen periode heeft de gemeente Ermelo met ondersteuning van het Zijlstra Center nader stilgestaan bij de ontwikkelingen in de samenleving en de gevolgen daarvan voor de rollen van raad, college en ambtelijke organisatie. Hierbij is ook kennis gemaakt met drie verschillende benaderingswijzen (paradigma's genoemd) waarbinnen de overheid functioneert en balanceert:

- De overheid vervult de sociale en economische behoeften en functioneert aanbodgericht (Traditional public management)
- De overheid werkt bedrijfsmatig, met aandacht voor effectiviteit en efficiëntie en functioneert marktgericht (New public management)
- De overheid creëert maatschappelijke meerwaarde en participeert in een netwerk (Public value management).

Deze drie benaderingswijzen zijn herkenbaar binnen de gemeente Ermelo. De gemeente heeft de wens om bovenstaande paradigma's weloverwogen toe te passen, onder andere in het subsidiebeleid.

Er zijn subsidies die via een gestandaardiseerd proces uitgegeven worden, zoals bijvoorbeeld de subsidieregeling Isolatie. Deze vorm van subsidie wordt aangeboden en de aanvrager kan hierop reageren (traditional public management of new public management).

Het laatste paradigma - public value management - is voor de gemeente Ermelo vernieuwend. De focus moet hierbij liggen op "Wat is de meerwaarde, wat willen we bereiken?". Samen met organisaties of groepen inwoners wordt bekeken wat de beste manier is om een doel te bereiken.

De gemeente Ermelo wil haar beleid dicht bij de burger, op maat en naar behoefte organiseren, rekening houdend met:

- Inwoners staan meer aan het roer.
- Er wordt een appèl gedaan op het eigen netwerk.
- De noodzakelijke ondersteuning is meer integraal georganiseerd.
- De gemeente Ermelo voert regie, waarbij zij eigen initiatief ondersteunt, inspirerend en faciliterend wil zijn en meer verantwoordelijkheid laat bij burgers en samenwerkende uitvoeringpartners.

Het subsidiebeleid moet daarom bijdragen aan:

- Bevorderen van zelfredzaamheid van de inwoners, eventueel met behulp van hun netwerk.
- Participatie: meedoen en meetellen van alle inwoners.
- Kanteling van individuele naar collectieve, algemene voorzieningen.
- Vraaggerichte ondersteuning en het bieden van maatwerk.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk gaat deze notitie in op de uitgangspunten die de gemeente Ermelo hanteert ten aanzien van het subsidiebeleid.

Uitgangspunten subsidiebeleid

- Subsidie inzetten om gewenste maatschappelijke doelstellingen en effecten te bereiken
- Meer ruimte bieden aan maatschappelijke initiatieven van inwoners en organisaties
- Samenwerking tussen gemeente, inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven bevorderen
- Transparant, doelmatig en integraal werken

In hoofdstuk 3 worden de voorwaarden genoemd waaraan subsidieontvangers moeten voldoen.

Voorwaarden om subsidie te ontvangen

- Bestuurlijke beleidsdoelen zijn leidend voor subsidieverlening
- Subsidie is in overwegende mate gericht op ondersteuning van inwoners van Ermelo
- Subsidie is aanvullend op eigen middelen
- Subsidie wordt niet aan commerciële activiteiten besteed
- Samenwerking bevorderen
- Actief onderschrijven van de duurzaamheidsdoelen van de gemeente Ermelo
- Actief onderschrijven van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

Daarna worden in hoofdstuk 4 de subsidie-instrumenten beschreven die de gemeente tot haar beschikking heeft.

Subsidie-instrumenten en andere vormen van financiering

- Bestuurlijk subsidiëren
- Crowdfunding
- Matches van faciliteiten en diensten
- Sociaal ondernemerschap en Social Return On Investment (SROI)
- Right to challenge

Tot slot wordt in hoofdstuk 5 de juridische basis voor subsidieverlening toegelicht en wordt de relatie en het verschil tussen subsidie en inkoop uitgelegd.

Juridische basis subsidieverlening

- Relatie subsidie en andere instrumenten
- Subsidie versus inkoop
- Staatssteun

In bijlage 1 zijn de aanbevelingen van de rekenkamercommissie Ermelo opgenomen met een reactie. In deze bijlage wordt ook ingegaan op het meten van de resultaten en het investeren in de relatie tussen subsidieverlener en subsidieontvanger.

2. Uitgangspunten subsidiebeleid

In de inleiding is beschreven dat het subsidiebeleidskader een antwoord zal moeten geven op de vraag hoe om te gaan en in te spelen op de veranderende samenleving en de rol van de gemeente hierin. Subsidieverlening is een goed middel om de doelstellingen te realiseren die in de huidige samenleving noodzakelijk zijn.

De gemeente Ermelo heeft in haar collegeprogramma 2014-2018 aangegeven een solide en open samenwerkingspartner te willen zijn in haar relatie met inwoners, maatschappelijke organisaties, instellingen en bedrijven. Zij worden gestimuleerd om hun betrokkenheid bij hun leefomgeving concreet vorm te geven.

Vanuit deze visie zijn vier uitgangspunten voor het nieuwe subsidiebeleid geformuleerd, die in de volgende paragrafen beschreven worden.

Uitgangspunten subsidiebeleidskader

1. Maatschappelijke doelstellingen en effecten bereiken
2. Meer ruimte voor maatschappelijke initiatieven van inwoners en organisaties
3. Samenwerking tussen gemeente, inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven
4. Transparant, doelmatig en integraal werken

2.1 Subsidie inzetten om gewenste maatschappelijke doelstellingen en effecten te bereiken

Bij het verlenen van subsidies die inspelen op de huidige veranderingen in de samenleving en de veranderende rol van de overheid moet de focus van de gemeente Ermelo liggen op het creëren van maatschappelijke meerwaarde (public value).



Bij de verlening wordt via voorwaarden al aandacht geschonken aan de latere verantwoording op het effect van de subsidie en niet zozeer op een verantwoording van de verrichtingen.

De gemeente moet als opdrachtgever de gewenste maatschappelijke effecten duidelijk formuleren, waarna de opdrachtgever en de opdrachtnemer samen werken aan het benoemen van de indicatoren waarop de effecten gemeten kunnen worden. De gesubsidieerde organisatie krijgt daarmee meer vrijheid in de keuze van activiteiten die bijdragen aan de doelstelling.

Meerdere actoren kunnen een rol spelen bij het realiseren van de doelstelling, waardoor het niet altijd mogelijk is om specifiek aan te tonen welk effect een bepaalde activiteit heeft gehad. Er kan gebruik gemaakt worden van metingen die landelijke brancheorganisaties leveren zodat de administratieve lasten beperkt blijven. De administratieve lasten voor de effectmeting zullen in verhouding moeten zijn met de hoogte van het subsidiebedrag. Een belangrijke voorwaarde is dat de effectmeting zo eenvoudig mogelijk uitgevoerd kan worden.

De effecten van de gesubsidieerde activiteiten zijn in sommige gevallen pas op langere termijn toetsbaar. Het college kan daarom besluiten subsidies meerjarig te verlenen (voor maximaal vier jaar). De uitvoering wordt uiteraard wel regelmatig gemonitord.

