

Aan:
de voorzitter en leden van
provinciale staten van Drenthe

Assen, 13 december 2006
Ons kenmerk 50/5.7/2006014743
Behandeld door de heer B. Deetman (0592) 36 57 09 en de heer E.A. Martens
(0592) 36 54 14
Onderwerp: Rapport Evaluatie Algemene subsidieverordening 2004

Geachte voorzitter/leden,

Hierbij bieden wij u ter kennisneming en ter uitvoering van het gestelde in de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid provincie Drenthe 2004, het rapport Evaluatie Algemene subsidieverordening (verder: ASV) 2004 aan.

In ons Onderzoeksplan 2006, u bij brief van 3 november 2005 toegezonden, hebben wij aangegeven welke onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid in de zin van artikel 217a van de Provinciewet wij in dit jaar wilden laten verrichten. Dit onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de subsidieverstrekking op grond van de ASV is het eerste onderzoek dat dit jaar is verricht en afgerond. Dit onderzoek strekt ertoe te voldoen aan hetgeen bij de vaststelling van de ASV is bepaald, namelijk dat deze binnen twee jaar zou worden geëvalueerd.

Het rapport is bijgevoegd en bestaat uit een kopnota en twee deelrapporten. De beide deelrapporten betreffen respectievelijk de prestatiesubsidies per boekjaar en de incidentele prestatiesubsidies. De kopnota leest als een samenvatting van beide deelrapporten en geeft in het kort een antwoord op de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen.

Deze brief informeert u over het rapport Evaluatie ASV. Hierna worden behandeld onze reactie op de aanbevelingen die de evaluatie doet en de conclusies die daarin worden getrokken. Daarnaast, omdat wij het van belang achten de evaluatie aan te vullen en te completeren met de in de afgelopen twee jaar opgedane ervaringen met de nieuwe ASV, wordt ten slotte een overzicht gepresenteerd van in de praktijk geconstateerde verbeterpunten en wordt een aantal aanbevelingen gedaan om die ver-

beterpunten aan te pakken. Medio 2007 wordt op de stand van zaken met betrekking tot de implementatie hiervan bij uw staten teruggekomen en wordt zo nodig een voorstel tot aanpassing van enkele aspecten van de ASV aan u voorgelegd.

Algemeen

De centrale vraag van het uitgevoerde evaluatieonderzoek luidde als volgt.

Wordt de met de vaststelling van de ASV beoogde werking (meer resultaatgerichte sturing) in 2005 bereikt, tegen voor de gesubsidieerden en het provinciebestuur aanvaardbare (niet gestegen) bestuurslasten?

Het antwoord op de probleemstelling, zoals dat in het rapport wordt gegeven, wordt hierna kort samengevat. Onderkend moet worden dat het jaar 2005 een overgangsjaar is; de invoering van de ASV en de daarbij behorende systematiek en modellen vindt deels nog plaats en is - dus - nog niet afgerond.

De beoogde werking (meer sturing, beter afrekenen op prestaties, onveranderde bestuurslasten) is, aldus de evaluatie, in het jaar 2005 slechts ten dele bereikt. Bovendien ging deze werking gepaard met (beperkt) gestegen bestuurslasten, waarbij overigens een gedifferentieerd beeld bestaat tussen de prestatiesubsidies per boekjaar en de incidentele prestatiesubsidies.

In de evaluatie wordt met betrekking tot de prestatiesubsidies per boekjaar het volgende geconstateerd.

- De relatie tussen provincie en instelling is verzakelijk.
- Het provinciebestuur heeft in relatief sterke mate richting gegeven.
- De aandacht voor de bedrijfsvoering van gesubsidieerde instellingen is niet afgenomen.
- Er is nog geen sprake van marktwerking.
- Het afrekenen op geleverde prestaties heeft nog niet kunnen plaatsvinden (gezien het tijdstip); een goede uitgangssituatie (een afrekenbare subsidieverlening) is in zes van de tien gevallen wel geschapen.
- Alle betrokkenen geven aan dat de bestuurslasten zijn toegenomen.

Voor de incidentele prestatiesubsidies geldt dat het volgende.

- De relatie tussen provincie en instellingen niet is verzakelijk.
- De sturing door de provincie slechts in beperkte mate plaatsvindt.
- De provincie heeft niet meer informatie tot haar beschikking om te beoordelen en te beslissen.
- De bestuurslasten zijn gelijk gebleven, vergeleken met de situatie onder de vorige ASV.

De aanbevelingen

Ons college beschouwt de aanbevelingen van de evaluatie als goede aanknopingspunten voor een verdere verbetering van de uitvoeringspraktijk van de ASV. Het rapport doet negen aanbevelingen, waarvan wij de volgende zeven overnemen.

- Aanbeveling 1. Ondersteun de provinciale medewerkers die bij de correcte toepassing van de herziene ASV soms krachtige weerstanden ondervinden vanuit het beleidsveld.

- Aanbeveling 2. Organiseer een werkconferentie over de drie fasen van subsidieverlening en over de fase van consequente subsidievaststelling.
- Aanbeveling 4. Laat de grotere instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen met enige regelmaat onafhankelijk klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren.
- Aanbeveling 5. Zorg dat duidelijk wordt in welke mate de gesubsidieerde instellingen voor het leveren van de overeengekomen prestaties een beroep moeten/kunnen doen op vrijwilligers. Houd rekening met dit gegeven bij de formulering van de te leveren prestaties.
- Aanbeveling 6. Zorg dat de medewerkers die incidentele prestatiesubsidies verstrekken een specifieke training/instructie volgen waarin de meer zakelijke en prestatiegerichte omgangsvorm overeenkomstig de strekking van de ASV als het begaanbare en gangbare model wordt gepresenteerd.
- Aanbeveling 7. Besteed aandacht aan de termijnoverschrijding bij verstrekking van incidentele prestatiesubsidies
- Aanbeveling 9. Ten aanzien van het sterk versnipperd aanbod van afzonderlijke incidentele prestatiesubsidies blijft het zaak te zorgen voor een actuele en toegankelijke informatievoorziening (waaronder het digitale loket).

De volgende twee aanbevelingen hebben wij niet overgenomen.

- Aanbeveling 3. Streef waar mogelijk naar een productbegroting in strikte zin. Wij zijn het oneens met de uitleg die in het rapport Evaluatie ASV wordt gegeven van het begrip "productbegroting". Om deze reden delen wij de conclusies te dien aanzien ook niet. De ASV laat zowel een begroting op product- als op activiteitsniveau toe. Echter, het signaal dat er kennelijk nog erg veel op alleen activiteiten wordt gestuurd, nemen wij wel ter harte. Voor de wijze waarop wij denken de sturing en afrekenbaarheid van de prestatiesubsidies per boekjaar verder te kunnen verbeteren binnen de in de ASV neergelegde uitgangspunten, verwijzen wij u naar onze aanbevelingen die voortvloeien uit de in de praktijk geconstateerde verbeterpunten (zie hierna).
- Aanbeveling 8. Besteed bij de verlening en vaststelling van incidentele prestatiesubsidies meer aandacht aan de maatschappelijke effecten van de gesubsidieerde activiteiten. Wij begrijpen de aanbeveling, maar sturing op maatschappelijke effecten vereist als regel een hoger aggregatieniveau dan dat van de individuele subsidieverlening. Effecten zijn namelijk vaak afhankelijk van omstandigheden waar de provincie noch de subsidieontvanger invloed op heeft. Evaluatie op het niveau van beleidskaders/programma's achten wij op dit gebied een beter aangrijpingspunt.

De overige conclusies

Zoals hiervoor aangegeven delen wij in zijn algemeenheid de conclusies zoals die door de onderzoekers in het rapport Evaluatie ASV worden getrokken. Echter, ten aanzien van de begrippen "*verzakelijking*", "*bedrijfsvoering*", "*marktwerking*" en "*bestuurslasten*" verschillen wij met hen op onderdelen van mening, zowel qua uitleg daarvan als de daarop gebaseerde conclusies.

De onderzoekers constateren dat de relatie tussen instelling en provincie alleen is verzakelijkt bij de subsidies per boekjaar en niet bij de incidentele prestatiesubsidies. Wij herkennen ons onvoldoende in dat beeld; ook voor de omgang met incidentele prestatiesubsidies is de afgelopen jaren ons inziens de verzakelijking in het verkeer tussen provincie en aanvragers van subsidie toegenomen.

In toenemende mate zien wij:

- de provincie zich nadrukkelijk als opdrachtgever manifesteren;
- aanbestedingstrajecten de plaats innemen van "automatismen" in het verkeer tussen provincie en aanvragers;
- in subsidiebeschikkingen heldere afspraken over te verrichten activiteiten en te leveren prestaties;
- een zakelijke beoordeling van geleverde prestaties en producten bij de vaststelling van subsidies.

De opmerkingen in het rapport dat veel subsidieaanvragen in deze sfeer in een "co-productie" tussen provincie en aanvrager tot stand komen, wekt mogelijk misverstanden. Voorafgaande aan het meer formele proces van subsidieverlening vindt uiteraard wel regelmatig overleg plaats tussen beide partijen. Hierbij staan de provinciale doelstellingen centraal; het gesprek met mogelijke aanvragers is er primair op gericht een zo goed en passend mogelijke "offerte" van de subsidieaanvrager te ontvangen.

Ten aanzien van de "*bedrijfsvoering*" concluderen de onderzoekers dat de aandacht voor de bedrijfsvoering (van aanvragers) onverminderd groot is, terwijl een doelstelling van de ASV was om dat juist te verminderen. Deze conclusie van de onderzoekers behoeft naar onze mening meer nuancering dan het rapport biedt.

Het beeld dat wij van de afgelopen twee jaar hebben, kan als volgt worden samengevat. Er wordt niet meer gestuurd op de bedrijfsvoering dan voorheen. Wel heeft de provincie de afgelopen jaren sterk gestuurd op de professionaliteit van het instrumentarium voor de bedrijfsvoering waarover (zeker de grotere) instellingen dienen te beschikken. De eisen die op dit punt door de ASV zijn gesteld (productbegroting, werken met integrale kostprijzen, plan voor reserves en voorzieningen en dergelijke) hebben bij veel instellingen extra inspanningen veroorzaakt, maar ook de nodige winst opgeleverd voor de instellingen zelf. Veel van deze inspanningen zullen ons inziens een tijdelijk karakter dragen.

De evaluatie stelt verder dat van de beoogde "*marktwerking*" nog geen sprake is. Dat klopt. Met de aanwijzing van preferente instellingen in een aantal beleidskaders is de marktwerking thans voor een aantal instellingen en sectoren ook bewust (door ons college en uw staten) ingeperkt. Het artikel (23) over "marktwerking" is op grond van de ASV bovendien niet van toepassing op incidentele prestatiesubsidies. Deze keuze lijkt achteraf wat bijzonder. Marktwerking vindt nu wel plaats bij sommige bijzondere subsidieverordeningen en beleidsregels waar aanvragen gelijktijdig worden ingediend en de beste gehonoreerd worden. Ook worden periodiek offerte- en aanbestedingstrajecten gehanteerd.

De discussie over de (on)mogelijkheden van verdergaande marktwerking binnen de categorie prestatiesubsidies per boekjaar dient ons inziens verder gevoerd te worden.

Ten slotte stellen de onderzoekers, dat de "*bestuurslasten*" bij de prestatiesubsidies per boekjaar wel en bij de incidentele prestatiesubsidies niet zijn toegenomen. Wij zijn van mening dat ook ten aanzien van de incidentele prestatiesubsidies sprake is van een toename van de bestuurslasten. Wij zien die lastentoename onder andere bij:

- complexiteit en de omvang van de formats
- toegenomen detaillering ten aanzien van de bevoorschotting
- de eis van tussentijdse verslaglegging
- de strengere eisen die aan de accountantsverklaring worden gesteld

Daarnaast zijn de administratieve en bestuurslasten toegenomen onder invloed van andere (exogene) factoren zoals aangescherpte rechtmatigheidseisen en de invoering van de Verordening dwangsom. Zie hierna bij Geconstateerde verbeterpunten onze aanbevelingen op dit punt.

Geconstateerde verbeterpunten

Het verrichte evaluatieonderzoek en de door ons in de loop van de afgelopen twee ASV-jaren geconstateerde verbeterpunten geven goede aangrijpingspunten voor verdere verbetering van de toepassing van de ASV. De beoogde werking ervan kan krachtiger worden, terwijl tegelijkertijd een vermindering van administratieve lasten optreedt.

Wij zullen de eerste helft van 2007 gebruiken om de aanbevelingen uit de evaluatie en die welke voortvloeien uit de geconstateerde verbeterpunten te implementeren.

Daarbij gaat het om drie clusters van verbetervoorstellen.

- a. Ambtelijke omgang met de ASV, waarbij de kwaliteit van de interne en vermindering van de beleids- en de administratieve lasten voor provincie en burgers. Hierbij zullen wij prioriteit geven aan mogelijke vermindering van rapportageverplichtingen, mogelijke vermindering van de belasting van accountantsverklaringen voor aanvragers, vereenvoudiging van de indexeringssystematiek, structurele vermindering van de administratieve lasten voor kleinere gesubsidieerde instellingen, mogelijke aanpassing van de ASV-drempelbedragen en vereenvoudiging van de bevoorschotting bij subsidies.
- b. Stroomlijning in de techniek en de redactie van de ASV. Hierbij gaat het om verheldering van het begrippenapparaat van de ASV, de positionering van marktwerking binnen de ASV, de wijze van afrekening van subsidies, de omgang met productbegrotingen, de omgang met incidentele subsidies die een langere looptijd dan 1 jaar hebben, de status van meerjarenbeleidsplannen van instellingen en de (technische) omgang met beleidsregels en deop de ASV gebaseerde deelverordeningen.
- c. Verbetering van de interne werkwijze en externe informatievoorziening over de ASV en subsidies (verbetering website, inrichting digitaal subsidieloket), de leesbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van beschikkingen, het op peil brengen en houden van de kwaliteiten van onze medewerkers en omgang met en vereenvoudiging van interne uitvoeringsregels, formats en dergelijke die door ons ter hand zullen worden genomen.

Een deel van de hieruit voortvloeiende wijzigingen zal naar verwachting leiden tot een voorstel tot aanpassing van de ASV. Dit voorstel kunt u medio 2007 tegemoet zien.

Over de voortgang van de uitvoering van de overige aanbevelingen vanuit de evaluatie, zullen wij u dan ook nader informeren.

Met de voorgaande reactie op de aanbevelingen van de ASV-evaluatie en de aanvullende voorstellen denken wij dat zowel de ASV als de daarbij behorende uitvoeringspraktijk substantieel verbeterd kan worden en dat de werking van de ASV krachtiger kan worden, terwijl tegelijkertijd vermindering van administratieve lasten optreedt.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,

, secretaris

, voorzitter

Bijlage(n):
jk/coll.

Evaluatie ASV 2004

provincie Drenthe

Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid
van de Algemene subsidieverordening 2004



Evaluatie ASV 2004

Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid
van de Algemene subsidieverordening 2004

*Onderzoek en rapportage: mr. A. Klijn, mr. J. de Ruiter & prof.dr. M. Herweijer
Oktober 2006*

Colofon

Uitgave: Provincie Drenthe
Kenmerk: 2006/DD2006/2
Productie: Stafgroep Bestuurs-, Juridische en Concernzaken
Grafische verzorging: Facilitaire Groep provincie Drenthe
Auteursrecht voorbehouden © 2006 Provincie Drenthe

Inhoud

Kopnota

1	Opzet twee deelonderzoeken	4
2	Doelen van de Algemene subsidieverordening 2004	6
3	Verandering van de Algemene subsidieverordening 2004	7
3.1	Een andere subsidievorm voor instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen (hoofdstuk 3 ASV)	7
3.2	Een andere subsidievorm voor in de tijd beperkte activiteiten (hoofdstuk 2 ASV)	7
4	Conclusies over bestuurslasten en sturingswinst	9
4.1	Algemeen	9
4.2	Prestatiesubsidies per boekjaar	10
4.3	Incidentele prestatiesubsidies	11
5	Conclusies over proces subsidie-verstrekking	13
5.1	Subsidieverstrekking aan instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen	13
5.2	Incidentele prestatiesubsidies	15
6	Aanbevelingen	16
6.1	Algemeen	16
6.2	Prestatiesubsidies per boekjaar	16
6.3	Incidentele prestatiesubsidies	17
Bijlagen		
	Deelrapport 1: De verstrekking van prestatiesubsidies per boekjaar	20
	Deelrapport 2: De verstrekking van incidentele prestatiesubsidies	63
	Verklarende woordenlijst	82

1 Opzet twee deelonderzoeken

In december 2005 hebben Gedeputeerde Staten besloten in het kader van het wettelijk voorgeschreven, jaarlijkse doelmatigheidsonderzoek (ex artikel 217a Provinciewet) de subsidieverstrekking op grond van de in 2004 herziene Algemene subsidieverordening (hierna: ASV) aan een evaluatie te onderwerpen. Bij de vaststelling van de ASV is tevens door Provinciale Staten bepaald dat de nieuw ingevoerde verordening diende te worden geëvalueerd. Het voor u liggende onderzoeksrapport voorziet in beide gevraagde onderzoeken.

Bij het formuleren van de onderzoeksvraag is rekening gehouden met de reacties van de gesubsidieerde instellingen en met de discussie in Provinciale Staten over de sturingsambities van de herziene ASV. Het belangrijkste punt van zorg bij de statenbehandeling van de nieuwe ASV was het risico dat de bestuurslasten voor zowel de gesubsidieerde instellingen als het provinciebestuur zullen toenemen wanneer de sturingsambitie groeit. Dit heeft geleid tot de volgende vraagstelling:

Wordt de met de vaststelling van de ASV beoogde werking (meer resultaatgerichte sturing) in 2005 bereikt, tegen voor de gesubsidieerden en het provinciebestuur niet gestegen bestuurslasten?

Deelvraag 1: Voldoen de subsidieverlenende beschikkingen aan de eisen die de ASV stelt?

Deelvraag 2: Hoeveel moeite heeft het de gesubsidieerde instellingen en het provinciebestuur gekost om bij de subsidieverlening aan deze eisen te voldoen?

Deelvraag 3: Voldoen de subsidievaststellende beschikkingen aan de eisen die de ASV stelt?

Deelvraag 4: Hoeveel moeite heeft het de gesubsidieerde instellingen en het provinciebestuur gekost om bij de subsidievaststelling aan deze eisen te voldoen?

Figuur 1: Het proces van subsidieverstrekking



Het onderzoek is gesplitst in twee delen: een eerste deel over de prestatiesubsidie per boekjaar en een tweede deel over de incidentele prestatiesubsidies. In het eerste deelonderzoek zijn uit het totaal van 65 instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen, 10 instellingen geselecteerd.¹ Van deze tien instellingen is de subsidieverlening voor het boekjaar 2006 bestudeerd. Van de helft van deze tien geselecteerde instellingen, is ook de subsidievaststelling over het subsidiejaar 2005 bestudeerd. De opzet van dit onderzoek en de bevindingen van dit onderzoek worden uitvoerig toegelicht in bijlage 1.

In het tweede deelonderzoek is een steekproef getrokken van tien incidentele prestatiesubsidies die werden toegekend aan (rechts)personen en (gedeeltelijk) werden uitgevoerd in het begrotings-

¹ Vermeld dient te worden dat van de tien geselecteerde instellingen (die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen) negen instellingen de status van preferente instelling hebben.

jaar 2005. Van de helft van deze tien incidentele prestatiesubsidies is tevens de subsidievestiging onderzocht. De opzet en uitvoering van dit deelonderzoek wordt weergegeven in bijlage 2.

De voorliggende notitie bevat uitsluitend de conclusies en de beleidsaanbevelingen die op grond van de beide deelonderzoeken worden getrokken. Deze conclusies zijn gebaseerd op een steekproef van in totaal twintig subsidierelaties in de jaren 2005 en 2006 uit een geheel van enkele honderden subsidierelaties die vallen onder de ASV.

Het gaat – zoals bij elk doelmatigheidsonderzoek – om oordelen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door Gedeputeerde Staten gevoerde bestuur.²

In deze notitie wordt eerst stilgestaan bij de vijf doelen van de ASV. Daarna wordt toegelicht wat er is veranderd met de invoering van de ASV 2004. Vervolgens worden zeven conclusies getrokken over het bereiken van de doelen. Daarna worden conclusies getrokken over de wijze waarop de gewijzigde subsidieregeling in de praktijk wordt toegepast. Na deze bevindingen over de subsidieverstrekking worden negen aanbevelingen geformuleerd.

De beide bijlagen (Deelrapporten 1 en 2) bevatten respectievelijk de onderzoeksresultaten van het onderzoek betreffende de prestatiesubsidies per boekjaar en de incidentele prestatiesubsidies. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het eerste hoofdstuk van Deelrapport 1 meer algemene informatie verschaft over de achtergronden en de opzet van het onderzoek, zodat dat hoofdstuk niet alleen relevant is voor Deelrapport 1, maar ook voor Deelrapport 2.

² In de twee bijlagen wordt uitvoerig ingegaan op de begripsvorming, de methode van onderzoek, de kwaliteit van de gegevens. Hierna zal met voetnoten worden aangegeven op welke gegevens in de bijlagen de conclusies gebaseerd zijn die in deze notitie worden gepresenteerd.

2 Doelen van de Algemene subsidieverordening 2004

Bij besluit van 22 september 2004 hebben Provinciale Staten besloten tot invoering van een nieuwe subsidieverordening, de Algemene subsidieverordening 2004. In de beleidsbrief aan Provinciale Staten, waarin de ASV wordt toegelicht, formuleren Gedeputeerde Staten vijf gewenste veranderingen in de werkrelatie tussen provinciebestuur en gesubsidieerde instelling.³ De mogelijkheid te **sturen** (via de subsidieverlenende beschikking) **op prestaties** (die worden omschreven in het activiteitenplan) en de mogelijkheid *af te rekenen* (via de subsidievaststellende beschikking) op resultaat (dat wordt omschreven in het activiteitenverslag) moeten groter worden.

Het doel is voortaan te **sturen op de inhoud** van de verrichte activiteiten (door als provinciebestuur vooraf de doelen aan te geven en bij de subsidieverlening de uit te voeren activiteiten vast te leggen) en in veel mindere mate dan voorheen te sturen op de financiële gezondheid van de gesubsidieerde instelling.

Het provinciebestuur wil gebruik kunnen maken van **marktwerking**. Dit betekent dat aan verschillende instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen, kan worden gevraagd om in concurrentie met elkaar subsidieaanvragen in te dienen, waarna het provinciebestuur beslist welke instelling de financiële middelen toegewezen krijgt om de gewenste activiteit uit te voeren.

Het provinciebestuur heeft de verantwoordelijkheid de *richting* aan te geven. Dit betekent dat de provincie “**het wat?**” (de streefdoelen, de probleemvelden en de doelgroepen) aangeeft. Aan de gesubsidieerde instelling dient de ruimte te worden gelaten “**hoe?**” deze doelen dienen te worden bereikt. In de subsidieverlenende beschikking leggen Gedeputeerde Staten vast wat in het uitvoeringsjaar concreet zal worden gedaan ter bereiking van de geformuleerde doelen. Na afloop van het uitvoeringsjaar zal er bij de definitieve vaststelling van de subsidie worden *afgerekend op resultaat*.

Ten slotte streven Gedeputeerde Staten naar **verzakelijking** van de verhouding met de gesubsidieerde instelling. Meer onderdelen van de jaarlijkse planning- en verantwoordingscyclus worden gedocumenteerd en controleerbaar gemaakt. De *wettelijke termijnen* in de subsidiecyclus moeten door beide partijen *correct worden nageleefd*.

Figuur 2: Doelstellingen ASV 2004

1. Het provinciebestuur **stuurt op prestaties** en **rekent af op resultaat**.
2. Het provinciebestuur stuurt op **doeleinden** van beleid en niet op de financiële gezondheid van de gesubsidieerde instelling.
3. Het provinciebestuur heeft de mogelijkheid de gewenste activiteit aan te besteden aan een instelling die de meest aantrekkelijke subsidieaanvraag indient (**marktwerking**).
4. Het provinciebestuur geeft, voordat de instelling haar activiteitenplan opstelt, aan **wat** er moet worden gerealiseerd.
5. Het provinciebestuur onderhoudt **zakelijk** contact met de gesubsidieerde instelling.

³ Statenstuk 2004-146, Subsidiebeleid/Algemene subsidieverordening Drenthe 2004. Meer uitvoerig zie: paragraaf 2.1, bijlage 1.

3 Verandering van de Algemene subsidieverordening 2004

De ASV bevat vier hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk staan definitives, in het laatste hoofdstuk staan overgangsbepalingen. De kern van de verordening is te vinden in de hoofdstukken 2 en 3. Het streven prestatiegericht te subsidiëren wordt voor de instellingen die een subsidie per boekjaar ontvangen uitgewerkt in hoofdstuk 3. Het streven prestatiegericht te subsidiëren wordt ten aanzien van subsidies voor in de tijd beperkte activiteiten (hierna: incidentele prestatie-subsidies) uitgewerkt in hoofdstuk 2. We beginnen met de verandering in het wettelijk regiem die het gevolg is van het in werking treden van hoofdstuk 3.

3.1 Een andere subsidievorm voor instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen (hoofdstuk 3 ASV)⁴

Gedeputeerde Staten mogen instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen, geen subsidie meer toekennen die zich uitstrekt over een periode langer dan *één subsidiejaar*. De subsidie wordt toegekend voor *vastgestelde activiteiten* en niet meer voor exploitatie (instandhouding) van de instelling die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangt. De instelling die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangt dient ten behoeve van de subsidieaanvraag een productbegroting in. De *productbegroting* vormt de financiële vertaling van het activiteitenplan. De instelling die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangt kan worden gevraagd tijdens het uitvoeringsjaar *tussentijds verslag uit te brengen* over de uitvoering van de activiteiten. De bij het verzoek tot vaststelling ingediende accountantscontrole kan zich uitstrekken tot de vraag of de instelling bij het verslag een *getrouwe rapportage* heeft gedaan van de activiteiten. Het provinciebestuur heeft de mogelijkheid *verschillende instellingen* te verzoeken een *subsidieaanvraag* in te dienen (marktwerking). Omdat het begrotingsjaar 2005 wordt aangemerkt als overgangsjaar gelden deze bepalingen voor het eerst ten volle voor het begrotingsjaar 2006.

3.2 Een andere subsidievorm voor in de tijd beperkte activiteiten (hoofdstuk 2 ASV)⁵

De subsidieaanvrager van een incidentele prestatiesubsidie moet bij de subsidieaanvraag aangeven, wat de prestaties van het project zijn, welke maatschappelijke effecten daarmee worden nagestreefd en wat de relatie van die activiteit(en) is met het beleid van de provincie. Indien de subsidieaanvrager voor dezelfde activiteit tevens een subsidie of financiële bijdrage van een andere instantie heeft aangevraagd, dient hij hiervan mededeling te doen in de aanvraag. De subsidie kan slechts betrekking hebben op activiteiten die binnen *één jaar* worden uitgevoerd. Gedeputeerde Staten verlenen slechts subsidie voor de kosten van de te verrichten activiteiten. Bij de *vaststelling* van de subsidie gaat het voortaan vooral om de vraag of de gesubsidieerde de activiteiten, zoals vastgelegd in de subsidieverlenende beschikking, heeft uitgevoerd en of de beoogde effecten zijn gerealiseerd. Indien zich afwijkingen voordoen, is het van belang dat de gesubsidieerde bij het verzoek tot vaststelling aangeeft wat de reden van deze afwijking is. Bij een toegekende subsidie groter dan € 50.000,-- dient bij het verzoek tot vaststelling tevens een accountantsverklaring te worden overgelegd.

⁴ Zie voor een meer uitvoerige vergelijking van de verandering in het wettelijk kader: hoofdstuk 2 van bijlage 1.

⁵ Meer uitvoerig wordt op deze verandering van het wettelijk kader ingegaan in hoofdstuk 2 van bijlage 2.

4 Conclusies over bestuurslasten en sturingswinst

4.1 Algemeen

De invoering van prestatiesubsidies heeft voor de subsidiëring van instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen een veel grotere verandering teweeggebracht in de gang van zaken dan voor (rechts)personen die een incidentele prestatiesubsidie aanvragen.

De instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen dienen naast een activiteitenplan, een voorzieningen- en reserveplan en een balans, tevens een productbegroting in te dienen waardoor zichtbaar wordt gemaakt wat de directe en indirecte kosten van de verschillende activiteiten dan wel producten van de instelling zijn.

(Rechts)personen die een incidentele prestatiesubsidie aanvragen, hoeven in vergelijking tot de situatie voor 2004, enkel meer aandacht te besteden aan het benoemen van de maatschappelijke effecten van de te organiseren activiteiten.

De woordvoerders van de instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen, geven aan dat er sinds de invoering van de ASV (2004) een toename van de bestuurslasten is opgetreden, dat meer sturing wordt ondergaan, en dat de verhouding met het provinciebestuur zakelijker is geworden.⁶

De (rechts)personen die een incidentele prestatiesubsidie ontvangen, zeggen daarentegen dat in deze sector de bestuurslasten niet wezenlijk zijn toegenomen, dat de historisch gegroeide, informele verhoudingen (nog) niet verzakelijk zijn en dat de ervaren sturing niet wezenlijk is toegenomen.⁷

De conclusies van beide deelonderzoeken worden samengevat in figuur 3. Zo krijgt de lezer in één oogopslag een overzicht van de belangrijkste conclusies. De onderbouwing staat in de beide bijlagen. In paragraaf 4.2 worden de conclusies ten aanzien van de doelbereiking voor de prestatiesubsidies per boekjaar kort toegelicht. In paragraaf 4.3 worden de conclusies ten aanzien van de doelbereiking van de incidentele prestatiesubsidies aan (rechts)personen kort toegelicht. In deze paragrafen staan ook de verwijzingen naar de vindplaatsen van de gegevens in de beide bijlagen.

⁶ Zie hoofdstuk 6, tabel 16, bijlage 1.

⁷ Zie hoofdstuk 7, bijlage 2.

