

Kader subsidieverwerving

Richtinggevend kader voor de gemeente Deventer voor het professioneel verwerven van subsidies

Inhoudsopgave

AFBAKENING	3
INLEIDING	3
PLAN VAN AANPAK	4
SUBSIDIEDEFINITIE	4
SUBSIDIEBELEID VERSUS SUBSIDIEBEHEER	4
<i>Subsidiebeleid: Strategische Ontwikkeling – burgemeester coördinerend portefeuillehouder</i>	5
<i>Subsidieverwerving en -beheer: Ruimte & Samenleving / StadThuis / Bedrijfsvoering – vakinhoudelijke portefeuillehouders</i>	5
<i>Controle op beheer</i>	5
<i>Strategisch adviseur voor subsidiebeleid, controling en subsidieverwerving en -beheer</i>	5
DOELSTELLING VAN HET KADER SUBSIDIEVERWERVING	6
KANSEN VAN SUBSIDIES OPTIMAAL BENUTTEN	6
MINIMALE RISICO'S	7
SUBSIDIEVERWERVING	8
SUBSIDIE VOOR GEPRIORITEERDE PROJECTEN	8
<i>Prioriteiten bepaling</i>	9
<i>Top 5 projecten (proactieve subsidieverwerving)</i>	9
<i>Overige 35-50 projecten in de gemeentelijke doelenagenda (structurele / relatief eenvoudige subsidieverwerving)</i>	9
<i>Projecten buiten de gemeentelijke prioriteitenagenda (kansen benutten zonder actieve subsidieverwervingsstrategie)</i>	9
STRATEGISCHE SUBSIDIE-LOBBY	10
BESLISBOOM CRITERIA VOOR HET INDIENEN VAN EEN SUBSIDIEAANVRAAG	10
<i>Politiek-inhoudelijke omgeving</i>	11
<i>Financiële omgeving</i>	11
<i>Juridische omgeving</i>	12
<i>Neveneffecten van de subsidiebijdrage</i>	12
BEHEREN VAN SUBSIDIES	13
<i>Administratieve voorwaarden helder aan voorkant van het proces</i>	13
<i>Continue inzicht in (inhoudelijke en financiële) stand van zaken van subsidietrajecten</i>	13
<i>Communicatie met subsidieverstrekker en media</i>	13
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	15
<i>Conclusies</i>	15
BIJLAGEN	16
A. DOELMATIGHEIDSONDERZOEK EX ART213A GW “SUBSIDIEVERWERVING” 2006.....	16

Afbakening

Inleiding

Aanleiding voor het opstellen van een kader voor het verwerven en beheren van subsidies is de rapportage doelmatigheidsonderzoek ex art213a GW "subsidieverwerving" (nota nr. 2007.01491). Het college van B&W heeft op 10 juli 2007 het rapport naar aanleiding van het doelmatigheidsonderzoek subsidieverwerving van december 2006 en de daarin opgenomen conclusies vastgesteld en de aanbevelingen overgenomen en de directie verzocht de verbetermaatregelen te implementeren in beleid en beheer van de organisatie.

Dit rapport concludeert onder andere dat:

- acquisitie van subsidietrajecten sterk is verkokerd en ad hoc, decentraal en op basis van persoonlijk netwerk plaatsvindt;
- er onvoldoende inzicht is in de risico's per fase van het subsidieproces (administratieve verplichtingen, resultaat verplichtingen, extra kosten);
- er geen procesbeschrijving en werkafspraken zijn t.a.v. beheer;
- er onvoldoende integrale/ intersectorale/ interdisciplinaire samenwerking is;
- de gemeente meer reactief dan proactief handelt;
- administratief beheer: het komt voor dat onduidelijke/ irreële subsidiecriteria tot bovenmatige inspanningen leiden om administratie te regisseren en monitoren;
- personele subsidie-aanvraagkosten niet of nauwelijks in beeld te brengen zijn;
- financiële administratie niet is uitgerust om de status van subsidiegelden te kunnen volgen en daarnaast eenieder de subsidiegelden naar eigen inzicht administreert;
- de mate waarin overeengekomen resultaten worden bereikt onvoldoende is ontwikkeld; het accent ligt op het financiële vlak en nagenoeg niet op inhoud.

Zonder gestructureerd subsidiebeleid mist de gemeente Deventer subsidiegeld en/of heeft Deventer onnodig subsidiegeld terugbetaald en is de beeldvorming over Deventer bij subsidieverstrekkers in een negatief licht komen te staan.

Het doelmatigheidsonderzoek doet onder andere de volgende aanbevelingen:

- a. centrale subsidieregisseur binnen de gemeente, t.b.v. beleid, subsidieacquisitie en advies t.a.v. beheer en beleid. Deze is tevens de schakel voor lobbyisten in Den Haag en Brussel en de gemeente en houdt zich bezig met kennisoverdracht (o.a. tussen gemeenten);
- b. herzien / actualiseren B&W beleidsnota 'doorstart gemeentelijke subsidiebegeleiding', nr. 02.00870, d.d. 29 oktober 2002 en het daaraan gekoppelde activiteitenplan;
- c. centraal signalerings- en volgsysteem, dusdanig opnemen subsidiegelden in een financiële administratie dat de status van deze gelden gevolgd kan worden en opzetten van een procesbeschrijving en structurele werkafspraken t.a.v. beheer;
- d. structurele afstemming Bedrijfsbureau en budgethouders, te beginnen aan voorkant proces;
- e. thematische en financiële verantwoordelijkheid vastleggen.

De directie heeft conform het B&W besluit over het doelmatigheidsonderzoek de eenheid Strategische Ontwikkeling (SO) verzocht verbetermaatregelen te implementeren in beleid en beheer van de organisatie. Dit vertaalt zich allereerst in het opstellen van een richtinggevend kader voor subsidieverwerving (beleid). Hiertoe heeft B&W op 6 november 2007 de startnotitie 'kader voor subsidieverwerving' vastgesteld.