Door het veranderen van de samenleving, verandert ook de aard van de activiteiten. Wat in 2010 nog goed werkte, slaat nu misschien niet meer aan bij de doelgroep.

Consequentie daarvan is dat het ook noodzakelijk zal zijn om andere subsidie-instrumenten in te zetten. In hoofdstuk 4 worden deze benoemd.

Voorbeeld: Eenvoudig Nederlands spreken

Een docent Nederlands merkt dat zijn anderstalige cursisten binnen de les Nederlands spreken, maar daarbuiten niet of nooit. Ze vinden dat de huisarts, de medewerker bij de gemeente of de woningbouwvereniging te moeilijk Nederlands spreken.

De docent geeft trainingen aan deze medewerkers om met anderstaligen eenvoudig Nederlands te spreken.

In de subsidieverantwoording kan de docent aangeven hoeveel personen zijn getraind voor hoeveel uur. Maar is daarmee het effect bereikt? Dat kan pas gemeten worden als de docent bijvoorbeeld na twee maanden de oud-cursisten vraagt of ze vaker Nederlands praten met de anderstaligen zonder gebruik te hoeven maken van een tolk. Is het gelukt om eenvoudig Nederlands te spreken? Begrijpen ze elkaar?

Kortom: is het effect van de training bereikt?

2.2 Meer ruimte bieden aan maatschappelijke initiatieven van inwoners en organisaties

Subsidieverlening geeft de gemeente de mogelijkheid om (vrijwilligers)organisaties, instellingen of georganiseerde inwoners te stimuleren om diverse activiteiten te ontplooiën die de samenleving aantrekkelijker maken of de leefbaarheid bevorderen. Hiermee moeten vastgestelde maatschappelijke doelen bereikt worden.

Voorbeeld: Leefbaarheidsteam

In Ermelo is een leefbaarheidsteam actief. Het leefbaarheidsteam faciliteert burgerinitiatieven en is het eerste aanspreekpunt voor de bewoners in de wijk. Centraal staan leefbaarheid in de wijk en ontmoeting en ondersteuning van de medebewoners.

Het leefbaarheidsteam ondersteunt bewoners bij hun initiatieven en activiteiten om daarmee zelfredzaamheid en samen-redzaamheid te versterken zodat zij de regie over hun eigen leven kunnen (blijven) voeren.

Het is wel noodzakelijk dat de continuïteit van de activiteiten gewaarborgd wordt. Een te grote versnippering kan daarvoor een risico zijn.

Voor het waarborgen van continuïteit in de dienstverlening aan de inwoners van de gemeente kan het college van burgemeester en wethouders sommige organisaties als kernvoorzieningen aanwijzen.

2.3 Samenwerking tussen gemeente, inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven bevorderen

Inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven nemen zelf initiatief om de voor hen belangrijke doelen in hun omgeving te realiseren. Inwoners hebben het vermogen om verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen leven, voor anderen en voor de samenleving als geheel. Dit wordt ook wel burgerkracht of participatie genoemd. Met de inzet van burgerkracht kunnen maatschappelijke initiatieven tot nieuwe oplossingen komen door een andere manier van werken of het inzetten van andere contacten en competenties. Deze inzet kan effectiever en goedkoper zijn. Samenwerking kan ook vormgegeven worden door het delen van faciliteiten, kennis, voorzieningen en deskundigheid.

Ook als vanuit het maatschappelijk veld een initiatief ontstaat, wordt nog steeds een beroep gedaan op de overheid om deze maatschappelijke doelen te helpen realiseren. Voor het merendeel van de initiatieven geldt dat de ondersteuning vanuit de overheid via geld, kennis of regelgeving nodig is om het initiatief te laten slagen of te continueren. We spreken dan van overheidsparticipatie. Overheidsparticipatie sluit goed aan op het paradigma van public value management.



Voorbeeld: Heel Ermelo beweegt

Buurtsportcoaches, sportverenigingen, maatschappelijke organisaties en zorgorganisaties denken samen met de gemeente mee om de volgende doelstellingen te realiseren:

- *We werken aan een gezonde en vitale bevolking, met bijzondere aandacht voor de jeugd tot 18 jaar en 50-plussers.*
- *We hebben bijzondere aandacht voor mensen met afstand tot werk: Niemand op de Reservebank!*
- *Iedereen krijgt een kans om mee te doen; niemand zou vanuit financiële, lichamelijke of psychische beperkingen zich gehinderd moeten voelen om te sporten of te bewegen.*
- *We zetten in op de kracht van verbindingen, zowel tussen sportverenigingen als tussen sportverenigingen, scholen, maatschappelijke organisaties, etc.*
- *We vinden Buiten Bewegen belangrijk als gemeente en willen activiteiten op dat gebied stimuleren.*

2.4 Transparant, doelmatig en integraal werken

Op verschillende beleidsterreinen zijn de inhoudelijke doelen vastgelegd in diverse beleidsnota's. In dit subsidiebeleidskader worden de uitgangspunten voor al het subsidiebeleid vastgelegd, zodat het transparant en duidelijk is.



Bij subsidieverlening is er vaak sprake van een langdurige relatie tussen de subsidieverstrekker en de subsidieontvanger. Hoewel deze relatie ook gebaseerd is op vertrouwen, is het van belang om het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap goed in te vullen. Het goed invullen van deze relatie draagt bij aan zowel het vertrouwen maar ook aan de doelmatigheid van de subsidie. Om te beoordelen of het subsidiebeleid doeltreffend is voor het bereiken van de maatschappelijke effecten die de gemeente heeft geformuleerd in programma's en de inhoudelijke beleidsnota's, wordt de uitvoering gemonitord en worden de uitkomsten gemeten.

Toekomstvoorbeeld: transparant, doelmatig en integraal werken

*In een inhoudelijke beleidsnota staat een doel omschreven. Een organisatie biedt activiteiten aan om dit doel te realiseren. Het activiteitenplan en de aanvraag voldoen aan alle wet- en regelgeving (Algemene wet bestuursrecht, de geactualiseerde Algemene subsidieverordening en de inhoudelijke beleidsnota, bijvoorbeeld over het Sociaal Domein). Deze stukken zijn te raadplegen op de Ermelose website, evenals het beschikbare subsidieplafond. **Transparant!***

*De organisatie weet precies wat de gemeente wil bereiken en past daar de activiteiten en aanvraag op aan. Gelukkig spreken de verschillende stukken elkaar niet tegen. **Integraal!***

*De subsidieaanvraag wordt positief beoordeeld en de subsidie wordt verleend. In de beschikking (= de brief waarin het positieve besluit en het subsidiebedrag wordt meegedeeld) staat beschreven wat de gemeente verwacht dat de organisatie doet voor de subsidie. Niet alleen de activiteiten, maar ook wat het effect zal zijn. **Doelmatig!***

Regelmatig vinden accountgesprekken plaats, zodat er bijtijds bijgestuurd kan worden.

Aan het eind (bij de vaststelling van het definitieve subsidiebedrag) rapporteert de organisatie financieel maar ook inhoudelijk waaraan de subsidie besteed is en wat de resultaten zijn.

