



Leidraad exploitatiesubsidies Provincie Utrecht 2020

1. Inleiding

Een exploitatiesubsidie (boekjaarsubsidie) is een subsidie die niet wordt verleend voor een bepaald project, maar voor de instandhouding van de instelling (organisatie) als zodanig waarbij de gesubsidieerde activiteit tevens een van de kerntaken van de organisatie is. Deze leidraad beschrijft het subsidiemodel voor partnerorganisaties die een meerjarige exploitatiesubsidie van de provincie Utrecht ontvangen en vervangt het draaiboek partnerinstellingen dat door gedeputeerde staten is vastgesteld op 15 maart 2016 (PS2016BEM-06-04). Partnerorganisaties zijn organisaties die specifieke uitvoeringskennis leveren, beschikken over specifieke netwerken en continuïteit garanderen op terreinen waarbij er onvoldoende kansen liggen voor marktpartijen. Om continuïteit te borgen, uitvoeringskennis te behouden en om te kunnen sturen op meerjarige doelstellingen worden meerjarige subsidies verstrekt voor een periode van in principe 4 jaren. De grondslag is gelegen in specifieke toewijzing van middelen aan deze organisaties door PS goedgekeurde begroting. In de inhoudelijke beleidsplannen bepalen de beleidsdomeinen welke organisaties als partnerinstelling worden aangewezen

De inrichting van de samenwerking, subsidiërings- en evaluatiemethodiek zijn belangrijke thema's. De leidraad is tot stand gekomen op basis van een externe evaluatie van het draaiboek partnerinstellingen in 2019/2020.. De algemene ervaringen met het model zijn (zeer) positief. De partnerinstellingen geven aan dat er meer continuïteit is, meer gelijkwaardigheid in de relatie en meer openheid om te bespreken welke activiteiten succesvol blijken en welke niet. Het nieuwe model levert een aanzienlijke besparing op van de administratieve last, waardoor er meer tijd en energie kan worden gestoken in de producten en dienstverlening. Aanbevelingen uit de evaluatie zijn verwerkt in de leidraad: de term aansturingsmodel is vervangen door samenwerkingsmodel om de beoogde gelijkwaardigheid te benadrukken, er is sprake van een flexibele agendering van het bestuurlijke overleg in plaats van een vaste agenda, proces zelfevaluatie is aangescherpt en omdat de leidraad hoge eisen stelt aan de instelling (onder andere voor wat betreft het uitvoeren van een zelfevaluatie), worden deze eisen beperkt tot de instellingen die een ondersteunende rol vervullen in een netwerk van organisaties. De leidraad is nu ook organisatieonafhankelijk geformuleerd waarbij in plaats van in het draaiboek de partnerinstellingen worden aangewezen in de inhoudelijke beleidsplannen.

Naast partnerinstellingen ontvangen ook andere organisaties (meerjarige) exploitatiesubsidies. In de toekenningsbeschikkingen aan deze organisaties wordt aangegeven welke delen van deze leidraad op hen van toepassing zijn. De exploitatiesubsidies die binnen de concessie openbaar vervoer worden verleend vallen buiten de leidraad omdat bij deze subsidies de voorschriften van de concessiewet gelden.

Het besluitvormingsproces om het subsidie-instrument in te zetten, specifiek te kiezen voor de exploitatiesubsidie valt buiten de scope van deze leidraad. Deze afweging wordt gemaakt door de beleidsdomeinen op grond van de strategische evaluaties en vastgelegd in de beleidsprogramma's. Deze leidraad is getoetst aan vigerende regelgeving voor zover relevant.

2. Subsidiemethodiek

2.1. beleidsplannen provincie

In beleidsplannen worden provinciale doelstellingen geformuleerd voor de langere termijn en door Provinciale Staten (hierna: PS) middelen ter beschikking gesteld om deze plannen uit te voeren. De inzet van deze middelen geschiedt met verschillende financiële instrumenten. Eén van de instrumenten is de exploitatiesubsidie en deze wordt met name toegekend aan partnerorganisaties.

2.2. meerjarige aanvraag organisaties

Op basis van de vastgestelde provinciale beleidsplannen weten de organisaties hoeveel middelen er beschikbaar zijn en werken zij meerjarige uitvoeringsplannen uit voor de periode die in de pas loopt met de periode voor het

beleidsprogramma cultuur en erfgoed omdat de meeste partnerorganisaties die subsidie ontvangen onder dit beleidsterrein vallen. Andere domeinen sluiten op deze cyclus aan tenzij er een dringende reden is hiervan af te wijken. De meerjarige aanvraag richt zich op de kerntaken van de partnerorganisatie. Bij meerjarige beleidsplannen ligt het voor de hand te werken met meerjarige doelen. De beoogde effecten, resultaten en prestaties nemen partnerinstellingen op in een vierjarig uitvoeringsplan en sluiten aan en zijn afgestemd op geformuleerde provinciale doelstellingen. De provincie geeft aan welke beleidsaccenten in de aanvraag moeten worden opgenomen en welke richtlijnen voor de begroting gelden.