Plan van aanpak

Het opstellen van het kader voor verwerven van subsidies is afgestemd met de bestuurders en met de eenheden binnen de gemeente Deventer:

- Ruimte & Samenleving (m.n. Programmamanagers en Unitcontrol om bekendheid en draagvlak te creëren en afstemming tussen beleid en beheer te garanderen);
- StadThuis (m.n. clustermanagers);
- Bedrijfsvoering (Planning & Control om de Administratieve Organisatie en Interne Controle voor het beheer van subsidietrajecten af te stemmen op het subsidiekader). Unitcontrol is bezig met het vormgeven van de administratieve processen rondom subsidieverwerving. Gesteund door het doelmatigheidsrapport, waarin wordt geconcludeerd dat beleid en beheer onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, is het feitelijk realiseren van de beheersactiviteiten van cruciaal belang.

Het kader is opgebouwd uit de volgende deelopbrengsten – verkregen uit de interne afstemming met alle eenheden, bestuur en omliggende gemeenten:

- inzicht in huidige processen m.b.t. subsidieverwerving;
- visievorming doelstelling subsidieverwerving;
- visie voor interne en externe lobby;
- regie over inrichting administratief beheer om doelstelling te halen;
- draagvlak voor subsidiekader;
- beslisboom / toetsingscriteria voor het wel/niet aanvragen van subsidies.

Subsidiedefinitie

Subsidies worden beschikbaar gesteld op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht (AwB artikel 4:21)¹. De definitie die in de AwB gehanteerd wordt is door het ministerie van Financiën gedefinieerd in: “een conditionele uitgave van de overheid die rechtstreeks samenhangt met het landelijk / regionaal / lokaal beleid van de gesubsidieerde, waarmee wordt beoogd beleid en activiteiten van de gesubsidieerde te beïnvloeden”.²

Subsidiebeleid versus subsidiebeheer

In het kader voor subsidieverwerving is een duidelijke scheiding aan te brengen in bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor beleid versus beheer. Helderheid in de rol- en taakverdeling hierin is noodzakelijk om “het systeem” optimaal te laten functioneren en competentiegeschillen, negatieve energie en ondoelmatigheden te voorkomen.

Niveau	Subsidiebeleid	← Controlling →	Subsidieverwerving en - beheer	Strategisch adviseur
Bestuur	Burgemeester	Planning & Control	portefeuillehouders	Strategische Ontwikkeling - subsidioloog
Ambtelijk beslissend	Directie Strategische Ontwikkeling	Concerncontrol	directie alle eenheden	
Ambtelijk uitvoerend	Programma managers	Unitcontrol	Budgethouders ³	

Organisatie van het kader subsidieverwerving

¹ Algemene Wet Bestuursrecht Artikel 4:21

1. Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

2. Deze titel is niet van toepassing op aanspraken of verplichtingen die voortvloeien uit een wettelijk voorschrift inzake belastingen of de heffing van een premie dan wel een premieervangende belasting ingevolge de Wet financiering volksverzekeringen.

3. Deze titel is niet van toepassing op de aanspraak op financiële middelen die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld.

4. Deze titel is van overeenkomstige toepassing op de bekostiging van het onderwijs en onderzoek.

² In de praktijk wordt deze definitie geïmplementeerd in de gemeentelijke boekingscodes.

³ Definitie 'budgethouder' conform verordening gemeente Deventer: Degene die gemandateerd is tot het doen van uitgaven ten laste van een budget en er verantwoordelijk voor is dat de uitgaven in overeenstemming zijn met het budget en de bestemming daarvan.

Subsidiebeleid: Strategische Ontwikkeling – burgemeester coördinerend portefeuillehouder

De rapportage doelmatigheidsonderzoek ex art213a GW “subsidieverwerving” is in 2006 opgesteld onder verantwoordelijkheid van de Wethouder van Financiën. De opbouw van een professioneel beleid voor subsidieverwerving omvat echter een breder terrein dan alleen middelen en valt derhalve binnen de verantwoordelijkheden van de burgemeester. De burgemeester coördineert de gemeentebrede beleidsmatige aanpak voor subsidieverwerving en zorgt voor de bestuurlijke afstemming met de andere portefeuillehouders.

Aan de hand van prestaties in de begroting heeft de eenheid Strategische Ontwikkeling de opdracht gekregen het kader voor subsidieverwerving op te stellen. Eén van de taken is het vertalen van de strategische agenda naar stedelijke programmering, lobby en subsidieverwerving. Tot deze taak behoort onder andere de verbinding tussen enerzijds de strategische agenda en de strategische samenwerking met externe partners en overheden en anderzijds de investeringsplanning van de gemeente en externe lobby en subsidieverwerving. Hiertoe zijn alle projecten geïnventariseerd en gerangschikt naar bestuurlijke prioriteit en financiële dekking. De opgave voor Strategische Ontwikkeling ligt in het koppelen van de geprioriteerde projecten aan een strategie voor lobby en subsidieverwerving.

Programmamanagers zijn verantwoordelijk voor de ambtelijke uitvoering van het beleid.

Subsidieverwerving en -beheer: Ruimte & Samenleving / StadThuis / Bedrijfsvoering – vakinhoudelijke portefeuillehouders

De verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor beheerstaken, liggen bij de vakinhoudelijke portefeuillehouders zelf. Zij zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor subsidieverwerving en -beheer voor projecten binnen hun eigen portefeuille conform de gemeentelijk gecoördineerde aanpak.