Figuur 3: Vergelijking van de effecten voor beide categorieën subsidieontvangers

<p style="text-align: center;">Hoofdstuk 2 ASV (Rechts)personen die een <i>incidentele prestatiesubsidie</i> ontvangen</p>	<p style="text-align: center;">Hoofdstuk 3 ASV Instellingen die een <i>prestatiesubsidie per boekjaar</i> ontvangen</p>
MEER BESTUURSLASTEN?	
<p>Nee, de medewerkers zijn van mening dat de bestuurslasten gelijk zijn gebleven. De (rechts)personen zijn tevens van mening dat de bestuurslasten gelijk gebleven zijn.</p>	<p>Ja, de bestuurslasten zijn aanzienlijk toegenomen. Het kost de instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen veel extra tijd en geld om de benodigde (financiële) gegevens te leveren. Voor beide partijen is veel tijd in extra overleg gaan zitten. De verwachting bestaat dat door leereffecten de bestuurslasten in de toekomst zullen afnemen.</p>
VERZAKELIJING VAN DE RELATIE?	
<p>Nee, er is nog sprake van betrekkelijk informele verhoudingen. Er vindt vaak informeel (voor)overleg plaats, de subsidieaanvraag is in sommige gevallen een coproductie van aanvrager en medewerker. Termijnen worden bij subsidieverlening regelmatig overschreden.</p>	<p>Ja, zaken zijn beter gedocumenteerd, er wordt door de provincie vaker afgeweken van de subsidieaanvraag, de termijnen worden strakker gehanteerd. Ook staan in de subsidieverlenende beschikking vaker aanvullingen en correcties. De financiële beoordeling van de productbegroting draagt bij aan de verzakelijking.</p>
MINDER AANDACHT VOOR DE BEDRIJFSVOERING?	
<p>Nee, met name de afrekening van de incidentele prestatiesubsidie spitst zich toe op de bedrijfsvoering.</p>	<p>Nee, in de jaren 2005 en 2006 is meer dan voor (invoering van de herziene ASV in) 2004 gekeken naar bedrijfsvoering.</p>
MEER AANDACHT VOOR RESULTATEN EN EFFECTEN?	
<p>Beperkt, er wordt slechts in beperkte mate meer gestuurd op prestaties en effecten.</p>	<p>Ja, zowel bij de subsidieverlening als bij de subsidievaststelling is er meer aandacht voor maatschappelijke effecten.</p>
MARKTWERKING?	
<p>Niet van toepassing. Het staat (rechts)personen vrij om voor een project een incidentele prestatiesubsidie aan te vragen.</p>	<p>Nee, heeft niet plaatsgevonden. In 7 van de 10 gevallen achten zowel de accounthouders als de instellingen het niet mogelijk om zonder kwaliteitsverlies marktwerking in te voeren.</p>
RICHTING GEVEN?	
<p>Beperkt, slechts 3 van de 10 medewerkers zijn van mening dat meer wordt gestuurd dan voorheen. Ook de (rechts)personen hebben niet het gevoel dat zij meer dan in het verleden worden gestuurd.</p>	<p>Ja, het provinciebestuur heeft in sterke mate richting gegeven aan de gesubsidieerde instellingen. Richtinggevend waren behalve de PVE's, het overleg en de beschikkingen vooral de (herziene) beleidsnota's.</p>
AFREKENBAAR OP RESULTAAT?	
<p>Ja, 8 van de 10 subsidieverlenende beschikkingen zijn concreet uitgewerkt en daardoor afrekenbaar. Daar waar (meer dan in het verleden) is afgerekend op resultaat zit dit vooral in de controle op de verantwoording.</p>	<p>Ja. Toch zijn 4 van de 10 subsidieverlenende beschikkingen niet goed afrekenbaar. In het overgangsjaar 2005 wordt er bij de subsidievaststelling slechts bij uitzondering afgerekend op resultaat.</p>

4.2 Prestatiesubsidies per boekjaar⁸

Verzakelijking van subsidieverhouding

De relatie tussen het provinciebestuur en de instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen, is zakelijker geworden. De afspraken staan nu gedetailleerd op papier. Het is nieuw dat het provinciebestuur in de fase van de uitlokking van de subsidieverzoeken het Programma van eisen op papier zet. De subsidieaanvragen zijn thans uitgebreider dan in het verleden.

De subsidieverlenende beschikkingen zijn aanmerkelijk uitvoeriger dan in het verleden. Bij de subsidieverlening door de provincie wordt vaker afgeweken van de subsidieaanvraag. In de subsidieverlenende beschikkingen staan regelmatig aanvullende condities, aanscherpingen en correcties. De termijnen worden in het proces van subsidieverlening strikter gehanteerd dan in 2004. Het oordeel over de productbegroting van de instelling die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangt, wordt in veel gevallen door twee medewerkers (een beleidsinhoudelijk en een financieel deskundige) voorbereid.

Meer richting gegeven

Het provinciebestuur heeft bij subsidieverlening voor het subsidiejaar 2006 in relatief sterke mate richting gegeven aan de door de gesubsidieerde instellingen aangeboden producten en diensten. Richtinggevend waren niet alleen de Programma's van eisen, maar ook de recentelijk herziene provinciale beleidsnota's die meer dan in het verleden uitgaan van de nieuwe, prestatiegerichte sturingsopvatting. Het richting geven zit niet alleen in specifiek en meetbaar geformuleerde doelen en het verzoek om de kostprijsberekening te onderbouwen maar vooral in een benadering waarbij die activiteiten worden geselecteerd die aantoonbaar bijdragen aan het verminderen van de gesignaleerde maatschappelijke problemen. Richting geven wil zeggen dat er voor wordt gezorgd dat de activiteiten van de instelling bijdragen aan het bereiken van de provinciale beleidsdoelstelling.

Niet minder aandacht voor bedrijfsvoering

Zowel de geïnterviewde accounthouders als de woordvoerders van de gesubsidieerde instellingen stellen zonder uitzondering dat in de jaren 2005 en 2006 meer dan in de jaren daarvoor is gekeken en gesproken over typisch bedrijfsmatige zaken. De onderzoekers nemen deze conclusie over. Er was opmerkelijk weinig aandacht voor de bijdrage van de door de instelling te ontplooiën activiteiten aan het bereiken van de maatschappelijke doelen die de provincie zich stelt. De doelstelling om minder aandacht te besteden aan bedrijfsvoering is (nog) niet gehaald. Er is weinig aandacht voor de grote doelmatigheid: dus voor de effecten van de dienstverlening van de gesubsidieerde instellingen op de Drentse samenleving. Er was veel aandacht voor de toerekening van directe en indirecte kosten van de instelling aan de activiteiten dan wel producten.

Nog geen marktwerking

De situatie waarin voor eenzelfde pakket aan activiteiten, door meerdere gesubsidieerde instellingen, om een subsidieaanvraag wordt gevraagd, heeft zich in 2005 en 2006 niet voorgedaan. In de interviews is de mogelijkheid en wenselijkheid van marktwerking besproken. In zeven van de tien gevallen achten zowel de ambtelijke accounthouder als de vertegenwoordiger van de gesubsidieerde instelling het niet mogelijk (noch uitvoerbaar) dat er op dat specifieke taakveld

⁸ Zie hoofdstuk 6, bijlage 1.

marktwerking wordt ingevoerd zonder dat verlies aan kwaliteit van de geleverde producten aan de klanten het gevolg zal zijn.

In twee situaties kon de vertegenwoordiger van de gesubsidieerde instelling zich wel voorstellen dat de provincie overgaat tot het vragen van offertes van meerdere instellingen. In deze twee situaties zeiden de provinciale accounthouders geen mogelijkheden te zien voor marktwerking. De woordvoerders van de gesubsidieerde instellingen waren bang dat marktwerking leidt tot fusie van instellingen over de provinciegrenzen heen en verhoging van de kosten. Er was één beleidssector waarbij zowel de accounthouder als de gesubsidieerde instelling een zinvolle mogelijkheid zag voor toekomstige marktwerking.

Afrekenen op resultaat?

Slaagt het provinciebestuur erin de instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen af te rekenen op resultaat? Dit afrekenen op resultaat is iets dat gebeurt aan het eind van een subsidiecyclus, dus wanneer de subsidies definitief worden vastgesteld. Wat de subsidieverlening over 2006 betreft, is dat moment pas aangebroken *in de zomer van 2007*. Voor dit afrekenen op resultaat is inmiddels wel bij zes van de tien instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen een goede Ausgangssituatie geschapen.⁹ De subsidieverlenende beschikkingen bevatten concrete afspraken over activiteiten, prestaties en deelbudgetten. De accountant zal straks van bepaalde, geormerkte activiteiten moeten vaststellen of deze werkelijk conform de, in de subsidieverlenende beschikking vastgelegde, afspraken hebben plaatsgevonden. In de meeste gevallen heeft de nieuwe subsidieprocedure ertoe geleid dat de te leveren prestaties concreet zijn geformuleerd. De voorwaarden voor afrekenen op resultaat zijn beter dan voorheen.

Hogere bestuurslasten

Alle betrokkenen zijn van mening dat de bestuurslasten in het najaar van 2005 hoger waren dan in het najaar van 2004.¹⁰

4.3 Incidentele prestatiesubsidies¹¹

Het beeld bij de verstrekking van incidentele prestatiesubsidies is bepaald anders. We lopen de afzonderlijke doelstellingen nogmaals langs.

Gelijke bestuurslasten¹²

De provinciale medewerkers zijn van mening dat de invoering van hoofdstuk 2 ASV (2004) *niet heeft geleid tot meer bestuurslasten*. Sommige medewerkers maken een onderscheid tussen het proces van subsidieverlening (dat eenvoudiger gaat als gevolg van de verbeterde 'formats'), en het proces van subsidievaststelling (dat lastiger gaat omdat meer nauwkeurig wordt gecontroleerd of aangekondigde effecten zijn opgetreden). De (rechts)personen die een incidentele prestatiesubsidie ontvangen, stellen dat *de bestuurslasten niet zijn toegenomen*, maar gelijk gebleven zijn.

Niet meer zakelijkheid

Bij acht van de tien onderzochte aanvragen is er – net als in het verleden – sprake van het nodige, informele overleg tussen de provinciale medewerker en de aanvrager van de incidentele prestatiesubsidie. De helft van de onderzochte aanvragen voor incidentele prestatiesubsidie berust op een

⁹ Zie tabel 12, bijlage 1.

¹⁰ Zie tabel 16, bijlage 1.

¹¹ Deze conclusies zijn gebaseerd op hoofdstuk 7, bijlage 2.

¹² Zie tabel 6, bijlage 2.

coproductie van de medewerker en de vertegenwoordiger van de aanvragende (rechts)persoon. Er heeft (nog) *geen noemenswaardige verzakelijking plaatsgevonden* van de subsidieverhouding.

Slechts beperkt toegenomen sturing

Drie van de tien provinciale medewerkers zeggen onder het regiem van de nieuwe ASV meer invloed te kunnen uitoefenen op de subsidieaanvragers. De tien subsidieontvangers vinden dat de subsidievaststelling gepaard gaat met veel papierwerk maar hebben niet de indruk dat zij meer worden beïnvloed dan in het verleden het geval was. De *sturing is slechts beperkt toegenomen*. Met name in de fase van de subsidievaststelling is de invloed van de provinciale medewerker groter geworden.¹³ Ook de verschillende Adviescommissies spelen in drie van de tien onderzochte subsidieverstrekingen een rol bij het beoordelen van aanvragen; de precieze omvang en betekenis van die rol is echter niet vastgesteld.¹⁴

Slechts beperkt meer informatie

Uit dossieronderzoek en uit gesprekken met de medewerkers is gebleken dat de informatie die door Gedeputeerde Staten wordt verkregen uit de ingediende subsidieaanvragen slechts in twee van de tien gevallen beter is dan in het recente verleden. De informatie die wordt ontleend aan het verzoek tot subsidievaststelling is slechts in drie van de tien gevallen beter dan in het verleden gebruikelijk was.

¹³ De conclusie is gebaseerd op hoofdstuk 6, bijlage 1.

¹⁴ De reden hiervoor is dat er geen cases binnen een bepaalde subsidieregeling zijn onderzocht.

5 Conclusies over proces subsidieverstrekking

De processen van subsidieverlening en subsidievaststelling lopen bij prestatiesubsidies per boekjaar en de incidentele prestatiesubsidies betrekkelijk ver uiteen. Om die reden worden de conclusies ten aanzien van het proces van subsidieverstrekking voor beide hoofdstukken van de ASV in afzonderlijke deelrapporten gepresenteerd.

5.1 Subsidieverstrekking aan instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen¹⁵

Verlening

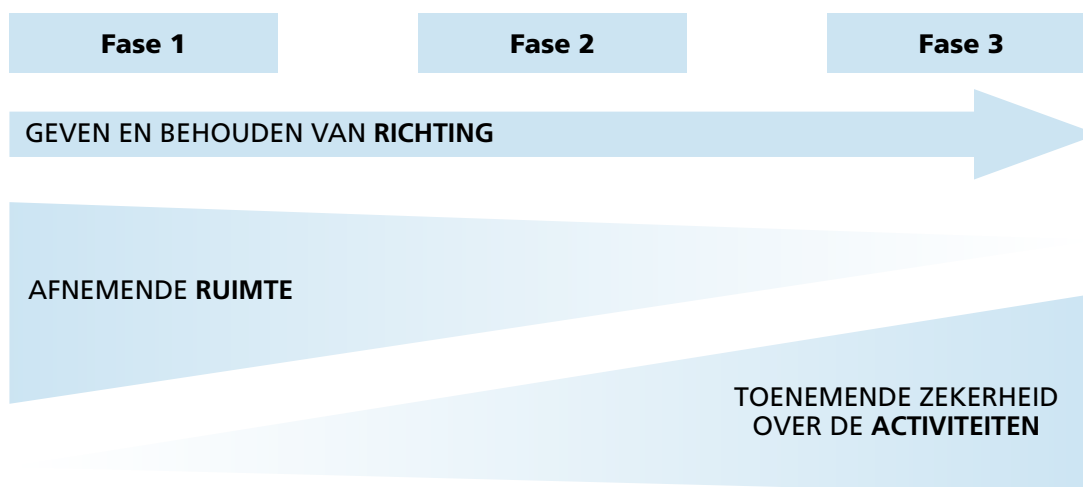
Het proces van subsidieverlening bestaat bij prestatiesubsidies per boekjaar uit drie afzonderlijke fasen die elk op een specifieke manier moeten worden doorlopen. In de eerste fase geeft het provinciebestuur met het Programma van eisen richting aan en wordt ruimte gelaten. In de tweede fase moet de instelling die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangt, haar kansen grijpen en een goede subsidieaanvraag ontwerpen. In de derde fase moet het provinciebestuur na bestuurlijk en ambtelijk overleg in de subsidieverlenende beschikking nauwkeurig vastleggen wat er zal worden gedaan, tegen welk budget, en met welk beoogd resultaat (zie paragraaf 4.1, bijlage 1; zie ook onderstaande figuur 4).

Niet alle spelers in het proces van subsidieverlening zijn goed doordrongen van de rolwisseling die zich in deze drie fasen voordoet. Dit misverstand leidt bij de gesubsidieerde instelling tot irritatie en dubbel werk.

In de eerste fase wordt met het Programma van eisen soms geen richting gegeven, maar wel ruimte ontnomen door een te gedetailleerde insteek (er worden door de provinciale medewerker soms concrete suggesties voor gewenste activiteiten gedaan).

Verder worden niet alle ontoereikende subsidieaanvragen afdoende gecorrigeerd in de derde fase van de subsidieverlening. Soms wordt er te weinig vastgelegd in de subsidieverlenende beschikking.¹⁶

Figuur 4: Het ideale proces: van richting, via ruimte naar gerichte taakstelling



¹⁵ De conclusies in deze paragraaf zijn gebaseerd op de bevindingen in hoofdstuk 4, bijlage 1.

¹⁶ Zie tabel 12, bijlage 1.

Sturing

Door het provinciebestuur wordt *sturing* uitgeoefend met behulp van verschillende instrumenten: de beleidsnota, het Programma van eisen, het (informele) overleg, het bestuurlijk overleg, de subsidieverlenende beschikking, (de aankondiging van) het afrekenen op resultaat, en de subsidievaststellende beschikking. De sturing wordt op deze manier langs meer dan één weg bewerkstelligd. De provincie kan niet meer sturing uitoefenen dan haar beleidsruimte strekt. Zowel landelijke regelgeving (Wet op de jeugdzorg en de Mediawet) als cofinanciering van de instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen door medeoverheden en andere sponsors beperken de mogelijkheid om als provinciale subsidieverlener een eigen stempel op de dienstverlening van de gesubsidieerde instelling te drukken.

Termijnen en vereisten

In het algemeen wordt het proces van subsidieverlening *niet helemaal conform de termijnen doorlopen*: vier van de tien Programma's van eisen worden niet voor 1 juli 2005 aan de gesubsidieerde instelling toegezonden, vier van de tien subsidieaanvragen worden niet ingediend voor de in de bij het Programma van eisen verzonden brief gestelde limiet van 1 september 2005 en één van de tien subsidieverlenende beschikkingen is niet voor de genoemde limiet van 1 januari 2006 toegekend.¹⁷

De uitgebrachte subsidieaanvragen zijn in de meeste gevallen niet aan te merken als een *productbegroting* op het niveau van afzonderlijke producten. In veel gevallen neemt de provinciale accounthouder genoegen met een globaal uitgewerkte *activiteitenbegroting*. Bij tenminste vier instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen kan aan de hand van de subsidieverlenende beschikking niet worden vastgesteld met welke deelbudgetten deze instellingen hun onderscheiden soorten activiteiten dienen uit te voeren.¹⁸

Een resultaatgerichte subsidievaststelling komt niet uit de lucht vallen. Het is de uitkomst van een zorgvuldig en langdurig proces dat begint met een goed zicht van de provincie op de richting van het beleid (blijkend uit de inhoud van de beleidsnota en het Programma van eisen) en dat wordt ondersteund door het overleg over de ingediende begroting en het aangereikte activiteitenplan. Als de eerste aanloop niet optimaal is (dus de subsidieverlenende beschikking niet afrekenbaar is), is het lastig in de laatste fase – die van de subsidievaststelling – nog tot een gerichte afrekening op resultaat te komen.

Subsidievaststelling

Een inhoudelijke beoordeling van de verrichte activiteiten en een daarbij behorende afrekening kan enkel plaatsvinden als een *afrekenbare subsidie* is verleend waarin de producten (of activiteiten) voldoende nauwkeurig zijn omschreven en de bijbehorende kostprijs per product (of activiteit) is bepaald. Uit het onderzoek blijkt dat niet in alle onderzochte gevallen sprake is van afrekenbaarheid.¹⁹ Tevens is er bij de beoordeling van de producten en diensten van de gesubsidieerde instellingen opvallend weinig aandacht voor de waardering van de gebruikers van de desbetreffende dienst (en voor de effecten).

¹⁷ De normtermijn voor het indienen van een Programma van eisen berust op een aanname (zie bijlage 2) van de onderzoekers; de andere twee gehanteerde normtermijnen berusten op de ASV. Zie de tabellen 6, 8 en 10 van bijlage 1.

¹⁸ In paragraaf 4.3 van bijlage 1 wordt nader ingegaan op het onderscheid tussen een productbegroting, een activiteitenbegroting en een inputbegroting. De beoordeling van de ingediende begroting wordt weergegeven in tabel 9, bijlage 1.

¹⁹ De mate van afrekenbaarheid van de subsidieverlenende beschikkingen komt aan de orde in tabel 12, bijlage 1.

5.2 Incidentele prestatiesubsidies²⁰

Bij het verstrekken van prestatiesubsidie voor incidentele projecten zijn de onderzoekers een andere situatie tegengekomen. In deze paragraaf worden de bevindingen over de verstrekking van incidentele prestatiesubsidies samengevat.

Subsidieverlening

In de helft van de gevallen ligt het initiatief tot de subsidieaanvraag ten dele bij medewerkers van de provincie. Vijf van de tien subsidieaanvragen zijn concreet uitgewerkt en direct afrekenbaar. Drie subsidieaanvragen zijn vaag omschreven en niet op deze manier afrekenbaar. Twee subsidieaanvragen zitten tussen beide uitersten in. In acht van de tien gevallen is sprake geweest van termijnoverschrijding bij de subsidieverlenende beschikking; in drie van de tien gevallen was sprake van *substantiële termijnoverschrijding*.²¹

Vaststelling

De subsidievaststelling is tijdig afgehandeld. Bij de vaststelling van incidentele prestatiesubsidies is de aandacht voor een nauwkeurige verantwoording van de kosten van het project toegenomen. Wanneer daartoe aanleiding is, rekent de provincie af op resultaat en wordt de definitieve subsidie op een lager bedrag vastgesteld.

²⁰ Deze paragraaf is gebaseerd op de bevindingen van de hoofdstukken 4 tot en met 6 van bijlage 1.

²¹ Tabel 4, bijlage 2.

6 Aanbevelingen

6.1 Algemeen

1.

Het nieuwe ASV-systeem streeft naar een hoger niveau van sturing. Voor de gesubsidieerde instellingen en (rechts)personen betekent dit in veel gevallen een beperking van hun beleidsruimte. Een eerste voorwaarde voor effectieve sturing is dat het provinciebestuur beschikt over duidelijk beleid. Meestal is aan deze voorwaarde voldaan.

Een tweede voorwaarde is dat het spel van richting geven, ruimte laten en vastleggen van de gemaakte afspraken goed wordt gespeeld. Deze tweede voorwaarde is wat minder goed vervuld. Op deze kwestie wordt hieronder nog afzonderlijk teruggekomen.

De derde voorwaarde is vasthoudendheid. Zowel de provinciale medewerker als ook de provinciale bestuurder moeten in de fase van subsidievaststelling vasthouden aan hetgeen is afgesproken tijdens de fase van subsidieverlening. De provinciale medewerkers moeten in de subsidieverlenende beschikking correcties aanbrenge van aanvullende voorwaarden formuleren indien de subsidieaanvraag onvoldoende tegemoet komt aan de doelen van het provinciaal beleid of nog onvoldoende duidelijkheid geeft over welke activiteiten er zullen worden uitgevoerd en hoeveel producten er zullen worden geleverd.

Deze vasthoudendheid is vereist omdat het systeem van prestatiegericht subsidiëren op dit moment nog geen vanzelfsprekendheid is. Er is reeds een grote veranderingsslag gemaakt, maar het veranderingsproces is nog niet geheel voltooid. Het nieuwe, meer zakelijke subsidiesysteem is op dit moment (nog) geen verzonken cultuurgoed.

Het risico dat het proces van subsidievertrekking terugglijdt naar de oude tijden van ‘harmonieuze en informele’ subsidieverhoudingen waarbij niet prestatiegericht werd gewerkt, is niet geheel denkbeeldig. Dat was de tijd van ‘ons kent ons’. De tijd waarin afrekenen op resultaat achterwege bleef. De tijd waarin mondelinge afspraken niet controleerbaar waren. Voor de effectiviteit van sturing blijft het daarom in dit stadium van groot belang dat zowel Gedeputeerde Staten als de provinciale medewerkers een lijn trekken: de consequente toepassing van de herziene ASV. Het is van groot belang dat medewerkers van de provincie die zich vasthoudend betonen tijdens het bestuurlijke overleg, de volledige steun krijgen.

- *Ondersteun de provinciale medewerkers die bij de correcte toepassing van de herziene ASV soms krachtige weerstanden ondervinden vanuit het beleidsveld.*

6.2 Prestatiesubsidies per boekjaar

2.

De provincie en de instelling die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangt moeten beter weten welke rol ze dienen te spelen in de drie onderscheiden fasen van de subsidieverlening en hoe deze rol per fase verandert (zie figuur 4).

- *Organiseer een werkconferentie over de drie fasen van subsidieverlening en over de fase van consequente subsidievaststelling.*

3.

De redactie van artikel 24, eerste lid, onder b, van de ASV maakt het mogelijk dat zowel de provinciale medewerker als de gesubsidieerde instelling dit artikel interpreteert alsof de productbegroting kan worden gespecificeerd als een activiteitenbegroting dan wel als een productbegroting in strikte zin. Om vast te stellen wat de bijdrage van de gesubsidieerde instelling aan het bereiken van de maatschappelijke doelen is, is het *noodzakelijk* dat het provinciebestuur zoveel mogelijk opteert voor de productbegroting in strikte zin waarin de instelling laat zien *hoeveel producten er aan welke doelgroepen* zullen worden geleverd. Bij de subsidievaststelling kan dan ook beter worden vastgesteld of de geplande activiteiten werkelijk hebben plaatsgevonden. De redactie van het genoemde artikel in de ASV heeft echter (nog) geen aanpassing. Het is – gelet op de diversiteit van de gesubsidieerde instellingen – namelijk verdedigbaar dat in enkele gevallen wordt gewerkt met een activiteitenbegroting.

- *Streef waar mogelijk naar een productbegroting in strikte zin.*

4.

Bij de beoordeling van de, door de gesubsidieerde instellingen, geleverde producten wordt opvallend weinig aandacht besteed aan de waardering van de gebruikers van de desbetreffende dienst. Het verdient aanbeveling om met enige regelmaat een onafhankelijk *klanttevredenheids-onderzoek dan wel een visitatieonderzoek* uit te (laten) voeren. De uitkomsten van deze onderzoeken dienen een agendapunt te vormen tijdens het bestuurlijke overleg van het provinciebestuur met het bestuur van de gesubsidieerde instelling.

- *Laat de grotere instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen met enige regelmaat onafhankelijk klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren.*

5.

Diverse gesubsidieerde instellingen doen bij het offeren van hun ambitieuze activiteitenplannen een aanzienlijk beroep op de inzet van vrijwilligers²². De precieze omvang van de inzet van deze vrijwilligers laat zich niet goed vaststellen. Voor het provinciebestuur kan het een punt van zorg zijn dat een toenemend uitgewerkte prestatiesubsidiëring de relatie tussen het professionele deel van de gesubsidieerde instellingen en het vrijwilligersdeel onder grote spanning kan zetten.

- *Zorg dat duidelijk wordt in welke mate de gesubsidieerde instellingen, voor het leveren van de overeengekomen prestaties een beroep (moeten/kunnen) doen op vrijwilligers. Houd rekening met dit gegeven bij de formulering en vaststelling van de te leveren prestaties.*

6.3 Incidentele prestatiesubsidies

6.

De invoering van de ASV heeft (nog) *geen* grote verandering gebracht in de betrekkelijk informele wijze waarop de medewerkers plegen om te gaan met vertegenwoordigers van de (rechts)personen die incidentele prestatiesubsidies verwerven. Terwijl de accounthouders in hun omgang met de instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen na de herziening van de ASV een meer zakelijke opstelling kiezen, is hiervan bij de medewerkers die de incidentele prestatiesubsidies toekennen nog nauwelijks sprake. Een mogelijke verklaring hiervan kan zijn dat bij de overstap naar het nieuwe subsidiesysteem de accounthouders die prestatie-

²² Zie tabel 3, bijlage 1.

subsidies per boekjaar verstrekken in redelijk hoge mate hebben deelgenomen aan de aangeboden cursussen, dit terwijl de medewerkers die het verlenen van incidentele prestatiesubsidies in hun takenpakket hebben in betrekkelijk geringe mate hebben deelgenomen aan het desbetreffende cursusaanbod.

- *Zorg dat de medewerkers die incidentele prestatiesubsidies verstrekken een specifieke training/instructie volgen waarin de meer zakelijke en prestatiegerichte omgangsvorm overeenkomstig de strekking van de ASV als het begaanbare en gangbare model wordt gepresenteerd.*

7.

Bij de verlening en vaststelling van incidentele prestatiesubsidies, krijgen de maatschappelijke effecten van de gesubsidieerde activiteit wel wat meer, maar nog onvoldoende aandacht. Bij prestatiesturing dient niet alleen te worden gekeken naar de kleine doelmatigheid (*worden de activiteiten wel tegen een lage kostprijs gerealiseerd?*) maar moet vooral ook worden gekeken naar de grote doelmatigheid (*worden de doelen die het provinciaal beleid wil dienen dankzij de activiteiten en prestaties beter bereikt?*). Het verdient aanbeveling om zowel bij de subsidieverlening als bij de subsidievaststelling meer aandacht te besteden aan de vragen met betrekking tot effecten van projecten en de bijdrage aan de realisatie van de doelen van het provinciaal beleid. Dit ligt geheel in de lijn van de nieuwe ASV. Een aanpassing van de formats voor de aanvraagformulieren kan hiertoe een goede vervolgstap zijn.

- *Besteed bij de verlening en de vaststelling van incidentele prestatiesubsidies meer aandacht aan de maatschappelijke effecten van de gesubsidieerde activiteiten.*

8.

De tijdigheid van de verstrekking van de incidentele prestatiesubsidies vormt een punt van aandacht. Er is geen reden de achttwekentermijn en de dertienwekentermijn uit hoofdstuk 2 van de ASV te wijzigen. Deze termijnen blijken in de praktijk goed haalbaar te zijn. Verwacht mag worden dat de per 1 juli 2006 ingevoerde dwangsomregeling een positief effect zal hebben op het vaker tijdig verlenen (dan wel afwijzen) en vaststellen van aangevraagde beschikkingen.

- *Besteed aandacht aan de termijnoverschrijding bij verstrekking van incidentele prestatiesubsidies.*

9.

Bij subsidieverlening in het kader van de incidentele prestatiesubsidies is sprake van een groot aantal uiteenlopende bijzondere verordeningen en beleidsregels waarin de materiële subsidiecriteria worden neergelegd. Wel wordt geconstateerd dat het aantal regelingen in beperkte mate is teruggedrongen. De herkenbaarheid van het provinciale subsidieaanbod blijft echter nog steeds gebaat bij een goede bekendmaking van de afzonderlijke, bijzondere regelingen. Het gevaar bestaat dat de geïnteresseerde (rechts)personen door de bomen het bos niet meer zien.