De maatschappelijke effecten worden zoveel mogelijk uitgedrukt in meetbare resultaten en prestaties. Resultaten zijn indicatoren die inzicht geven in de uitkomsten van de activiteiten en bij benadering aangeven in hoeverre doelen zijn behaald. De partnerinstellingen verfijnen deze in samenwerking met de provincie, bijvoorbeeld de ontwikkeling van het aantal vrijwilligers, de spreiding over de provincie of de klanttevredenheid van vrijwilligers of klanten (scholen, gemeenten, bibliotheken enzovoorts). Zoveel mogelijk worden de gewenste resultaten geformuleerd in termen van het te kiezen (onderzoeks)instrument om deze indicatoren te meten en de periode waarin de meting plaatsvindt (bijvoorbeeld: 'in het najaar van 2023 is minimaal 80% van de vrijwilligers tevreden over de ondersteuning en begeleiding die zij ontvangen, blijkens een enquête die bij alle vrijwilligers wordt afgenomen').

Prestaties zijn concrete, gemakkelijk meetbare opbrengsten op het niveau van activiteiten. De partnerinstellingen formuleren concrete prestaties in hun jaarlijkse werkplannen, zoals bijvoorbeeld het aantal nieuwsbrieven, het aantal deelnemers aan bijeenkomsten en het aantal nieuwe vrijwilligers. Daarbij gaat het vaak om streefcijfers en/of inspanningsverplichtingen gelet op de beperkte beïnvloedbaarheid van de betrokken instelling op het eindresultaat.

Uit de evaluatie van het draaiboek 2016-2019 bij de instellingen is gebleken dat de instellingen zeer positief staan tegenover het opstellen van een vierjarige uitvoeringsplan, gekoppeld aan een meerjarige subsidieverlening.

Omdat de provincie meerjarig subsidie verleent, vraagt de provincie de organisaties in hun aanvraag naast doelstellingen voor kerntaken ook doelstellingen op te nemen betreffende Governance Cultuur Code, Code Diversiteit en Inclusie, duurzaamheid en eventuele andere nevendoeleinstellingen.

De definitieve meerjarige aanvragen dienen uiterlijk 1 oktober voorafgaand aan de start van een nieuwe 4-jarige cyclus te worden ingediend bij subsidies@provincie-utrecht.nl. Indien aanvragen later dan 1 oktober worden ingediend kan de provincie geen garantie meer geven dat volledige aanvragen voor aanvang van de nieuwe cyclus worden beschikt.

2.3. Beoordeling en besluitvorming

De accounthouder bij de provincie van het desbetreffende domein beoordeelt de aanvragen in samenwerking met het subsidieloket. Aanvragen worden specifiek getoetst op staatssteunaspecten en op de vraag of er sprake is van belangenverstremming met andere activiteiten die de organisatie eventueel uitvoert. Het kan zijn dat er overwegingen zijn om minder subsidie te verlenen dan gereserveerd in de provinciale begroting en/of voor een kortere termijn dan 4 jaar. In de subsidieverlening zal specifiek worden gemotiveerd waarom de provincie hiervoor kiest. In de subsidiebeschikking wordt aangegeven voor welke kerntaken de provincie subsidies geeft en welke resultaatsindicatoren en prestaties worden afgesproken en op welke wijze zal worden geëvalueerd. Daarnaast geeft de provincie aan hoe het voorschotregime er uitziet voor de verleningsperiode en welke bepalingen en verplichtingen gelden bij de subsidieverlening. Jaarlijks wordt door PS in de kadernota besloten over het wel of niet toepassen van indexeringen voor loon- en prijsontwikkelingen. De toe te passen indexeringspercentages zijn daarbij vermeld.

Omdat er voor meerdere jaren subsidie verleend wordt kan de behoefte ontstaan om nieuwe afspraken te maken of om afspraken te wijzigen. Hiervoor dient de subsidieontvanger uiterlijk binnen de subsidiabele periode een wijzigingsverzoek in of worden op initiatief van de provincie de subsidieverlening bijgesteld.

2.5. Verantwoording

Indien sprake is van een meerjarige verlening dan dient de organisatie na afloop van elk boekjaar een verzoek in voor een tussentijdse vaststelling waarbij na de vaststelling van het laatste jaar de subsidie voor de gehele periode definitief is. Het financiële verslag dient voorzien te zijn van een controleverklaring van de accountant. Een controleverklaring die toeziet op verificatie van rechtmatige besteding van de subsidie is vereist voor subsidies van € 125.000 of meer. In de administraties worden zoveel als mogelijk de baten en lasten betreffende exploitatie, projecten en opdrachten gescheiden.