3. Voorwaarden om subsidie te ontvangen

Als gemeente zijn we verantwoordelijk voor een goede afweging van de gesubsidieerde activiteiten. Daarom worden aan iedere subsidieverlening voorwaarden of verplichtingen verbonden. In de Algemene subsidieverordening zijn de formele voorwaarden genoemd waaraan subsidieaanvragen en –aanvragers moeten voldoen.

Daarnaast spelen algemene criteria een rol op grond waarvan subsidieaanvragen worden beoordeeld. Hieronder volgen de belangrijkste voorwaarden waaraan aanvragen moeten voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen. Het gaat om doelgebonden en niet-doelgebonden verplichtingen.

Met doelgebonden verplichtingen wordt bedoeld dat ze moeten bijdragen aan het verwezenlijken van het subsidiedoel (bijvoorbeeld kwalificatie van het personeel, plaats van het aanbod).

Met niet-doelgebonden verplichtingen wordt bedoeld dat deze verplichtingen op zich niet belangrijk zijn om het subsidiedoel te verwezenlijken, maar door de gemeente wel belangrijk gevonden worden. Bijvoorbeeld dat de gesubsidieerde organisatie de duurzaamheidsdoelen van de gemeente onderschrijft of het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

3.1 Bestuurlijke beleidsdoelen zijn leidend voor subsidieverlening

Subsidiebeleid wordt ingezet om bij te dragen aan het realiseren van doelen die de gemeente heeft vastgelegd in de programmabegroting en beleidskaders. Bij het stellen van prioriteiten voor de activiteiten die subsidie ontvangen, zullen die activiteiten prioriteit krijgen die het meeste bijdragen aan de te bereiken bestuurlijke doelen.

Tegelijk wil de gemeente ruimte bieden aan het nemen van eigen initiatief van inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Ook hierbij moet het aanbod aantoonbaar aansluiten bij de vraag vanuit de samenleving.

Voorbeeld: Evenementen en festivals (uit: Cultuurnota Ermelo 2016-2022)

Evenementen en festivals spelen een belangrijke rol in het toegankelijk maken van kunsten en cultuur. Met gevestigde festivals en evenementen als Fete de la Musique, Open Monumentendag, Kunstroute, Randmeerconcerten, de optredens van het Nationaal Jeugd Orkest of Groevenbeek Klassiek heeft Ermelo al een aantrekkelijk aanbod.

Evenementen en festivals dragen bij aan de aantrekkingskracht van Ermelo op inwoners en bezoekers. Daarom verruimen wij ons budget voor ondersteuning van de culturele evenementen en festivals. We verbinden daar wel de voorwaarde aan dat initiatieven ook aantoonbaar bijdragen aan de drie programmalijnen Economie, Educatie en Zorg. We ondersteunen voortaan alleen niet-commerciële evenementen en festivals die zich specifiek op Ermelo richten (programmering en/of doelgroep).

3.2 Subsidie is in overwegende mate gericht op ondersteuning van inwoners van Ermelo

De activiteiten moeten in overwegende mate gericht zijn op de gemeente Ermelo en bestemd zijn voor de inwoners van Ermelo. Daarbij gaat het om de vraag of de activiteiten voldoende bijdragen aan de beleidsdoelen en de gewenste maatschappelijke effecten.

3.3 Subsidie is aanvullend op eigen middelen

Bij subsidieverlening gaan we uit van de eigen verantwoordelijkheid van inwoners en organisaties. De subsidie is uitsluitend bedoeld voor activiteiten die niet zonder steun van de gemeente gerealiseerd kunnen worden en waarvoor geen of in onvoldoende mate andere inkomsten of financiers zijn.

3.4 Subsidie wordt niet aan commerciële activiteiten besteed

Activiteiten met een winstoogmerk komen niet voor subsidie in aanmerking.

3.5 Samenwerking bevorderen

De activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend staan over het algemeen niet op zichzelf. Zij zijn onderdeel van een sociale structuur, van een buurt, vanuit cultuur of sport, of vanuit welzijnswerk. Van organisaties wordt gevraagd om open te staan voor andere organisaties met dezelfde doelen, open te staan voor nieuwe (inwoner)initiatieven, en zo mogelijk verbindingen te leggen. Samenwerking schept kansen voor nieuwe initiatieven en verlaagt drempels voor de inwoners om deel te nemen aan activiteiten.

3.6 Actief onderschrijven van de duurzaamheidsdoelen van de gemeente Ermelo

De gemeente Ermelo vindt een duurzame leefomgeving belangrijk. De doelstelling uit het Programma duurzaamheid is: "De samenleving in Ermelo woont, vervoert, werkt en recreëert klimaatneutraal in 2035 en energieneutraal in 2030. Deze ambitie wordt bereikt doordat de gemeente, bedrijven en inwoners samenwerken en hierin hun eigen verantwoordelijkheid nemen."

De voor externen gerichte doelen uit het Programma Duurzaamheid 2016-2020:

Doel 1

Hogere bewustwording van de Ermelose samenleving op het gebied van duurzaamheid.

Doel 2

Sterkere deelname / participatie van Ermelose inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden op het gebied van duurzaamheid.

Doel 4

Groter aandeel realiseren van grootschalige en duurzamere energie opwek in de gemeente Ermelo.

Doel 5

- *Het verminderen en verduurzamen van energieverbruik;*
- *Het verminderen van fossiel brandstofgebruik;*
- *Het gebruik van alternatieve energie stimuleren;*
- *Het verminderen en duurzamer (her-)gebruik van afval en water.*

3.7 Actief onderschrijven van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

Sinds 14 juli 2016 geldt het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Het doel van dit verdrag is dat de positie van mensen met een beperking verbetert. De overheid zet zich hiervoor in, bijvoorbeeld door te voorkomen dat scholen of werkgevers mensen met een beperking uitsluiten. In het verdrag staat wat Nederland moet doen om de positie van mensen met een beperking te verbeteren. Het draait om alle mogelijke onderwerpen die voor hen belangrijk zijn, zoals werk, onderwijs, vervoer, cultuur, sport en andere vrijetijdsbesteding. Het gaat daarbij om mensen met langdurige lichamelijke, mentale, verstandelijke of zintuiglijke beperkingen.



Naast fysieke toegankelijkheid van de openbare ruimte en gebouwen gaat het om het wegnemen van communicatieve of sociale drempels, zoals onbegrijpelijke informatie, onprettige bejegening, uitsluiting of discriminatie.

4. Subsidie-instrumenten en andere vormen van financiering

De gemeente Ermelo kent op dit moment twee soorten subsidies. Jaarlijkse subsidies voor activiteiten die over meerdere jaren jaarlijks terugkeren en eenmalige subsidies voor activiteiten die eenmaal worden georganiseerd of binnen één kalenderjaar worden afgerond. Verder zijn er specifieke subsidie-regelingen, bijvoorbeeld voor woningisolatie, monumenten en monumentale bomen.

Subsidieverlening is aan duidelijke regels gebonden. Aan elke subsidieverlening moet een aanvraag ten grondslag liggen. Die wordt vóór verlening beoordeeld en na afloop wordt getoetst of voldaan is aan de voorwaarden.