- *Ten aanzien van het sterk versnipperde aanbod van afzonderlijke incidentele prestatiesubsidies blijft het zaak te zorgen voor een actuele en toegankelijke informatievoorziening (waaronder het digitale loket).*

Bijlagen

Bijlage 1

Deelrapport 1

De verstrekking van prestatiesubsidies per boekjaar

1	Vraagstelling, opzet onderzoek	21
1.1	Vraagstelling evaluatie	21
1.2	De oorspronkelijke diagnose	21
1.3	De eisen die de programmabegroting aan subsidiëring stelt	22
1.4	Onderzoeksaanpak	23
2	De regiemverandering ten gevolge van hoofdstuk 3 ASV	26
2.1	Doelen nieuwe ASV	27
3	Geselecteerde instellingen	29
3.1	Beleidsnota's inmiddels aangepast aan gewijzigde ASV	29
3.2	De tien geselecteerde instellingen	30
4	Het proces van subsidieverlening	34
4.1	Subsidieverlening in drie fasen	34
4.2	Fase 1: Programma's van eisen	36
4.3	Fase 2: subsidieaanvragen	39
4.4	Fase 3: subsidieverlening	42
4.5	De drie fasen op een rij	46
5	De subsidievaststelling	49
5.1	Inleiding	49
5.2	Fase 1: verzoek tot vaststelling	51
5.3	Fase 2: de subsidieverlenende beschikking	51
6	De effecten: sturing, bestuurslasten	56
7	Conclusies en aanbevelingen	60
7.1	Conclusies	60
7.2	Aanbevelingen	61

1 Vraagstelling, opzet onderzoek

1.1 Vraagstelling evaluatie

De ASV is een ambitieus bestuursinstrument waarmee een verandering wordt beoogd in historisch gegroeide subsidieverhoudingen. Het derde hoofdstuk van de Algemene subsidieverordening (hierna: ASV) strekt zich uit over de subsidieverstrekking aan alle gesubsidieerde instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen (hierna: gesubsidieerde instellingen) (65 instellingen in totaal). Daarmee normeert de ASV de besluitvorming over een bedrag van ruim 55 miljoen euro per jaar: dat is meer dan een derde van het uitgaventotaal van de provincie Drenthe.

In december 2005 hebben Gedeputeerde Staten besloten in het kader van het wettelijk verplichte doelmatigheidsonderzoek (ex artikel 217a Provinciewet) onderzoek uit te voeren naar de subsidieverstrekking in het kader van de recentelijk herziene ASV. Bij de formulering van de onderzoeksvraag hebben Gedeputeerde Staten ingespeeld op reacties uit het veld van de gesubsidieerde instellingen die tevens hun weerklank hebben gekregen in de discussies met Provinciale Staten. Een belangrijk punt van zorg bij de statenbehandeling van de nieuwe ASV was het gevaar dat de bestuurslasten voor zowel het provinciebestuur als de gesubsidieerde instellingen zouden toenemen. De toegenomen bestuurslasten kunnen als gevolg hebben dat er een geringer budget beschikbaar is voor de uitvoering van de feitelijke producten ten behoeve van de Drentse samenleving. Dit heeft geresulteerd in de volgende vraagstelling.

Wordt de met de vaststelling van de ASV beoogde werking (meer resultaatgerichte sturing) in 2005 bereikt, tegen voor de gesubsidieerden en het provinciebestuur niet gestegen bestuurslasten?

Deelvraag 1: Voldoen de subsidieverlenende beschikkingen aan de eisen die de ASV stelt?

Deelvraag 2: Hoeveel moeite heeft het de gesubsidieerde instellingen en het provinciebestuur gekost om bij de subsidieverlening aan deze eisen te voldoen?

Deelvraag 3: Voldoen de subsidievaststellende beschikkingen aan de eisen die de ASV stelt?

Deelvraag 4: Hoeveel moeite heeft het de gesubsidieerde instellingen en het provinciebestuur gekost om bij de subsidievaststelling aan deze eisen te voldoen?

1.2 De oorspronkelijke diagnose

In 2002 kwamen uit evaluatieonderzoek naar de subsidieverstrekking van prestatiesubsidies per boekjaar drie problemen naar voren.

Het eerste probleem betrof het *ontbreken van richting*. Het provinciebestuur gaf als subsidieverstrekker geen duidelijke richting aan voor de, door de gesubsidieerde instelling te verrichten, activiteiten. Het provinciebestuur stelde jaarlijks wel een budget ter beschikking waarmee de exploitatie van de gesubsidieerde instelling zeker werd gesteld maar de afspraken over welke

activiteiten en prestaties de gesubsidieerde instelling als tegenprestatie moest leveren werden slechts in zeer beperkte mate schriftelijk vastgelegd.

Het tweede probleem was dat het provinciebestuur niet goed wist wat de activiteiten en prestaties per stuk (mochten) kosten. Door dit *gebrek aan inzicht* in de kosten kan de subsidieverlener niet goed beoordelen of de gesubsidieerde instelling doelmatig werkt.

Het derde probleem was dat de verhouding tussen het provinciebestuur en de gesubsidieerde instelling *informeel* en persoonlijk was. Een meer zakelijke gang van zaken werd wenselijk geacht. De provinciale accounthouder en de provinciale bestuurder dienden voortaan op een meer zakelijke en formele wijze om te gaan met de vertegenwoordigers van de gesubsidieerde instelling. In het verleden accepteerde het provinciebestuur de door de gesubsidieerde instelling ingediende begroting meestal zonder noemenswaardige wijziging. Het provinciebestuur toetste de twee jaar later ingediende jaarrekening niet systematisch aan de in de ingediende begroting opgenomen plannen. Een gesprek met de gesubsidieerde instelling over de ingediende jaarrekening bleef vaak achterwege. Na de definitieve subsidievestiging kwam het nooit voor dat het provinciebestuur de, reeds als voorschot verstrekte, gelden voor een deel terugvorderde wanneer de feitelijk verrichte activiteiten van de gesubsidieerde instelling achterbleven bij hetgeen was vastgelegd in de subsidieverlenende beschikking. Er werd indertijd niet ‘afgerekend’ op resultaat.

Volgens de evaluatieonderzoekers verleende het provinciebestuur een te grote vrijheid aan de gesubsidieerde instellingen om naar eigen inzicht de door de provincie ter beschikking gestelde financiële middelen aan te wenden en daarmee een eigen uitwerking te geven aan de eigen statutaire doelstellingen. Het maatschappelijk effect van de door de gesubsidieerde instelling ontplooidde activiteiten lag hierdoor indertijd in hoge mate in handen van de gesubsidieerde instelling zelf. Wat de doelmatigheid betreft, vertrouwde de provincie in hoge mate op de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de gesubsidieerde instelling.

1.3 De eisen die de programmabegroting aan subsidiëring stelt

De hierboven geschetste situatie moet worden beoordeeld tegen de ambities van het nieuwe stelsel van programmabegroting zoals dit sinds de dualisering in 2003 wordt gehanteerd. In deze begrotingssystematiek wordt veel aandacht besteed aan de vraag wat met de door het provinciebestuur ter beschikking gestelde middelen aan maatschappelijke effecten wordt *bereikt*.

Van alle door het provinciebestuur gesubsidieerde activiteiten dient in de programmabegroting te worden aangegeven wat de maatschappelijk effecten zijn. Hiertoe wordt de externe¹ subsidiecyclus per boekjaar door het provinciebestuur opgenomen in de interne² cyclus van programmabegroting en jaarrekening per kalenderjaar.

Uit het systeem van de programmabegroting volgen drie eisen voor het proces van subsidieverlening:

Een eerste eis is dat gesubsidieerde instellingen aangeven *hoe* hun *activiteiten* bijdragen aan de verwezenlijking van de door Provinciale Staten in de programmabegroting neergelegde *doelen*.

¹ Wij noemen de subsidiecyclus op grond van de ASV extern omdat er een bestuursverhouding wordt aangegaan met een privaatrechtelijke rechtspersoon die de overeengekomen activiteiten zal uitvoeren.

² Wij noemen deze planning- en control-cyclus intern omdat in deze cyclus de GS-organisatie rekening en verantwoording aflegt aan de leden van Provinciale Staten. Beide bestuursorganen behoren tot dezelfde publiekrechtelijke rechtspersoon, namelijk de provincie.

Zowel bij de in 2003 nieuwgekozen Provinciale Staten als bij het nieuwbenoemde college van Gedeputeerde Staten leefde medio 2003 de ambitie meer nadrukkelijk te ‘sturen’: dus om de problemen te benoemen die gesubsidieerde instellingen dienen aan te pakken, en om de doelen te formuleren die gesubsidieerde instellingen met hun activiteiten dienen na te streven. Met andere woorden, van de gesubsidieerde instelling wordt meer dan voorheen verwacht dat zij inspeelt op de door de politiek geformuleerde doeleinden. In het activiteitenplan dient de gesubsidieerde instelling hiertoe een koppeling te leggen tussen de eigen activiteiten en prestaties en de doelen in het desbetreffende begrotingsprogramma (en/of in de desbetreffende provinciale beleidsnota, zie paragraaf 1.5).

De tweede eis die uit de nieuwe begrotingssystematiek voortvloeit, is dat gesubsidieerde instellingen de begroting en verantwoording bedrijfsmatig aanpakken. De vraag die beantwoord moet kunnen worden is: *wat kost het?* De prestaties die de gesubsidieerde instelling aan de Drentse samenleving aanbiedt, moeten worden onderscheiden in homogene groepen samenhangende activiteiten (dus in productgroepen, ook wel activiteiten te noemen). In de begroting moet de gesubsidieerde instelling ook aangeven *hoeveel* afzonderlijke *producten* in het begrotingsjaar worden geleverd en wat deze productieomvang zal kosten. Dit betekent dat de gesubsidieerde instelling voor de afzonderlijke producten verschillende tarieven moet hanteren. De informatie over de verschillende producten, de hoeveelheden en de tarieven stellen het provinciebestuur en de gesubsidieerde instelling in staat zakelijk te onderhandelen over de omvang van de aan te bieden activiteiten en over de doelmatigheid van het uitgebrachte aanbod.³ Om deze gevraagde informatie te leveren moet de gesubsidieerde instelling voortaan naast een activiteitenplan, een balans en een voorzieningen- en reserveplan ook een *productbegroting* indienen.⁴

De derde eis is dat het contact tussen het budget-ter-beschikking-stellende provinciebestuur en de activiteiten-verrichtende-gesubsidieerde instelling voortaan zakelijk verloopt. De *verzakelijking* brengt met zich mee dat aansturing en verantwoording op schrift worden gezet, extern bekend worden gemaakt en dat begroting en rekening expliciet worden vergeleken. Het contact tussen beide partijen is niet gericht op het instandhouden van de instelling, maar op de bijdrage die de activiteiten van de gesubsidieerde instelling leveren aan de door het provinciebestuur nagestreefde doelen. Na deze formalisering kan eenduidig worden vastgesteld of de geraamde activiteiten daadwerkelijk hebben plaatsgevonden, of de kosten van die activiteiten binnen de begroting zijn gebleven en of er financiële middelen onbenut zijn gebleven die aan het provinciebestuur moeten worden terugbetaald.

1.4 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden zijn uit de groep van in totaal 65 instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen 10 instellingen⁵ geselecteerd die subsidies ontvangen vanuit uiteenlopende begrotingsprogramma's (cultuur, welzijn, sport, milieu, zorg, landelijk gebied) en waarvan de subsidieverlening wordt begeleid door verschillende productgroepen (Landelijk Gebied,

³ Bij doelmatigheid gaat het om de vraag of met een gegeven budget niet meer bereikt zou kunnen worden, respectievelijk of wat er wordt bereikt niet tegen lagere kosten kan worden bewerkstelligd.

⁴ Een productbegroting biedt een uitsplitsing van zowel de uitgaven als de inkomsten van de gesubsidieerde instelling naar de afzonderlijke producten.

⁵ Opgemerkt dient te worden dat 9 van de 10 gesubsidieerde instellingen (die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen) tevens de status van preferente instelling bezitten.

Cultuur en Welzijn, Economie en Milieubeheer). Bij de selectie van deze tien instellingen is naast de spreiding ook gekeken naar de omvang van de subsidie die aan de instellingen is toegekend. Naarmate dat budget groter was, nam de kans toe dat de gesubsidieerde instelling voor onderzoek werd geselecteerd. Om de benodigde gegevens te verzamelen zijn drie wegen bewandeld.

In de eerste plaats zijn tien dossiers met betrekking tot de subsidieverlening over 2006 bestudeerd. In de tweede plaats zijn gesprekken gevoerd met de tien ambtelijke accounthouders. In de derde plaats zijn gesprekken gevoerd met de tien vertegenwoordigers (meestal de directeur, soms de financiële directeur) van de tien gesubsidieerde instelling. Met betrekking tot de subsidievaststelling over 2005 is dezelfde weg bewandeld. Uit overweging van efficiency zijn hiervoor echter vijf dossiers bestudeerd, is gesproken met vijf accounthouders en vier vertegenwoordigers van de gesubsidieerde instellingen.

Ter voorbereiding op de gegevensverzameling zijn oriënterende gesprekken gevoerd met projectleiders die binnen de provincie de invoering van de nieuwe subsidiesystematiek hebben begeleid en zijn de gewijzigde beleidskaders bestudeerd. Vervolgens zijn de gegevens van de tien geselecteerde instellingen vergeleken. Daarbij zijn de vijf onderscheiden tussenstappen in de subsidiecyclus (het Programma van eisen, de subsidieaanvraag, de subsidieverlening, het verzoek tot subsidievaststelling en de subsidievaststelling) afzonderlijk onder de loep genomen.

Bij de beoordeling van deze gegevens is steeds vertrokken vanuit het normatieve uitgangspunt dat de sturing en verzakelijking dienen toe te nemen en dat de bestuurslasten niet mogen toenemen.

Het voorliggende onderzoek is *inventariserend* van aard.

Een eerste reden voor het inventariserende karakter is dat bij de vaststelling van de ASV, in november 2004, is besloten het jaar 2005 te beschouwen als overgangsjaar waarin geleidelijk wordt toegewerkt naar een volledige invoering van de nieuwe ASV-systematiek.

Dit onderzoek is uitgevoerd in het tweede en derde kwartaal van 2006. De eerste, volledige ASV-cyclus eindigt in de zomer van 2007. Pas op dat moment worden de voor 2006 verleende subsidies definitief door het provinciebestuur vastgesteld en is een afgewogen oordeel over de ASV mogelijk. Pas dan kan worden teruggekeken op de eerste voltooide subsidiecyclus. Gelet op de wens van Provinciale Staten om een vroegtijdige evaluatie te laten plaatsvinden komt dat moment van beoordeling echter te laat.

Een tweede reden om voor dit onderzoek een bescheiden insteek te kiezen is dat het veranderingsproces dat het derde hoofdstuk van de ASV teweeg wil brengen nogal ingrijpend is: het gaat om een fundamenteel andere benadering van de subsidieverhouding. In het kielzog hiervan zullen nog de nodige veranderingen moeten worden doorgevoerd in de gebruikelijke routines. Aangenomen moet worden dat dit invoeringsproces betrekkelijk lang zal duren.

De fundamentele verandering van de subsidiemethodiek betekent allereerst dat de nieuwe systematiek moet worden verwerkt in de afzonderlijke beleidsnota's. Dit is inmiddels voor een belangrijk deel gebeurd: ten tijde van het onderzoek was het wachten nog op een aangepaste beleidsnota voor de regionale omroep. In deze lacune is inmiddels voorzien.

Tevens dient in enkele gevallen de bijzondere subsidieverordening (bijvoorbeeld die voor de jeugdzorg) te worden aangepast aan de nieuwe systematiek: hetzelfde geldt voor de aanpassing

van de beleidsregels, de modellen en de formats. Dit proces van nageschakelde regelwijziging is in een gevorderd stadium, maar is nog niet helemaal voltooid. Verder was het nodig dat de betrokken accounthouders werden geïnstrueerd in de 'ins and outs' van de nieuwe subsidiemethodiek. Ook dat proces is inmiddels afgerond.

In de derde plaats gaat het om verhoudingen: in een verhouding zijn ten minste twee partijen betrokken. De grootste verandering zit niet bij het provinciebestuur maar bij de gesubsidieerde instelling. De ASV heeft tot gevolg dat de gesubsidieerde instelling haar verhouding met één van haar belangrijkste sponsors moet herdefiniëren. De instelling is vaak in hoge mate financieel afhankelijk van subsidieverlening door de provincie. Vaak werkt de instelling al vele jaren intensief samen met de provincie, soms maakte de gesubsidieerde instelling in een ver verleden zelfs deel uit van de provinciale organisatie.

Tevens kan de omslag van exploitatiesubsidiëring (instandhoudingbekostiging) naar activiteitenbekostiging (productsubsidiëring) een forse omslag betekenen voor de gesubsidieerde instelling. De interne administratie moet in veel gevallen op een andere leest worden geschoeid. De accountantscontrole zal zich straks uitstrekken tot de vraag of de geplande activiteiten werkelijk hebben plaatsgevonden. Een instelling waarvan de financiële administratie nu nog niet in staat is de gevraagde gegevens aan te leveren, kan wel volop bezig zijn met een veranderingsproces dat ertoe leidt dat in de nabije toekomst wel een adequate productbegroting kan worden aangeleverd. De veranderingskosten gaan dan aan de verbeterde sturing en verantwoording vooraf.

In de vierde plaats wordt de subsidieverhouding soms niet alleen beheerst door de provinciale ASV en de provinciale beleidsnota's maar speelt op de achtergrond ook landelijke wetgeving⁶ een dominante rol. In andere gevallen zien wij dat de nationale overheid (bijvoorbeeld het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, uit hoofde van landelijk beleid) naast de provincie optreedt als cofinancier van de gesubsidieerde instelling. Deze financiële koorden begrenzen de vrijheid van de provinciale subsidieverlener om onverkort gevolg te geven aan de werkwijze van de ASV.

Een laatste reden om voor dit onderzoek een bescheiden insteek te kiezen is dat uit het onderzoek bij de tien instellingen naar voren is gekomen dat elke instelling unieke kenmerken heeft. Aan heel onderscheiden doelgroepen (kijkers/luisteraars, scholieren/leraren, toeristen/bezoekers, maar ook aan gemeentebesturen en het provinciebestuur) worden uiteenlopende producten (hulp, educatie, vermaak, brochures, advies en onderhoud) aangeboden. De aange troffen diversiteit is groot, maar de bekostiging vanwege de provincie wordt geregeld overeenkomstig het uniforme model van de ASV. Bij een algemeen oordeel over de werking van deze regeling moeten we er bij voorbaat rekening mee houden dat het effect van de nieuwe regeling bij de verschillende instellingen heel verschillend kan uitpakken.

Om deze vijf redenen is deze evaluatie vooral gericht op het ondersteunen van het lopende invoeringsproces, en dus niet op het geven van een samenvattend eindoordeel. Het doel is informatie te leveren met behulp waarvan het college van Gedeputeerde Staten het lopende invoeringsproces kan bijsturen, om er zo voor te zorgen dat het gekozen middel – de herziene ASV – in de uitvoering zijn vorm behoudt, en de gestelde doelen – ook op langere termijn – binnen bereik blijven. Voor Provinciale Staten betekent dit dat via deze tussenstand een zicht wordt geboden op de wijze waarop de herziene ASV wordt toegepast.

⁶ Over de vraag hoe bepalend deze landelijke wetgeving (Mediawet, Wet op de jeugdzorg) is, kunnen provinciebestuur en gesubsidieerde instelling gemakkelijk van inschatting verschillen. Op het punt van de interpretatie van deze regelgeving bestaat tussen subsidieverlener en subsidieontvanger bepaald een spanningsveld.

2 De regiemverandering ten gevolge van hoofdstuk 3 ASV

In november 2004 hebben Provinciale Staten een ingrijpende verandering doorgevoerd in de bestaande subsidieverordening. In tabel 1 worden op zes punten veranderingen gesignaleerd in de te hanteren subsidiemethodiek.

In de eerste plaats mogen Gedeputeerde Staten aan gesubsidieerde instellingen geen subsidies meer toekennen die zich uitstrekken over een periode langer dan *één subsidiejaar*.

In de tweede plaats wordt de subsidie toegekend *voor vastgestelde activiteiten* en niet meer voor de exploitatie (instandhouding) van de gesubsidieerde instelling.

In de derde plaats zal de accountantscontrole zich ter voorbereiding op het verzoek om vaststelling van de subsidie uitstrekken tot de vraag of de instelling bij het verslag wel een *getrouwde rapportage* heeft gedaan van de *uitgevoerde activiteiten*.

In de vierde plaats heeft het provinciebestuur nu ook de mogelijkheid om *verschillende instellingen* in concurrentie met elkaar om een subsidieaanvraag te vragen.

In de vijfde plaats kunnen Gedeputeerde Staten bepalen dat de instelling tijdens het uitvoeringsjaar *tussentijds verslag uitbrengt* over de uitvoering van de activiteiten.

In de zesde plaats dient de instelling niet alleen een activiteitenplan, balans en voorzieningen- en reserveplan aan te leveren maar ook een *productbegroting*. De productbegroting vormt de financiële vertaling van het activiteitenplan.

Tabel 1: Wat er met de nieuwe ASV is veranderd ten opzichte van de oude regeling

Budgetverordening Drenthe 1997	Nieuwe ASV (vastgesteld in 2004)
Onder de oude verordening was het mogelijk om een meerjarige, vierjarige subsidie te verstrekken (artikel 5, eerste lid, BSV)	Subsidie wordt verstrekt per boekjaar (afdeling 3.2.)
Subsidie werd verleend voor exploitatie van de gesubsidieerde instelling	Subsidie wordt verleend voor bepaalde activiteiten (artikel 26, derde lid)
Vroeger moest de gesubsidieerde instelling alleen een volledige exploitatiebegroting indienen	De gesubsidieerde instelling moet een productbegroting indienen (artikel 24, eerste lid, sub b.)
Vroeger was het niet verplicht om tussentijds te rapporteren	De gesubsidieerde instelling moet ⁷ aan de provincie tussentijds verslag uitbrengen (artikel 28)
Ook vroeger was het wenselijk dat de instelling duidelijk omschreef wat zij in het desbetreffende jaar had gedaan (artikel 10, eerste lid, BSV)	Bij het verzoek tot subsidievaststelling moet een activiteitenverslag worden overgelegd (artikel 29, eerste lid)
De accountantsverklaring had vroeger betrekking op getrouwheid en volledigheid van de jaarrekening over de exploitatie (dus over inkomsten en uitgaven)	Bij een subsidie van meer dan 200.000 euro dient de accountant een oordeel te geven over getrouwheid van de activiteitenverantwoording (artikel 29, zesde lid)
De oude verordening biedt geen grondslag om verschillende instellingen in concurrentie met elkaar een subsidieaanvraag in te laten dienen	Mogelijkheid van Gedeputeerde Staten om meer instellingen in concurrentie met elkaar een subsidieaanvraag in te laten dienen (artikel 23)

⁷ In de ASV staat dat Gedeputeerde Staten dit kunnen bepalen. In alle door ons onderzochte gevallen komt deze eis naar voren.

Ging het in de vroegere systematiek vooral om een gezond financieel beheer van de gesubsidieerde instelling, onder de nieuwe systematiek gaat het vooral om de hoeveelheid, de kosten en de effecten van de activiteiten en producten die door het provinciebestuur worden ‘ingekocht’.

2.1 Doelen nieuwe ASV

In de beleidsbrief aan Provinciale Staten waarin de nieuwe subsidieverordening wordt toegelicht, formuleren Gedeputeerde Staten vijf gewenste veranderingen in de relatie tussen het provinciebestuur en de gesubsidieerde instelling.⁸ In deze paragraaf komen dezelfde zaken aan de orde die reeds werden besproken bij de oorspronkelijke diagnose (paragraaf 1.2) en bij de eisen die het nieuwe systeem van programmabegrotingen stelt. We zullen deze vijf expliciete doelen in deze evaluatie gebruiken als beoordelingsmaatstaf.

- 1 Mogelijkheid om te *sturen* (via de subsidieverlenende beschikking) op prestaties (die worden omschreven in het activiteitenplan) en mogelijkheid om *af te rekenen* (via de subsidievaststellende beschikking) op resultaten (die worden omschreven in het activiteitenverslag).
- 2 Ambitie om te *sturen op de inhoud* van de verrichte activiteiten (dus via het Programma van eisen en de omschrijving van de activiteiten in de subsidieverlenende beschikking) en niet langer de ambitie om te sturen op de financiële gezondheid van de gesubsidieerde instellingen.
- 3 Mogelijkheid voor provinciebestuur om gebruik te maken van *marktwerking*. In dit geval wordt aan verschillende instellingen gevraagd om in concurrentie met elkaar een subsidieaanvraag in te dienen. De bepaling van artikel 23 van de ASV kan werken als stok achter de deur (doordat de gesubsidieerde instellingen bij het indienen van hun plannen op het gebruik van deze bevoegdheid anticiperen), maar het middel kan ook daadwerkelijk worden ingezet. Dan zal het provinciebestuur moeten kiezen voor de subsidieaanvraag die de meest gunstige verhouding biedt tussen kosten (prijs) en prestatie (kwaliteit). De achterliggende gedachte is dat concurrentie tussen instellingen de prijsconcurrentie aanwakkert (dus leidt tot kostenverlaging) dan wel de kwaliteitsconcurrentie bevordert (dus leidt tot grotere effectiviteit van de producten en meer tevredenheid onder de gebruikers van deze producten). Het risico daarbij is dat de instelling die de opdracht niet heeft gekregen te kampen krijgt met onderbezetting (leegloop, boventallig personeel).
- 4 Een belangrijke voorwaarde is dat het provinciebestuur de verantwoordelijkheid neemt om de opdrachten aan de gesubsidieerde instelling duidelijk te formuleren. Dit betekent dat de provincie ‘*het wat?*’ (de streefdoelen, de probleemvelden en de richting) aangeeft. Het provinciebestuur moet de maatschappelijke indicatoren omschrijven aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of de problemen zijn verminderd, respectievelijk de doelen zijn gehaald. Aan de hand van deze indicatoren kan – na het afsluiten van het boekjaar – het resultaat worden vastgesteld. Aan de gesubsidieerde instellingen dient te worden overgelaten ‘*hoe?*’ deze doelen kunnen worden bereikt. Aan de gesubsidieerde instelling wordt de taak toebedacht om bij de subsidieaanvraag aan te geven hoe zij met hun activiteitenplan denken bij te dragen aan de doelstellingen die de provincie heeft gesteld. In het jaarverslag dient

⁸ Statenstuk 2004-146, Subsidiebeleid/Algemene subsidieverordening Drenthe 2004, blz. 1, 2.

tenslotte achteraf te worden verantwoord hoe de gerealiseerde activiteiten hebben bijgedragen aan het behalen van de provinciale doelstellingen.

- 5 Tenslotte streven Gedeputeerde staten naar *verzakelijking* van de verhouding met de gesubsidieerde instelling. Meer onderdelen van de jaarlijkse planning-en-verantwoordingcyclus dienen op papier te worden gezet. De wettelijke termijnen in de subsidiecyclus worden door beide partijen *correct toegepast*. In deze relatie zal voortaan worden uitgegaan van de code 'afpraak = afspraak'.

Tabel 2: De doelstellingen van de nieuwe ASV

1. Het provinciebestuur **stuurt op prestaties en rekent af op resultaat**.
 2. Het provinciebestuur stuurt op **doeleinden** van beleid en niet op de financiële gezondheid van de gesubsidieerde instelling.
 3. Het provinciebestuur heeft de mogelijkheid de gewenste activiteit aan te besteden aan een instelling die de meest aantrekkelijke subsidieaanvraag indient (**marktwerking**).
 4. Het provinciebestuur geeft, voordat de instelling haar activiteitenplan opstelt, aan **wat** er moet worden gerealiseerd.
 5. Het provinciebestuur onderhoudt **zakelijk** contact met de gesubsidieerde instelling.
-

3 Geselecteerde instellingen

In dit hoofdstuk wordt eerst stil gestaan bij de vierjaarlijkse cyclus van de beleidsnota's. Het doel van deze uitwijding is om te laten zien dat het te onderzoeken proces van subsidieverlening behalve door de ASV ook wordt beheerst door sturing aan de hand van beleidsnota's. Bovendien zal blijken dat het streven naar prestatiegericht subsidiëren zowel uit de ASV volgt als uit de recentelijk vastgestelde beleidsnota's.

Verder wordt ingegaan op de kenmerken van de tien geselecteerde instellingen. Aan de orde komen: de bestuursstructuur, de activiteiten, de omvang van het budget, de omvang van het personeel, de inzet van vrijwilligers, de relevante beleidsnota en de klantgroep waarop de instelling zich richt. Uit deze opsomming zal naar voren komen dat sommige gesubsidieerde instellingen voor de uitvoering van hun activiteiten een fors beroep (dienen te) doen op vrijwilligers.

Een laatste aandachtspunt betreft de vraag of gesubsidieerde instellingen, als gevolg van de prestatie-subsidiëring, geneigd zijn om van een traditioneel bestuursmodel over de stappen naar een meer modern bestuursmodel (directeur-bestuurder).

3.1 Beleidsnota's inmiddels aangepast aan gewijzigde ASV

Voordat we ingaan op de kenmerken van de tien onderzochte instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen⁹ staan wij – mede ter inleiding – kort stil bij het vierjaarlijkse proces van *'besturen per beleidsnota'*. Het provinciebestuur en de gesubsidieerde instelling doorlopen niet alleen een subsidiecyclus die betrekking heeft op een boekjaar en wordt genormeerd door de ASV, maar doorlopen ook een beleidsnotacyclus die betrekking heeft op een periode van vier jaar (vaak samen-vallend met een collegeperiode) en die wordt genormeerd door een gegroeide bestendige gewoonte.

Al zeker drie decennia is het gebruikelijk om de jaarlijkse subsidieverlening in te bedden in een vierjarige beleidsnotacyclus. De vierjarige beleidsnotacyclus volgt de wisseling van college-perioden. In de voorbereiding van zo'n beleidsnota worden de behoeften aan publieke dienst-verlening verkend. Natuurlijk is er in deze fase ook bestuurlijk overleg met directeuren en bestuurders van de gesubsidieerde instellingen. Daarna wordt de nieuwe beleidsnota opgesteld die voor een periode van vier jaar het kader biedt voor de jaarlijkse subsidieverstrekking. Meestal wordt in elke volgende collegeperiode de voorgaande beleidsnota geëvalueerd. Soms slaagt het provinciebestuur er niet in om tijdig de desbetreffende beleidsnota te actualiseren. In dat geval blijft de voorgaande beleidsnota langere tijd van kracht. Ook doen zich situaties voor dat een provinciale beleidsnota reeds tijdens de voorziene planperiode van vier jaar zijn actualiteit verliest en dus versneld moet worden herzien.¹⁰

Het nieuw aangetreden provinciebestuur heeft in 2004 met de wijziging van de ASV niet alleen de jaarsystematiek van de subsidieprocedure ingrijpend herzien, maar heeft tegelijkertijd ook gezorgd dat beleidsnota's die zich uitstrekken over de taakvelden van de gesubsidieerde instellingen eveneens op prestatiegerichte wijze worden vormgegeven.