Op ambtelijk niveau zijn de directies van de eenheden zelf verantwoordelijk voor de acquisitie en het beheer van subsidietrajecten voor hun eigen projecten. De budgethouders zijn voeren dit in opdracht van hun directeur uit. Echter, altijd conform de gemeentebrede aanpak, zoals beschreven in het kader subsidieverwerving.

Controle op beheer

De controle op de beheerstaken ligt bij Bedrijfsvoering (Planning & Control), Concerncontrol en Unitcontrol. In de notitie “Rol- en taakverdeling tussen Concerncontrol, eenheid Bedrijfsvoering en Unitcontrol op het gebied van de middelenfuncties”, die 19 maart 2007 is vastgesteld in het directieoverleg is helder uiteengezet wat de rol van Bedrijfsvoering, Concerncontrol en Unitcontrol is. Gezamenlijk zijn deze teams verantwoordelijk voor de ontwikkeling van kaders, instrumenten, advies en ondersteuning en controle op het gebied van middelenfuncties. Onder de middelenfuncties worden taken verstaan ten behoeve van de ondersteuning van de primaire processen binnen de gemeentelijke organisatie, waaronder financiële functies. In de huidige organisatiestructuur is een specifieke rol toegekend van financiële control(e) taken aan de eenheid Bedrijfsvoering, team Planning & Control.

De verantwoordelijkheid voor de controle op de werking van het subsidieproces is belegd bij Unitcontrol. Team BIV/AO/IC voert tweejaarlijks een controle uit op de getrouwheid van de administratie en rechtmatige besteding van de subsidiegelden. Concerncontrol bewaakt door middels van periodieke monitoringsgesprekken de voortgang en de kwaliteit van de door Unitcontrol uitgevoerde controles. Planning & Control controleert in de P&C cyclus de gemeentebrede financiën, waaronder opmerkelijke afwijkingen in inkomende subsidiebijdragen.

Strategisch adviseur voor subsidiebeleid, controlling en subsidieverwerving en -beheer

De subsidioloog stelt het kader subsidieverwerving op. Deze subsidioloog vormt - naast zijn taken als het opstellen van het richtinggevend kader voor subsidieverwerving - de schakel tussen de gemeente Deventer en de lobbyisten in Den Haag, Brussel, omliggende steden en provincie Overijssel op het gebied van subsidiebeleid. In het verlengde hiervan ligt één van de kernopdrachten van de eenheid Strategische Ontwikkeling om de strategische partnerschappen / coalities in de gemeente Deventer, de regio's Stedendriehoek en Salland, VNG, provincie(s), G27, GSB, Rijk, Europa en internationaal te verwerven en/of verder uit te bouwen. Intern vervult de subsidioloog een strategisch-adviserende en toetsende rol ten aanzien van subsidiebeleid en -beheer.

Doelstelling van het kader subsidieverwerving

Doel van het kader subsidieverwerving is een instrument op basis waarvan de gemeente Deventer op een professionele wijze subsidies (een conditionele bijdrage van de Europese Unie of nationale/ decentrale overheid) kan verwerven.

De ambitie van de gemeente Deventer op het gebied van subsidieverwerving is: subsidiegelden verwerven voor geprioriteerde projecten uit de strategische agenda van de gemeente, waarbij een minimaal verschil bestaat tussen beschikkings- en vaststellingsbedrag en waarbij een maximaal rendement uit neveneffecten van subsidies wordt gehaald.

Kansen van subsidies optimaal benutten

De gemeente Deventer richt zich in haar beleid voor subsidieverwerving op geprioriteerde projecten. Niet zoveel mogelijk projecten 'bedenken' bij subsidieregelingen, maar zoveel mogelijk geld binnenhalen voor projecten die voor Deventer van belang zijn. In een gestructureerde gemeentebrede aanpak trekken het bestuurlijke alsook het ambtelijke apparaat gezamenlijk op voor deze prioriteiten. Dit betekent dat er intern capaciteit vrij gemaakt kan worden om voor deze projecten subsidiebijdragen te acquireren en te beheren. Bovendien biedt het kansen om, naast de bekende, ook in te zetten op de (relatief) onbekende subsidiebijdragen van provinciale, nationale en Europese subsidieregelingen. Omdat er één stem klinkt vanuit het Deventerse en omdat Deventer alleen inzet op projecten die hoog op de gemeentelijke agenda staan, zullen subsidieverstrekkingen eerder geneigd zijn een bijdrage te leveren.

Een georganiseerd subsidiebeleid heeft - naast de financiële voordelen - een groot aantal positieve neveneffecten. Het verwerven van subsidies heeft een maatschappelijk effect naar de burgers en organisaties van Deventer maar het zet Deventer ook regionaal, landelijk, Europees of zelfs wereldwijd op de kaart. Het gaat dan niet zozeer om de financiële opbrengst, maar meer om het imagooversterkend effect dat door de subsidie verkregen wordt. Om dit imagooversterkende effect optimaal te benutten, richt Deventer zich in haar beleid voor subsidieverwerving op de volgende specifieke onderwerpen:

- Publiciteit: welke publiciteit levert het meedoen aan een subsidietraject op en welke activiteiten kan / moet Deventer hiervoor ontplooiën. De juiste personen bij de start of afronding van een subsidietraject betrekken is hierbij essentieel.
- Samenwerkingverbanden creëren: het participeren in een consortium ten behoeve van een subsidiebijdrage kan gunstige effecten opleveren, zoals het creëren van een netwerk waarin kennis wordt gedeeld én waarin Deventer derhalve kennis verkrijgt. Dit sluit nauw aan op de ambitie van de gemeente Deventer (in casu de eenheid Strategische Ontwikkeling) om strategische partnerschappen of coalities in de gemeente Deventer, de regio's Stedendriehoek en Salland, VNG, provincie(s), G27, GSB, Rijk, Europa en internationaal te vormen en verder uit te bouwen.
- Administratie: een subsidietraject dwingt de projectleiders tot een consequente, actuele administratie. Subsidievoorwaarden kunnen in die zin gebruikt worden om een goed administratief inzicht te bereiken.
- Ruimere uitvoering van een project: een subsidieregeling kan eisen stellen aan de reikwijdte van een project, waardoor noodgedwongen méér uitgevoerd kan worden dan gepland. Dit echter, alleen als dit ook binnen de wensen / prioriteitenlijst van de gemeente past.