Traditioneel wordt subsidie verleend aan maatschappelijke organisaties voor vooraf omschreven activiteiten, maar de afgelopen jaren ontstaan er steeds meer andere vormen. Soms gaat het om niet-georganiseerde aanvragen vanuit burgerinitiatieven. Soms is vooraf het resultaat nog niet gedefinieerd en kan het gaan om nieuwe samenwerkingsvormen. Deze vormen vatten we samen onder de term 'maatschappelijke initiatieven'. Hierbij zetten (groepen) inwoners zich in voor een taak of belang waar zij zelf een publieke waarde aan toekennen.

De afgelopen periode is in de gemeente Ermelo op verschillende terreinen een start gemaakt met het stimuleren en faciliteren van nieuwe activiteiten waarbij aangesloten wordt op deze maatschappelijke initiatieven.

Vanaf 2013 investeerde de gemeente Ermelo via de wijkgerichte aanpak in de saamhorigheid van buurten en wijken; gestimuleerd wordt om activiteiten samen met inwoners te organiseren. In de periode 2014-2015 vond het regionale project 'Samen maken wij' plaats, waarbij ambtenaren en inwoners gezamenlijk hebben gekeken naar wat belangrijk is om burgerparticipatie te vergroten en burgerkracht te versterken. Loslaten en durf zijn daar als belangrijke eigenschappen voor de gemeente uit gekomen. Loslaten en durf werden in de praktijk gebracht door de buurtvereniging van Horst en Telgt waar de inwoners van het buurtschap zelf een buurtplan hebben opgesteld.

In het Programma Duurzaamheid heeft de gemeente als doelstelling het bevorderen van inwonerscoöperaties voor duurzaamheidsinitiatieven opgenomen. Maatschappelijk verantwoord ondernemen en sociaal ondernemerschap vormen belangrijke pijlers in het Economisch Programma.

En in het sociaal domein krijgt de ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers nieuwe impulsen via een werkprogramma waarvoor (zorg)vrijwilligers en mantelzorgers zelf projecten kunnen aanvragen.

De gemeente blijft belangrijk voor maatschappelijke initiatieven, niet alleen in de opstartfase, maar ook voor de continuïteit. De gemeente kan bijdragen met financiële middelen, maar ook door kennis en informatie ter beschikking te stellen, regelgeving te beperken of netwerken met elkaar te verbinden.

De gemeente Ermelo wil ruimte bieden aan maatschappelijke initiatieven door hieronder een aantal instrumenten uit te werken die aansluiten bij de mogelijkheden en behoeften in Ermelo. Zo wordt via het subsidiebeleid een kader gegeven aan inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven om samen met de gemeente vorm te geven aan de participatiesamenleving.

4.1 Bestuurlijk subsidiëren

Via de Algemene subsidieverordening en subsidieregels is vastgelegd aan welke eisen de aanvrager moet voldoen om in aanmerking te komen voor een subsidie en hoe hij deze moet verantwoorden. Tegelijkertijd wil Ermelo meer ruimte bieden aan experimenten en initiatieven om activiteiten te starten die vooraf nog niet omschreven zijn. Om die ruimte te bieden is - in analogie met bestuurlijk aanbesteden - bestuurlijk subsidiëren ontstaan. Hierbij kunnen subsidies verleend worden voor het proces en de doelstellingen van de beoogde activiteiten, zonder vooraf prestatie- of outputafspraken te maken. Juist in de zoektocht naar nieuwe oplossingen, bijvoorbeeld in de verschuiving naar meer informele en collectieve ondersteuning in het sociaal domein, kan het nodig zijn buiten de gebaande banen te treden en is er meer ruimte en flexibiliteit nodig. Dat betekent niet dat er een carte blanche gegeven wordt, maar door tijdens de uitvoeringsfase in nauw contact te blijven, kan binnen het experiment tijdig bijgestuurd worden.

Bij bestuurlijk subsidiëren kan het initiatief uit de samenleving komen, maar ook de gemeente kan het initiatief nemen door een oproep te doen om specifieke knelpunten op te lossen of om bepaalde resultaten en nieuw aanbod te ontwikkelen.

4.2 Crowdfunding



Een nieuwe vorm van financiering van maatschappelijke initiatieven is 'crowdfunding'; een methode waarbij mensen die geld nodig hebben voor hun activiteit of een plan willen uitvoeren, andere mensen vragen om bij te dragen aan het initiatief. Gemeenten, bedrijven of overheden kunnen daar ook aan bijdragen door bijvoorbeeld toe te zeggen om het bedrag dat verzameld wordt, te verdubbelen of om bij aanvang een bedrag toe te zeggen om daarmee andere partijen te stimuleren ook bij te dragen. Dit is een mooi voorbeeld van meer mogelijk maken door gezamenlijk een bijdrage te leveren, waarbij het draagvlak zichtbaar wordt. Daarnaast kan de gemeente zonder werkelijk een financiële bijdrage te leveren, het initiatief en de organisatie aanbevelen.

4.3 Matches van faciliteiten en diensten

Organisaties kunnen gebruik maken van elkaars deskundigheid en faciliteiten, zoals het beschikbaar stellen van een ruimte in ruil voor het aanbieden van een dienst.

Deze ruilhandel kan bijvoorbeeld ingevuld worden op de Beursvloer Ermelo, die sinds twee jaar plaatsvindt. Op de Beursvloer worden maatschappelijke behoeften verhandeld: vraag en aanbod van vrijwilligerswerk in de meest brede zin van het woord. Het doel is om matches te maken, die betrekking hebben op menskracht, kennis, toegang tot netwerken, materiaal, faciliteiten en creativiteit. Er wordt met gesloten beurzen gehandeld op de Maatschappelijke Beursvloer.

4.4 Sociaal ondernemerschap en Social Return On Investment

Een andere vorm van financiering is sociaal ondernemerschap. Hierbij willen ondernemers via hun bedrijf maatschappelijke meerwaarde creëren. Dat kan op verschillende manieren: door de middelen (kennis, capaciteit) van het bedrijf ter beschikking te stellen voor vrijwillige inzet, een deel van de opbrengsten te besteden aan maatschappelijke doelen of door het bieden van werkplekken aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Ook in Ermelo zijn veel ondernemers maatschappelijk actief. De gemeente Ermelo wil de komende jaren actiever de verbinding met de ondernemers van Ermelo leggen om samen tot meer sociaal ondernemerschap in de vorm van SROI¹ te komen, waardoor inwoners

1) SROI = Social Return On Investment, meten van (extra) sociale en maatschappelijke waarde voortvloeiend uit een investering.

met beperkingen weer kansen op de arbeidsmarkt krijgen en maatschappelijk kunnen participeren. Binnen het Economisch Programma worden hiervoor al initiatieven genomen. Via bedrijfsfondsen kunnen diverse maatschappelijke initiatieven gefinancierd worden.