In de nota 'Mensen in het middelpunt' en in de nota 'Aandachtspunten voor de groene instellingen'

⁹ Opgemerkt dient te worden dat 9 van de 10 gesubsidieerde instellingen (die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen) tevens de status van preferente instelling bezitten.

¹⁰ We kunnen denken aan aanleidingen als: collegewisseling, wetswijziging, ingrijpende gebeurtenis zoals faillissement van gesubsidieerde instelling of een door de media prominent gebracht incident.

wordt met nadruk aangesloten bij de gewijzigde uitgangspunten van de nieuwe ASV (“sturen op resultaat”).

De ‘**wat-wil-de-provincie-bereiken?**’-vraag wordt in de genoemde beleidsnota’s meer pregnant dan in het verleden en vaker ook kwantitatief uitgewerkt. In deze beleidsnota’s geeft de provincie de richting aan: de koers voor de komende vier jaar.

Verder worden in deze beleidsnota’s soms mogelijke ontwikkelingslijnen geschetst ten aanzien van de ‘**hoe-gaat-de-gesubsidieerde-instelling-dat-doen?**’-vraag. Deze ontwikkelingslijnen bieden aangrijpingspunten voor de gesubsidieerde instellingen bij het opstellen van hun activiteitenplan. Er wordt zo een ruimte geschapen waarbinnen de gesubsidieerde instellingen met uitgewerkte plannen kunnen komen.

In de genoemde beleidsnota’s wordt in aanvulling op de ASV ook de gedachte geformuleerd om de prestatiesubsidie per boekjaar in omvang (enigszins) af te bouwen. Dit wordt de *efficiency-korting* genoemd. Tegelijkertijd kunnen de instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen een groter deel van hun inkomsten verwerven door subsidieaanvragen in te dienen voor tijdelijke, in de tijd begrensde activiteiten. Deze verstrekte subsidies zijn eenmalig (te bekostigen uit incidentele prestatiesubsidies) en volgen de systematiek van hoofdstuk 2 ASV (zie voor de subsidiëring van incidentele prestatiesubsidies Deelrapport 2 van dit rapport).

In de bijlage van de beleidsnota’s, die sinds november 2004 tot stand zijn gekomen, kunnen de instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen lezen op welke bedragen zij de komende vier jaar aanspraak kunnen maken. De opzet van hoofdstuk 3 ASV – namelijk dat er slechts voor **één boekjaar** subsidie wordt verstrekt – wordt door de vierjarige beleidsperioden verzacht.

Door gesubsidieerde instellingen te stimuleren zowel een prestatiesubsidie per boekjaar als afzonderlijke incidentele prestatiesubsidies aan te vragen (voor in de tijd beperkte activiteiten) kan bij deze gesubsidieerde instellingen de indruk ontstaan dat de prestatiesubsidie per boekjaar primair een exploitatiesubsidie is, terwijl de incidentele prestatiesubsidie wordt gezien als een specifieke subsidieaanvraag voor een bepaalde afgegrensde activiteit. Ook dit is een effect dat niet overeenstemt met de oorspronkelijke opzet van het nieuwe prestatiegerichte subsidie-systeem.

3.2 De tien geselecteerde instellingen

Enkele juridische achtergronden

Bij alle tien geselecteerde instellingen wordt de prestatiesubsidie per boekjaar toegekend aan een privaatrechtelijke rechtspersoon waarvan de rechtsvorm die van de *stichting* is.

In twee gevallen (IVN Consulentschap Drenthe (hierna: IVN) en Regionale Patiënten Consumenten Platforms Drenthe (hierna: RPCP)) zijn de professionele medewerkers ondergebracht in een stichting maar zijn de vrijwilligers die de statutaire doelstelling van de stichting onderschrijven, georganiseerd in een afzonderlijke vereniging. De vrijwilligers oefenen via vertegenwoordiging in het bestuur van de stichting invloed uit op de activiteiten van het professionele gedeelte van hun organisatie.

Bij de twee instellingen met het meest omvangrijke budget (RTV-Drenthe (hierna: RTV) en Jeugdzorg Drenthe) is gekozen voor een bestuursvorm waarbij de *directeur-bestuurder* de eindverantwoordelijkheid draagt, volledig beslissingsbevoegd is en verantwoording verschuldigd is aan

een raad van toezicht. Bij de overige acht instellingen komen we de meer traditionele stichtingsvorm tegen. Het stichtingsbestuur dat wordt gevormd door onbezoldigde vrijwilligers is eindverantwoordelijk en beslissingsbevoegd. De bezoldigde directeur beschikt over een ruim mandaat om uitvoering te geven aan de statutaire taken van de desbetreffende stichting. In ten minste één van deze acht instellingen is op dit moment een proces gaande waarbij wordt overwogen over te stappen naar een bestuursvorm waarbij wordt gewerkt overeenkomstig het model van de directeur-bestuurder.

Negen van de tien stichtingen hebben hun statutaire zetel in de provincie Drenthe en opereren als zelfstandige instellingen op Drentse schaal. Dat geldt echter niet voor het IVN waar sprake is van één landelijke stichting die in vrijwel alle provincies een afzonderlijk consulentschap drijft. De overige negen instellingen werken in wisselende mate samen in landelijke koepels. Ten aanzien van Landschapsbeheer Drenthe (hierna: LBD) gaat deze landelijke samenwerking relatief ver. Ten aanzien van instellingen als Kunst & Cultuur Drenthe (hierna K&C Drenthe) en *SportDrenthe* heeft de landelijke samenwerking een meer vrijblijvend karakter.

Inzet vrijwilligers

De invoering van het systeem van prestatiesubsidiëring stelt hogere eisen aan de medewerkers van de instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen. Tegen die achtergrond is het relevant kennis te nemen van de aard van de aanstelling die de bij de uitvoering ingeschakelde medewerkers hebben.

Van de tien instellingen werken er drie vrijwel volledig met professionele, betaalde krachten: RTV-Drenthe, K&C Drenthe en Jeugdzorg Drenthe. Bij de overige zeven instellingen is - in sterk wisselende mate - sprake van de medewerking van vrijwilligers. Het is niet goed mogelijk gebleken om de inbreng van deze vrijwilligers bij het tot stand brengen van de geleverde producten te kwantificeren.

Bij drie gesubsidieerde instellingen kan een belangrijk deel van de activiteiten (educatie) alleen plaatsvinden wanneer de onderwijskrachten van de desbetreffende scholen bereid zijn om binnen hun professionele taak aandacht te besteden aan de geleverde dienst. Voor het realiseren van haar producten zijn het IVN (milieueducatie), *SportDrenthe* (breedtesport) en K&C Drenthe (cultuureducatie) in belangrijke mate aangewezen op de bereidwillige medewerking van de leerkrachten in het basisonderwijs en docenten in het voortgezet onderwijs. Enerzijds kan hier niet zonder meer gesproken worden van vrijwilligers, anderzijds kan hier ook niet gesproken worden over betaalde krachten (want IVN, *SportDrenthe*, en K&C Drenthe betalen de desbetreffende leraren geen vergoeding).

Voor het succes van hun publieke dienstverlening (kijkcijfers, kunstparticipatie, beweging, houding ten opzichte van de natuur, en dergelijke) zijn de gesubsidieerde instellingen in hoge mate afhankelijk van de medewerking die de vrijwilligers van de gesubsidieerde instellingen aan deze activiteiten willen verlenen. Bij het verlenen van de publieke producten spelen in bepaalde gevallen vrijwilligers (IVN), freelancers (K&C Drenthe) en leraren/scholen (K&C Drenthe, *SportDrenthe* en IVN) een niet te onderschatten rol. Naarmate de gesubsidieerde instelling sterker van te voren moet specificeren welke prestaties in een bepaald jaar worden bereikt, wordt een relatief grote hypotheek genomen op de inzet van deze vrijwilligers en ook op de participatie van consumentengroepen.

Het moge duidelijk zijn dat de kosten, de aantallen en de inzet van vaste personeelsleden gemakkelijker door de gesubsidieerde instelling kunnen worden gepland dan de aantallen, de inzet en de kwaliteit van de vrijwilligers die moeten worden geworven om de geplande activiteiten mogelijk te maken.

Omvang budgetten

Bij de helft van de geselecteerde gesubsidieerde instellingen verschaft het provinciebestuur meer dan de helft van de totale inkomsten van de desbetreffende gesubsidieerde instelling. Het is opvallend dat daar waar de provincie de kwantitatief belangrijkste budgetverschaffer is (Jeugdzorg Drenthe, RTV-Drenthe, K&C Drenthe Drenthe, RPCP en VVV Drenthe Plus (hierna: VVV)), er in twee gevallen een wettelijk kader is (de Mediawet en de Wet op de jeugdzorg) waardoor de in potentie grote invloed van de provinciale subsidieverlener door hogere regelgeving wordt ingeperkt.

Bij de drie groene instellingen: Landschapsbeheer Drenthe, IVN, Milieufederatie (hierna: MFD) treden het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, gemeentebesturen en goede-doelen-instellingen (zoals de Postcodeloterij) op als medefinancierders. Over het algemeen krijgen de groene instellingen van deze alternatieve sponsors ook prestatiesubsidies *per boekjaar*. Dit is de reden dat de provincie bij de drie onderzochte groene instellingen een kleiner subsidie-aandeel heeft dan 50%.

Instellingen als Enova en *Sport*Drenthe die sterk projectgericht werken, hebben uiteenlopende sponsors (ministeries, gemeenten en Europese fondsen) weten te vinden voor de realisatie van in de tijd beperkte activiteiten. De aangetrokken *subsidies* vormen de reden dat de door de provincie verstrekte prestatiesubsidie per boekjaar uitkomt op een kleiner subsidieaandeel dan 50%. Aangenomen kan worden dat, naarmate er meer alternatieve financieringsbronnen zijn of indien sprake is van een zekere bescherming door hogere regelgeving, de afhankelijkheid van de instelling ten opzichte van het provinciebestuur geringer is.

Tabel 3: Organisiatiekenmerken van tien gesubsidieerde instellingen

Naam instelling	Omvang budget	Subsidie van provincie	Organisatiemodel	Wie voeren activiteiten uit?
Jeugdzorg Drenthe	€ 16.942.279	€ 16.774.824 (99%)	Directeur-bestuurder met Raad van Toezicht	Vaste medewerkers (375)
RTV-Drenthe	€ 8.752.346	€ 7.368.898 (81%)	Directeur-bestuurder met Raad van Toezicht	Vaste medewerkers (92) Freelancers (30)
Landschaps-beheer Drenthe	€ 2.608.777	€ 964.575 (37%)	Stichtingsbestuur met gemandateerde directeur	Vaste medewerkers (36) Tijdelijke medewerkers (8) Vrijwilligers (aantallen onbekend)
K&C Drenthe	€ 2.446.537	€ 1.265.983 (52%)	Stichtingsbestuur met gemandateerde directeur	Vaste medewerkers (30) Freelancers en Leraren-scholen (aantallen onbekend)
Milieu-federatie	€ 843.050	€ 360.737 (43%)	Stichtingsbestuur met gemandateerde directeur	Vaste medewerkers (12) Vrijwilligers (aantallen onbekend)
RPCP	€ 979.193	€ 616.324 (63%)	Stichtingsbestuur met gemandateerde directeur	Vaste medewerkers (28) Vrijwilligers (aantallen onbekend)
IVN	€ 668.916	€ 194.000 (29%)	Stichtingsbestuur met gemandateerde directeur	Vaste medewerkers (12) Vrijwilligers (aantallen onbekend) Leraren-scholen (aantallen onbekend)
Enova	€ 1.246.773	€ 556.772 (45%)	Stichtingsbestuur met gemandateerde directeur	Vaste medewerkers (23) Vrijwilligers (aantallen onbekend)
<i>Sport</i> -Drenthe	€ 1.209.381	€ 512.688 (42%)	Stichtingsbestuur met gemandateerde directeur	Vaste medewerkers (aantal onbekend) Freelancers (aantal onbekend) Leraren-scholen (aantallen onbekend)
VVV	€ 1.700.000	€ 400.000 (23%)	Stichtingsbestuur met gemandateerde directeur	Vaste medewerkers (onbekend) Vrijwilligers (onbekend)

Klantgroepen

Een deel van de instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen leveren hun producten zonder tussenkomst van andere organisaties rechtstreeks aan de burger. Soms gaat het daarbij om een breed publiek, zoals bij RTV en de VVV. In andere gevallen gaat het daarbij om een beperkt en afgegrensd deelpubliek zoals bij K&C Drenthe, IVN, Landschapsbeheer Drenthe, *SportDrenthe* en Enova. Om tot een kwaliteitsoordeel over de verleende producten te komen zou het provinciebestuur wellicht de beschikking dienen te hebben over een onder deze klantgroepen uitgevoerd klanttevredenheidsonderzoek dan wel visitatieonderzoek.¹¹

De overige gesubsidieerde instellingen leveren hun producten primair aan andere organisaties. Zo adviseert de Milieufederatie Drenthe het provinciebestuur en de gemeenten en ondersteunt het RPCP pogingen van cliënten om de dienstverlening van de zorginstellingen te verbeteren. Het IVN, K&C Drenthe en *SportDrenthe* benaderen eerst scholen en leraren om daarna in een tweede stap de scholieren en leerlingen te bereiken.

Beleidskaders

Ten aanzien van alle tien instellingen zijn er op dit moment actuele, provinciale beleidskaders beschikbaar. Op het moment van subsidieverlening ontbrak echter nog een provinciale Omroepnota. Inmiddels is deze nota echter – medio 2006 – vastgesteld.

Tabel 4: Het soort dienst dat de tien instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen aanbieden

Naam instelling	Product ¹²	Klantgroep	Beleidskader
Jeugdzorg Drenthe	Jeugdhulp	Jongeren, gezinnen met opvoedproblemen	Mensen in het middelpunt, Beleidskader Jeugdzorg
RTV-Drenthe	Uitzendingen	Kijkers, luisteraars, breed publiek	Provinciale omroepnota
Landschaps-beheer Drenthe	Landschaps-onderhoud	Flora, fauna, bewoners, natuurliefhebbers, toeristen	Provinciale aandachtspunten natuur en milieu
K&C Drenthe	Cultuureducatie en ondersteuning amateurkunst	Amateurs, scholieren, publiek dat openstaat voor cultuur	Mensen in het middelpunt, De kunst van het combineren
Milieu-federatie	Beleidsbeïnvloeding	Provinciebestuur, gemeentebestuur	Provinciale aandachtspunten natuur en milieu
RPCP	Beleidsbeïnvloeding, klachtondersteuning	Zorginstellingen op lokaal en regionaal niveau	Mensen in het middelpunt, en nota patiënten- en consumentenbeleid
IVN	Natuureducatie	Bezoekers natuurgebieden, scholieren, belangstellenden	Provinciale aandachtspunten natuur en milieu
Enova	Emancipatie	Leden van minderheidsgroepen	Mensen in het middelpunt, 5 programmalijnen
<i>SportDrenthe</i>	Breedtesport	Scholen, gemeentebesturen, sportverenigingen	Mensen in het middelpunt, 4 programmalijnen
VVV	Voorlichtings-materiaal	Iedereen die in Drenthe wil recreëren	Uitvoeringskader toeristisch recreatieve projectontwikkeling

¹¹ Vergelijk in dit verband het belang van het jaarlijks uitgevoerde kijk- en luisteronderzoek onder de Drentse bevolking met betrekking tot de uitzendingen van RTV-Drenthe.

¹² Er wordt hier niet geprobeerd om alle, door de instelling verrichte taken, te benoemen maar getracht wordt een beeld te schetsen van de hoofdtaken van de instelling.

4 Het proces van subsidieverlening

In de gedachtegang van de ASV-regelgever is het proces van subsidieverlening geslaagd wanneer er voor 1 januari van het jaar van uitvoering een subsidieverlenende beschikking ligt:

- waarin de door de gesubsidieerde instelling te verrichten activiteiten gedetailleerd zijn vastgelegd,
- waarin het door de provincie aan de gesubsidieerde instelling beschikbaar gestelde budget kan worden onderbouwd met een productbegroting waarin de integrale kosten van alle te leveren activiteiten worden geraamd en
- wanneer uit het onderliggende activiteitenplan blijkt hoe de door de instelling uit te voeren activiteiten bijdragen aan de door het provinciebestuur nagestreefde doelen.

Het resultaat van een geslaagd proces van subsidieverlening is dus een budget-ter-beschikking stellende beschikking die richting geeft.

Hierbij is sprake van een maatschappelijke richting: welk maatschappelijk probleem zal de gesubsidieerde instelling aanpakken, welke doelgroep moet met de dienstverlening worden bereikt en wat is een realistisch resultaat voor het desbetreffende jaar.

Verder is sprake van een operationele richting: welke activiteiten worden ontplooid, welke deelnemers worden in de publieke dienstverlening betrokken en wat wordt de klanten aangeboden. Deze strategie moet door de gesubsidieerde instelling zelf worden ontworpen.

Ten slotte is er ook nog sprake van een financiële richting: per groep van samenhangende activiteiten is duidelijk welk deelbudget daarvoor beschikbaar is gesteld. De instelling weet binnen welke financiële kaders ze moet blijven bij haar inspanningen om de afgesproken activiteiten te realiseren.

4.1 Subsidieverlening in drie fasen

Het proces van subsidieverlening doorloopt drie fasen. In de eerste fase geeft het provinciebestuur de maatschappelijke richting aan, en biedt het provinciebestuur ruimte (budget) waarbij in het midden wordt gelaten wat de beste aanpak is.

In de tweede fase is de gesubsidieerde instelling aan zet en wordt een concreet uitgewerkt activiteitenplan ontworpen en van een financiële vertaling voorzien.

In de derde fase is ten slotte sprake van overleg en onderhandeling en komen de partijen tot de definitieve beleidsbepaling. Het eindpunt van deze definitieve beleidsbepaling is de, door het provinciebestuur vastgestelde, subsidieverlenende beschikking. Met de subsidieverlenende beschikking weet de gesubsidieerde instelling waar ze voor het desbetreffende boekjaar aan toe is, zowel financieel, operationeel als ook maatschappelijk. In figuur 1 is de fasering nog eens in kaart gebracht.

In tabel 5 worden de drie fasen in het proces van subsidieverlening onderscheiden. Per fase wordt aangegeven met welk beleidsdocument wordt gestart en met welk document de desbetreffende fase in het proces van subsidieverlening wordt afgerond. Per fase wordt ook aangegeven van welke partij (provincie of gesubsidieerde instelling) het initiatief wordt verwacht.

Tabel 5: De drie fasen die in het proces van beschikkingverlening worden onderscheiden

Fase 1	Fase 2	Fase 3
Looptijd: tot 31 mei	Looptijd: tot 1 september	Looptijd: tot 1 januari
Startdocument: provinciale beleidsnota	Startdocument: Programma van eisen	Startdocument: subsidieaanvraag van instelling
Proces: strategisch richting geven en ruimte laten	Proces: ontwerpen van operationeel activiteitenplan voor volgend jaar; de geboden ruimte invullen	Proces: resultaatgericht vastleggen wat instelling volgend jaar voor het gegeven budget gaat doen ter verwezenlijking van aangegeven doelen
Voortouw: provinciale accounthouder	Voortouw: gesubsidieerde instelling	Voortouw: bestuurder provincie
Einddocument: Programma van eisen	Einddocument: subsidieaanvraag van instelling	Einddocument: subsidieverlenende beschikking

Tijdens de gesprekken bleek dat de spelregels van de nieuwe subsidiesystematiek nog niet tot eenieder goed zijn doorgedrongen. Soms zien we dat het provinciebestuur in de derde fase ruimte laat (dit is de fase waarin door middel van de subsidieverlenende beschikking zaken precies moeten worden vastgelegd). Ook komt het voor dat de accounthouder in fase 1 gedetailleerde aanwijzingen geeft (dit is de fase waarin het Programma van eisen juist nog ruimte moet laten). Ook aan de kant van de gesubsidieerde instelling is het mogelijk om een zekere onwennigheid met het nieuwe systeem te ontwaren. Zo ontplooiën sommige instellingen veel activiteit in het informele overleg tijdens de eerste en de laatste fase, terwijl de gesubsidieerde instelling haar energie juist moet richten op het maken van een zo goed mogelijk activiteitenplan voor de in het volgend jaar te verlenen producten.

Het gevolg van deze temporele mismatch is dat vertegenwoordigers van de gesubsidieerde instellingen klagen dat te weinig ruimte wordt gegeven en dat de bemoeienis van de provincie met de details van de uitvoering te groot is.

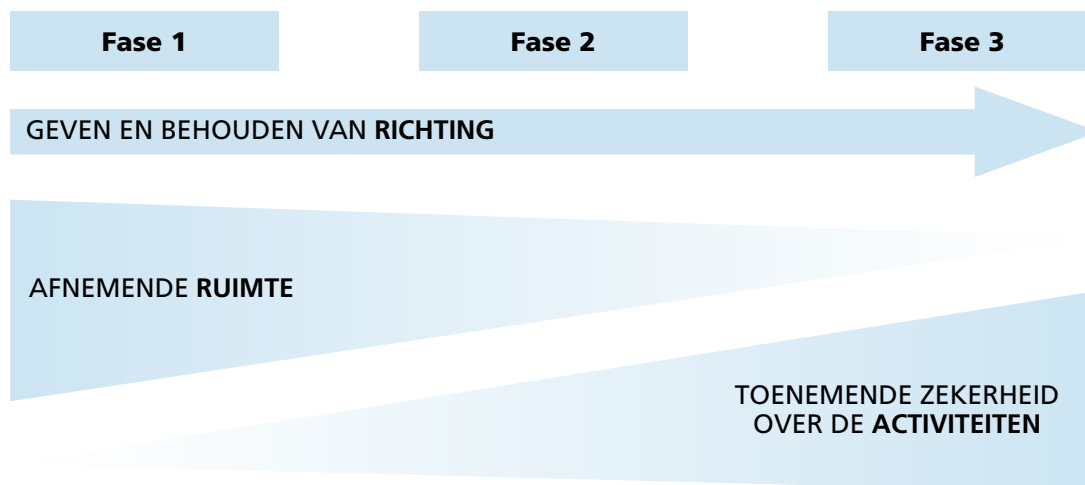
We vroegen hen dan op welke fase van het proces van beschikkingverlening deze klacht betrekking had. Soms bleek dat de klachten over de detailbemoeienis van de provincie zich ook uitstrekten tot de derde fase (de definitieve subsidieverlening). De fase dus waarin de gesubsidieerde instelling reeds een concreet uitgewerkte subsidieaanvraag heeft uitgebracht en het provinciebestuur daarop, overeenkomstig de systematiek van de ASV, reageert door aan te geven welke activiteiten wel goed passen en welke activiteiten minder effectief zijn.

Van richting, via ruimte, naar duidelijke afspraken over de taakstelling

Aan de hand van figuur 1 kunnen we de subsidiesystematiek ook op een andere wijze uitdrukken. In het gedachtegoed van de ASV-regelgever is er in de eerste fase vooral sprake van het geven van richting en het bieden van ruimte. In de tweede fase wordt de geboden ruimte (het budget en de openheid) door de gesubsidieerde instelling ingevuld met een concreet activiteitenplan en een aangehechte productbegroting. In de derde fase wordt over de subsidieaanvraag gesproken en worden de te bereiken resultaten nauwkeurig vastgelegd in de subsidie-

verlenende beschikking. Als deze beschikking voldoende resultaatgerichte informatie bevat is de richting bepaald en de ruimte ontnomen.

Figuur 1: Van richting, via ruimte naar gerichte taakstelling



4.2 Fase 1: Programma's van eisen

De activiteiten van de instelling die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangt zullen voor het volgend begrotingsjaar voor een deel worden ingepast in het provinciale beleidsprogramma zoals dat in het najaar van het desbetreffende jaar aan Provinciale Staten ter bekrachtiging wordt voorgelegd. Om het proces van voorbereiding van de programmabegroting (door het provinciebestuur) en het proces van indienen van de subsidieaanvraag zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen, doen de ambtelijke accounthouders voor 1 juni van het voorliggende subsidiejaar het Programma van eisen aan de gesubsidieerde instelling toekomen.

Bij het opstellen van het jaarlijkse Programma van eisen dient de accounthouder aansluiting te zoeken bij het meerjarige beleidskader dat is neergelegd in de toepasselijke beleidsnota (zie tabel 4) en bij hetgeen is opgenomen in de op dat moment reeds in voorbereiding zijnde programmabegroting. Hoewel in de administratieve organisatie geen datum voor het opstellen van het Programma van eisen is opgenomen, wordt er binnen de provinciale organisatie in brede zin van uitgegaan dat dit document voor 1 juni, van het jaar voorafgaande aan het desbetreffende subsidiejaar, aan de instelling kenbaar moet worden gemaakt. Op deze manier heeft de instelling voldoende tijd om een volledige subsidieaanvraag tijdig in te dienen en kan hierna tijdig de subsidieverlenende beschikking door de provincie worden verzonden.

Met het Programma van eisen wordt de marsrichting aangegeven: het provinciebestuur beantwoordt hierin de *'wat-willen-we-bereiken?-vraag'*. Daarbij wordt aan de instelling, die het beste weet wat tot haar feitelijke mogelijkheden behoort en die haar eigen professe het beste kent, de ruimte gelaten om zelf de operationele *'hoe-kunnen-we-dat-het-beste-bereiken?-vraag'* te beantwoorden.

Tabel 6: **Moment waarop het Programma van eisen beschikbaar komt**

Naam instelling	Programma van eisen	Tijdstip
Jeugdzorg Drenthe	Aanwezig	10 augustus 2005
RTV-Drenthe	Aanwezig	17 juni 2005
Landschapsbeheer Drenthe	Aanwezig	26 juli 2005
K&C Drenthe	Afwezig	--
Milieufederatie	Aanwezig	30 mei 2005
RPCP	Aanwezig	17 juni 2005
IVN	Aanwezig	23 mei 2005
Enova	Aanwezig	17 juni 2005
SportDrenthe	Aanwezig	17 juni 2005
VVV	Afwezig	--

In acht van de tien gevallen is het Programma van eisen aanwezig. In twee gevallen ontbreekt het Programma van eisen. In beide situaties is sprake van een bijzondere situatie.

Ten aanzien van de beide stichtingen die zich bezighouden met de toeristische promotie van Drenthe geldt dat deze weliswaar een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen, maar dat deze subsidieverstrekking bewust buiten de systematiek van de ASV is gebracht. De reden hiervoor is dat hier sprake is van ad-hocbeleid dat nodig werd geacht na het faillissement van het Noord-Nederlands Bureau voor het Toerisme (hierna: NNBT). Deze casus laat dus zien dat er soms situaties zijn die buiten de algemene ASV-systematiek vallen. Dat kan. Soms moet er van de algemene kaders worden afgeweken.

Het ontbreken van het tweede Programma van eisen kan voor een deel worden toegeschreven aan het nog onvoldoende uitgekristalliseerd zijn van het provinciale beleid terzake en aan een personele wisseling op ambtelijk niveau.

Over het algemeen laten de geïnterviewde vertegenwoordigers van de gesubsidieerde instellingen weten dat de inhoud van het Programma van eisen inhoudelijk gezien *niet heeft verrast*. De reden hiervan is het veelvuldige contact met de ambtelijke accounthouder. Bovendien zijn de relevante provinciale beleidsnota's (zoals bijvoorbeeld Mensen in het middelpunt) recentelijk vastgesteld, dus nog actueel.

Geconstateerd is dat de instellingen het waarderen dat het provinciebestuur zich in een schriftelijke document vastlegt. De gesubsidieerde instellingen weten beter waar ze aan toe zijn en ze kunnen de subsidieaanvraag hier gericht op afstemmen.

Van de acht aangetroffen Programma's van eisen waren er twee op tijd. In vier gevallen bleef de termijnoverschrijding binnen de veilige bandbreedte van amper twee weken. In twee gevallen moesten de instellingen echter tot laat in juli en zelfs tot aan het begin van augustus wachten voordat het Programma van eisen op de mat lag. Een dergelijke vertraging stelt de gesubsidieerde instelling voor een lastig parket omdat de aanvraag voor 1 september moet zijn ingediend.

Indien het provinciebestuur de belangrijkste subsidiënt is van de gesubsidieerde instelling valt de subsidieaanvraag richting provincie grotendeels samen met de instellingsbegroting van de gesubsidieerde instelling. Bij een organisatie als het RPCP betekent dit dat de subsidieaanvraag pas kan worden uitgebracht nadat het bestuur van de desbetreffende stichting de instellingsbegroting heeft vastgesteld. Omdat de vrijwilligers via inspraak invloed moeten uitoefenen op de besluitvorming

in het stichtingsbestuur ontstaat een nogal overbelast tijdsfad. Hierbij komt dat besluitvorming omtrent de tweede fase voor een belangrijk deel wordt geconcentreerd in de maanden juli en augustus, de periode waarin veel bestuurders en vrijwilligers vakantie plegen te houden. Een opmerkelijk gegeven is dat in elk Programma van eisen vrij exact door het provinciebestuur wordt aangegeven welk bedrag maximaal aan subsidie kan worden verstrekt.¹³

De aanwezige Programma's van eisen zijn vervolgens beoordeeld aan de hand van de vraag of er op voldoende specifieke wijze (smart) richting wordt gegeven aan de inspanningen die de gesubsidieerde instelling zich zou moeten getroosten. Het hoofddoel van politieke sturing wordt immers alleen bereikt indien het provinciebestuur duidelijk aangeeft wat zij in de Drentse samenleving met haar beleid wil bereiken.

Verder is bij de beoordeling gekeken naar de mate waarin aan de gesubsidieerde instelling de ruimte wordt gelaten om met een eigen creatief activiteitenpakket te komen. De besturingsfilosofie is immers dat maximaal geprofiteerd moet worden van de deskundigheid van de instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen.