In de programmabegroting 2008 beoogt de gemeente Deventer expliciet kansen te gaan benutten om de burger het bestuur en de organisatie van een veranderende bestuursstad te laten ervaren. Een gestructureerd subsidiekader – gericht op kansen - biedt naast extra financiële bijdragen ook maatschappelijke effecten, zoals een imagooversterkend beeld van Deventer naar de inwoners alsook naar de subsidieverstrekker.

Minimale risico's

In het kader subsidieverwerving worden subsidies gezien als een schuld. Bijdragen van derden, waar een prestatie- of inspanningsverplichting tegenover staat, zijn voorzieningen die pas vrijvallen als alle verplichtingen afgerond zijn. Dit kan gemiddeld tot 5 jaar ná de vaststelling van de subsidiebijdrage. Tot die tijd kan de subsidie gezien worden als een schuld van de gemeente Deventer aan de subsidieverstrekker.

Wanneer de subsidieontvanger de gestelde prestatie- of inspanningsverplichting inhoudelijk of administratief niet nakomt, heeft dit financiële consequenties. Meer en meer gaan de verplichtingen om het boeken van resultaten binnen een bepaalde periode, hetgeen een groter risico met zich meebrengt dan het nakomen van rechtmatige inspanningsverplichting.

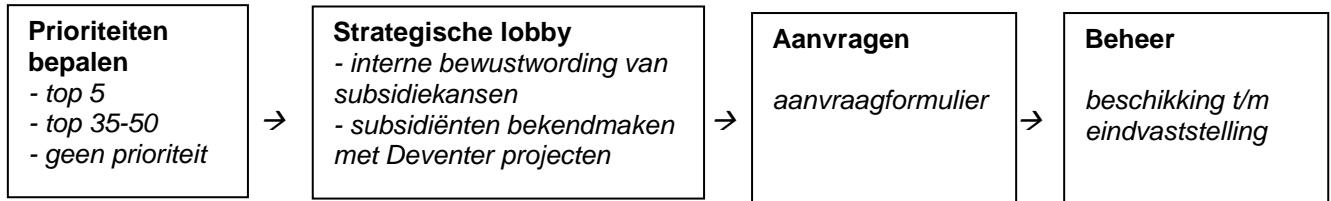
Naast de financiële consequenties, zijn er consequenties die minder zichtbaar zijn, zoals imago afbreuk en interne demotivering. Als de gemeente Deventer subsidies aanvraagt, maar vervolgens om welke reden dan ook de verplichtingen niet nakomt, zal dit een bepaald negatieve beeldvorming bij de subsidieverstrekker teweeg brengen. Maar ook voor de budgethouders werkt een negatieve eindafrekening van een project (wanneer subsidiebijdragen terug moeten worden betaald) demotiverend.

De uitdrukking 'niet geschoten is altijd mis' gaat niet op voor subsidieverwerving. Bewust niet schieten voorkomt onnodige risico's; roekeloos schieten kan leiden tot onnodige schade.

De gemeente Deventer stelt zich ten doel alleen die subsidies aan te vragen, waarbij een minimaal financieel, politiek of juridisch risico geldt in verhouding tot de noodzaak van de subsidie. Eén van de stappen hiervoor is de eigen prioriteiten leidend te laten zijn voor subsidieverwerving. Om de risico's te minimaliseren wordt in het volgende hoofdstuk nader ingegaan hoe de risico's te beperken.

Subsidieverwerving

Om professioneel subsidies te kunnen verwerven, dienen de verantwoordelijkheden en competenties van bestuurlijke en ambtelijke medewerkers helder te zijn en in georganiseerde en ongeorganiseerde werkzaamheden te worden nageleefd.



Subsidieverwerving begint bij het bepalen voor welke projecten subsidie moet worden geworven. Een volgende stap is het inzicht in subsidiemogelijkheden binnen de gemeentelijke organisatie enerzijds en het bekendmaken van potentiële subsidieprojecten bij subsidiënten anderzijds. Afhankelijk van de prioriteit van het potentiële subsidieproject (top 5, top 35-50, niet geprioriteerd) stelt de gemeente Deventer zich actief tot passief op bij deze 'lobby'. Vervolgens gaat het proces over in het indienen van een subsidieaanvraag en eindigt bij de beschikking (toezegging) van een subsidie. De fase erna, het beheren van subsidies, begint bij de beschikking en eindigt bij het daadwerkelijk op de rekening ontvangen van het vastgestelde subsidiebedrag.

Subsidie voor geprioriteerde projecten

Het doelmatigheidsonderzoek concludeert onder andere, dat er onvoldoende integrale/ intersectorale/ interdisciplinaire samenwerking is, de mate waarin overeengekomen resultaten worden bereikt onvoldoende zijn ontwikkeld én er onvoldoende zicht is op de extra kosten die met een subsidietraject zijn gemoeid. Aan deze knelpunten wordt tegemoet gekomen door het kader subsidieverwerving te richten op projecten:

- die volgens gemeentelijke prioriteit opgepakt worden (en niet op projecten die op de wensenlijst van één persoon staan);
- waarop resultaten geboekt worden vanwege de interne beleidsagenda / afspraken (en niet alleen vanwege de subsidieverplichtingen);
- waarvoor onafhankelijk van de subsidieregeling capaciteit voor administratie vrij gemaakt moet worden.