4.5 Right to challenge (experiment)

Een stap verder dan het bestuurlijk subsidiëren is 'Right to challenge'. Dit 'Recht om uit te dagen', staat voor de mogelijkheid dat (georganiseerde) bewoners taken van gemeenten kunnen overnemen als zij denken dat zij het beter, goedkoper of passender kunnen uitvoeren dan de gemeente. De bewoners nemen het initiatief en nemen ook de rol van opdrachtgever en uitvoerder op zich. Gemeenten kunnen aangeven welke beleidsterreinen of soorten voorzieningen opengesteld worden voor 'Right to challenge' en bewoners oproepen om hiervoor met betere ideeën en oplossingen te komen. De bewoners krijgen de mogelijkheid om de gemeentelijke taak over te nemen en te laten zien dat zij het beter of goedkoper kunnen realiseren. Belangrijk hierbij is om het onderscheid van commerciële partijen te blijven borgen. Gezien de onbekendheid zal dit instrument allereerst in de vorm van experimenten worden ingezet, die omschreven worden in de inhoudelijke beleidsnota's. Op basis van ervaringen kan er daarna voor worden gekozen om het instrument verder uit te werken en breder in te zetten.

5. Juridische basis subsidieverlening



In dit hoofdstuk worden enkele juridische aspecten voor het verlenen van subsidies belicht.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) is het overkoepelende landelijk wettelijk kader voor het subsidiebeleid. Deze wordt vervolgens verder lokaal uitgewerkt, in ieder geval in een Algemene subsidieverordening.

Algemene wet bestuursrecht	Wet- en regelgeving rondom subsidies > termijnen, procedures, rechten, plichten.
Algemene subsidieverordening gemeente Ermelo 2013	Gemeentelijke regelgeving op basis van Awb > termijnen, procedures, rechten, plichten.
Subsidiebeleidskader Ermelo 2018-2022	Kader dat aangeeft hoe de gemeente subsidies wil inzetten voor het realiseren van gemeentelijke doelstellingen.
Inhoudelijke beleidsnota's	Specifieke beleidsnota's (sport, cultuur) beschrijven de inhoudelijke doelen die de gemeente per domein wil bereiken met behulp van activiteiten die leiden tot resultaten.

De Algemene subsidieverordening regelt de formele spelregels rond het verstrekken van subsidies, maar gaat niet in op de inhoudelijke doelen die met subsidies bereikt moeten worden. Deze doelen staan beschreven in de inhoudelijke beleidsnota's.

Het subsidiebeleidskader geeft aan waar het subsidie-instrument voor wordt ingezet en wat de gemeente Ermelo in het algemeen met de subsidies wil bereiken. De praktische toepassing wordt uitgewerkt in meer operationele documenten. De Algemene subsidieverordening zal geactualiseerd worden. Daarnaast zal in een financieel beleidsdocument beschreven worden waaraan de financiële verantwoording van een subsidie moet voldoen.

In dit subsidiebeleidskader worden innovatieve subsidie-instrumenten beschreven, maar op grond van de Awb is een aanvraag altijd een vereiste. Ook wordt de nadruk gelegd op het sturen op maatschappelijke resultaten. De subsidie koppelen aan maatschappelijke resultaten is juridisch echter niet mogelijk; er moet altijd een grondslag zijn gebaseerd op activiteiten, die wel zullen moeten leiden tot resultaten.

5.1 Relatie subsidie en andere instrumenten

Het subsidiebeleid is één van de instrumenten die de gemeente kan inzetten om maatschappelijke doelen te bereiken.

De gemeente zorgt voor algemene voorzieningen en infrastructuur die niet volledig door individuele inwoners of organisaties gefinancierd kunnen worden. In welke voorzieningen en infrastructuur geïnvesteerd wordt, is grotendeels afhankelijk van de politiek-bestuurlijke visie en van de economische mogelijkheden, met uitzondering van wettelijk voorgeschreven taken.

De gemeente Ermelo kan ervoor kiezen of zij deze voorzieningen zelf uitvoert, uitbesteedt of niet meer uitvoert. Ook kan zij kiezen of zij gaat samenwerken met andere gemeenten/overheden, private partijen of het door derden laat uitvoeren. Bij taken waarvoor de gemeente Ermelo ook een bestuurlijk belang heeft, kan er zelfs voor gekozen worden om de uitvoering te laten plaatsvinden via verbonden partijen. Eveneens is samenwerking met private partijen, zogenaamde publiek private samenwerking, mogelijk.

Bij het door derden laten uitvoeren zijn er meerdere uitvoeringsvormen beschikbaar voor gemeenten: inkoop, aanbesteding, het verstrekken van leningen en garanties of het verstrekken van subsidies. Al deze vormen worden door de gemeente Ermelo toegepast. Dit subsidiebeleidskader heeft alleen betrekking op subsidiebeleid. Toch zien we dat het verschil tussen subsidie en inkoop niet altijd even duidelijk is. De volgende paragraaf zal het onderscheid kort toelichten.

5.2 Subsidie versus inkoop

Voor subsidie en inkoop gelden andere wettelijke grondslagen. Subsidieverlening valt onder het publieksrecht en inkoop en aanbesteding onder privaatrecht. Omdat daar andere verplichtingen uit voortkomen, is het belangrijk het onderscheid in beeld te houden. Dit kan ook helpen om de keuze voor subsidie, inkoop of aanbesteding te maken.

Subsidie

Bij een subsidierelatie staat het algemeen belang voorop, zonder commerciële doelen en zonder winstoogmerk van de uitvoerende organisatie. De organisator van de activiteit is meestal de initiatiefnemer en heeft de zeggenschap over de invulling. De activiteiten worden op basis van de kostprijs verricht of een gedeelte van de kosten worden vergoed, maar er is niet altijd één op één relatie te leggen tussen de prestatie en betaling. Subsidieverlening is dan ook vaak gebaseerd op vertrouwen.

Inkoop

Bij een inkooprelatie doen partijen op basis van gelijkwaardigheid zaken met elkaar. Bij inkooprelaties zijn er meestal meerdere partijen die de activiteiten kunnen verrichten. Aanbesteding is een andere vorm waarmee de gemeente meer aan de voorkant op resultaten kan sturen. De gewenste effecten en resultaten worden omschreven in een aanbestedingsdocument. Enkele partijen worden gevraagd om hierop een plan in te dienen. De partij met het plan dat het best tegemoet komt aan de vooraf bepaalde resultaten en kwalitatieve eisen en wensen - inclusief financiële - krijgt vervolgens de opdracht toegekend om de activiteiten uit te voeren.

Richtinggevend bij de keuze tussen subsidie en inkoop is de handreiking 'Overheidsopdracht en subsidie' van de VNG.

5.3 Staatssteun

In artikel 87 van het Verdrag van de Europese Unie is het verboden om bepaalde ondernemingen te bevoordelen ten opzichte van andere ondernemingen en zo de vrije marktwerking nadelig te beïnvloeden. Ook de Wet Markt en Overheid geeft aan dat overheidsinstellingen altijd moeten zorgen dat eerlijke concurrentie mogelijk is wanneer zij concurreren met commerciële aanbieders van producten en diensten. Bij het verlenen van subsidie moet daarom altijd in gedachten worden gehouden dat de subsidie er niet toe mag leiden dat de concurrentiepositie van de subsidieontvanger hierdoor beter wordt dan zonder subsidie het geval zou zijn geweest. De gemeente Ermelo heeft dit ook vastgelegd in een collegebesluit (14045976). Subsidie die van invloed is op de vrije marktwerking, is een vorm van staatssteun. Het risico hiervan is dat de gemeente via een gerechtelijke procedure gedwongen kan worden om de verleende subsidie terug te vorderen van de subsidieontvanger.