Tabel 7: Beoordeling van de Programma's van eisen

Instelling	Richting	Ruimte
Jeugdzorg Drenthe	Geen richting	Wel ruimte
RTV-Drenthe	Geen richting	Wel ruimte
Enova	Geen richting	Activiteiten genoemd, maar blijft voldoende ruimte over
RPCP	Geen richting	Activiteiten genoemd, maar blijft voldoende ruimte over
<i>SportDrenthe</i>	Duidelijke richting	Wel ruimte
IVN	Duidelijke richting	Activiteiten genoemd, maar blijft voldoende ruimte over
Landschapsbeheer Drenthe	Duidelijke richting	Weinig ruimte
Milieufederatie	Duidelijke richting	Weinig ruimte
VVV	Geen Programma van eisen niet van toepassing	
K&C Drenthe	Geen Programma van eisen niet van toepassing	

Bij de vraag of een Programma van eisen duidelijk richting geeft aan de gesubsidieerde instelling is onvermijdelijk sprake van een beoordeling (interpretatie) door de onderzoekers. In vier gevallen is naar de mening van de onderzoekers geen sprake van een duidelijke richting. In de andere vier gevallen is die duidelijke richting er – naar het oordeel van de onderzoekers – juist wel.

Opvallend is dat in twee gevallen waarin de provincie geen duidelijke richting geeft (doelgroepen, problemen, gewenste effecten worden niet genoemd) er wel maatregelen (activiteiten) worden genoemd die de gesubsidieerde instelling op zou kunnen pakken, terwijl dit juist niet strookt met de nieuwe ASV-systematiek.

Bij de drie groene instellingen kunnen we constateren dat de provinciale accounthouders niet alleen de maatschappelijke richting aangeven, maar ook operationele suggesties doen voor de

¹³ Bij een openbaar uitbesteding is wel het bestek (met gewenste activiteiten) beschikbaar, maar blijft de acceptabele prijs (het eventueel ter beschikking te stellen budget) in het midden. De prijsvorming is immers afhankelijk van de (goedkoopste) kostencalculatie van de alternatieve aanbieders. Als het Programma van eisen een stap op weg is naar een proces van aanbesteding dan zou in een toekomstige fase het ter beschikking staande subsidiebudget wellicht onvermeld dienen te blijven.

activiteiten die de instellingen moeten oppakken. Vanuit een optiek van sturing is dit op het eerste oog niet onverstandig.

Vanuit een optiek van ruimte laten is echter in een enkel geval wel sprake van het ontnemen van te veel ruimte. Hierdoor is het voor de instelling niet mogelijk om zelf met een eigen aanpak te komen.

4.3 Fase 2: subsidieaanvragen

In de praktische uitvoering van de ASV wordt de instelling die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangt geacht te reageren op de door het provinciebestuur, in het Programma van eisen geformuleerde eisen.

Uit gesprekken die met vertegenwoordigers van de tien instellingen zijn gevoerd, is gebleken dat er voor en na het verschijnen van het Programma van eisen met enige regelmaat persoonlijk, telefonisch of digitaal contact is tussen de accounthouder en soms ook de ambtelijk financieel deskundige enerzijds, en de vertegenwoordiger van het management van de gesubsidieerde instelling anderzijds. In de zomer van 2005 was dit contact vrij frequent. Er was immers sprake van een nieuwe systematiek. Hoe hebben de tien - feitelijk acht - geselecteerde instellingen op hun Programma van eisen gereageerd?

In artikel 24 van de ASV wordt voorgeschreven dat de gesubsidieerde instelling een activiteitenplan dient aan te leveren dat inzicht geeft hoe met het uitvoeren van bepaalde activiteiten de doelstellingen van het provinciebestuur worden gehaald. Hiermee wordt aan de gesubsidieerde instellingen de taak toebedacht om te bepalen welke middelen toereikend zijn om de door het provinciebestuur gewenste doelen te bereiken.

In de tweede plaats dient de gesubsidieerde instelling in gevolge artikel 24 van de ASV een zogeheten productbegroting op te stellen. Dit betekent dat de gesubsidieerde instelling de activiteiten moet onderscheiden in afzonderlijke producten. De uitgaven (lasten) en inkomsten (baten) moeten worden herleid tot de voortbrenging van deze afzonderlijke producten. Er moet worden gekozen voor een bepaalde vorm van toerekening van de algemene kosten (management en overhead) en inkomsten aan de afzonderlijk te onderscheiden activiteiten (productgroepen).

In deze paragraaf vergelijken we de tien uitgebrachte subsidieaanvragen (ingediende subsidieaanvragen) en beoordelen we deze aan de hand van de volgende maatstaven: tijdigheid (ingediend voor 1 september?) en specificatie (is het wel een productbegroting?).

Tabel 8: Tijdigheid van de subsidieaanvragen

Naam instelling	Tijdstip van indiening ¹⁴	Aanvullingen
Jeugdzorg Drenthe	31 augustus 2005	
RTV-Drenthe	26 augustus 2005	29 november 2005
Landschapsbeheer Drenthe	25 augustus 2005	1 december 2005
K&C Drenthe	15 september 2005	4 november 2005
Milieufederatie	5 september 2005	
RPCP	31 augustus 2005	8 september 2005
IVN	1 september 2005	1 november 2005
Enova	19 augustus 2005	
SportDrenthe	29 september 2005	20 oktober 2005
VVV	8 december 2005	

¹⁴ In enkele gevallen is uitstel gevraagd door de gesubsidieerde instelling en uitstel verleend door het provinciebestuur.

Van de tien gesubsidieerde instellingen zijn er twee die het activiteitenplan en de productbegroting tijdig en volledig hebben ingediend.

In drie andere gevallen werd weliswaar op of voor 1 september een eerste subsidieaanvraag uitgebracht, maar moest deze subsidieaanvraag later nog worden aangevuld.

De andere vijf instellingen zijn er niet in geslaagd om tijdig een subsidieaanvraag uit te brengen.

In drie gevallen bleef de vertraging beperkt tot minder dan een maand. In de overige twee gevallen was de vertraging langer dan een maand.

Tabel 9: Kenmerken van de subsidieaanvragen

Naam instelling	Soort begroting	Aantal onderscheiden activiteiten	Aantal producten	Voorbeeld van product
Jeugdzorg Drenthe	Product-begroting	16 (pleegzorg, leren, hulp aan huis, dagopvang, gezinsbegeleiding, etc.)	808 behandelingen	18 behandelingen in crisiscentrum, per behandeling € 69.443, kosten samen € 1,25 miljoen
RTV-Drenthe	Activiteiten-begroting	5 (radio, tv, teksttv, teletekst en internet)	12.894 uitzenduren	Totale kosten 4.134 uren radio-uitzending zijn € 3,6 miljoen
Landschaps-beheer Drenthe	Product-begroting	26 (onderhoud, voorlichting, projectontwikkeling, advies, etc.)	1.560 stuks onderhoud 200 persoonlijke adviezen 6.750 deelnemersdagen	Inspectie, onderhoud en beheer van 780 monumentale bomen (€ 156 per stuk) per jaar voor een totale kostprijs € 121.947
K&C Drenthe	Activiteiten-begroting	13 (kunstontmoeting, kunstzinnige vorming, etc.)	Slechts bij 2 van de 13 activiteiten worden aantallen producten genoemd	Voor 34.100 leerlingen worden in 228 scholen in totaal 1.200 voorstellingen/projecten geprogrammeerd voor een bedrag van € 195.840
Milieu-federatie	Activiteiten-begroting	37 (adviseren, deelname aan bestuurlijk overleg, inspreken, uitgeven nieuwsbrief, vergaderen)	Geen informatie over aantal te leveren producten	Voor maximaal 100 uur schriftelijk inspraak op landinrichting Peize, organisatie 10 vooroverleggen, beleggen themabijeenkomst, advies ILG, kosten € 9.200
RPCP	Inputbegroting	15 (ondersteuning, Platform, signalering, onderzoek, etc.)	Geen informatie over aantal te leveren producten	In 12 gemeenten wordt een WMO-platform geïmplementeerd; dit kost 250 dagdelen; kostprijs per dagdeel €440; in totaal dus € 110.000
IVN	Inputbegroting	6 (schoolbegeleiding, ontwikkelen lesmiddelen, advisering, projectontwikkeling, evaluatie)	Geen informatie over aantal te leveren producten	Aanbieden milieueducatieproject gericht op 1.800 leerkrachten van deelnemende scholen waarmee 47.000 leerlingen worden bereikt kost 405 voorbereidingsuren, is € 45.675
Enova	Inputbegroting (wel projecten benoemd)	5 (integratie, empowerment, arbeidsmarkt, leefbaarheid, geweld)	Geen informatie over aantal te leveren producten	Initiëren van activiteiten, aanbieden van trajecten voor allochtone startende ondernemers in 25 dagdelen, totale kosten € 8.839,-
SportDrenthe	Inputbegroting (wel projecten)	25 projecten	Geen informatie over aantal te leveren producten	Ontwikkelen methode, pilot uitvoeren, in samenwerking met anderen, waardoor als resultaat bewustwording overgewicht onder jongeren, in 165 medewerkers uren € 25.000
VVV	Geen begroting	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.

Het grote obstakel was niet het *activiteitenplan*. In het activiteitenplan geeft de gesubsidieerde instelling aan ‘hoe’ zij inspeelt op het Programma van eisen. Ook in het verleden – onder de vorige subsidieverordening – moest een activiteitenplan worden opgesteld. Op dit punt is er dus weinig nieuws onder de zon.

Het grote obstakel werd gevormd door de omzetting van de voormalige exploitatiebegroting (inputbegroting) naar een *productbegroting* waarbij de gegroepeerde activiteiten van het activiteitenplan het uitgangspunt vormen. Bij herhaling hebben de financiële medewerkers van de gesubsidieerde instelling aan de accounthouder (of het bedrijfsbureau) om een toelichting gevraagd over de volgende kwesties: wat is nu precies een product en hoe moeten de vaste lasten naar deze producten worden toegerekend.

Bij het beoordelen van de ingediende productbegrotingen hebben de onderzoekers een onderscheid gemaakt naar drie begrotingsvormen.

In een traditionele inputbegroting (ook wel exploitatiebegroting) worden alleen de kostensoorten (personeel, materiaal, kapitaal, en dergelijke) weergegeven. Bij een inputbegroting is het mogelijk om aan te geven hoeveel beschikbare werkdagen (werkuren) in het begrotingsjaar beschikbaar zijn en kan een gemiddeld uurtarief worden berekend.

In een zogeheten activiteitenbegroting worden de afzonderlijke productgroepen (activiteiten) wel van elkaar onderscheiden. We weten dan wat de kosten zijn van de afzonderlijke activiteiten die de instelling voornemens is uit te voeren. We weten bij een activiteitenbegroting echter niet hoeveel afzonderlijke producten per activiteit (per productgroep) zullen worden geleverd en wat hiervan de prijs is.

Bij een productbegroting weten we niet alleen welke activiteitensoorten de instelling onderscheidt, maar weten we ook hoeveel producten en tegen welke kosten zullen worden geleverd.

In tabel 9 staat van de verschillende instellingen aangegeven wat voor soort begroting zij hebben aangeleverd. Om het proces van beoordeling voor de lezer te kunnen documenteren wordt in de laatste kolom van deze tabel een citaat gegeven uit de subsidieaanvraag van de desbetreffende instelling. Aan de hand van dit citaat krijgt de lezer een goede indruk van de mate van detaillering die deze desbetreffende subsidieaanvraag aan het provinciebestuur biedt.

We kunnen concluderen dat ondanks alle inspanningen *slechts twee van de instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen er in zijn geslaagd om een echte productbegroting in te dienen*. Bij Landschapsbeheer Drenthe en bij Jeugdzorg Drenthe is inzichtelijk hoeveel producten per activiteitensort zullen worden geleverd en wat deze afzonderlijke producten kosten.

In drie gevallen is er – naar het oordeel van de onderzoekers – sprake van een zogeheten *activiteitenbegroting*. Het provinciebestuur weet op basis daarvan wat de instelling per afzonderlijke activiteitensort (productgroep) het komende jaar wil gaan uitgeven. Zo weten we bij RTV-Drenthe wat de radio-uren en de televisie-uren volgend jaar zullen kosten. Toch is hier geen sprake van een productbegroting. We weten immers niet wat het nieuwsbulletin zal gaan kosten of wat het sportprogramma per uitzending gemiddeld zal gaan kosten. Hetzelfde niveau van detaillering wordt aangetroffen bij K&C Drenthe en de Milieufederatie Drenthe. Over het algemeen wordt genoeg genomen met de door de instelling aangeleverde activiteiten-

begroting. Meer informatie (de kostprijs per verleende verrichting) zeggen de geïnterviewde provinciale medewerkers helemaal niet te kunnen gebruiken.

Ten slotte hebben we vier traditionele inputbegrotingen aangetroffen. Er worden wel allerlei activiteitensoorten onderscheiden en per activiteitensort wordt wel aangegeven hoeveel uren daaraan zullen worden besteed, maar op geen enkele wijze kan aannemelijk worden gemaakt waarom de desbetreffende activiteit zoveel uren of dagen vergt. De sprong van de gedetailleerde exploitatiebegroting naar de toedeling aan de afzonderlijke activiteiten is niet navolgbaar. Vaak is een bijkomend probleem dat niet duidelijk is wat de activiteiten zijn die de gesubsidieerde instelling denkt te gaan aanbieden.

In alle negen begrotingen wordt ten slotte - conform voorschrift - informatie verschaft over het door de gesubsidieerde instelling gehanteerde uurtarief.

4.4 Fase 3: subsidieverlening

Met de subsidieverlenende beschikking reageert het provinciebestuur op de door de instelling uitgebrachte subsidieaanvraag. Vaak gaat aan dit schriftelijke document het nodige overleg vooraf. In dat overleg geeft de provinciale accounthouder commentaar op de door de gesubsidieerde instelling aangeleverde documenten. In deze fase van de subsidiecyclus draait het om de vraag of het provinciebestuur de indruk heeft dat de door de instelling aangeboden activiteiten inderdaad een effectief antwoord zijn op de door het provinciebestuur onderkende maatschappelijke problemen. Dit effectiviteitsoordeel zal een professioneel oordeel zijn. Hierbij maken de accounthouder en de bestuurlijke portefeuillehouder gebruik van hun professionele inzicht in de processen van het beleidsveld waarop de gesubsidieerde instelling actief is.

Behalve deze effectiviteitsvraag staat nadrukkelijk ook de doelmatigheidsvraag op de agenda. Het provinciebestuur dient zich namelijk aan de hand van de subsidieaanvraag ervan te overtuigen dat de geleverde activiteiten (die nodig zijn om de gewenste doelen te bereiken) worden geleverd tegen een acceptabele prijs. Wanneer de provincie de subsidieaanvraag ondoelmatig vindt, ligt het – althans op de korte termijn - voor de hand dat de provincie aan de gesubsidieerde instelling vraagt de subsidieaanvraag aan te passen.¹⁵ Dit kan bijvoorbeeld door uit te gaan van een groter aantal productieve uren of door de overhead te verkleinen of door het aantal verrichtingen per tijdseenheid te vergroten. Een probleem hierbij is dat de gesubsidieerde instelling op vrijwel elk terrein de enige leverancier is van de desbetreffende producten. Hierdoor is een vergelijkende benchmark van prestatiegegevens veelal niet voorhanden.

In de subsidieverlenende beschikking legt de provincie vast welke activiteiten tegen welk bedrag zullen worden verricht. Bovendien wordt in de bijlage vastgelegd op welke punten de accountant na afloop van het uitvoeringsjaar een verklaring van getrouwheid dient af te geven.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de inhoud van de subsidieverlenende beschikkingen. Behalve aan de tijdigheid (voor 1 januari) wordt aandacht besteed aan de mate waarin het provinciebestuur sturing uitoefent. Meer concreet doet zich de vraag voor of de provincie aanvullende voorwaarden stelt in de subsidieverlenende beschikking en of op onderdelen wordt afgeweken van de subsidieaanvraag.

¹⁵ In de toekomst zou het provinciebestuur eventueel gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om instellingen in concurrentie met elkaar subsidieaanvragen te laten doen.

Tabel 10 Kenmerken van de subsidieverlenende beschikkingen

Naam instelling	Tijdstip bestuurlijk overleg	Tijdstip beslissing	Aantal aanvullende eisen
Jeugdzorg Drenthe	28 november 2005	21 december 2005	3
RTV-Drenthe	30 september 2005	23 december 2005	3
LBD Drenthe	21 oktober 2005	23 december 2005	5
K&C Drenthe	23 november 2005	23 december 2005	1
Milieufederatie	17 november 2005	20 december 2005	0
RPCP	1 december 2005	19 december 2005	0
IVN	22 november 2005	21 december 2005	6
Enova	9 december 2005	23 december 2005	3
SportDrenthe	29 september 2005	23 december 2005	0
VVV	21 december 2005	28 maart 2006	1

Wat het subsidieboekjaar 2006 betreft is het provinciebestuur er in negen van de tien gevallen in geslaagd om de subsidieverlenende beschikking voor de uiterste termijn (31 december 2005) bij de gesubsidieerde instelling in de brievenbus te krijgen. Dat is een prestatie. Uit de interviews met de gesubsidieerde instellingen kwam naar voren dat in voorgaande jaren minder gedisciplineerd werd omgegaan met deze uiterste subsidieverleningstermijn (artikel 26, eerste lid, ASV). Uit alles blijkt dat de provincie zich goed op deze klus had voorbereid.

Binnen de provincie Drenthe bestaat de goede gewoonte dat niet alleen de ambtelijk accounthouder elke zes weken overleg voert met het management van de gesubsidieerde instelling, maar dat de verantwoordelijk portefeuillehouder tevens eenmaal (soms tweemaal) per jaar bestuurlijk overleg voert met de vertegenwoordigers van de gesubsidieerde instelling. In het onderzochte tijdvak (de periode van subsidieverlening, het najaar van 2005) werd er met alle tien gesubsidieerde instellingen bestuurlijk overleg gevoerd. De nieuwe subsidiemethodiek vormde in veel gesprekken een punt van aandacht. Ook werd door de bestuurder een nadere toelichting gegeven op de beleidsprioriteiten van de provincie en was aandacht voor de problemen waar de gesubsidieerde instellingen bij hun publieke dienstverlening tegenaan liepen.

Een opvallend kenmerk van de subsidieverlenende beschikkingen zoals deze eind 2005 aan de gesubsidieerde instellingen werden verzonden is dat deze aanmerkelijk omvangrijker zijn dan in vergelijking met de jaren daarvoor. In de hoofdtekst van de brieven worden nogal eens voorbehouden geformuleerd of worden correcties aangebracht op de uitgebrachte subsidieaanvragen. Ook komt het voor dat aanvullende eisen worden geformuleerd.

Voorbeelden van aanvullende eisen

- Verzoek om nadere opsplitsing van de kosten te maken.
- Opmerking dat er nog geen plan is ingediend voor de reserveringen en voorzieningen.
- De instelling moet nog melden waaraan de vrije ruimte voor projectontwikkeling en behoefteverkenning zal worden gewijd.
- Er is nog geen vergelijking gemaakt tussen de begroting 2006 en de rekeningcijfers over 2004.
- De relatie tussen de te leveren producten en de doelstellingen van het provinciebestuur moet nog nader worden uitgewerkt.

Uit de interviews met de gesubsidieerde instellingen komt naar voren dat in het recente verleden zelden zulke gedetailleerde opmerkingen werden gemaakt naar aanleiding van de uitgebrachte subsidieaanvraag. Overigens is het aantal door het provinciebestuur gemaakte aanvullende opmerkingen geen indicatie voor de kwaliteit van de ingediende subsidieaanvraag. Beide zaken (kwaliteit van de aanvraag en intensiteit van de correcties) staan onafhankelijk van elkaar.

Over de door ons als ‘echte’ productbegroting aangemerkte begrotingen worden relatief veel opmerkingen gemaakt door de provincie. Over de door ons als activiteitenbegroting aangemerkte begrotingen worden relatief weinig corrigerende opmerkingen gemaakt. Over de door ons als inputbegroting aangemerkte begrotingen worden door het provinciebestuur eveneens relatief veel corrigerende opmerkingen gemaakt.

Een opvallend gegeven van de subsidieverlenende beschikkingen onder het nieuwe regiem is dat in de bijlagen nogmaals precies wordt opgesomd welke activiteiten de gesubsidieerde instelling dient te verrichten. Van een selectie van deze activiteiten wordt aangegeven dat de accountant dient te controleren of deze ook feitelijk hebben plaatsgevonden. Dit zijn kennelijk activiteiten waaraan het provinciebestuur grote waarde hecht. Wanneer bij de subsidievaststelling zal worden afgerekend op resultaat is het met name van belang dat de gesubsidieerde instelling kan aantonen dat deze, in de subsidieverlenende beschikking aangevinkte activiteiten, ook werkelijk hebben plaatsgevonden.

Mate van afrekenbaarheid

Na het jaar van uitvoering volgt straks het jaar van rekening en verantwoording (in dit geval 2007). Als in het voorbereidende jaar 2005 sprake is van een concrete, resultaatgerichte beschikking dan zijn daarmee de voorwaarden geschapen om in het jaar na de uitvoering af te rekenen op resultaat. Dit afrekenen op resultaat betekent het volgende:

- subsidieverlener en gesubsidieerde instelling kijken of met de ontplooidde activiteiten de gestelde doelen worden bereikt;
- er wordt gezien of de maatschappelijke problemen die voorwerp van zorg waren zijn beperkt, respectievelijk beheersbaar zijn geworden;
- er wordt gezien of de afgesproken resultaten (uitkomsten) zijn bereikt.

Verder wordt inzichtelijk gemaakt wat van de uitvoering van het voorgenomen activiteitenplan terecht is gekomen:

- welke activiteiten zijn doorgegaan en wat is het resultaat hiervan;
- welke activiteiten zijn – al dan niet toerekenbaar aan wel of niet beïnvloedbare factoren – niet doorgegaan of hebben geleid tot een minder resultaat dan was afgesproken;
- welk deel van het budget is tot besteding gebracht;
- is sprake van budgetoverschrijdingen dan wel van budgetonderschrijdingen;
- welk resterend deel van het budget kan worden gebruikt voor activiteiten in een volgend boekjaar: en wat gaan we dan doen.

In deze fase (medio 2006) kunnen we niet verder gaan dan op een betrekkelijk grove wijze toetsen of de tien subsidieverlenende beschikkingen voldoende aanknopingspunten bieden om straks in de tweede helft van 2007 te sturen op resultaat. Sturen op resultaat is mogelijk wanneer:

- het activiteitenplan niet alleen bestaat uit vage inspanningsverplichtingen, maar wanneer een poging is gedaan de activiteiten zelf te concretiseren en wanneer de resultaten (bezoekers, mate
-

van gedragsverandering) concreet zijn aangegeven. Dit is verreweg de belangrijkste voorwaarde;

- verder moet in de productbegroting zijn aangegeven welk deelbudget voor de onderscheiden activiteitengroepen (producten) wordt gereserveerd;
- ten slotte moet met behulp van het Programma van eisen en de toelichting op de subsidieaanvraag achterhaalbaar zijn hoe de verrichte activiteiten een bijdrage leveren aan de doelen die het provinciebestuur nastreeft.

Uit deze relatief grove beoordeling is naar voren gekomen dat drie van de tien subsidieverlenende beschikkingen voldoende voorwaarden bevatten om straks in 2007 afgerekend te worden op resultaat. In twee gevallen (Jeugdzorg Drenthe en Landschapsbeheer Drenthe) komt dit omdat de subsidieaanvraag voldoende aanknopingspunten biedt. In een geval (VVV) komt dit omdat in de bijlage van de subsidieverlenende beschikking zeer nauwkeurig is vastgelegd voor welke prestaties de afzonderlijke deelbudgetten ter beschikking worden gesteld. Bij de VVV zat het provinciebestuur bovenop de subsidieverlening en zijn veel zekerheden geschapen.

Tabel 11: Mate van afrekenbaarheid

Mate van afrekenbaarheid	Instellingen
Resultaatgerichte producten met concrete kostprijs	Jeugdzorg Drenthe, Landschapsbeheer Drenthe, VVV
Inspanningen die per productgroep geleverd moeten worden zijn duidelijk omschreven met concreet deelbudget	K&C Drenthe, RTV-Drenthe, Milieufederatie, IVN
Inspanningen die geleverd moeten worden, worden in vage termen omschreven, er blijft sprake van een inputbegroting	Enova, RPCP, <i>SportDrenthe</i>

In vier gevallen is sprake van aanmerkelijke verbetering ten opzichte van voorgaande jaren. De inspanningen van de gesubsidieerde instelling worden – op het niveau van de productgroep, de activiteit – redelijk nauwkeurig omschreven. Per activiteit is een apart budget gereserveerd. Soms kan dit resultaat worden geboekt doordat de subsidieaanvraag reeds de vorm had van een activiteitenbegroting. In het andere geval zien we (IVN) dat in de bijlage bij de subsidieverlenende beschikking de nodige piketpaaltjes worden geslagen.

In drie gevallen behoudt de gesubsidieerde instelling ook na de subsidieverlenende beschikking alle vrijheid om de verkregen gelden naar eigen inzicht te besteden. In de subsidieverlenende beschikking wordt nauwelijks controleerbaar vastgelegd waaraan de gelden moeten worden besteed.

In veel gevallen komen we in de subsidieaanvragen en in de subsidieverlenende beschikking gedetailleerde beschrijvingen tegen van de te verrichten activiteiten, maar blijft in het midden hoeveel gebruikers zullen worden bereikt en welke effecten worden beoogd. Natuurlijk zullen bijvoorbeeld niet alle jongeren aan wie hulp wordt verleend de behandeling met succes afsluiten maar veelal is het wel mogelijk om een percentage te geven van de groep jongeren die wel succesvol zal moeten worden behandeld. Men kan als instelling daarbij aansluiten bij ervaringsgegevens uit het verleden. Jeugdzorg Drenthe slaagt daarin. Bij andere instellingen die meer projectgericht werken (eenmalige activiteiten, elke keer weer iets nieuws) is het vaak wat lastiger om terug te vallen op zulke ervaringsgegevens (sterk projectmatig werken: *SportDrenthe*, RPCP en Enova).

Zoals eerder opgemerkt is een aantal instellingen voor het verwezenlijken van hun doelstellingen afhankelijk van vrijwilligers of derden (IVN, *SportDrenthe*, K&C Drenthe en Landschapsbeheer

Drenthe). In deze gevallen wordt in de subsidieverlenende beschikking echter wel betrekkelijk nauwkeurig vastgelegd wat er dient te gebeuren. De ene keer ligt dit overigens aan de informatierijke subsidieaanvraag en de andere keer aan de alerte wijze waarop de subsidieverlenende beschikking de ergste omissies heeft ondervangen.

In een aantal gevallen is het de gesubsidieerde instelling niet gelukt om voor het begin van het jaar precies aan te geven welke activiteiten zullen worden verricht. We zagen dit probleem bij de Milieufederatie Drenthe die met haar beleidsadvisering en inspraak moet reageren op de beleidsontwikkelingen en beschikkingverlening van overheden. In dit geval heeft men door aansluiting te zoeken bij ervaringsgegevens uit het verleden toch een poging gedaan om te benaderen hoeveel beleidsadviezen, bedenkingen en bezwaren (zonder het onderwerp aan te duiden) in het komend boekjaar zullen worden uitgebracht.

Bij Enova en RPCP die ook beleidsadviezen uitbrengen, is deze kwantificering moeilijker gebleken. Deels omdat wordt gereageerd op verzoeken vanuit de leden, deels omdat men voor het doorgaan van aangeboden projecten afhankelijk is van beslissingen van cofinanciers.

Ondanks bovengenoemde constatering lijkt het de onderzoekers haalbaar dat in een volgend begrotingsjaar een meer resultaatgerichte beschikking wordt afgegeven.

Ten aanzien van RTV blijkt dat er tussen subsidieverlener en subsidieontvanger een zekere patstelling bestaat over de mate waarin deze gesubsidieerde instelling zich richting het provinciebestuur dient te verantwoorden. RTV heeft een Programmaraad die zich uitspreekt over de behoefte en wensen van de kijkers en die een oordeel geeft over de uitgezonden programma's. Overeenkomstig de Mediawet dient de Drentse omroep aandacht te besteden aan nieuws, educatie en cultuur. Bovendien is het van groot belang dat RTV eigen producties brengt en dus niet puur een doorgeefluik is van elders gemaakte programma's. Op dit moment bestaat er tussen het provinciebestuur en deze gesubsidieerde instelling een verschil van mening over de mate waarin het provinciebestuur de richting mag aangeven en over de mate waarin RTV een inhoudelijk uitgewerkte subsidieaanvraag dient te overhandigen. Op dit moment doet RTV dit niet. Toch heeft RTV een gedetailleerde weekprogrammering. Dat vragen de kijkers ook. Het is opmerkelijk dat RTV zich wel zegt te willen verantwoorden richting een niet democratisch gekozen zelfstandig bestuursorgaan, het Commissariaat voor de Media, maar kennelijk moeite heeft om zich voor de 7,5 miljoen euro te verantwoorden tegenover het democratisch gelegitimeerde orgaan dat met veel belangstelling de verrichtingen van deze gesubsidieerde instelling volgt. Hoe het ook zij: de huidige subsidieverlenende beschikking biedt niet veel mogelijkheden om de prestaties van RTV-Drenthe doelgericht af te rekenen. Er zal hier de komende jaren dus nog sprake moeten zijn van een groeiproces.

4.5 De drie fasen op een rij

In het systeem van subsidieverlening wordt het nodige gewicht toegekend aan het Programma van eisen maar in de praktijk zijn er ook andere wegen waarlangs de provincie aangeeft wat ze wil bereiken. Meestal wordt in dat verband gewezen op de recentelijk vastgestelde meerjarige beleidsnota's. Maar in een enkel geval (VVV) ligt er geen Programma van eisen en is er ook geen provinciale beleidsnota. Maar toch is het – gelet op de recente crisis rond het NNBT – volstrekt duidelijk wat er moet gebeuren. Bij de oprichting van de beide promotiestichtingen door de provincie is dit ook in de statutaire doelen vastgelegd. In de subsidieverlenende beschikking wordt gedetailleerd vastgelegd voor welke activiteiten de

VVV welk bedrag zal krijgen. Geconcludeerd kan worden dat er meerdere instrumenten zijn waarmee sturing kan worden uitgeoefend: de meerjarige beleidsnota, het Programma van eisen, bestuurlijk en ambtelijk overleg, de subsidieverlenende beschikking met bijlagen en straks de subsidievaststelling (en de aankondiging daarvan die haar schaduwen vooruitwerpt).