De laatste jaren is er vanuit de gemeente gewerkt naar een prioriteiten agenda. Het gemeentelijk beleid voor subsidieverwerving sluit hierop aan. Dit wil zeggen dat er in principe geen projecten worden gestart omwille van subsidiegelden. In het verleden is gebleken dat er subsidies werden aangevraagd voor projecten waar (nog) geen politieke prioriteit aan was gegeven. In de loop van de subsidietrajecten bleek deze er ook niet (of niet tijdig) te komen, waardoor de subsidie terug betaald diende te worden. Om deze risico's te vermijden, richt de gemeente Deventer zich vooral op subsidiekansen voor geprioriteerde projecten.

In het kader van subsidieverwerving zijn de gemeentelijke projecten in drie categorieën op te splitsen:

- een top 5 projecten;
- overige 35-50 top projecten;
- projecten buiten de gemeentelijke prioriteiten.

De gemeente Deventer heeft voor ieder van deze categorieën een andere subsidiebenadering, van een actieve voor de top 5 projecten naar een passieve voor de niet geprioriteerde projecten. In de volgende paragrafen staat beschreven hoe de proactieve subsidieverwerving kan worden ingezet. In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop de geprioriteerde projecten worden bepaald.

Prioriteiten bepaling

De gemeente Deventer werkt op basis van een college akkoord waarin de gemeentelijke beleidsplannen staan verwoord. In de begroting wordt dit beleid jaarlijks uitgewerkt in een aantal vastgestelde geprioriteerde projecten. In de voorjaarsnota wordt in de programma's jaarlijks een bijgewerkte lijst van geprioriteerde projecten in de gemeentelijke investeringsplanning vastgesteld in een zogenoemde A-lijst van circa 20 geprioriteerde projecten. Echter, dit zijn alléén die projecten, waarvoor nog geen volledige financiële dekking is.

Omdat het kader subsidievererving uitgaat van inhoudelijke beleidsmatige prioriteiten (hetgeen meer is dan alleen geprioriteerde projecten waar geen financiële dekking voor is), is deze opzet van de gemeentelijke investeringsplanning niet toereikend voor het bepalen van de top 5 en top 35-50 projecten voor subsidievererving. Hiertoe dient de stedelijke programmering. De stedelijke programmering is opgebouwd uit projecten uit de investeringsplanning (financiële prioriteit) en de beleidsplanning (beleidsmatige prioriteit). De projecten met een financiële prioriteit hebben (nog) geen financiële dekking en behoeven daarom een subsidieververingsstrategie. De projecten met een beleidsmatige prioriteit werken door een proactieve subsidieververingsaanpak imagooversterkend voor de stad.

De stedelijke programmering wordt momenteel geactualiseerd. Op basis van de stedelijke programmering kan de top 5 en top 35-50 projecten opnieuw vastgesteld.

Top 5 projecten (proactieve subsidievererving)

Voor een beperkt aantal projecten (de top 5) geldt een proactieve subsidieververingsbenadering. Deze benadering kan – naast diverse financieringsmiddelen - een groot imagooversterkend beeld van de gemeente Deventer creëren. Wanneer de gehele gemeente (zowel bestuurlijk als ambtelijk beslissend als ambtelijk uitvoerend) zich bewust is van deze vijf kernprojecten en deze projecten eenduidig uitdraagt, heeft dit een professionele uitstraling naar de Deventer samenleving én naar partijen daarbuiten.

Een proactieve subsidieververingsbenadering betekent voor deze 5 projecten vanzelfsprekend, dat er actief passende subsidieregelingen worden gezocht op provinciaal, nationaal en Europees niveau.

De volgende criteria kunnen richtinggevend zijn voor het toewijzen van de top-5 projecten: een groot politiek-bestuurlijk belang of afbreukrisico, grote impact op de samenleving, complex en onontgonnen terrein, multidisciplinair en programmaoverstijgend, onverwacht probleem van strategisch belang, langer dan 1 jaar. Voorlopig – tot de stedelijke programmering operationeel is en de top 5 en top 35-50 projecten worden vastgesteld - is de begroting met 15 hoofddoelstellingen van programma's en de concrete boegbeelden zoals afgestemd met de provincie Overijssel leidend.

Overige 35-50 projecten in de gemeentelijke doelenagenda (structurele / relatief eenvoudige subsidievererving)

Voor de overige geprioriteerde projecten (de top 35-50 projecten uit de stedelijke programmering) is het beleid voor subsidievererving gericht op structurele of 'eenvoudig te verkrijgen' subsidies. De betrokken ambtenaar is vanuit zijn eigen netwerk bekend met de structurele of de eenvoudig te verkrijgen subsidiebijdragen voor zijn projecten/ programma. Hierbij is het hoofddoel de financiële dekking met een beperkt risico. Wanneer een project is geprioriteerd, screent de betreffende budgethouder op subsidiemogelijkheden om de financiële dekking rond te krijgen.

De 35-50 geprioriteerde projecten zijn expliciet in de stedelijke programmering opgenomen en worden jaarlijks in de voorjaarsnota waar nodig bijgesteld op basis van de herprioritering in de gemeentelijke investeringsplanning.

Projecten buiten de gemeentelijke prioriteitenagenda (kansen benutten zonder actieve subsidieververingsstrategie)

Hoewel de gemeente in principe geen subsidie verwerft voor projecten buiten de gemeentelijke prioriteitenlijst, kan zich een uitstekende subsidiekans voordoen. De gemeente, dit wil zeggen de directie kan in overleg met B&W besluiten deze excellente subsidiekansen te benutten. Dit gebeurt aan de hand van de toetsingscriteria (zoals later in dit hoofdstuk is uitgewerkt).