Bijlage 1 bij Subsidiebeleidskader Ermelo 2018-2022 **Aanbevelingen rekenkamercommissie Ermelo**

Resultaten meten en investeren in relaties

Doc.nr : 02330000011263
Casenr : 02330000004659

Inhoudsopgave

1. Aanbevelingen rekenkamercommissie Ermelo met reactie
 - 1.1 Overweeg de termijn van subsidieverlening
 - 1.2 Beproof andere verantwoordingsinstrumenten
 - 1.3 Geef subsidies een plek in de P&C-documenten
 - 1.4 Betrek de raad meer bij gesubsidieerde instellingen en andersom
 - 1.5 Zet de huidige professionaliseringsslag ten aanzien van subsidies door en schenk daarbij expliciet aandacht aan doelmatigheid
 - 1.6 Betrek de afweging voor de inzet van het instrument subsidies in het nieuwe subsidiebeleid
 - 1.7 Verbeter het sturen op effectiviteit door ook kritisch naar de eigen beleidsdoelstellingen te kijken
 - 1.8 Onderbouw de subsidieplafonds vanuit de beleidsinhoud
 - 1.9 Verbeter de informatievoorziening aan de gemeenteraad

2. Resultaten meten en investeren in relaties
 - 2.1 Resultaten en effecten meten
 - 2.2 Accountgesprekken
 - 2.3 Beleidscyclus budgetgesubsidieerde organisaties, in relatie tot begrotingscyclus
 - 2.4 Verantwoording naar inwoners
 - 2.5 Trendrapportages en stakeholdergesprekken

1. Aanbevelingen rekenkamercommissie Ermelo met reactie

De rekenkamercommissie Ermelo heeft in de periode van juni 2015 tot en met december 2016 het proces van subsidieverstrekking binnen de gemeente Ermelo onderzocht. In maart 2017 heeft de commissie haar bevindingen met aanbevelingen gepresenteerd in haar rapport 'Rekenkameronderzoek Subsidiebeleid gemeente Ermelo'. Hieronder is per aanbeveling een reactie gegeven.

1.1 Overweeg de termijn van subsidieverlening

In het kader van herijking van het subsidiebeleid dient ook nagedacht te worden over de termijn van subsidieverstrekking. Bij conclusie 6. Subsidiebeleid is statisch, terwijl de opgaven dynamisch zijn, hebben wij geconcludeerd dat het sturen op maatschappelijke doelen (effect pas op langere termijn toetsbaar) haaks staat op het verlenen van een subsidie voor 1 jaar.

Deze aanbeveling is overgenomen in het Subsidiebeleidskader Ermelo 2018-2022.

1.2 Beproof andere verantwoordingsinstrumenten

Gesubsidieerde instellingen onderkennen dat er in toenemende mate een onderlinge afhankelijkheid is van andere instellingen en van groepen van inwoners. Beproof daarom, naast de bestaande verantwoording aan de gemeente, nieuwe verantwoordingsinstrumenten waarbij ketenpartners en gebruikers worden betrokken. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan vormen van 'story telling', om de te bereiken resultaten ten aanzien van maatschappelijke effecten en gemeentelijke doelstellingen duidelijk te maken.

Deze aanbeveling is overgenomen in bijlage 1 van het Subsidiebeleidskader Ermelo 2018-2022.

1.3 Geef subsidies een plek in de P&C-documenten

Subsidies komen nu als instrument in de P&C-documenten heel beperkt voor, terwijl er bijna € 4 miljoen (realisatie 2015) aan subsidies wordt verstrekt in de gemeente Ermelo. De subsidies zouden een duidelijker plek in de inhoudelijke programma's moeten krijgen, waarbij de bijdrage aan het doel explicieter wordt aangegeven, zowel qua inhoud (doeltreffendheid) als qua inzet van middelen (doelmatigheid) (resultante van het professionaliseringstraject). In de verantwoording moet dan duidelijk worden in hoeverre de bijdrage aan het doel heeft plaats gevonden en hoeveel middelen hiervoor zijn ingezet.

Daarnaast verdient het aanbeveling om een integraal overzicht (zie bijvoorbeeld bijlage 4) van de subsidies in de begroting en jaarrekening op te nemen, waarop functie c.q. beleidsonderwerp en organisatieniveau de omvang van de subsidies worden weergegeven en waarbij ook een duidelijke koppeling wordt gemaakt met de subsidieplafonds.

Deze aanbeveling is deels overgenomen in het Subsidiebeleidskader Ermelo 2018-2022 en bijlage 1. Het opnemen van een integraal overzicht van de subsidies in de begroting en de jaarrekening acht het college op dit moment een stap te ver. Dit zal verder overwogen moeten worden en vraagt om een nadere duiding.

Wel zal het interne subsidieregister omgebouwd worden naar een informatief extern document dat openbaar gemaakt kan worden.

1.4. Betrek de raad meer bij gesubsidieerde instellingen en andersom

Vanuit de gesprekken met de raadsleden van Ermelo en vanuit de gesprekken met gesubsidieerde instellingen, concluderen we dat er tussen beiden een kloof aanwezig is. In aansluiting bij de vorige aanbeveling, verdient het aanbeveling om deze kloof te verkleinen door de gemeenteraad van Ermelo meer te betrekken bij het werk van gesubsidieerde instellingen. Dit kan allereerst door geregeld een werkbezoek van de gemeenteraad bij de gesubsidieerde instellingen te organiseren en ten tweede om gesubsidieerde instellingen op een regelmatige basis uit te nodigen in de gemeenteraad of commissies om te vertellen over de geboekte resultaten. Daarnaast is het raadzaam om de raad te betrekken bij het nieuwe subsidiebeleid. Zij kan kaders aan het college van B&W meegeven over hoe zij vindt dat het instrument ingezet moet worden, bijvoorbeeld in de afweging van zelf doen, samenwerken, inkopen of subsidiëren (bijvoorbeeld door Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF), zie paragraaf 1.2 in Deel II).

De raadsleden zijn uitgenodigd om samen met de inwoners en gesubsidieerde organisaties mee te denken over het Subsidiebeleidskader Ermelo 2018-2022.

1.5 Zet de huidige professionaliseringsslag ten aanzien van subsidies door en schenk daarbij expliciet aandacht aan doelmatigheid.

De gemeente heeft de eerste stappen gezet in de professionaliseringsslag ten aanzien van subsidies om met name de doeltreffendheid te verbeteren. SWE is een goed voorbeeld van deze nieuwe manier van rapporteren.

Dit betekent dat de subsidie veel minder een generiek karakter heeft. In plaats daarvan worden concrete activiteiten benoemd, verbonden aan specifieke problemen. Dit impliceert tevens dat subsidie aan specifieke organisaties minder een 'vanzelfsprekend' karakter krijgt; minder gebaseerd op de vertrouwde, historische gronden en relaties. In de context van het 'maatschappelijk aanbesteden' is de gemeente niet langer de inkoper van een product maar de regisseur van een proces. De gemeente doet een stap terug (voert de regie) en vraagt aan het maatschappelijk middenveld om samen te werken met andere partijen en zelf te komen met een passend aanbod. Hier zien we dat de relatie tussen subsidieverlener en -ontvanger aan het veranderen is. De subsidieontvanger wordt steeds meer een adviseur van de subsidieverlener (zie ook aanbeveling 7), om gezamenlijk maatschappelijke opgaven aan te pakken ('een beweging van buiten naar binnen').