Als we naar de eerste fase kijken dan is het opvallend dat we soms een situatie tegenkomen waarbij er zowel duidelijk op strategisch niveau een richting wordt uitgezet, maar tegelijkertijd ook gedetailleerd wordt aangegeven met welke activiteiten de instelling op deze politieke vraag kan reageren. We troffen deze situatie vooral aan bij de Milieufederatie en LBD Drenthe. De provincie laat in deze eerste fase van het proces van subsidie-verlening in dit geval te weinig ruimte aan de gesubsidieerde instelling.

Ook zijn er gevallen waarbij er ondanks de provinciale nota's (Mensen in het middelpunt) in het Programma van eisen geen strategische richting wordt aangegeven. Dit vacuüm wordt dan gevuld door vrij gedetailleerd aan te geven wat de gesubsidieerde instelling concreet dient te doen. Dit is de situatie zoals wij deze hebben aangetroffen bij Enova en het RPCP.

Per saldo treffen we de voorkeursvariant (wel richting, maar veel ruimte) maar één keer aan. De zogeheten min variant (geen richting, maar wel allerlei activiteiten noemen) komen we twee keer tegen. De andere interactievormen zitten hier tussen in. Soms wordt keurig richting gegeven, maar kan de provincie het niet nalaten om gedetailleerde suggesties toe te voegen (drie keer). Ten slotte is er de passieve variant. Er wordt geen richting gegeven, maar er wordt wel weer ruimte gelaten (ook vier keer). Per saldo is de uitgeoefende sturing nog niet erg adequaat.

Tabel 12: De interactie tussen provincie en instelling van fase tot fase

Instelling	Fase 1 Programma van eisen van provincie	Fase 2 Subsidieaanvraag door gesubsidieerde instelling	Fase 3 Subsidieverlenende beschikking van provincie
Jeugdzorg Drenthe	Geen richting, wel ruimte	Productbegroting	Na verlening met aanvullende eisen goed afrekenbaar
RTV-Drenthe	Geen richting, wel ruimte	Globale activiteitenbegroting	Ondanks aanvullende eisen bepert afrekenbaar
Landschapsbeheer Drenthe	Wel richting, weinig ruimte	Productbegroting	Na verlening met vijf aanvullende eisen goed afrekenbaar
K&C Drenthe	Geen richting, wel ruimte	Uitgewerkte activiteitenbegroting	Na verlening met een correctie goed afrekenbaar
Milieufederatie	Wel richting, weinig ruimte	Uitgewerkte activiteitenbegroting	Na verlening zonder correcties bepert afrekenbaar
RPCP	Geen richting, wel activiteiten genoemd	Traditionele inputbegroting	Na verlening zonder correcties niet afrekenbaar
IVN	Wel richting, wel activiteiten genoemd	Uitgewerkte inputbegroting	Na verlening met zes correcties bepert afrekenbaar
Enova	Geen richting, wel activiteiten genoemd	Traditionele inputbegroting	Na verlening met correcties niet afrekenbaar
<i>Sport</i> Drenthe	Wel richting, wel ruimte	Uitgewerkte inputbegroting	Na verlening zonder correcties niet afrekenbaar
VVV	Geen richting, wel ruimte	Geen begroting	Na gedetailleerde beschikking verlening goed afrekenbaar

Kijken we naar het resultaat dan tellen we twee productbegrotingen, een keer als resultaat van veel en gedetailleerde bemoeienis van de provincie (casus Landschapsbeheer), en een keer zonder dat er door de provincie veel detailsturing benodigd was (Jeugdzorg Drenthe). Aan de onderkant van de prestatiecurve zien wij twee traditionele inputbegrotingen en een ontbrekende begroting. In alle drie gevallen heeft de provincie in de daaraan voorafgaande fase geen richting gegeven, hoogstens een paar losse activiteiten gesuggereerd. Voor het overige treffen wij uitgewerkte activiteitenbegrotingen aan die soms volledig op het conto komen van het eigen initiatief van de betrokken instelling (K&C Drenthe), terwijl er soms ook sprake is van een forse aandrang vanuit de provincie (Milieufederatie Drenthe).

Ten slotte breekt de derde fase aan waarin de subsidieverlenende beschikking dient te worden verleend. Opnieuw zien wij gemengd resultaat.

In vier gevallen is – naar het oordeel van de onderzoekers – de subsidieverlenende beschikking voldoende sturend en zou er straks in 2007 met goed gevolg kunnen worden afgerekend op resultaat. In twee gevallen komt dit resultaat vooral op het conto van een uitstekende subsidieaanvraag en in twee gevallen is dit te danken aan het provinciale optreden.

In drie gevallen is de verleende subsidie beperkt afrekenbaar. In ten minste een geval heeft de uiteindelijke beschikking de instelling meer aan de doelen van het provinciale beleid kunnen binden.

In drie gevallen tenslotte is er geen toegevoegde waarde (sturing) ten opzichte van het verleden. In twee van de drie gevallen werd aanvankelijk geen richting aangegeven, in twee van de drie gevallen werd de subsidieaanvraag zonder noemenswaardige correcties vastgesteld. Op dit punt valt er dus nog een slag te maken.

Voor het uitoefenen van invloed zijn dus zowel de activiteiten van de provincie in de eerste fase (opstellen van een richtinggevend Programma van eisen) alsook het handelen in de derde fase (gericht reageren in ambtelijk en bestuurlijk overleg op de uitgebrachte subsidieaanvraag) van belang voor het realiseren van de gewenste sturing.

5 De subsidievaststelling

5.1 Inleiding

In de gedachtegang van de ASV-regelgever is het proces van subsidievaststelling geslaagd wanneer er voor 1 mei, na afloop van het tijdvak waarvoor de subsidie is verleend, een aanvraag tot vaststelling van de subsidie is ingediend door de subsidieontvanger en wanneer Gedeputeerde Staten vervolgens binnen dertien weken de subsidievaststellende beschikking aan de instellingen doen toekomen.

Overeenkomstig artikel 30, tweede lid, ASV, juncto artikel 29, tweede lid, ASV dienen bij de aanvraag tot subsidievaststelling een activiteitenverslag en een financieel jaarverslag (beide stukken tezamen vormen het jaarverslag) te worden overgelegd. Indien de subsidieontvanger op jaarbasis een subsidie van €50.000,-- of meer ontvangt, dient het financiële jaarverslag (op basis van artikel 29, vierde lid, ASV) tevens voorzien te zijn van een getrouwheidsverklaring van een accountant.¹⁶

Het resultaat van een geslaagd proces van subsidievaststelling is een beschikking met daarin een beoordeling van de verantwoording zoals (door de instelling) overgelegd in het activiteitenverslag, het financiële jaarverslag en eventueel de accountantsverklaring. Voor een goede beoordeling is het noodzakelijk om een vergelijking te maken met de afspraken zoals vastgelegd in de subsidieverlenende beschikking.

Een vergelijking tussen de, in de subsidieverlenende beschikking, genoemde prestaties en indicatoren en het activiteitenverslag moet inzichtelijk maken in hoeverre de afgesproken prestaties door de instelling zijn gerealiseerd.

Een vergelijking tussen de begroting en het financiële jaarverslag moet inzichtelijk maken hoe efficiënt de prestaties zijn gerealiseerd.

In het jaarverslag dienen de gesubsidieerde instellingen tevens te verantwoorden hoe de gerealiseerde activiteiten hebben bijgedragen aan het behalen van de provinciale doelstellingen.

Het proces van subsidievaststelling doorloopt twee fasen. In de eerste fase geeft de gesubsidieerde instelling aan welke prestaties zijn verricht, wat de kosten van deze prestaties zijn en hoe deze prestaties hebben bijgedragen aan het realiseren van de, door de provincie gestelde, doelen. In de tweede fase beoordeelt de ambtelijk accounthouder de door de gesubsidieerde instellingen ingediende stukken.

In tabel 13 worden de twee fasen in het proces van subsidievaststelling onderscheiden. Per fase wordt aangegeven met welk beleidsdocument wordt gestart en met welk document de desbetreffende fase in de subsidievaststelling wordt afgerond. Per fase wordt ook aangegeven van welke partij (provincie of gesubsidieerde instelling) de opsteller van de ASV het initiatief verwacht.

¹⁶ Het gaat hier om een getrouwheidsverklaring als bedoeld in artikel 393, vijfde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Tabel 13: Het proces van subsidievaststelling onderscheiden in twee fasen

Fase 1	Fase 2
Looptijd tot 1 mei na afloop van het tijdvak waarvoor de subsidie is verleend	13 weken na ontvangst van het verzoek tot vaststelling
Proces: verantwoorden verrichte activiteiten	Proces: beoordelen hoe de prestaties zich verhouden tot het in de subsidiebeschikking vastgelegde
Startdocument: de subsidieverlenende beschikking	Startdocument: het verzoek tot vaststelling
Voortouw: gesubsidieerde instelling	Voortouw: de provinciale accounthouder
Einddocument: verzoek tot vaststelling inclusief bijlagen	Einddocument: subsidievaststellende beschikking

In tegenstelling tot het proces van subsidieverlening zien we dat de spelregels van de nieuwe subsidiesystematiek in deze fase betrekkelijk helder zijn en dat ze tevens bij een ieder goed bekend zijn.

In dit vijfde hoofdstuk zullen we overeenkomstig het bovengemaakte onderscheid van twee fasen allereerst (paragraaf 5.2) aandacht besteden aan het verzoek tot vaststelling. Bekeken zal worden in hoeverre aan de beide verplichtingen is voldaan (aanwezigheid en tijdigheid van aanwezige stukken).

In paragraaf 5.3 is vervolgens aandacht voor de tweede fase van de subsidievaststelling: de subsidievaststellende beschikking. Naast de tijdigheid van de besluitvorming, zal in dit hoofdstuk ook aandacht zijn voor de verrichte beoordeling. De beoordeling van het verzoek tot subsidievaststelling valt uiteen in twee delen. De beoordeling over de aanwezigheid en tijdigheid van aangeleverde stukken (activiteitenverslag, financieel jaarverslag en eventueel de accountantscontrole) en de daadwerkelijke beoordeling van de geleverde prestaties. Onderzocht wordt in welke mate de provincie afwijkingen tussen plan en realisatie constateert en de mate waarin het provinciebestuur deze afwijking bespreekbaar maakt met de gesubsidieerde instelling. Bij geconstateerde afwijking doet zich de vraag voor: *hoe wordt er afgerekend op resultaat?*

In dit vierde hoofdstuk wordt voor vijf gesubsidieerde instellingen nagegaan hoe medio 2006 door het provinciebestuur wordt gereageerd op het ingediende verzoeken tot vaststelling. Het betreffen hier subsidievaststellingen met betrekking tot de activiteiten in het begrotingsjaar 2005. Zoals in paragraaf 1.4 reeds is aangegeven is de reden hiervan dat de vaststelling van de onderzochte groep van tien subsidieverleningen (over het boekjaar 2006) pas medio 2007 volgt. Dit zou betekenen dat dit onderzoek niets zou kunnen zeggen over het zogeheten afrekenen op resultaat, dus op het toetsen van de verslaglegging aan hetgeen bij de verlening onderling werd afgesproken.

De vijf instellingen waarvan de subsidievaststelling is onderzocht zijn: RPCP, SportDrenthe, Landschapsbeheer Drenthe, IVN Drenthe en RTV. De reden voor de keuze van deze instellingen is dat dit – chronologisch - de eerste instellingen waren waarvan de subsidievaststelling over 2005 plaats heeft gevonden. Met vier van deze instellingen is naast dossieronderzoek nog een gesprek gevoerd.

Opgemerkt dient te worden dat er bij de subsidieverlening voor 2005 (in het najaar van 2004) nog volop sprake was van een overgangssituatie. Anderzijds kan wel worden gesteld dat de verhouding tussen de provincie en gesubsidieerde instellingen medio 2006 (bij de vaststelling van de subsidies over 2005) reeds volop in het teken staat van de nieuwe, meer zakelijke subsidieverhoudingen.

5.2 Fase 1: verzoek tot vaststelling

Krachtens artikel 30 ASV dient de subsidieontvanger voor 1 mei, na afloop van het tijdvak waarvoor de subsidie is verleend, een aanvraag tot vaststelling van de subsidie in. Tezamen met het verzoek tot vaststelling dient een activiteitenverslag en een financieel jaarverslag (beide stukken tezamen vormen het jaarverslag) te worden overgelegd. Indien de subsidieontvanger op jaarbasis een subsidie van € 50.000,-- of meer ontvangt, dient het financieel jaarverslag (op basis van artikel 29, vierde lid, ASV) tevens voorzien te zijn van een getrouwheidsverklaring van een accountant.¹⁷ In de onderstaande tabel worden van de verschillende instellingen de uitkomsten weergegeven:

Tabel 14: De tijdigheid en volledigheid van het verzoek tot vaststelling

Subsidievaststelling ¹⁸	<i>Sport Drenthe</i>	IVN	LBD Drenthe	RPCP	RTV
Aanvraag binnen termijn Art 30 (voor 1 mei)	Ja	Nee, uitstel verleend	Ja, 28 april	Ja, 1 mei	Ja, 28 april
Aanwezigheid en tijdigheid van stukken					
- Financieel jaarverslag	Tijdig	Niet tijdig	Tijdig	Tijdig	Tijdig
- Activiteitenverslag	Tijdig	Niet tijdig	Niet tijdig	Tijdig	Tijdig
- Accountantscontrole	Tijdig	Niet tijdig en niet juist	Tijdig	Tijdig	Tijdig

Uit het verrichte dossieronderzoek is gebleken dat bij vier van de vijf onderzochte gevallen het verzoek tijdig werd ingediend (RPCP, *Sport Drenthe* en RTV). In twee gevallen was sprake van onvolledige of te late indiening.

In het geval van IVN is voor de gehele aanvraag uitstel verleend. Het financieel verslag en de goedgekeurde accountantsverklaring zijn twee weken te laat, op 17 mei 2006, ontvangen. Het inhoudelijk verslag is vier weken te laat, op 31 mei 2006, ontvangen.

In het geval van Landschapsbeheer Drenthe zijn het financieel jaarverslag en de goedgekeurde accountantsverklaring tijdig, op 28 april 2006, ontvangen. Het inhoudelijk eindverslag van Landschapsbeheer Drenthe is ruim zeven weken te laat, op 21 juni 2006, ontvangen.

5.3 Fase 2: de subsidieverlenende beschikking

Naast de tijdigheid van de besluitvorming is in deze paragraaf tevens aandacht voor de verrichte beoordeling. De beoordeling van het verzoek tot subsidievaststelling valt uiteen in twee delen. De beoordeling over de aanwezigheid en tijdigheid van aangeleverde stukken (activiteitenverslag, financieel jaarverslag en accountantscontrole) en de daadwerkelijke beoordeling van de geleverde prestaties.

Aan het einde van deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag in welke mate de provincie afwijkingen tussen plan en realisatie constateert en de mate waarin het provinciebestuur deze afwijking bespreekbaar maakt bij de gesubsidieerde instelling. Bij geconstateerde afwijking doet zich de vraag voor: wordt er afgerekend op resultaat?

¹⁷ Het gaat hier om een getrouwheidsverklaring als bedoeld in artikel 393, vijfde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

¹⁸ In enkele gevallen is door de instelling uitstel gevraagd voor indiening van de stukken en is tevens uitstel verleend door de provincie.

Krachtens artikel 30, derde lid, ASV dient binnen dertien weken na ontvangst van het verzoek tot subsidievaststelling een vaststellende beschikking te zijn verleend. In tabel 15 is aangegeven dat in drie van de vijf gevallen het besluit tijdig is genomen.

Opgemerkt dient te worden dat de subsidievaststellingen zijn onderzocht van de instellingen waarvan het verzoek tot vaststelling het eerst zijn binnengekomen. Het probleem is dat hierdoor een enigszins vertekend beeld kan ontstaan over de tijdigheid van het indienen van het verzoek tot subsidievaststelling en over de tijdigheid van het verlenen van de subsidievaststellende beschikking.

Voor wat betreft het eerste gedeelte van de beoordeling van het verzoek tot subsidievaststelling - De beoordeling over de aanwezigheid en tijdigheid van aangeleverde stukken - kan worden geconcludeerd dat daar waar nodig opmerkingen zijn gemaakt over het ontbreken van stukken. Met 'daar waar nodig' wordt bedoeld op de verzoeken tot vaststelling waar gebreken zijn geconstateerd. Zie hiervoor tabel 14 en paragraaf 4.2.

In de subsidievaststellingen wordt tevens ingegaan op de eis van het tussentijds verslag (artikel 28 ASV). Bij alle onderzochte subsidies is de eis van een tussentijds verslag opgenomen in de subsidieverlenende beschikking. In alle onderzochte subsidievaststellende beschikkingen wordt ingegaan op het tussentijds verslag, in één geval (Landschapsbeheer Drenthe) wordt een gebrek geconstateerd. Het tussentijds verslag is niet ingediend.

Tabel 15: De tijdigheid en inhoud van de subsidievaststellende beschikking

Subsidievaststelling	SportDrenthe	IVN	Landschapsbeheer Drenthe	RPCP	RTV
Besluit binnen de termijn ¹⁹ genomen	Nee	Ja, 12 juli	Ja, 21 juni	Nee, 10 augustus (1,5 week te laat)	Ja, 10 juli
Zijn er stukken niet tijdig aangeleverd of afwezig? Zie tabel 14	Nee	Ja, uitstel	Activiteitenverslag niet tijdig	Nee	Nee
Zijn er opmerkingen gemaakt over deze tekortkomingen	Nee	Ja, uitstel genoemd in brief	Ja	N.v.t.	N.v.t.
Hadden er meer opmerkingen gemaakt moeten worden	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Opmerkingen betreffende de vorm van de ingediende stukken	1 Weinig inzicht in financiën c.q. uurbesteding per project/activiteit	2 Ontbreken info in activiteitenverslag en accountantscontrole onvoldoende	2 Geen tussentijds verslag en geen overzicht van activiteiten	1 Accountantscontrole onvoldoende	1 Activiteitenverslag niet ingedeeld per product.
Zijn er afwijkingen tussen plan en realisatie geconstateerd (product/financiën)	Nee	Ja, 1 Geen verschillen inhoud wel bij financiën	Nee, geen oordeel want geen afweging mogelijk	Nee	Ja, vier opmerkingen over product en financiën
Wat is de inhoud van de afwijkingen	N.v.t.	Kosten huisvesting met 25% gestegen	N.v.t.	N.v.t.	- (positief) verschil in aantal unieke minuten; - negatief resultaat; - rentelast hoger; - negatief resultaat tv.
Heeft er ook informeel vooroverleg plaatsgevonden?	Ja	Ja, 11 juli	Ja	Ja	Ja, 9 mei
Kan worden gesteld dat wordt afgerekend op resultaat?	Nee, maar één opmerking en geen consequentie	Ja. Tevens voorwaarden verbonden. Vastgesteld onder voorwaarde goede accountantsverklaring.	Nee, niet op proces en niet op resultaat. Geen consequenties aan gebreken	Nee, maar één opmerking en geen consequentie	Constatering van afwijkingen over financiën en inhoud
Conclusies	Er vindt geen afrekening plaats.	Veel inhoudelijke opmerkingen tijdens (informeel) vooroverleg	Door onvolledigheid geen afrekening mogelijk. Geen consequenties voor LBD	Er vindt geen afrekening plaats	Mogelijkheid om af te rekenen op inhoud ontbreekt

¹⁹ De termijn bedraagt dertien weken na ontvangst van het verzoek tot vaststelling.

Naast de vorengenoemde, uit de ASV voortvloeiende formele eisen, is tevens onderzocht hoe de daadwerkelijke beoordeling van de geleverde prestaties heeft plaatsgevonden (het tweede gedeelte van de beoordeling). Hierbij gaat het om het daadwerkelijk afrekenen op geleverde prestaties. Anders gezegd gaat het om het vergelijken van de vastgelegde prestaties in de subsidieverlenende beschikking met de daadwerkelijk geleverde prestaties, zoals vastgelegd in het jaarverslag. Naast de beoordeling van de geleverde prestaties dient de ambtelijk accounthouder tevens te bekijken of het financieel jaarverslag overeenstemt met de begroting. Met andere woorden: heeft de instelling de afspraken, zoals vastgelegd in de subsidieverlenende beschikking, verricht tegen in de begroting, afgesproken kosten.

Uit het dossieronderzoek en de interviews met de betrokkenen is gebleken dat in twee van de vijf (IVN en RTV) onderzochte subsidievaststellende beschikkingen inhoudelijke opmerkingen zijn gemaakt over de geleverde prestaties.

In het geval van IVN werden geen afwijkingen geconstateerd met betrekking tot de inhoud, wel is één afwijking geconstateerd met betrekking tot de financiën. Hier dient echter wel te worden opgemerkt dat tijdens het ambtelijk vooroverleg vele inhoudelijke opmerkingen zijn gemaakt. Er is dus wel degelijk sprake van sturing.

In het geval van RTV zijn in de subsidievaststellende beschikking vier opmerkingen gemaakt. Het betreft één opmerking over een (positieve) afwijking van de inhoud, te weten; het uitzenden van meer unieke minuten dan beloofd. Tevens zijn drie opmerkingen gemaakt over geconstateerde afwijkingen met betrekking tot de financiën. Hierbij gaat het om een geconstateerd negatief resultaat, een hogere rentelast en een negatief resultaat voor Televisie Drenthe.

In het geval van RPCP is een opmerking gemaakt over een niet volledige accountantsverklaring. Met betrekking tot de verrichte activiteiten of de gemaakte kosten zijn verder geen opmerkingen gemaakt.

Verder blijkt dat in 1 geval (Landschapsbeheer Drenthe) geen opmerkingen zijn gemaakt over de geleverde prestaties. De reden die hiervoor door de accounthouder is gegeven is dat het niet mogelijk is om een goed oordeel per product te geven omdat de subsidieaanvraag van 2005 geen overzicht bevat van output per product. Wel zijn opmerkingen betreffende de vorm van de ingediende stukken gemaakt. Geconstateerd wordt dat geen tussentijds verslag is ingediend en dat geen overzicht van de activiteiten aanwezig is.

In dit hoofdstuk dient tenslotte de vraag te worden beantwoord of in de onderzochte gevallen wordt afgerekend op resultaat. Benadrukt dient te worden dat het hierbij enkel mogelijk is om te concluderen of er afwijkingen worden geconstateerd ten opzichte van de subsidieverlenende beschikking. Voor beantwoording van deze vraag dient te worden gekeken naar de indicatoren “opmerkingen tijdens (informeel) vooroverleg” en “opmerkingen in de subsidievaststellende beschikking”.

De vraag naar afrekenen op resultaat maakt tevens deel uit van de bredere vraag of de provincie in staat is om te sturen. Sturing kan echter in alle fases van de subsidieverlening plaatsvinden. Er kan worden gestuurd door middel van het neerleggen van beleid in de nota's (richting), het formuleren van een Programma van eisen (richting), de subsidieverlenende beschikking (beperken ruimte), het tussentijds verslag (opmerkingen) en de subsidievaststellende beschikking. Hiernaast kan nog (veelvuldig) worden gestuurd tijdens het (informele, ambtelijke voor)overleg.

Met betrekking tot afrekenen op resultaat kan allereerst worden geconstateerd dat in geen van de onderzochte gevallen daadwerkelijke consequenties zijn verbonden aan de geconstateerde afwijkingen en gebreken. Omdat 2005 een overgangsjaar betrof viel dit ook niet echt te verwachten. Onder afrekenen op resultaat wordt door ons dan ook verstaan: het constateren van verschillen, het vragen om aanvullingen en het maken van opmerkingen. Hieronder wordt per instelling aangegeven of sprake is van afrekenen op resultaat.

In het geval van IVN is sprake van afrekenen op resultaat. Zowel tijdens het (informele) ambtelijke vooroverleg als in de subsidieverlenende beschikkingen zijn (vele) opmerkingen gemaakt over de inhoud. Ook is de subsidie onder voorbehoud van een goedgekeurde accountantscontrole vastgesteld.

In het geval van Landschapsbeheer Drenthe is geen sprake van afrekenen op resultaat. Omdat geen inhoudelijke beoordeling kon plaatsvinden zijn in de subsidie vaststellende beschikkingen geen opmerkingen gemaakt over de geleverde prestaties. Het financieel verslag is wel beoordeeld, hier zijn ook geen aanmerkingen gemaakt. Wel wordt in de subsidie vaststellende beschikking geconstateerd dat een aantal zaken ontbreekt of onvoldoende is. Hierover worden enkel opmerkingen gemaakt maar geen nadere eisen gesteld.

In het geval van RTV is sprake van afrekenen op resultaat. Er zijn opmerkingen gemaakt over zowel de inhoud als de financiën. Gelet op de beperkte mogelijkheid om te sturen op de inhoud (Mediawet) kan worden aangenomen dat de medewerker naar mogelijkheden heeft afgerekend op resultaat.

In het geval van RPCP kan niet staande worden gehouden dat daadwerkelijk is afgerekend op resultaat. Er zijn geen opmerkingen gemaakt over de inhoud (verrichte activiteiten). Enkel is een opmerking gemaakt over de onvolledigheid van de accountantscontrole. Ditzelfde geldt voor *SportDrenthe*.

6 De effecten: sturing, bestuurslasten

Het doel van de nieuwe subsidieprocedure is dat het provinciebestuur beter kan sturen, dat er minder wordt gelet op de bedrijfsvoering, dat er meer mogelijkheden zijn voor marktwerking, dat de provincie beter aangeeft wat ze wil en dat de verhoudingen zakelijker worden. Ten aanzien van deze doeleinden kan op dit moment een aantal constatering worden gedaan (zie hieronder). Ten slotte is een belangrijke randvoorwaarde dat de bestuurslasten niet al te zeer zouden mogen toenemen (zie het tweede deel van de evaluatievraag zoals deze door GS is vastgesteld, paragraaf 1.1). Voor zover de bestuurslasten wel toenemen, dient deze toename in het bereik van het redelijke te blijven (overgangperiode en dient op te wegen tegen verbeterde informatie en sturing).

Minder aandacht voor bedrijfsvoering?

De nieuwe ASV maakt de overstap naar een productbegroting. Er moet voor de afzonderlijke productgroepen een kosten- en inkomstenverdeelstaat worden gemaakt. De algemene kosten (overhead) moeten worden toegerekend. Er moet zowel een directe uurprijs als een integrale uurprijs worden vastgesteld.

Al deze eisen roepen – zeker de eerste keer – veel vragen op. In het verleden werd de vraag welke activiteiten gaat de gesubsidieerde instelling verrichten om effectief bij te dragen aan de doelen die de provincie stelt, losgekoppeld van de vraag wat de afzonderlijke producten kosten. Nu krijgt de financiële vertaling van het activiteitenplan erg veel – en naar ons oordeel - soms onevenredig veel aandacht. De kleine doelmatigheid (“doen we het wel goedkoop?”) dreigt zo de grote doelmatigheidsvraag (“doet de gesubsidieerde instellingen wel de goede dingen?”) te overschaduwen.

Onze respondenten – zowel aan de kant van de accounthouders als aan de kant van de gesubsidieerde instellingen – stellen zonder uitzondering dat in de jaren 2005 en 2006 meer dan in de jaren daarvoor is gekeken naar typisch bedrijfsmatige zaken. Er was opmerkelijk weinig aandacht voor de effecten van de te ontplooiën activiteiten in relatie tot het bereiken van de door het provinciebestuur gestelde doelen. De doelstelling om minder aandacht te besteden aan bedrijfsvoering is dus niet gehaald. Eerder is een tegengestelde beweging uitgelokt. De geringe aandacht voor de grote doelmatigheid (dus voor de effecten van de dienstverlening van de preferente samenleving op de Drentse samenleving) is beslist een aandachtspunt.

Marktwerking?

Men kan de ASV interpreteren als een eerste aanloop naar de introductie van marktwerking in de sector van de gesubsidieerde dienstverlening. Bij de tien gesubsidieerde instellingen hebben we gezien dat de prestatiesubsidie per boekjaar is verminderd en dat de provincie erop aanstuurt dat meer dan in het verleden afzonderlijke incidentele prestatiesubsidies (subsidies voor in de tijd beperkte activiteiten) worden aangevraagd.

Dit is echter nog geen marktwerking. Een situatie waarin voor een pakket aan activiteiten die per boekjaar worden uitgevoerd meerdere instellingen om een offerte wordt gevraagd zijn wij niet tegengekomen. Aangenomen kan worden dat hiervan ook bij de niet-onderzochte gesubsidieerde instellingen geen sprake is.

In alle gesprekken hebben we de mogelijkheid en wenselijkheid van de introductie van marktwerking besproken. In zeven van de tien gevallen achtte zowel de ambtelijke accounthouder als de vertegenwoordiger van de gesubsidieerde instelling het niet mogelijk dat er op dat specifieke taakveld – zonder dat er sprake zou zijn van kwaliteitsverlies – sprake is van marktwerking. In twee situaties kon de vertegenwoordiger van de gesubsidieerde instelling zich wel voorstellen dat de provincie zou overgaan tot het vragen van offertes van meerdere instellingen. De woordvoerders van deze twee gesubsidieerde instellingen waren wel bang dat een tendens tot marktwerking ertoe zou leiden dat de gesubsidieerde instellingen over de provinciegrenzen heen zouden gaan fuseren om zo hun kwetsbaarheid te verkleinen en om in een groter gebied subsidieaanvragen uit te kunnen brengen (als voorbeeld werd gewezen op de ontwikkelingen in de thuiszorg en meer in het verleden op de schaalvergroting in de woningcorporatiewereld). In deze twee situaties zeiden de ambtelijke accounthouders echter geen mogelijkheden te zien voor marktwerking. Ten slotte is er een beleidssector waarbij zowel de accounthouder als de gesubsidieerde instelling zinvolle mogelijkheden zagen voor de introductie van marktwerking. Het ging hier om de sterk door de landelijke wetgever gereguleerde markt voor de jeugdzorg. Al met al kan dus niet staande worden gehouden dat een forse stap vooruit is gezet op de weg die leidt naar marktwerking. Een aandachtspunt zou echter kunnen zijn om te onderzoeken hoe marktwerking in de sfeer van de jeugdzorg tot de mogelijkheden zou kunnen behoren. Daar staat echter tegenover dat deze sector sowieso al de nodige dynamiek kent en dat het de vraag is of een vergroting van de institutionele onzekerheid hier een positieve bijdrage aan zal leveren.