Strategische subsidie-lobby

Het doelmatigheidsonderzoek concludeert onder andere, dat de gemeente meer reactief dan proactief handelt en de acquisitie van subsidietrajecten sterk is verkokerd en ad hoc, decentraal en op basis van persoonlijk netwerk plaatsvindt. Hierdoor mist de gemeente subsidiegelden en heeft de subsidieverstrekker een versnipperd beeld van Deventer. Persoonlijke netwerken zijn belangrijk c.q. essentieel, en vooral doeltreffend als deze worden gebruikt en versterkt in een gemeentebreed verband. Door een strategische (subsidie) lobby op te zetten en een uniforme visie uit te dragen, worden de knelpunten uit het doelmatigheidsonderzoek aangepakt.

Een lobby is het systematische, strategische en georganiseerde streven van één of meer actoren om (politieke) besluitvorming te beïnvloeden. Eén van de kernopdrachten van de eenheid Strategische Ontwikkeling is het opstellen van een strategische lobbyagenda voor de gemeente Deventer. Dit past binnen nieuwe manier van Deventer werken. Hiertoe hebben we strategische partnerschappen en coalitievorming nodig. Middels een lobbyagenda wordt structuur gegeven aan de manier waarop de gemeente Deventer met haar omgeving omgaat. Het gaat hierbij om stedelijke, regionale, nationale en internationale partnerschappen. Onderdeel van deze strategische agenda is de agenda voor lobby en subsidieverwerving.

Voor een goede subsidie-lobby is het noodzakelijk dat de interne organisatie bekend is met subsidiekansen. Uit het dagelijks nieuws over subsidieregelingen (via een nieuwsdatabank waar Deventer op is geabonneerd, via de VNG en de Haagse en Brusselse lobbyisten) is er informatie over subsidieregelingen voor concrete projecten intern beschikbaar. De agenda's van provincie, rijk en Brussel kunnen aanknopingspunten bieden voor de subsidiekansen op de lange termijn. Daarnaast biedt een specifieke subsidiescreening bij grote projecten (qua omvang, doorlooptijd of impact op de stad) inzicht in subsidiekansen en daardoor in relevante lobbytrajecten.

Voor de top 5 projecten van de gemeente Deventer is het noodzakelijk dat er een strategische gemeentebrede lange termijn lobby wordt vastgesteld, waar ambtenaren en bestuurders eensgezind in optreden. Voor de top 35-50 projecten, waarvoor structurele subsidies en 'relatief eenvoudig' te verkrijgen subsidies worden ingezet, spelen bilaterale netwerken een belangrijke rol. Voor de projecten buiten de prioriteiten van Deventer, wordt geen expliciete lobby georganiseerd: wanneer excellente subsidiekansen zich voordoen bepalen directie en B&W of er wordt overgegaan tot een subsidie aanvraag.

Voor de gemeente Deventer zijn diverse lobbynetwerken relevant: zowel in stedendriehoek, provinciaal als landelijk verband én zowel op bestuurlijk, ambtelijk beslissend als ambtelijk uitvoerend verband, zowel bilateraal als multilateraal en zowel informeel als formeel. Belangrijk is, dat de deelnemers aan deze lobbynetwerken uitdrukkelijk zijn belast met het verkondigen van de top 5 en de overige geprioriteerde projecten van de gemeente Deventer. Door hun externe contacten kan Deventer de subsidiekansen (zie hoofdstuk over het doel van subsidieverwerving) optimaal benutten.

Beslisboom criteria voor het indienen van een subsidieaanvraag

Het doelmatigheidsonderzoek concludeert onder andere dat er onvoldoende inzicht is in de risico's per fase van het subsidieproces, de mate waarin overeengekomen resultaten worden bereikt onvoldoende is ontwikkeld en er geen procesbeschrijvingen en werkafspraken zijn. Om deze mankementen op te vangen is het essentieel, dat de subsidieaanvrager zich aan de voorkant bewust is van alle risico's en weet wat de verplichtingen zijn als eenmaal de subsidie wordt toegezegd.

De beslisboom is hier een hulpmiddel bij. Vanuit Unitcontrol is er een procesbeschrijving gemaakt, waar de beslisboom in verwerkt kan worden. Zodra de budgetverantwoordelijke een subsidiekans ziet, dient hij de beslisboom te doorlopen alvorens over te gaan tot definitieve aanvraag. Het gaat hierbij om subsidiebijdragen > € 50.000. Deze beslisboom is dynamisch van aard en op een later tijdstip met voortschrijdend inzicht bij te sturen.

De beslisboom geeft inzicht in en maakt de subsidieaanvrager bewust van de kansen en risico's van de subsidiebijdrage voordat er werkelijk een aanvraag wordt opgesteld en ingediend. Bij aanmerkelijke risico's is de directie en/of B&W verantwoordelijk voor het besluit tot wel/niet overgaan tot aanvragen.