In de nieuwe situatie wordt van de organisaties gevraagd om de concrete resultaten te benoemen, in plaats van verslag te doen van de georganiseerde activiteiten. In plaats van dat in concurrentie te doen, stuurt de gemeente dan vooral op samenwerking tussen organisaties. Onze aanbeveling is om dit proces verder uit te rollen naar alle grote gesubsidieerde instellingen (afweging ten aanzien van kleine subsidie (< € 5.000,— of het opweegt tegen de administratieve lasten), maar daarbij wel expliciet aandacht te schenken aan het onderwerp doelmatigheid. Concreet betekent dit dat de allocatie van middelen ten aanzien van de activiteiten c.q. resultaten van de gesubsidieerde instelling duidelijk moet worden gemaakt. Op deze wijze kan de subsidieverstrekking ook echt plaats vinden op functie c.q. activiteiten in plaats van op het in stand houden van een organisatie en/of gebouw door middel van een exploitatiesubsidie, zoals veelal nu gebeurt.

Deze aanbeveling is overgenomen in het Subsidiebeleidskader Ermelo 2018-2022 en bijlage 1.

1.6 Betrek de afweging voor de inzet van het instrument subsidies in het nieuwe subsidiebeleid

Het nieuwe subsidiebeleid van de gemeente Ermelo krijgt straks een technisch karakter, hiermee bedoelen we dat het gezien kan worden als een 'gereedschapskist', waarin subsidieverlening één van de instrumenten is. Belangrijk is om in dit nieuwe beleid de keuze voor de inzet van het instrument subsidies weer te geven (m.a.w. wanneer kiezen we voor het instrument subsidies), mede in relatie tot het zelf uitvoeren van een taak, het uitbesteden van taak (bijvoorbeeld door middel van inkoop of subsidies) of samenwerken voor de uitvoering van een taak (bijvoorbeeld door middel van verbonden partijen of andere samenwerkingsvormen). Deze afweging kan bijvoorbeeld gestalte krijgen door middel van een

beslisdiagram. De Randstedelijke Rekenkamer⁴ heeft in 2012 een handreiking geschreven over subsidies die daarbij kan helpen.

Deze aanbeveling wordt overgenomen in de inhoudelijke beleidsnota's en een overleg over verbonden partijen en intergemeentelijke samenwerking.

Overigens heeft het subsidiebeleidskader juist geen technisch karakter. In dit beleidskader wordt een visie gegeven hoe het subsidie-instrument ingezet gaat worden en hoe een omslag naar het bereiken van maatschappelijke effecten vormgegeven kan worden.

1.7 Verbeter het sturen op effectiviteit door ook kritisch naar de eigen beleidsdoelstellingen te kijken

Indien de gemeente straks op de bijdrage van gesubsidieerde instellingen aan gemeentelijke doelen wil gaan sturen, is het ook noodzakelijk dat de formulering en operationalisering van de gemeentelijke doelen het toelaat om er op te kunnen sturen. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat men hier al mee bezig is, maar dat de juiste formulering en indicatoren een zoektocht is. Onze aanbeveling is erop gericht om dit proces verder vorm te geven en daar ook vooral de gesubsidieerde instellingen, in de rol van adviseur, bij te betrekken.

Deze aanbeveling is overgenomen in bijlage 1 van het Subsidiebeleidskader Ermelo 2018-2022.

1.8 Onderbouw de subsidieplafonds vanuit de beleidsinhoud

Zoals aangegeven is de onderbouwing van de subsidieplafonds niet transparant en veelal geënt op basis van historie en indexatie, tevens is de relatie met de daadwerkelijke en begrote uitputting niet aanwezig. De gemeente constateert zelf dat de maatschappij aan het veranderen is en steeds meer eigen initiatieven neemt, die de gemeente graag wil stimuleren. Dit vraagt ook om een herijking van de subsidieplafonds vanuit de maatschappelijke doelstellingen die de gemeente wil realiseren. Deze herijking dient ook geënt te worden op de reikwijdte van het instrument subsidies ten opzichte van alternatieve manieren van bekostiging zoals inkoop, crowdfunding, maatschappelijk ondernemerschap etc. Hierbij is het raadzaam om ook afweging van de keuze voor het instrumentarium op te nemen, met andere woorden wanneer kiest de gemeente voor welk instrument? De plek voor deze herijking van beleid en financiële kaders in de vorm van subsidieplafonds is het nieuwe subsidiebeleid.

De financiële opzet moet vanuit de inhoudelijke beleidsnota's toegroeien naar een systeem waarbij inzichtelijk gemaakt wordt hoeveel subsidie nodig is voor welk beleid en met welk financieel instrument. Dit kan tijdens de accountgesprekken, in overleg met de gesubsidieerde organisaties, vorm krijgen. Een mogelijkheid is om jaarlijkse overeenkomsten op te stellen waarin bijstelling mogelijk is.

1.9. Verbeter de informatievoorziening aan de gemeenteraad

Om de gemeenteraad in staat te stellen inhoud te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol, dient de informatievoorziening te verbeteren. De bestaande instrumenten dienen te worden voorzien van beleidsrijke informatie, zoals het opnemen van een paragraaf subsidies in de programmabegroting en de jaarstukken, aangevuld met het meer en actief betrekken van de gemeenteraad. Te denken valt aan het jaarlijks houden van een speciale vergadering over subsidies en een intensiever contact stimuleren tussen gemeenteraad en gesubsidieerde instellingen.

Zie de reactie bij 1.3.

2. Resultaten meten en investeren in relaties

2.1 Resultaten en effecten meten

Om te beoordelen of het subsidiebeleid doeltreffend is voor het bereiken van maatschappelijke effecten die de gemeente heeft geformuleerd in programma's en beleidsnota's, wordt de uitvoering gemonitord en worden de uitkomsten gemeten. Dat gebeurt op het niveau van de resultaten die een organisatie bereikt met de uitvoering van de activiteiten. In subsidiebeschikkingen wordt vooraf zo concreet mogelijk vastgelegd welke resultaten bereikt moeten worden en welke bijdrage aan de beleidsdoelstellingen geleverd wordt. Deze resultaten moeten meetbaar zijn en de doelstellingen moeten zodanig geformuleerd zijn dat de effecten gemeten kunnen worden.

Hiervoor worden indicatoren vastgesteld; de indicatoren moeten iets zeggen over de resultaten. De kunst is om resultaten af te spreken met de organisaties die enerzijds haalbaar zijn, maar ook een uitdaging vormen om creatief en innovatief aan de slag te gaan.

Voor het meten van maatschappelijke effecten is een andere inzet nodig dan het meten van concrete en meetbare resultaten per organisatie. De gesubsidieerde organisatie wordt verzocht als professional te adviseren over de benodigde indicatoren.