Verzakelijking van de relaties

Een onmiskenbare ontwikkeling is dat de relatie tussen subsidieverlener en subsidieontvanger meer verzakelijkt is.

Eenzijds staat er meer op papier. Het is nieuw om het Programma van eisen op papier te zetten. De subsidieverzoeken zijn thans uitgebreider dan in het verleden. De brieven waarin de subsidies worden verleend zijn aanmerkelijk uitvoeriger dan in het verleden.

Verder zien wij dat er meer ruimte is ontstaan om af te wijken van subsidieaanvragen. Het komt tegenwoordig regelmatig voor dat in de subsidieverlenende beschikkingen aanvullende condities, aanscherpingen en correcties staan.

Verder moet er op worden gewezen dat de termijnen in het proces van subsidieverlening strakker worden gehanteerd dan in het verleden.

Op de achtergrond van deze verzakelijking speelt mee dat de ambtelijke accounthouders een aantal malen zijn onderricht in de systematiek van de nieuwe ASV. Deze cursussen hebben een gemeenschappelijke attitude geschapen. De ambtelijke accounthouders hebben ook steun aan elkaar bij het bepalen van hun opstelling richting gesubsidieerde instellingen. Verder kan meespelen dat er in een aantal gevallen sprake is geweest van personele wisselingen (zowel voor wat betreft de ambtelijke accounthouder als aan de kant van de contactpersoon van de gesubsidieerde instelling). En zoals algemeen bekend: nieuwe bezems vegen schoon.

Geconcludeerd wordt dat de doelstellingen op dit punt zijn gehaald. Ook speelt mee dat door het sterk financiële karakter van de beoordeling van de productbegroting op het ambtelijke vlak twee personen naar de subsidieaanvragen hebben gekeken, zowel een financiële deskundige van het bedrijfsbureau, als de materiedeskundige die het inhoudelijke overleg met de gesubsidieerde instelling in zijn of haar takenpakket heeft.

Richting geven?

In tabel 12 is reeds aangegeven dat met de subsidieverlenende beschikking een niet onaanzienlijke invloed op de dienstverlening van de gesubsidieerde instelling wordt uitgeoefend. Er kan worden gesteld dat het provinciebestuur bij de subsidieverlening in 2006 in relatief sterke mate richting heeft gegeven.

Richtinggevend waren nog niet eens zozeer de Programma's van eisen, zoals wij aanvankelijk veronderstelden. Richtinggevend waren vooral de herziene provinciale beleidsnota's die nu duidelijker dan in het verleden waren doordrongen van het inzicht dat het democratisch gelegitimeerde provinciebestuur namens de Drentse burgers behoort te vragen wat de gesubsidieerde instellingen voor het ontvangen belastinggeld aan de Drentse burgers gaan leveren.

De geïnterviewde vertegenwoordigers van de instellingen waren over het algemeen van mening dat de recentelijk herziene beleidsnota's goed aangaven in welke richting het provinciebestuur denkt. Verder waarderen de gesubsidieerde instellingen het dat met enige regelmaat ambtelijk en bestuurlijk overleg wordt gevoerd.

De door ons geconstateerde richting zit niet zo zeer in smart geformuleerde doelen en uitgekende kostprijsberekeningen maar meer in een doordachte beleidsfilosofie zoals verwoord in de beleidsnota's en zoals deze wordt toegelicht in het reguliere bestuurlijke en ambtelijke overleg.

Overigens is het de vraag of het relatief hoge sturingsniveau kan worden volgehouden indien de provinciale beleidsnota's straks een jaartje ouder zijn en wellicht aan actualiteitswaarde hebben ingeboet. Misschien dat dan het Programma van eisen aan gewicht wint.

Verder verwijzen we naar hoofdstuk 3 waarin ook de betekenis van de subsidieverlenende beschikking uitvoerig wordt gedocumenteerd.

Afrekenen op resultaat?

Ten slotte is er de vraag of het provinciebestuur er in slaagt om af te rekenen op resultaat. Dit is iets dat gebeurt aan het eind van een subsidiecyclus, dus op het moment dat de subsidies definitief worden vastgesteld. Wat de subsidieverlening van 2006 betreft is dit moment pas aangebroken in de zomer van 2007. Dan zal het provinciebestuur de moed moeten hebben om gelden terug te vorderen wanneer de prestaties achterblijven bij hetgeen is afgesproken in de subsidieverlenende beschikking. Voor dit afrekenen op resultaat zijn inmiddels wel bij een zestal gesubsidieerde instellingen goede voorwaarden geschapen. De accountant zal straks van bepaalde activiteiten moeten vaststellen of deze daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Over het algemeen heeft de nieuwe subsidieprocedure ertoe geleid dat de te leveren prestaties betrekkelijk concreet zijn geformuleerd. De voorwaarden voor afrekenen op resultaat zijn – zo beschouwd – beter dan voorheen.

Overigens gaat van deze "fuik" inmiddels een schaduwwerking vooruit. Deels is die schaduwwerking serieus en positief. Afspraak is afspraak. Deels is die schaduwwerking ook negatief. Bij de gesubsidieerde instellingen groeit een zekere beduchtheid. Overigens verschilt die beduchtheid sterk van instelling tot instelling. Deze beduchtheid dient te worden weggenomen tijdens het reguliere overleg.

Ontwikkeling van de bestuurslasten?

In alle gesprekken is gevraagd of de bestuurslasten in het najaar van 2005 hoger waren dan in het najaar van 2004. Alle respondenten beantwoordden deze vraag met een volmondig ja. Bij de vraag om deze bewering te onderbouwen kregen wij nogal uiteenlopende gegevens. In tabel 16

worden deze (enigszins onvergelykbare) gegevens gepresenteerd. Voor de conclusie maakt dit onvergelykbare overigens niet veel uit.

Tabel 16: Schattingen over ontwikkeling bestuurslasten door betrokkenen

Naam instelling	Volgens accounthouder	Volgens instelling
JeugdzorgDrenthe	Onbekend	Veel meer uren: komt ook door gewijzigde nationale regelgeving
RTV-Drenthe	Meer	Beduidend meer
Landschapsbeheer Drenthe	Geen vergelijking mogelijk	Van 100 naar meer dan 200 uur: verdubbeling
K&C Drenthe	Geen vergelijking mogelijk	Van 1 week naar 12 weken: vertienvoudiging
Miliefederatie	Meer	Van 50 naar 100 uur: verdubbeling
RPCP	Duidelijke toename	Tenminste 20% meer
IVN	Meer	Een verdubbeling van het aantal uren: van 50 naar 100
Enova	Meer	Verdubbeling
<i>Sport</i> Drenthe	Meer	Duidelijke toename, maar zal volgend jaar weer afnemen
VVV	Geen vergelijking mogelijk	Geen vergelijking mogelijk

In z'n algemeenheid kan worden gezegd dat het opstellen van de nieuwe productbegroting heel veel voeten in de aarde heeft gehad. Bij diverse instellingen moest hiertoe de administratie worden veranderd. De bestuurslasten zijn bij de gesubsidieerde instellingen zonder meer verdubbeld. Bij de provinciale accounthouders is sprake van een forse groei (laten we zeggen: 50%). Wel bestaat de verwachting bij velen dat de bestuurslasten in 2006 - in vergelijking tot 2005 - weer enigszins zullen afnemen. De reden hiervan is dat sprake is van een zekere leercurve. Indien we kijken naar de omvang van de gesubsidieerde middelen, dan vinden de vertegenwoordigers van de gesubsidieerde instellingen het overigens niet onredelijk dat deze verantwoordingskosten moeten worden gemaakt.

Op dit punt zijn overigens wel enkele dissonanten. Enkele vertegenwoordigers van gesubsidieerde instellingen zijn bevreesd dat de trend die met de nieuwe ASV is ingezet de komende jaren verder zal worden doorgetrokken. Andere gesprekspartners hebben meer het slingeruurwerk voor ogen en denken dat er geleidelijk weer sprake zal zijn van een streven naar een vermindering van de bestuurslasten.

Per saldo is onze conclusie echter dat de bestuurslasten in deze fase aanzienlijk zijn toegenomen.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

- De bestuurslasten zijn toegenomen: bij de gesubsidieerde instelling wat sterker (verdubbeling) dan bij de provinciale accounthouders (toename van 50%). Het heeft enkele instellingen een aanzienlijke inspanning gekost om de financiële administratie aan te passen aan de gewijzigde informatiebehoefte. Verwacht wordt dat de bestuurslasten na enige tijd zullen afnemen. Op dit moment is de opstelling van de productbegroting nog geen routine.
 - De nagestreefde verzakelijking heeft zich onmiskenbaar voorgedaan.
 - Door de provincie wordt sturing uitgeoefend met behulp van verschillende instrumenten: de beleidsnota, het Programma van eisen, het overleg, de subsidieverlenende beschikking, de aankondiging van het afrekenen op resultaat en de subsidievaststellende beschikking. De sturing wordt langs meer dan een weg bewerkstelligd.
 - De aandacht voor de bedrijfsvoering van de instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen is niet verminderd, maar toegenomen. De aandacht voor de maatschappelijke effecten en de bijdrage aan de provinciale beleidsdoelen schieten er bij in.
 - De provincie kan niet meer sturing uitoefenen dan haar beleidsruimte strekt. Zowel landelijke regelgeving (Wet op de jeugdzorg en de Mediawet) als cofinanciering van de gesubsidieerde instellingen door medeoverheden en andere instellingen beperken de mogelijkheid om als subsidieverlenende provincie een stempel op de dienstverlening van de gesubsidieerde instelling te zetten.
 - Dat het proces van subsidieverlening uit drie afzonderlijke fasen bestaat, die op een bepaalde manier moeten worden doorlopen, is nog lang niet tot iedereen doorgedrongen. Per saldo kan worden gesteld dat het spel niet goed wordt gespeeld. In de eerste fase wordt met het Programma van eisen soms geen richting gegeven, maar wel ruimte ontnomen door een te gedetailleerde insteek (er worden concrete suggesties voor activiteiten gedaan). Verder worden niet alle ontoereikende subsidieaanvragen gecorrigeerd in het daaropvolgende overleg en door aanvullende eisen in de subsidieverlenende beschikking.
 - Het proces van subsidieverlening wordt niet helemaal conform de geldende termijnen doorlopen: zes van de tien Programma's van eisen worden voor 1 juli 2005 aan de gesubsidieerde instelling toegezonden; zes van de tien subsidieaanvragen zijn ingediend voor de uiterste datum van 1 september 2005 en negen van de tien subsidieverlenende beschikkingen zijn voor de limiet van 1 januari 2006 aan de instellingen toegezonden.
 - De uitgebrachte subsidieaanvragen zijn in de meeste gevallen niet aan te merken als een productbegroting. In veel gevallen is de provinciale accounthouder tevreden met een zogeheten activiteitenbegroting. Bij ten minste vier gesubsidieerde instellingen kan niet worden vastgesteld tot welke concrete activiteiten de instellingen zich hebben verplicht.
-

- Van marktwerking is (nog) geen sprake. Slechts bij één van de tien preferente instellingen zien zowel de accounthouder als de instelling marktwerking als een reële mogelijkheid.
- Het draagvlak voor de ingezette verandering bij de instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen is niet erg groot. Het kasplantje verdient daarom alle bestuurlijke aandacht. De kans op terugval naar de oude routines is zeker niet ondenkbeeldig.
- Bij het uitvoeren van de activiteiten doen de ogenschijnlijk sterk geprofessionaliseerde gesubsidieerde instellingen een groot beroep op vrijwilligers. Het provinciebestuur en de accounthouder zouden meer aandacht moeten besteden aan de vraag of de achter de activiteiten-plannen schuilgaande vrijwilligers de toegenomen werkdruk wel aankunnen. In dit verband kan worden verwezen naar IVN, K&C Drenthe, RPCP, etc.

7.2 Aanbevelingen

1.

De provincie en de instelling die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangt moeten beter weten welke rol ze dienen te spelen in de drie onderscheiden fasen van de subsidieverlening en hoe deze rol per fase verandert (zie figuur 4).

- *Organiseer een werkconferentie over de drie fasen van subsidieverlening en over de fase van consequente subsidievaststelling.*

2.

De redactie van artikel 24, eerste lid, onder b, ASV maakt het mogelijk dat zowel de provinciale medewerker als de gesubsidieerde instelling dit artikel interpreteert alsof de productbegroting kan worden gespecificeerd als een activiteitenbegroting dan wel als een productbegroting in strikte zin. Om vast te stellen wat de bijdrage van de gesubsidieerde instelling aan het bereiken van de maatschappelijke doelen is, is het noodzakelijk dat het provinciebestuur zoveel mogelijk opteert voor de productbegroting in strikte zin waarin de instelling laat zien hoeveel producten er aan welke doelgroepen zullen worden geleverd. Bij de subsidievaststelling kan dan ook beter worden vastgesteld of de geplande activiteiten werkelijk hebben plaatsgevonden. De redactie van het genoemde artikel in de ASV behoeft echter (nog) geen aanpassing. Het is – gelet op de diversiteit van de gesubsidieerde instellingen – namelijk verdedigbaar dat in enkele gevallen wordt gewerkt met een activiteitenbegroting.

- *Streef waar mogelijk naar een productbegroting in strikte zin.*

3.

Bij de beoordeling van de, door de gesubsidieerde instellingen, geleverde producten wordt opvallend weinig aandacht besteed aan de waardering van de gebruikers van de desbetreffende dienst. Het verdient aanbeveling om met enige regelmaat een onafhankelijk klanttevredenheids-onderzoek dan wel een visitatieonderzoek uit te (laten) voeren. De uitkomsten van deze onderzoeken dienen een agendapunt te vormen tijdens het bestuurlijk overleg van het provinciebestuur met het bestuur van de gesubsidieerde instelling.

- *Laat de grotere instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen met enige regelmaat onafhankelijk klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren.*
-

4.

Diverse gesubsidieerde instellingen doen bij het offreren van hun ambitieuze activiteitenplannen een aanzienlijk beroep op de inzet van vrijwilligers.²⁰ De precieze omvang van de inzet van deze vrijwilligers laat zich niet goed vaststellen. Voor het provinciebestuur kan het een punt van zorg zijn dat een toenemend uitgewerkte prestatiesubsidiëring de relatie tussen het professionele deel van de gesubsidieerde instellingen en het vrijwilligersdeel onder grote spanning kan zetten.

- *Zorg dat duidelijk wordt in welke mate de gesubsidieerde instellingen, voor het leveren van de overeengekomen prestaties een beroep (moeten/kunnen) doen op vrijwilligers. Houd rekening met dit gegeven bij de formulering en vaststelling van de te leveren prestaties.*

²⁰ Zie tabel 3, bijlage 1.

Bijlage 2

Deelrapport 2

De verstrekking van incidentele prestatiesubsidies

1	Vraagstelling, opzet onderzoek	64
2	De regiemverandering ten gevolge van hoofdstuk 2 ASV (2004)	66
3	Geselecteerde aanvragen voor incidentele prestatiesubsidie	68
4	Subsidieaanvragen	70
5	Subsidieverlenende beschikkingen	73
6	Subsidievaststelling	76
7	Effecten: sturing en bestuurslasten	77
8	Conclusies en aanbevelingen	79
8.1	Conclusies	97
8.2	Aanbevelingen	80

1 Vraagstelling, opzet onderzoek

In dit tweede deelrapport wordt ingegaan op de werking van hoofdstuk 2 van de ASV, het hoofdstuk dat betrekking heeft op de verstrekking van incidentele prestatiesubsidies.

Noodzaak tot evaluatieonderzoek

In december 2005 hebben Gedeputeerde Staten besloten in het kader van het wettelijk verplichte doelmatigheidsonderzoek (ex artikel 217a van de Provinciewet) onderzoek uit te voeren naar de subsidieverstrekking in het kader van de recent herziene ASV.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht dient het bestuursorgaan tevens eens in de vijf jaar verslag uit te brengen over de doeltreffendheid en de effecten van wettelijk geregelde subsidies (artikel 4:24 van de Awb). In de ASV hebben Provinciale Staten bepaald (in artikel 3:4 van de ASV) dat Gedeputeerde Staten eens in de vier jaar verslag uitbrengen over de uitvoering van deze algemene wettelijke regeling voor de verstrekking van subsidies door Gedeputeerde Staten. In de statenvergadering van 22 september 2004 zijn door Gedeputeerde Staten toezeggingen gedaan over de inhoud van de door Gedeputeerde Staten te entameren evaluatie. Op 22 maart 2005 hebben Gedeputeerde Staten ingestemd met het advies om de eerste verslaglegging over de werking van de ASV eind 2006 te publiceren. Overigens is in november 2005 door Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten een eerste tussenstand gepresenteerd (ingevolge artikel 3, derde lid, van de ASV) over de wijze waarop de ASV in de eerste helft van 2005 werd uitgevoerd.

Bij de evaluatie van deze subsidieverordening wordt aangesloten bij de motieven die blijken de Memorie van Toelichting aan deze prestatiegerichte subsidie ten grondslag hebben gelegen (statenstuk 2004-146). In de Memorie van Antwoord wordt een aantal bedenkingen opgeworpen die eveneens in de geplande evaluatie worden meegenomen.

De bedenkingen hadden allereerst betrekking op de werkbaarheid (*uitvoerbaarheid*) van de nieuwe regeling. Lukt het om de prestaties goed zichtbaar te maken? Lukt het om de kosten specifiek toe te rekenen aan de activiteiten en prestaties? Vallen de bestuurslasten voor zowel de gesubsidieerden als de provincie mee?

Object van onderzoek

Het onderhavige onderzoek is uitgevoerd in het tweede en derde kwartaal van 2006. Dit brengt met zich mee dat enkel incidentele prestatiesubsidies die werden toegekend en uitgevoerd in het begrotingsjaar 2005, zijn onderzocht. Opgemerkt dient te worden dat 2005 het eerste jaar was dat de nieuwe verordening van toepassing was; het was, kortom, een overgangsjaar.

Het proces van subsidieverstrekking draait rond twee centrale besluiten: de *subsidieverlening* en de subsidievaststelling. Voor beide besluiten dient zowel de gesubsidieerde (rechts)persoon als de subsidieverlener (het provinciebestuur) activiteiten te verrichten.

Het bereik van hoofdstuk 2 van de ASV is niet onaanzienlijk. Bij benadering worden er jaarlijks meer dan 600 incidentele prestatiesubsidies verleend. De (rechts)personen die subsidie aanvragen, dienen regelmatig meer dan één subsidieaanvraag in. Gewogen naar de kwantiteit van het aantal aanvragen zijn de aanvragen voor incidentele prestatiesubsidies van groot belang (het gaat om meer dan 75% van het totaal van de subsidiebeschikkingen).

Onderzoeksvraag

De doelen van de herziene subsidieverordening zijn:

- a. een meer trefzekere sturing door de subsidieverlener
- b. een verzakelijking en formalisering van de relatie met de gesubsidieerde (rechts)persoon c. een betere definitie van de gewenste prestaties
- d. meer aandacht voor de beleidsprestaties en effecten richting samenleving
- e. meer inzicht in de kostprijs van de afzonderlijke activiteiten

Om te beoordelen of de gestelde doelen zijn gerealiseerd is voor de volgende vraagstelling gekozen.

Vraagstelling

Wordt de met de vaststelling van de ASV beoogde werking (betere informatie, meer sturing) in 2005 bereikt, tegen voor de gesubsidieerde (rechtspersoon) en het provinciebestuur aanvaardbare administratieve lasten?

Deelvraag 1: Voldoen de in 2005 verleende incidentele prestatiesubsidies aan de in hoofdstuk 2 van de ASV gestelde eisen?

Deelvraag 2: Hoeveel moeite heeft het de gesubsidieerde (rechts)personen en het provinciebestuur gekost om aan deze eisen te voldoen?

Deelvraag 3: Voldoen de over 2005 definitief vastgestelde incidentele prestatiesubsidies aan de in hoofdstuk 2 van de ASV gestelde eisen?

Deelvraag 4: Hoeveel moeite heeft het de gesubsidieerde (rechts)personen en het provinciebestuur gekost om aan deze eisen te voldoen?

Aanpak onderzoek

Gelet op het grote aantal verstrekte incidentele prestatiesubsidies wordt in dit onderzoek gewerkt met een steekproef van tien verleende subsidies. De onderzochte subsidieverleningen en subsidievaststellingen hebben betrekking op in het begrotingsjaar 2005 aangevraagde incidentele prestatiesubsidies. Dit laatste betekent overigens niet dat de vaststelling ook heeft plaatsgevonden in 2005. Bij een aantal onderzochte projecten zal de vaststelling van de subsidie pas plaatsvinden in 2006 of later. Vanwege dit tijdsverloop en de noodzaak het evaluatieonderzoek tijdig af te ronden, is het slechts mogelijk gebleken om in deze studie vier subsidievaststellingen te onderzoeken. Bij twee subsidievaststellingen kan slechts een beperkte inhoudelijke beoordeling plaatsvinden omdat het proces van subsidievaststelling nog niet voltooid is. Om toch een duidelijk beeld te krijgen over de subsidievaststelling is naast de vier onderzochte subsidievaststellingen tevens met zowel de gesubsidieerde (rechts)personen als de provinciale medewerkers gesproken over vergelijkbare vaststellingen. Hierdoor is het goed mogelijk gebleken om over een aantal zaken gefundeerde uitspraken te kunnen doen.

2 De regiemverandering ten gevolge van hoofdstuk 2 ASV (2004)

In hoofdstuk 2 van de ASV wordt de bevoegdheid om incidentele prestatiesubsidies aan (rechts)personen toe te kennen verleend aan Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten kunnen in bijzondere subsidieverordeningen, ter aanvulling op de ASV, nadere regels vaststellen (artikel 11 van de ASV). Van die bevoegdheid wordt door Provinciale Staten regelmatig gebruikgemaakt. Krachtens artikel 12 van de ASV dient in de subsidieaanvraag te worden aangegeven welke activiteiten zullen worden uitgevoerd, wat de prestaties (producten zijn) en welke effecten daarmee worden beoogd. Ook moet worden aangegeven wat de relatie is met het provinciale beleid. In het verleden (ASV 1997, artikel 30) behoefde de subsidieaanvrager slechts een begroting met een duidelijke toelichting op de (kosten van de) te verrichten activiteiten te overhandigen. Bovendien dient de gesubsidieerde (rechts)personen op basis van art 12, vierde lid, van de ASV aan te geven of sprake is van cofinanciering. Onder de vorige subsidieverordening gold deze verplichting niet.

In de omschrijving van het begrip Incidentele prestatiesubsidie (artikel 1, sub c. en o, van de ASV) komt tot uitdrukking dat de incidentele prestatiesubsidie slechts betrekking kan hebben op activiteiten die binnen één begrotingsjaar van de provincie worden uitgevoerd. Onder de voorgaande subsidieverordening was het nog mogelijk om prestatiesubsidies te verstrekken over een periode langer dan een jaar (zie artikel 1, sub e. en f.).

In de nieuwe subsidieverordening wordt bepaald dat Gedeputeerde Staten slechts incidentele prestatiesubsidies kunnen verlenen voor de kosten van de te verrichten activiteiten c.q. te leveren producten (artikel 13, derde en vierde lid). Onder de voorgaande regeling werden Gedeputeerde Staten niet beperkt in de bevoegdheid om aan te geven waarvoor de subsidie werd verstrekt.

Bij de vaststelling van de incidentele prestatiesubsidie op grond van de oude ASV (1997) ging het vooral om de vraag of het maximaal toegekende bedrag niet werd overschreden (artikel 35, tweede lid, van de ASV, 1997). In de nieuwe regeling gaat het bij de subsidievaststelling vooral om de vraag of de gesubsidieerde (rechts) persoon – blijkens diens verslag – wel de toegezegde activiteiten en prestaties heeft uitgevoerd en of de beoogde effecten zijn gerealiseerd (zie artikel 16, zesde lid). Indien er afwijkingen zijn tussen het ingediende plan en de feitelijk gerealiseerde prestatie is het van belang dat de gesubsidieerde (rechts)persoon bij het verzoek tot vaststelling aangeeft wat de redenen zijn.

Indien het door Gedeputeerde Staten toegekende bedrag groter is dan € 50.000,--, dient de gesubsidieerde (rechts)persoon bij het verzoek tot subsidievaststelling tevens een accountants-verklaring te overleggen (artikel 16, vierde lid). Onder de oude regeling was deze eis minder scherp geformuleerd; er was sprake van een open geformuleerde bevoegdheid van Gedeputeerde Staten om indien gewenst een accountants-verklaring te vragen.

Op het vlak van de termijnen brengt de nieuwe ASV, voor zowel het verzoek tot vaststelling als de subsidievaststelling zelf, geen wezenlijke verandering.

Met de vorengenoemde wijzigingen hopen Provinciale Staten te bewerkstelligen dat de subsidieverhoudingen zakelijker worden en zich meer richten op de prestaties en minder op

het voorkomen van budgetoverschrijding. Aldus zouden de activiteiten van de gesubsidieerde (rechts)persoon in sterkere mate worden gestuurd.

Tabel 1: Verschillen tussen het oude en nieuwe regiem

ASV (1997)	ASV (2004), hoofdstuk 2
Aanvrager moet activiteitenplan en begroting indienen (artikel 30)	Aanvrager moet activiteitenplan (met specificatie van prestaties en effecten) en indien van toepassing een begroting met specificatie van andere subsidieverstrekkers (artikel 12) indienen
Subsidie wordt verleend ten behoeve van bepaalde, in de tijd afgebakende activiteiten (artikel 1, sub e. en h.)	Subsidie wordt verleend voor benoemde activiteiten (artikel 13, vierde lid)
Bij de vaststelling wordt maximumbedrag van subsidieverlenende beschikking in acht genomen (artikel 35, tweede lid)	Bij het verzoek tot vaststelling moet een verslag worden overlegd met uitgevoerde activiteiten, prestaties en gerealiseerde effecten (artikel 16., zesde lid, sub a)
Gedeputeerde Staten kunnen bepalen dat een accountantsverklaring dient te worden overgelegd (artikel 34, eerste lid)	Indien de verleende subsidie meer dan € 50.000,-- bedraagt, dient bij het verzoek tot vaststelling tevens een accountantsverklaring te worden overgelegd

De belangrijkste conclusie van dit hoofdstuk is dat het regiem van de ASV (2004), voor de incidentele prestatiesubsidies, slechts op ondergeschikte onderdelen verschilt van het bestaande regiem onder de oude ASV (1997). De verandering in het subsidieregim voor de instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen is daarentegen aanzienlijk (zie deelrapport 1).

Per saldo moet de aanvrager van een incidentele prestatiesubsidie bij de subsidieaanvraag meer dan in het verleden aandacht besteden aan de – als gevolg van de verrichte activiteiten - te bereiken resultaten. Vragen die hierbij dienen te worden beantwoord zijn: welke doelgroep wordt bereikt, welke prestaties worden geleverd en wat zijn de (beoogde) effecten van de verrichte activiteiten? Bij het verzoek tot vaststelling van de incidentele prestatiesubsidie moet de gesubsidieerde (rechts)persoon in meer gevallen dan vroeger (namelijk als de verleende subsidie meer dan € 50.000,-- bedraagt) een accountantsverklaring overleggen.

3 Geselecteerde aanvragen voor incidentele prestatiesubsidie

In 2005 zijn 607 incidentele prestatiesubsidies (voor in de tijd beperkte activiteiten) verstrekt. In totaal was daarmee een bedrag gemoeid van € 10,5 miljoen. Om vast te stellen of de beoogde verzakelijking en verbeterde sturing is opgetreden zijn tien incidentele prestatiesubsidies voor het onderzoek geselecteerd. Het gaat om subsidies die in het begrotingsjaar 2005 hun beslag hebben gekregen en daarmee vielen onder de werking van de herziene ASV. Bij de selectie van de tien subsidies is gestreefd naar een spreiding over de verschillende begrotingsprogramma's.

Tabel 2: De tien onderzochte prestatiesubsidies in 2005

Gesubsidieerde (rechts)- persoon	Bijzondere regeling	Instantie die feitelijk contact met gesubsidieerde heeft	Toegekend bedrag (als percentage van de totale kosten)	Periode waarbinnen gesubsidieerde activiteiten moeten worden afgewikkeld
Natuurlijke persoon 1	Subsidieverordening onderhoud landschaps- elementen	Landschapsbeheer Drenthe	€ 6.354,24 (100%)	5 jaar, onderhoud singel. omheining en houtwal
Natuurlijke persoon 2	Subsidieverordening onderhoud landschaps- elementen	Landschapsbeheer Drenthe	€ 8.972,85 (100%)	5 jaar, onderhoud heggen, boomgaard en omheining
Rundedal BV	Subsidieregeling tender ICT	Productgroep Economie	€ 75.000,-- (38%)	1 jaar, energiebesparing glastuinbouw
Synusflex BV	Subsidieregeling tender ICT	Productgroep Economie	€ 61.783,-- (50%)	1 jaar, uitwisseling personeel in bedrijfstack
Stichting Veldwerk Nederland	Subsidieregeling reserve stimulering vitaal platte- land	Productgroep Bodem	€ 20.000,-- (18%)	1 jaar, herstellen in twee gebieden van habitat van jeneverbes
Natuurlijke persoon 3	Subsidieregeling rieten daken (beleidsregel)	Drents plateau	€ 1.365,-- (15%)	minder dan 1 jaar, Vernieuwen rietendak
Stichting Meppeler Muziekfestival	Subsidieregeling actieplan cultuurbereik	Productgroep Cultuur en Welzijn	€ 10.000,-- (50%)	twee maanden, organiseren muziekfestival
Drents Museum	Subsidieregeling festivals	Productgroep Cultuur en Welzijn	€ 4.400,-- (50%)	twee maanden, organiseren cult. evenement
Stichting Icare	Subsidieregeling vrijwilli- gerswerk en mantelzorg	Productgroep Cultuur en Welzijn	€ 4.500,-- (9%)	1 jaar, uitgeven boek voor jongeren
Vereniging Drentse Gemeenten	N.v.t.	Productgroep Cultuur en Welzijn	€ 45.760,-- (100%)	1,5 jaar, verrichten registratie onderzoek

Van de tien onderzochte subsidies vinden er negen subsidieverleningen plaats op basis van een bijzondere subsidieregeling. Meestal is hierbij sprake van een regeling die is vastgesteld door Provinciale Staten (dus een verordening). In één geval (de Subsidieregeling rieten daken) is er sprake van een beleidsregel (vastgesteld door Gedeputeerde Staten). In één geval is de subsidie

rechtstreeks toegekend op grond van de ASV. Dat gold voor de toekenning van een subsidie aan de Vereniging van Drentse Gemeenten. Met de Vereniging van Drentse Gemeenten is een convenant afgesloten dat, tezamen met de Contourennota Mensen in het Middelpunt, de basis vormde voor de subsidieverlening.