Het is toegestaan dat de organisaties jaarlijks 10% van de desbetreffende subsidiejaarschijf mogen reserveren voor het volgende boekjaar. De reden hiervan is dat het uitgavenpatroon vaak niet geheel synchroniek loopt met de uitvoering van de activiteiten. Bij bijzondere omstandigheden kan het voorkomen dat een ander percentage wordt afgesproken. Een overschrijding van de maximaal toegestane reservevorming zal bij de tussentijdse vaststelling worden teruggevorderd. Bij subsidieverleningen voor een korte periode geldt dezelfde systematiek waarbij bij 1 jarige verleningen de subsidie na afloop van het boekjaar direct definitief wordt vastgesteld. De inhoudelijke verantwoording is jaarlijks op hoofdlijnen, bij de tussentijdse evaluatie in het derde jaar van de subsidieperiode worden de behaalde doelstellingen diepgaand geanalyseerd.

3. Samenwerkingsmodel

3.1. Inleiding

In het subsidiesysteem is het zo geregeld dat de provincie een besluit neemt naar aanleiding van een ingediende aanvraag. Bij meerjarige exploitatiesubsidies wordt gestuurd op verwezenlijking van doelstellingen voor de langere termijn. Om dit te kunnen bereiken is het van belang dat organisatie en provincie zowel afzonderlijk als gezamenlijk regelmatig reflecteren of er bijgestuurd moet worden en nieuwe afspraken moeten worden gemaakt. Achtergrond hierbij is ook dat de provincie en de organisaties willen werken vanuit vertrouwen en duurzame samenwerking, uiteraard met inachtneming van ieders rol, deskundigheid en verantwoordelijkheid. Wellicht is het nodig om nieuwe afspraken vast te leggen in een wijzigingsbeschikking maar de belangrijkste succesfactor voor het bereiken van langere termijn doelstellingen is dat de subsidieontvanger in nauwe samenwerking met de provincie een open dialoog blijft voeren over de voortgang. Kritische zelfevaluatie van zowel provincie als instellingen is hiervoor nodig waarbij lerend vermogen en beleid bijsturen centraal staan.

3.2. Bestuurlijk overleg

Minimaal 1x per jaar vindt er bestuurlijk overleg plaats met de instelling waarin de financiële en inhoudelijke voortgang wordt besproken. De agenda wordt bepaald tussen de organisatie en provincie. De ambtelijke accounthouder bereidt het bestuurlijk overleg voor en maakt uiterlijk binnen 2 weken na het overleg een besluitenlijst op hoofdlijnen.

3.3. De accounthouder

Per partnerinstelling wijst de provincie een vaste accounthouder aan. Accounthouders hebben grosso modo de volgende taken:

- Het zicht krijgen op de werkwijze en de resultaten van de organisatie in het kader van de gemaakte afspraken, zonder zich te bemoeien met het uitvoerend niveau;
- Het indien nodig bijsturen, desgewenst na overleg op bestuurlijk niveau.
- Het tenminste twee keer per jaar voeren van een vakinhoudelijk monitoringsgesprek met de partnerinstelling waarvan de uitkomsten in verslagen worden vastgelegd;
- Het voorbereiden van het bestuurlijk overleg en het tijdig zorgen van verslaglegging daarvan met een besluitenlijst;
- Het fungeren als contactpersoon tussen organisatie en provincie voor alle inhoudelijke en organisatorische zaken op hoofdlijnen.
- Het afstemmen van uitvoeringsaspecten met het subsidieloket;
- Het overleggen met de subsidieontvanger over de evaluaties op het eerste niveau, de zelfanalyses en het voorbereiden van de strategische evaluatie (zie volgende paragraaf), in samenwerking met de beleidsmedewerkers.

De accounthouder is verantwoordelijk voor terugkoppeling en afstemming met de betrokken verantwoordelijke beleidsmedewerkers van beleidsrelevante onderwerpen en ontwikkelingen, zodat beleid op elkaar afgestemd blijven.

Voor de noodzakelijke balans tussen enerzijds ingewerkt zijn in het werkveld en anderzijds met een frisse blik naar de partnerinstellingen kunnen kijken, wordt een accounthouder in principe voor een periode van minimaal 4 jaar en maximaal 8 jaar aangesteld.

4. Evaluatiemethodiek

In het derde jaar van de vierjarige subsidieperiode of eerder bij een afwijkende subsidieperiode vindt een uitgebreide evaluatie plaats t.b.v. de volgende coalitieperiode.