Beslisboom – criteria voor het al dan niet indienen van een subsidieaanvraag

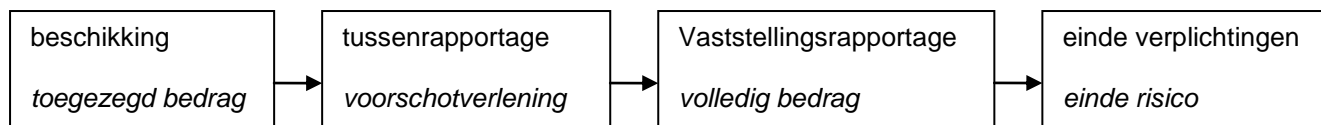
Nr.	Omschrijving	Ja	Nee	Toelichting
Politiek-inhoudelijke omgeving				
1	Bijdrage van de subsidie aan beleidsstrategie van de gemeente Deventer <i>Wanneer de criteria voor het verkrijgen van een subsidiebijdrage naadloos aansluiten op het project is de kans groot dat het project het resultaat bereikt dat zowel de politiek wenst als de subsidieregeling vereist.</i>			
1a	Behoort het project tot de prioriteit van de gemeente Deventer? <i>Gebaseerd op de stedelijke programmering (combinatie van investeringsplanning en beleidsplanning, zoals jaarlijks vastgesteld in de voorjaarsnota).</i>			Zo ja, welke prioriteit Zo nee, waarom toch subsidie nodig
1b	Sluiten de voorwaarden, die de subsidieregeling stelt aan inhoud / resultaat, aan bij het project? <i>Of moeten we extra activiteiten uitvoeren of activiteiten met een ander doel dan vooraf bepaald/ gewenst?</i>			
1c	Sluiten de voorwaarden, die de subsidieregeling stelt aan projectpartners, aan bij het project? <i>Of moeten we extra partners zoeken, bv. private, Europese, publieke partners, terwijl we dat oorspronkelijk zelf niet van plan waren?</i>			
1d	Sluiten de voorwaarden, die de subsidieregeling stelt aan de projectperiode, aan bij het project? <i>Met name de einddatum waarbinnen het project afgerond dient te zijn is van belang.</i>			
2	Bijdrage van de subsidie aan de beeldvorming/ het imago van Deventer			
2a	Kan het imago van de gemeente Deventer door de subsidiebijdrage verbeteren? <i>Bijvoorbeeld door extra publiciteitsmogelijkheden.</i>			
2b	Kan het imago van de gemeente Deventer schade oplopen door de subsidiebijdrage? <i>Bijvoorbeeld door een landelijke of gemeentelijke negatieve bekendheid vanwege niet tijdige afronding, onvolledige administratie, niet behalen van resultaat/inspanningsverplichting?</i>			
Financiële omgeving				
3	Ontstaat er een financieel tekort als subsidie niet wordt toegekend/ vastgesteld? Zo ja, geef toelichting op: -omvang totale projectkosten in € -omvang subsidiebijdrage in € -indien er andere subsidiebijdragen zijn gevraagd, omvang totale subsidiebijdragen in €			
4	Is er extra capaciteit nodig om de administratieve verplichtingen van de subsidieregeling na te komen? <i>Zo ja, zijn deze buiten proportie ten opzichte van de subsidiebijdrage?</i>			
5	Is de kans > 75% dat de subsidie wordt toegekend? <i>Bijvoorbeeld bij een tenderregeling of eerdere afwijzing. Dit is een subjectieve inschatting van de budgethouder.</i>			
6	Is de kans >25% dat de subsidiebijdrage na afloop van het project lager wordt vastgesteld, dan bij subsidieaanvraag is gevraagd?			

	<i>Bijvoorbeeld omdat de administratieve of resultaat verplichtingen niet nagekomen kunnen worden?</i>			
7	Is er een verplichte eigen bijdrage / co-financiering in het project? Zo ja, geef een toelichting op: -hoe hoog is de eigen co-financiering -is de eigen co-financiering geregeld – besloten en opgenomen in de begroting <i>Of moet er een specifieke cofinanciering gezocht worden, bijvoorbeeld uit eigen middelen, publieke middelen elders, private middelen, terwijl we dat niet van plan waren? Kan cofinanciering uit eigen middelen voldoende en tijdig worden geregeld? En moeten we een financieringstekort aantonen, terwijl dat onmogelijk is mbt raadsbesluit?</i>			
Juridische omgeving				
9	Zijn de aanbestedingsregels (die door de subsidieregeling specifiek worden opgelegd) inzichtelijk?			
10	Zijn de aanbestedingsregels na te leven?			
11	Is er zicht op overige subsidies voor het project?			
12	Matchen de overige gevraagde / toegekende subsidies met de te vragen subsidie?			
Neveneffecten van de subsidiebijdrage				
13	Heeft Deventer baat bij (nieuwe) kennisnetwerken door de subsidieregeling: - <i>Vergaart Deventer nieuwe kennis?</i> - <i>Doet Deventer nieuwe contacten op?</i>			
14	Publiciteit: is er sprake van lokale, regionale, landelijke publiciteit met imagoversterkende werking?			
15	Heeft de gemeentelijke organisatie voordeel bij de administratieve voorwaarden die door de subsidieregeling gesteld worden (een administratie bijhouden kost capaciteit, maar kan ook zonder subsidie wenselijke/noodzakelijk inzichten opleveren)?			
16	Wordt de gemeente (bijvoorbeeld door deadlines van subsidieaanvragen en subsidievestigingen) gedwongen tot een wenselijke snelle(re) besluitvorming?			
17	Stelt de subsidieregeling eisen aan de reikwijdte van een project, waardoor noodgedwongen méér uitgevoerd kan worden dan gepland? Dit echter, alleen als dit ook binnen de wensen/prioriteitenlijst van de gemeente past.			

Dit formulier dient te worden voorgelegd aan de directie. De directie bepaalt of aanvraag geformuleerd kan worden (eventueel na besluit B&W).

Beheren van subsidies

Het kader voor subsidieverwerving stelt voorwaarden aan het beheer van subsidiegelden. De fase van beheer begint bij de beschikkingverlening en eindigt zodra aan alle verplichtingen voldaan is. Dit kan overigens later zijn dan de vaststelling van het subsidiebedrag.



Het doelmatigheidsrapport concludeert onder andere dat:

- er onvoldoende inzicht is in de risico's per fase van het subsidieproces (administratieve verplichtingen, resultaat verplichtingen, extra kosten);
- er geen procesbeschrijving en werkafspraken zijn t.a.v. beheer;
- administratief beheer: het komt voor dat onduidelijke/ irreële subsidiecriteria tot bovenmatige inspanningen leiden om administratie te regisseren en monitoren;
- financiële administratie niet is uitgerust om de status van subsidiegelden te kunnen volgen en daarnaast eenieder de subsidiegelden naar eigen inzicht administreert;

Zoals in de inleiding vermeld, ligt de verantwoordelijkheid voor beheer binnen de eenheden zelf. Momenteel wordt door Unitcontrol een proces / stappenplan in het kader van de Administratieve Organisatie en Interne Controle opgesteld voor subsidieverwerving om aan bovenstaande knelpunten een oplossing te bieden.