Maatschappelijke effecten zijn pas over langere termijn zichtbaar en kunnen meestal niet door één partij afzonderlijk gerealiseerd worden. Bij aanvang van een beleidsperiode zal de gewenste situatie

bepaald moeten worden en indicatoren om verandering te kunnen meten. Via een nulmeting kan de aanvangssituatie in beeld gebracht worden en aan het einde van de beleidsperiode kan door een effectmeting de verandering zichtbaar worden gemaakt, waarbij ketenpartners en gebruikers worden betrokken. Bij evaluatie van de effecten moet niet alleen naar de vooraf bepaalde indicatoren worden gekeken, maar moet ook worden bepaald welke overige factoren van invloed kunnen zijn geweest op het effect en hoe groot de bijdrage van de ingezette activiteiten en verleende subsidiegelden dan zijn geweest. Dit is voor een volgende beleidsperiode de basis om te bepalen of de inzet van de activiteiten en de subsidieverlening voortgezet moeten worden.

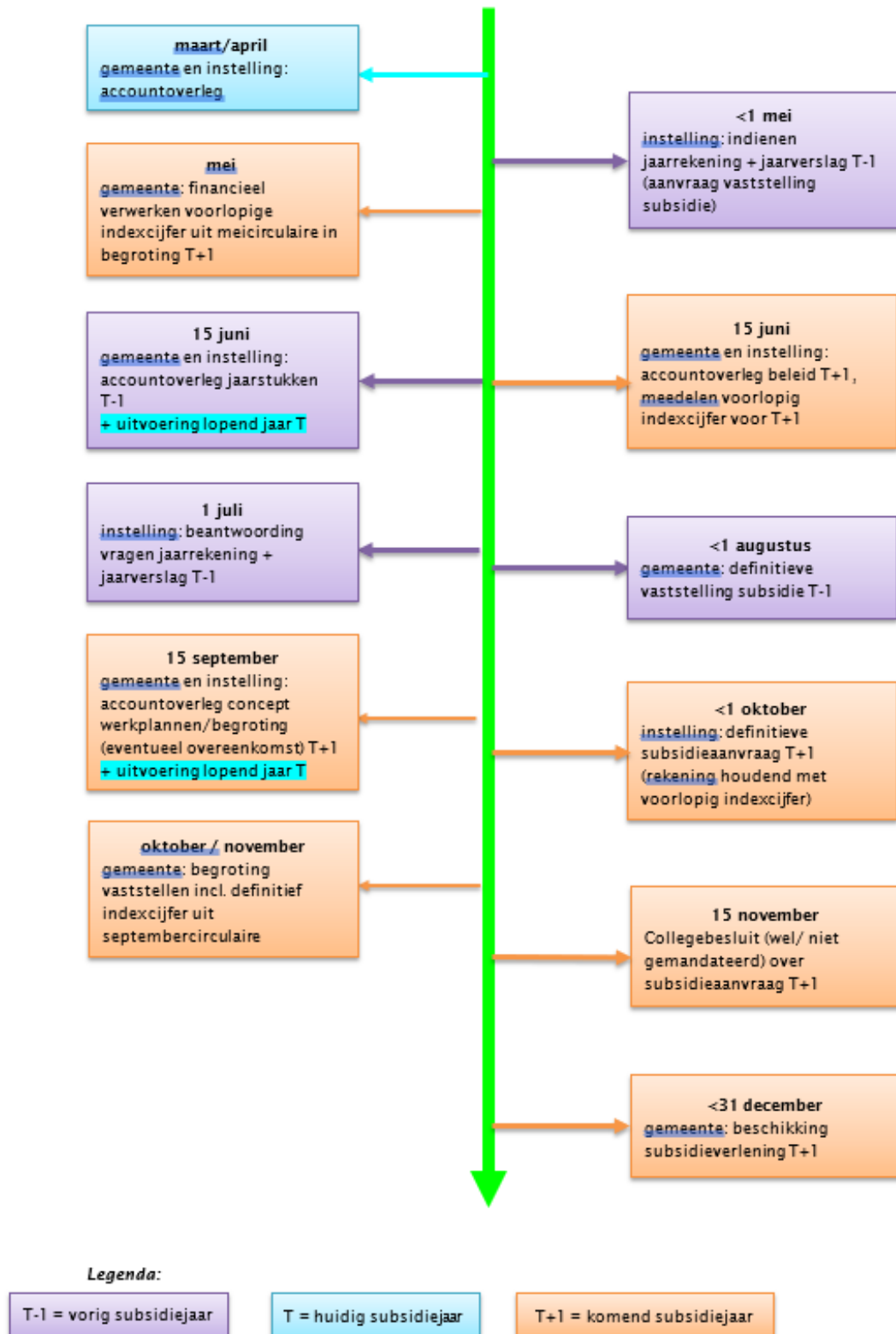
2.2 Accountgesprekken

Aan de ene kant wordt met de subsidieverlening gestuurd op rechtmatigheid en doelmatigheid door zo concreet mogelijke afspraken met organisaties te maken. Tegelijk is niet alles via dit soort afspraken vast te leggen en is het belangrijk om te investeren in de relatie met de organisaties.

Daarvoor worden periodiek accountgesprekken met de grotere subsidieontvangers gehouden. In deze gesprekken worden de uitgevoerde activiteiten/prestaties, behaalde resultaten en overige periodieke kwantitatieve gegevens besproken om die aan te vullen met kwalitatieve informatie. Daarnaast worden ontwikkelingen binnen de gemeente, binnen de organisatie en in de samenleving die van invloed kunnen zijn op de uitvoering, besproken. De accountgesprekken bieden de mogelijkheid om de prestaties bij te stellen.

Zowel de verantwoording van de subsidie over het voorgaande jaar als de subsidieaanvraag voor een nieuw jaar zijn momenten dat een accountgesprek gehouden wordt om inhoudelijke en financiële gegevens met elkaar te delen om zo tot aanbevelingen voor de vervolgperiode te komen. Het schema op de volgende pagina laat de beleidscyclus van budgetsubsidies zien.

2.3 Beleidscyclus budgetgesubsidieerde organisaties, in relatie tot begrotingscyclus



2.4 Verantwoording naar inwoners

Maatschappelijke organisaties zetten zich voor de inwoners en de lokale samenleving in. Daarmee ligt hun focus niet alleen bij de wensen van de gemeente als subsidieverlener, maar ligt deze ook op de wensen van de inwoners voor wie zij activiteiten organiseert. Door van organisaties te vragen om zich te verantwoorden naar inwoners (horizontalisering) en aan te sluiten bij hun behoeften door die te meten, zullen de activiteiten tot een groter bereik en betere resultaten leiden.

2.5 Trendrapportages en stakeholdergesprekken

De opgaven waarvoor we ons maatschappelijk gesteld zien vragen om andere oplossingen, nieuwe werkwijzen en samenwerking. Tijdige signalering van ontwikkelingen in de samenleving kan bevorderd worden door organisaties te vragen om trendrapportages op te stellen. Door deze trendrapportages te bundelen en in stakeholdergesprekken met meerdere organisaties te bespreken kan er daarnaast gewerkt worden aan een gezamenlijke koersbepaling met afstemming van de inzet van verschillende partijen die nodig zijn voor de complexe vraagstukken van onze tijd.