De evaluatie geeft antwoord op drie hoofdvragen:

- Wat heeft de instelling in termen van resultaten gedaan?
- In welke mate zijn de doelstellingen gerealiseerd?
- Wat was de toegevoegde waarde voor de samenleving, mede in het licht van de provinciale doelstellingen?

Evalueren is primair bedoeld om te *leren*, zowel door de instelling als door de provincie. Er kunnen drie niveaus van evaluatie worden onderscheiden:

1. Uitvoerend niveau
2. Tactisch niveau
3. Strategisch niveau

Op *het eerste niveau* gaat het om de vraag in hoeverre de ingezette middelen en instrumenten (evenementen, trainingen, bijeenkomsten, campagnes enz.) zijn gerealiseerd en in hoeverre concrete doelen zijn bereikt. Uiteraard overlegt de partnerorganisatie met de accounthouder van de provincie over de invulling van de evaluaties en de keuze van de indicatoren, maar dit niveau van evaluatie is primair de verantwoordelijkheid van de partnerorganisatie. De uitkomsten van de evaluaties worden vooral door (het management van) de partnerorganisatie gebruikt voor interne doeleinden.

Op *het tweede niveau* gaat het om vragen als: wat heeft de instelling in termen van resultaten bereikt? Deze evaluatie omvat *in elk geval* een evaluatie van de mate waarin de resultaatindicatoren zijn gerealiseerd die tussen provincie en samenwerkingspartner zijn overeengekomen (voor zover deze al niet door de partnerorganisatie zelf zijn gemeten). De evaluatie op het tweede niveau vindt plaats in het derde jaar van de vierjarige periode.

De hoofdlijnen van de evaluatie op het eerste niveau en de uitkomsten van de evaluatie op het tweede niveau worden door de partnerorganisatie uiterlijk in de tweede helft van het derde jaar samengevat in een kritische zelfanalyse van de organisatie: wat is geslaagd? wat kan er beter? In de zelfanalyses kunnen de uitkomsten worden gepresenteerd van klanttevredenheidsonderzoeken, impactanalyses en andere studies. Voor zover er kosten aan deze onderzoeken zijn verbonden, gaat de provincie er van uit dat de instelling deze kosten zelf financiert uit de exploitatiesubsidie. Het onderzoeken van klanttevredenheid of andere impact en in het algemeen het organiseren van feedback op het eigen functioneren moet immers een integraal onderdeel zijn van de werkwijze van een instelling.

De zelfanalyses zijn primair bedoeld voor *een open gesprek* tussen provincie en samenwerkingspartner over de uitkomsten: wat is gerealiseerd en wat niet? Wat zijn de oorzaken van het eventueel niet bereiken van de resultaten? Liggen deze oorzaken binnen de invloedssfeer van de samenwerkingspartner of de provincie? Wat zijn de mogelijkheden om de komende jaren de gerealiseerde resultaten te behouden en te verankeren en de niet-gerealiseerde resultaten alsnog te realiseren? Hebben zich trends ontwikkeld? Enz. De provincie stelt daarbij een hoge mate van kritische zelfreflectie op prijs. Desgewenst kan een instelling zich, als onderdeel van de zelfanalyse, laten certificeren door een erkende certificeringsorganisatie op basis van kwaliteitscriteria.

De zelfanalyse wordt eerst in conceptvorm besproken met de accounthouder, daarna levert de organisatie de definitieve versie aan de provincie. In overleg met de organisatie kunnen bespreekpunten worden geagendeerd voor het bestuurlijke overleg.

Op *het derde niveau* gaat het om de kernvraag: wat zijn de *maatschappelijke effecten* van het beleid van de provincie van de afgelopen vier jaar, zoals die waren vastgelegd in de beleidsplannen en wat zijn de gevolgen daarvan voor het komende vierjarige beleid? Deze vraag dient, als voorbereiding voor het beleidsprogramma voor de volgende 4 jaren, te worden beantwoord door de provincie zelf door een samenvattend overzicht te maken van relevante (landelijke) onderzoeken, een vergelijking met andere provincies om van te leren, de zelfanalyses van de partnerorganisaties en andere relevante informatiebronnen. Op basis van de evaluatie worden elke vier jaar door PS besluiten genomen over het beleid voor de komende vier jaar, de financiering daarvan en de bekostiging van de instellingen.

Desgewenst stelt de provincie ten behoeve van de strategische evaluatie in overleg met de instellingen een visitatiecommissie in.

De partnerinstellingen bekostigen zoals eerder aangegeven de zelfevaluaties uit de beschikbare exploitatiesubsidie en nemen deze op in de begroting bij de aanvraag. De kosten van werkzaamheden die in het kader van de strategische evaluatie, worden geïnitieerd door de provincie, bv de kosten van een visitatiecommissie, komen voor rekening van de provincie.