Een aantal onderdelen in het beheersproces is van cruciaal belang voor het professioneel verwerven van subsidies:

- administratieve voorwaarden helder bij alle betrokkenen aan voorkant van het subsidietraject;
- continue inzicht in (inhoudelijke en financiële) stand van zaken van subsidietrajecten;
- communicatie met subsidieverstrekker en media.

Administratieve voorwaarden helder aan voorkant van het proces

Essentieel onderdeel in het beheersproces is de verheldering van administratieve voorwaarden aan de voorkant van het project. Bij de beslissing tot aanvragen van de subsidie wordt gekeken naar de administratieve lasten en voorwaarden, maar bij beschikking (op het moment dat de subsidieverstrekker een subsidiebedrag toezegt) moeten de administratieve voorwaarden expliciet bekend zijn bij alle betrokkenen. De budgethouder belegt hiervoor een overleg met Unitcontrol, subsidioloog, eventueel accountant en subsidieverstrekker om vast te stellen of de voorgenomen manier van administreren overeenkomt met de subsidievoorwaarden.

Continue inzicht in (inhoudelijke en financiële) stand van zaken van subsidietrajecten

Een ander belangrijk onderdeel van het beheersproces is het inzicht in alle lopende subsidietrajecten en de status van deze trajecten (zowel inhoudelijk als financieel). Diverse partijen spelen hier een rol:

- de projectverantwoordelijke (projectleider / programmamanager met als eindverantwoordelijke de directeur van de eenheid) is verantwoordelijk voor het voldoen aan de administratieve voorwaarden.
- De controle op de administratie ligt bij Unitcontrol, Concerncontrol en Planning & Control (zie inleiding - paragraaf beleid versus beheer).
- Strategische Ontwikkeling bekijkt tweejaarlijks de subsidietrajecten op beleidsmatige bandbreedte.

Om de taken van de diverse partijen te structureren, zal een digitaal systeem ontwikkeld en geïmplementeerd worden waaruit alle gegevens eenvoudig te destilleren zijn.

Communicatie met subsidieverstrekker en media

Tijdens het beheertraject speelt ook de publiciteit een belangrijke rol. Juist door een optimale publiciteitsagenda kan de gemeente Deventer haar imago versterken. Subsidieverstrekkers, maar ook de gemeente zelf, kunnen succesvolle subsidietrajecten volop onder de lokale, regionale, landelijke of

Europese aandacht brengen. Voor een professionele houding van de gemeente Deventer ten opzichte van haar subsidieverstrekking is een goede communicatie over voortgang van projecten van belang. Afwijking is niet altijd erg, als er maar afstemming over plaatsvindt. De door de directeur gedelegeerde projectverantwoordelijke is verantwoordelijk voor de uitvoering van de communicatie.

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van het doelmatigheidsonderzoek subsidievererving is het kader voor subsidievererving opgesteld. Dit ondersteunt de gemeente Deventer bij het professioneel verwerven van subsidies uit Europa, het Rijk, de provincie of overige instanties. Door gestructureerd met het verwerven van subsidies om te gaan, kan de gemeente Deventer meer voordelen behalen dan alleen een financieel voordeel.

Conclusies

Het kader voor subsidievererving gaat uit van de volgende visies:

- de door de gemeente geprioriteerde projecten zijn leidend voor de beslissing om al dan niet subsidie te verwerven (dit wil zeggen dat er in principe geen projecten worden gestart omwille van subsidiegelden);
- een gestructureerde lobbyagenda biedt Deventer kansen voor het verwerven van subsidiegelden. Hierbij geldt een proactieve subsidieverwervingsbenadering voor de top 5 projecten van de gemeente Deventer, een reguliere subsidievererving voor de top 35-50 projecten en een passieve subsidievererving van subsidiekansen voor projecten buiten de gemeentelijke prioriteit;
- een beslisboom geeft inzicht in kansen en risico's aan de voorkant van het subsidietraject. Het gaat hier om criteria waaraan een subsidiekans getoetst moet worden alvorens de subsidie wordt aangevraagd;
- een subsidiebeheerssysteem, waaruit continue de stand van zaken (inhoudelijk en financieel) van alle subsidietrajecten gedestilleerd kan worden.

Aanbevelingen

De volgende maatregelen dienen vanaf 2008 opgezet en daarna structureel ingeregeld te worden:

- jaarlijks top 5 en top 35-50 projecten opstellen en subsidievererving op basis hiervan inregelen in de voorjaarsnota (de eenheid Strategische Ontwikkeling);
- jaarlijks strategische lobbyagenda opstellen en regie voeren op uitvoering (de eenheid Strategische Ontwikkeling);
- meerjarenvisie opstellen voor subsidievererving (de eenheid Strategische Ontwikkeling);
- integreren van kader subsidievererving in administratieve organisatie en werkprocessen, waaronder een digitaal systeem voor inhoudelijk en financieel inzicht in subsidietrajecten en subsidiedefinitie inregelen in gemeentelijke administratie (controlling van de eenheden);
- beleidsmatige en beheersmatige voortgang van kader subsidievererving rapporteren (eenheid Strategische Ontwikkeling in samenwerking met programmamanagers (beleid) en controlling van de eenheden (beheer)).

Bijlagen

- a. *Doelmatigheidsonderzoek ex art213a GW "subsidieverwerving" 2006*