Soms was er een spanning tussen de bestaande bijzondere subsidieregelingen en de nieuw ingevoerde ASV 2004. Een voorbeeld is de Subsidieverordening voor het onderhoud van landschapselementen (SOL). Onder de oude regeling konden *meerjarige afspraken* worden gemaakt met de terreineigenaar over het onderhoud van waardevolle landschapselementen. Onder de nieuwe ASV kunnen slechts subsidies worden toegekend die zich maximaal uitstrekken over één begrotingsjaar. Inmiddels is de bijzondere verordening (de SOL) aan dit gegeven aangepast. Hierdoor is de effectiviteit van de uitvoering geringer geworden.

Alle tien onderzochte incidentele prestatiesubsidies worden *formeel verleend* en vastgesteld door Gedeputeerde Staten. In drie van de tien onderzochte gevallen was het *feitelijke contact* met de subsidieontvanger opgedragen aan een preferente instelling van de provincie Drenthe (instelling die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangt en daarbij tevens de bijzondere status van preferente instelling heeft). Zo is aan Landschapsbeheer Drenthe door het provinciebestuur de uitvoering van de SOL opgedragen en was tot 1 januari 2006 de uitvoering van de Subsidieregeling rietdaken opgedragen aan het Drents Plateau. In deze gevallen van uitbestede uitvoering waren alle, door middel van incidentele prestatiesubsidies, gesubsidieerden *natuurlijke personen*.

In alle zeven gevallen waar het feitelijk contact met de gesubsidieerde (rechts)personen is overgelaten aan een productgroep van de provinciale organisatie is de gesubsidieerde een rechtspersoon: vier keer een stichting, één keer een vereniging en twee keer een besloten vennootschap.

Onder de rechtspersonen die een incidentele prestatiesubsidie ontvangen, bevindt zich ook een preferente instelling (het Drents Museum). Deze instelling ontvangt dus naast deze incidentele prestatiesubsidie tevens een prestatiesubsidie per boekjaar.

Onder de rechtspersonen die een incidentele prestatiesubsidie ontvangen, bevinden zich ook rechtspersonen die vaker een incidentele prestatiesubsidie van de provincie hebben ontvangen (Icare en Stichting Veldwerk Nederland).

De tien gesubsidieerde activiteiten (zie tabel 2) leiden in zeven gevallen tot producten die toegankelijk zijn voor een breed publiek van natuurlijke personen: een muzieksfestival en een cultureel evenement, landschapsverfraaiing (traditionele rieten daken, heggen en omheiningen); natuurbehoud (jeneverbes) en een boek dat gratis aan jonge mantelzorgers is verstrekt.

Daarnaast zijn er drie gesubsidieerde projecten waarvan de baten toevallen aan meer specifiek te omschrijven rechtspersonen (een beperkt deelpubliek). Het gaat dan om: glastuinders die profiteren van energiebesparing, bedrijven in de metaal-elektrobranche die profiteren van uitwisseling van personeel en scholen en gemeenten die profiteren van een betere registratie.

De belangrijkste conclusie van dit hoofdstuk is dat toepassing van de ASV vaak verloopt via schakels. Een eerste schakel is de bijzondere verordening waarin voor een specifiek beleids-terrein de materiële subsidiecriteria worden uitgewerkt. De tweede schakel zijn de verschillende uitvoerende diensten (de productgroepen van de provinciale organisatie en de beide preferente instellingen met een uitvoerende taak in het kader van subsidieverstrekking).

4 Subsidieaanvragen

Het is de bedoeling van de nieuwe subsidieverordening (artikel 12 van de ASV) dat in de subsidie-aanvraag concreet wordt aangegeven wat de voorgenomen activiteit is, wat het product is dat wordt voortgebracht, wat daarvan het effect is en uit welke bronnen de gesubsidieerde activiteit wordt bekostigd. Bij incidentele prestatiesubsidies gaat het - bijna per definitie - om de activiteiten (producten/prestaties) en niet om de instandhouding van een bepaalde organisatie. De overgang naar prestatiegerichte subsidiëring is daarom in het geval van de verstrekking van de incidentele prestatiesubsidies niet zo'n grote stap.

De meeste subsidieaanvragen worden opgesteld en ingediend door de gesubsidieerde (rechts)persoon zelf. Er zijn echter drie uitzonderingen. Landschapsbeheer Drenthe verricht (feitelijk gezien) voor de twee natuurlijke personen de subsidieaanvraag. Bij de toepassing van de subsidie voor rieten daken is het de rietdekker die (feitelijk gezien) voor de bezitter van een landelijk gelegen boerderij de subsidieaanvraag voor zijn rekening neemt. Bij de twee subsidieaanvragen, op grond van de Subsidieregeling tender ICT, vervult het door de provincie gehanteerde aanvraagformulier een sturende rol bij het aanleveren van de vereiste gegevens.

In totaal is in drie van de tien onderzochte subsidieaanvragen sprake van een vage omschrijving van de beoogde activiteiten. In één van deze drie gevallen is sprake van de *ontwikkeling* van een evenement en is het onvermijdelijk dat de activiteiten niet duidelijk zijn omschreven.

Met de te subsidiëren activiteiten worden specifieke *prestaties en effecten* beoogd. Deze prestaties en effecten liggen in het verlengde van de gesubsidieerde activiteiten. Voor een deel onttrekken de prestaties en effecten zich aan de invloed van de gesubsidieerde. Soms blijkt het mogelijk om de te leveren prestaties te kwantificeren: het aantal gesnoeide heggen of het aantal bezoekers aan een evenement. In andere gevallen blijkt het bijzonder lastig om de geleverde prestatie (de behaalde energiebesparing of de bereikte bewustwording) in kwantitatieve termen te omschrijven. In *de helft van de onderzochte aanvragen is er wel sprake van een concrete omschrijving van de beoogde effecten*, in de andere helft van de gevallen is dat niet gelukt, en zal het lastig worden om bij de subsidievaststelling tot een duidelijke vaststelling van het bereikte resultaat te komen.

Onder de huidige ASV moet in de subsidieaanvraag worden aangegeven bij welke andere subsidieverleners om subsidie is verzocht. In drie gevallen is deze vraag niet aan de orde, omdat de subsidie de volledige kosten dekt. In drie gevallen geeft de subsidieaanvrager aan welke eigen middelen voor het voorgestelde project worden aangewend. Bij drie andere subsidieaanvragen wordt melding gemaakt van andere potentiële subsidieverleners. *In één van de tien gevallen wordt niet duidelijk aangegeven welke andere subsidieverleners er zijn of zullen worden benaderd*. Hier is sprake van strijdigheid met artikel 12, vierde lid, van de ASV.

Tabel 3: De tien onderzochte aanvragen voor incidentele prestatiesubsidie in 2005

Gesubsidieerde (rechts)persoon	Activiteit omschreven	Beoogde prestaties omschreven	Wordt aangegeven bij welke andere subsidiegevers financiering wordt aangevraagd	Meer specifieke informatie dan in het verleden
Natuurlijke persoon 1	Onderhoudspakket nauwkeurig omschreven	Nauwkeurig omschreven	N.v.t.	Nee
Natuurlijke persoon 2	Onderhoudspakket nauwkeurig omschreven	Nauwkeurig omschreven	N.v.t.	Nee
Rundedal BV	Inhoud van project nauwkeurig omschreven	Omschreven in vage termen (niet gekwantificeerd)	Eigen bijdrage wordt aangegeven.	Nee
Synusflex BV	Behoeftte aan het project wel, inhoud in vage termen omschreven	Omschreven in vage termen (niet gekwantificeerd)	Eigen bijdrage wordt aangegeven	Nee
Stichting Veldwerk Nederland	Onderhoudspakket nauwkeurig omschreven	Nauwkeurig omschreven	Andere subsidiebronnen aangegeven.	Ja
Natuurlijke persoon 3	In beleidsregel is activiteit nauwkeurig omschreven	Nauwkeurig omschreven	Eigen bijdrage wordt aangegeven.	Nee
Stichting Meppeler Muziekfestival	Nauwkeurig omschreven	Nauwkeurig omschreven	Andere subsidiebronnen worden aangegeven.	Ja
Drents Museum	In vage termen omschreven	Omschreven in vage termen	Andere subsidiebronnen worden aangegeven	Nee
Stichting Icare	Nauwkeurig omschreven	Omschreven in vage termen	Andere subsidiebronnen worden niet aangegeven.	Nee
Vereniging Drentse Gemeenten	In vage termen omschreven	Omschreven in vage termen	N.v.t.	Ja

Om de invloed van de nieuwe ASV te peilen hebben de onderzoekers zowel aan de ambtelijke medewerker als aan de gesubsidieerde (rechts)persoon de vraag voorgelegd of er nu (onder de vigeur van de nieuwe ASV) meer informatie moest worden verstrekt dan in het verleden (toen de oude subsidieverordening nog van toepassing was).

In twee gevallen heeft de huidige ASV ertoe geleid dat meer specifieke informatie is aangeleverd. In de meeste gevallen - acht van de tien - moet echter worden vastgesteld dat er onder de herziene ASV in het overgangsjaar 2005 *niet meer gedetailleerde informatie wordt aangeleverd* dan onder de oude regeling het geval zou zijn geweest. Dat er niet meer informatie wordt aangeleverd kan deels worden verklaard doordat onder de oude regeling al voldoende informatie werd aangeleverd, maar ook omdat de bijzondere regeling nog niet was aangepast aan de herziene ASV. Beide effecten hebben zich gelijktijdig voorgedaan.

Per saldo zijn vijf subsidieaanvragen concreet uitgewerkt en direct afrekenbaar. Drie subsidieaanvragen zijn vaag omschreven en niet direct toetsbaar. Twee subsidieaanvragen zitten tussen beide uitersten in.

Bij twee subsidieaanvragen is meer informatie aangeleverd dan onder de oude regeling het geval zou zijn geweest. Overigens is bij één van deze twee gevallen toch sprake van een onvoldoende concreet uitgewerkte subsidieaanvraag.

5 Subsidieverlenende beschikkingen

De herziening van de ASV staat in het teken van het uitoefenen van meer *sturing* door het provinciebestuur. Het uitoefenen van invloed is voor buitenstaanders echter moeilijk meetbaar omdat het op verschillende momenten en op verschillende wijzen kan gebeuren. Hierna zijn de door de onderzoekers aangetroffen momenten van sturing weergegeven.

Het bekendmaken van een subsidieregeling oefent invloed uit op het veld van potentieel recht-hebbers. Met het bekendmaken van de Subsidieregeling tender ICT wordt bijvoorbeeld reeds invloed uitgeoefend op deze informatiegevoelige sector.

Verder wordt invloed uitgeoefend door informeel overleg met de potentiële subsidieaanvragers. Een deel van de onderzochte subsidies wordt aangevraagd door partijen waarmee de provincie regulier contact onderhoudt (Vereniging van Drentse Gemeenten, Drents Museum, Icare en Stichting Veldwerk Nederland).

Ten slotte zijn er drie natuurlijke personen die via contact met een “preferente instelling” (Drents Plateau en Landschapsbeheer Drenthe) tot een aanvraag zijn gekomen. In deze drie gevallen speelt de tussenpersoon - die de feitelijke activiteiten uitvoert dan wel controleert - een belangrijke rol bij de communicatie over de subsidieregeling.

Het belangrijkste middel (en moment in het proces) van sturing bij de subsidieverlening is echter de inhoud van de subsidieverlenende beschikking.

Op basis van gesprekken met medewerkers en gesubsidieerde (rechts)personen is onderzocht of de ingediende subsidieaanvraag berust op een initiatief vanuit het veld of dat sprake is van een initiatief vanuit de provinciale organisatie. Geconstateerd is dat de provincie (of een door de provincie gesubsidieerde (rechts)persoon) in de helft van de gevallen invloed heeft gehad op de inhoud van de subsidieaanvraag. In de andere vijf gevallen gaat het om initiatieven die afkomstig zijn vanuit het beleidsveld (dus om initiatieven van onderop).

Over vrijwel alle ingekomen subsidieaanvragen wordt overleg gevoerd met de subsidieaanvrager. Ook tijdens dit overleg wordt sturing uitgeoefend. Bij vier gevallen waar sprake was van beleidsvrijheid door de behandelend medewerker, is contact gelegd met de verantwoordelijke gedeputeerde. Op deze wijze is door het bestuur een stempel gezet op de subsidieverlening.

Tabel 4: Tijdigheid en invloedsoefening bij tien subsidieverlenende beschikkingen

Gesubsidieerde (rechts)persoon	Initiatief	Bestuurlijke bemoeienis	In toekenning nadere specificatie	Tijdigheid subsidieverlening
Natuurlijke persoon 1	Ten dele bij Landschapsbeheer	Nee	Nee	Nee, 5,5 maand na aanvraag
Natuurlijke persoon 2	Ten dele bij Landschapsbeheer	Nee	Nee	Nee, 9 maand na aanvraag
Rundedal BV	Uit het veld	Nee	Nee	Nee, 13 weken na aanvraag
Synusflex BV	Uit het veld	Nee	Nee	Nee, 12 weken na aanvraag
Stichting Veldwerk Nederland	Ten dele bij provincie	Ja	Nee	Ja, binnen 4 weken na aanvraag
Natuurlijke persoon 3	Van tussenpersoon (uit het veld)	Nee	Nee	Ja, binnen 8 weken
Stichting Meppeler Muziekfestival	Uit het veld	Ja	Ja	Nee, 5,5 maand na aanvraag, ook na uitvoering activiteit
Drents Museum	Uit het veld	Ja	Nee	Nee, 12 weken na aanvraag
Stichting Icare	Ten dele bij provincie	Nee	Nee	Nee, 3 maand na aanvraag
Vereniging Drentse Gemeenten	Ten dele bij provincie	Ja	Ja	Nee, tien weken na aanvraag

Een andere mogelijkheid van invloedsoefening doet zich voor wanneer in de subsidieverlenende beschikking wordt afgeweken van de aanvraag, bijvoorbeeld door nadere eisen te stellen of specifieke voorwaarden te verlangen. Bij acht van de subsidieverlenende beschikkingen heeft het provinciebestuur *conform de aanvraag* besloten. Er vindt in die gevallen (op papier) een toetsing plaats aan het relevante beleidskader (ASV, bijzondere verordening of provinciale beleidsnota) maar in de subsidieverlenende beschikking worden geen nadere of zwaardere eisen gesteld aan de subsidieaanvrager.

In *twee subsidieverlenende beschikkingen* worden zwaardere eisen aan de activiteit gesteld dan de subsidieaanvrager had voorgesteld. In beide gevallen ging deze aanscherping niet zonder slag of stoot.

Slaagt het provinciebestuur erin de wettelijke termijn van acht weken te halen? In acht van de tien gevallen is sprake geweest van termijnoverschrijding; in drie van de tien gevallen was sprake van *substantiële termijnoverschrijding* (het duurde langer dan zestien weken voordat de provincie een beslissing nam op de aanvraag tot subsidieverlening).

Tabel 5: Mate van afrekenbaarheid

Subsidieontvanger	Geeft offerte duidelijke omschrijving activiteiten?	Geeft subsidieverlenende beschikking duidelijke omschrijving van activiteiten?	Afrekenbaar bij vaststelling
Natuurlijke persoon 1	Nauwkeurig	Ja	Ja
Natuurlijke persoon 2	Nauwkeurig	Ja	Ja
Rundedal BV	Activiteiten nauwkeurig, effecten vaag	Deels	Ja
Synusflex BV	Vaag	Nee	Nee
Stichting Veldwerk Nederland	Nauwkeurig	Ja	Ja
Natuurlijke persoon 3	Nauwkeurig	Ja	Ja
Stichting Meppeler Muziekfestival	Nauwkeurig	Ja	Ja
Drents Museum	Vaag	Nee	Nee
Stichting Icare	Activiteiten nauwkeurig, effecten vaag	Deels	Ja
Vereniging Drentse Gemeenten	Vaag	Ja	ja

Na beëindiging van het proces van subsidieverlening is in acht van de tien gevallen sprake van een afrekenbare incidentele prestatiesubsidie. In het volgende hoofdstuk wordt stilgestaan bij de wijze waarop het proces van subsidievaststelling in de vijf onderzochte gevallen is verlopen.

6 Subsidievaststelling

Ten aanzien van de subsidievaststelling is, zoals eerder is uiteengezet,¹ volstaan met de gegevens van vier incidentele prestatiesubsidies: een subsidie voor onderhoud van een rietendak, een subsidie in het kader van het Actieplan cultuurbereik en twee subsidies voor de verstrekte subsidies in het kader van de ICT-tender.

Tabel 6: Tijdigheid en sturing bij vier subsidievaststellende beschikkingen

Subsidieontvanger	Tijdstip verzoek vaststelling	Samenstelling aanvraag	Tijdstip vaststellende beschikking	Correctie op verzoek tot vaststelling
Synusflex	Niet bekend	29 september 2006	Nog niet bekend	Nog niet bekend
Rundedal	16 oktober 2006	Nog niet bekend	Nog niet bekend	Nog niet bekend
Natuurlijke persoon 3	27 januari 2006	Inhoudelijk verslag volgens bijzondere regeling niet vereist, financieel verslag is compleet	5 maart 2006 (tijdig)	Nee, conforme vaststelling
Stichting Meppeler Muziekfestival	14 maart 2006	Inhoudelijk verslag, financieel verslag geeft compleet inzicht	6 juni 2006 (tijdig)	Ja, definitieve subsidie lager vastgesteld conform verzoek

Op basis van bestudering van de dossiers en gesprekken met de provinciale medewerkers en de gesubsidieerde (rechts)personen kan worden vastgesteld dat de subsidievaststelling in veel gevallen niet tijdig geschiedt. In het geval van Stichting Meppeler Muziekfestival en de natuurlijke persoon 3 neemt het provinciebestuur een beslissing binnen de wettelijke termijn van 13 weken (artikel 16, zevende lid, van de ASV).

Verder kan worden vastgesteld dat de provincie, in het geval dat daartoe aanleiding bestaat, afrekent op resultaat en de subsidie op een lager bedrag heeft vastgesteld, omdat zich meevallers hadden voorgedaan bij de uitvoering van het onderhavige project.

Ook is gebleken dat bij de vaststelling van incidentele prestatiesubsidies de aandacht voor een nauwkeurige verantwoording van de kosten van de activiteiten is toegenomen.

¹ Zie pagina 3 van dit rapport voor een nadere toelichting.

7 Effecten: sturing en bestuurslasten

Gelijke bestuurslasten

Geconstateerd wordt dat de invoering van hoofdstuk 2 ASV niet heeft geleid tot meer bestuurslasten. Omdat de formats enigszins zijn verbeterd, is er zelfs minder tijd mee gemoeid dan voorheen. Wel bestaat een onderscheid tussen het proces van subsidieverlening (dat gaat eenvoudiger als gevolg van de formats) en het proces van subsidievaststelling (dat gaat lastiger omdat meer nauwkeurig dient te worden gecontroleerd of de activiteiten daadwerkelijk hebben plaatsgevonden en/of aangekondigde prestaties en effecten wel zijn gerealiseerd).

Bij de door middel van incidentele prestatiesubsidies gesubsidieerde (rechts)personen is beantwoording van de vraag omtrent bestuurslasten lastig. Het woord zegt het al: het gaat om “incidentele subsidies”. Hierdoor zijn enkele gesubsidieerde (rechts)personen niet in staat om een vergelijking te maken met de subsidieverlening onder de oude systematiek. Daar waar de vergelijking wel kan worden gemaakt - door subsidie-ervaring in het verleden - kan worden geconstateerd dat de bestuurslasten niet zijn toegenomen, maar gelijk zijn gebleven. Opvallend hierbij is dat er enkele (rechts)personen zijn die melden dat de fase van subsidievaststelling meer voeten in de aarde heeft dan men ten tijde van de subsidieaanvraag had verwacht.

Tabel 7: Schatting ontwikkeling bestuurslasten door betrokkenen

Naam instelling	De provinciale medewerker	De gesubsidieerde (rechts)-persoon
Natuurlijke persoon 1	Gelijk	Gelijk
Natuurlijke persoon 2	Gelijk	Gelijk
Rundedal BV	Gelijk	Niet te zeggen
Synusflex BV	Gelijk	Niet te zeggen, verzoek tot vaststelling kost erg veel werk
Stichting Veldwerk Nederland	Bij verlening gelijk, bij vaststelling meer	Niet te zeggen, vaststelling kost erg veel werk
Natuurlijke persoon 3	Gelijk	Gelijk
Stichting Meppeler Muziekfestival	Gelijk	Niet te zeggen
Drents Museum	Gelijk	Gelijk
Stichting Icare	Minder dankzij formats	Gelijk
Vereniging Drentse Gemeenten	Meer	Niet te zeggen

Geen verzakelijking

In de hoofdstukken 4 en 5 van dit deelrapport is terloops aandacht besteed aan het informele overleg van de gesubsidieerde (rechts)persoon met de provinciale medewerker, voorafgaand aan de indiening van de subsidieaanvraag. Bij twee van de tien aanvragen (in de sfeer van de Subsidieregeling tender ICT) kan met zekerheid worden vastgesteld dat voorafgaand aan de subsidieaanvraag geen informeel vooroverleg heeft plaatsgevonden met de provinciale medewerker. Bij de andere acht aanvragen is er - net als in het verleden - sprake van het nodige informele (voor)overleg tussen de provinciale medewerker en de subsidieaanvrager. Als we de subsidieverhoudingen op het gebied van de incidentele prestatiesubsidies vergelijken met de

subsidieverhoudingen op het gebied van de prestatiesubsidies per boekjaar (zoals we die hebben beschreven in deelrapport 1), zijn de verhoudingen (nog steeds) betrekkelijk *informeel*. De helft van de subsidieaanvragen berusten op een coproductie van de medewerker en de subsidieaanvrager. Zo beschouwd, heeft er *geen verzakelijking plaatsgevonden* van de subsidieverhoudingen. In vier gevallen is er sprake van bestuurlijke bemoeienis, hetgeen duidt op een formeel-bestuurlijke toetsing van het informele overleg.

Slechts beperkt toegenomen sturing

Drie van de tien provinciale medewerkers zijn van mening dat zij onder het regiem van de nieuwe ASV meer dan in het verleden invloed kunnen uitoefenen op de subsidieaanvraag. De andere zeven medewerkers kunnen deze mening niet onderschrijven. De tien gesubsidieerde (rechts)personen vinden wel dat de subsidievaststelling soms gepaard gaat met veel rompslomp maar hebben niet de indruk dat zij meer worden beïnvloed dan in het verleden het geval was. Per saldo, zijn wij van oordeel dat *de sturing slechts in beperkte mate is toegenomen*. De mate waarin de sturing is toegenomen zit deels in de meer gedetailleerde controle op de verslaglegging bij het verzoek tot subsidievaststelling.

Formats in discussie

Zes medewerkers zijn zonder meer positief over de formats die zijn vastgesteld ter stroomlijning van het proces van subsidieverlening. Deze gesprekspartners vinden de formats compleet, werkbeparend en niet lang of uitvoerig.

Vier medewerkers daarentegen vinden dat zij door deze standaarden hun eigen verhaal niet kwijt kunnen, dat de formats te uitvoerig zijn en op de gesubsidieerde een bureaucratische indruk maken. Het taalgebruik van de formats is naar hun mening te bevoogdend. De leesbaarheid is gering.

Door gesubsidieerde (rechts personen wordt met enige regelmaat gesteld dat de bijlagen (waarin de aan de verlening gestelde eisen, een toelichting daarop en/of formats voor het voldoen aan die eisen (bijvoorbeeld een format voor het tussentijds verslag) worden vermeld of bijgevoegd) van de subsidieverlenende beschikking in verhouding erg lang zijn.

Slechts beperkt meer informatie

De informatie die door de medewerker wordt verkregen uit de ingediende subsidieaanvragen is slechts in twee van de tien gevallen beter dan in het recente verleden. De informatie die wordt ontleend aan de aanvraag tot subsidievaststelling is in drie van de tien gevallen beter dan in het verleden gebruikelijk was, zo oordelen de medewerkers.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusies

- De gewijzigde regelgeving (de huidige ASV) brengt voor de incidentele prestatiesubsidies slechts een kleine verandering teweeg. De aanvrager moet bij het indienen van de subsidieaanvraag meer aandacht besteden aan de resultaten waarin de te ondernemen activiteiten resulteren. Bij het verzoek tot vaststelling van de incidentele prestatiesubsidie moet de gesubsidieerde (rechts)persoon in meer gevallen dan vroeger een accountantsverklaring overleggen.
 - De subsidieverstrekking van incidentele prestatiesubsidies wordt in belangrijke mate beheerst door bijzondere subsidieregelingen. Op het moment van onderzoek waren nog niet alle bijzondere subsidieregelingen aangepast aan de ASV. Overigens betekent een aanpassing van de bijzondere regeling aan de algemene regeling niet altijd dat het beleid beter uitvoerbaar wordt.
 - De incidentele prestatiesubsidies die worden uitgekeerd aan natuurlijke personen bleken te worden uitgevoerd door preferente instellingen die op enige afstand van het formeel bevoegde bestuursorgaan (het provinciebestuur) staan.
 - Vijf van de tien subsidieaanvragen zijn concreet uitgewerkt en direct afrekenbaar. Drie subsidieaanvragen zijn vaag omschreven en niet op deze manier toetsbaar. Twee subsidieaanvragen zitten tussen beide uitersten in.
 - Bij twee subsidieaanvragen zijn de medewerker en de aanvrager het erover eens dat in de huidige situatie meer informatie wordt aangeleverd dan onder de oude regeling het geval was.
 - In één van de tien subsidieaanvragen wordt niet duidelijk aangegeven welke andere subsidieverleners zijn of zullen worden benaderd.
 - In de helft van de gevallen ligt het initiatief tot de subsidieaanvraag voor een deel bij medewerkers van de provincie dan wel bij een door de provincie gesubsidieerde preferente instelling die met de uitvoering van een subsidieregeling is belast.
 - Acht van de tien subsidieverlenende beschikkingen zijn *conform de aanvraag* door het provinciebestuur verleend. In twee subsidieverlenende beschikkingen worden zwaardere eisen aan de activiteit gesteld dan de gesubsidieerde (rechts)persoon in eerste aanleg had voorgesteld.
 - Na het proces van subsidieverlening is in acht van de tien gevallen sprake van een afrekenbare prestatiesubsidie.
 - Indien noodzakelijk rekent de provincie af op resultaat en wordt de subsidie op een lager bedrag vastgesteld dan wel verrekend met een toekomstige subsidieaanvraag.
-

- Bij de subsidieverlening is in acht van de tien gevallen sprake geweest van termijnoverschrijding; in drie van de tien gevallen was sprake van *substantiële termijnoverschrijding*.
- Bij de subsidievaststelling is veelal niet sprake van tijdige besluitvorming door het provinciebestuur.
- Bij zowel de subsidieverlening als de subsidievaststelling van incidentele prestatiesubsidies zijn de bestuurslasten voor zowel het provinciebestuur als de gesubsidieerde (rechts)persoon niet toegenomen.
- Bij de verlening en vaststelling van incidentele prestatiesubsidies zijn de verhouding tussen provinciale medewerker en gesubsidieerde (rechts)persoon *niet zakelijker geworden*.
- Bij de vaststelling van incidentele prestatiesubsidies is de aandacht voor een nauwkeurige verantwoording van de kosten van de activiteiten toegenomen.
- Bij de verlening en vaststelling van incidentele prestatiesubsidies is *de sturing slechts beperkt toegenomen*. De mate waarin de sturing is toegenomen zit vooral in de meer gedetailleerde controle op de verslaglegging bij het verzoek tot subsidievaststelling.
- Over de wenselijkheid van de formats lopen de meningen uiteen.
- De informatiepositie van de provinciale medewerker is slechts in beperkte mate verbeterd.

8.2 Aanbevelingen

I.

De invoering van de ASV heeft (nog) *geen* grote verandering gebracht in de betrekkelijk informele wijze waarop de medewerkers plegen om te gaan met vertegenwoordigers van de (rechts)personen die incidentele prestatiesubsidies verwerven. Terwijl de accounthouders in hun omgang met de instellingen die een prestatiesubsidie per boekjaar ontvangen na de herziening van de ASV een meer zakelijke opstelling kiezen, is hiervan bij de medewerkers die de incidentele prestatiesubsidies toekennen nog nauwelijks sprake. Een mogelijke verklaring hiervan kan zijn dat bij de overstap naar het nieuwe subsidiesysteem de accounthouders (die prestatiesubsidies per boekjaar verstrekken) in redelijke hoge mate hebben deelgenomen aan de aangeboden cursussen, dit terwijl de medewerkers die het verlenen van incidentele prestatiesubsidies in hun takenpakket hebben in betrekkelijk geringe mate hebben deelgenomen aan het desbetreffende cursusaanbod.

- *Zorg dat de medewerkers die incidentele prestatiesubsidies verstrekken een specifieke training/instructie volgen waarin de meer zakelijke en prestatiegerichte omgangsvorm overeenkomstig de strekking van de ASV als het begaanbare en gangbare model wordt gepresenteerd.*

2.

Bij de verlening en vaststelling van incidentele prestatiesubsidies, krijgen de maatschappelijke effecten van de gesubsidieerde activiteit wel wat meer, maar nog onvoldoende aandacht. Bij prestatiebesturing dient niet alleen te worden gekeken naar de kleine doelmatigheid (worden de activiteiten wel tegen een lage kostprijs gerealiseerd?) maar moet vooral ook worden gekeken naar de grote doelmatigheid (worden de doelen die het provinciale beleid wil dienen dankzij de activiteiten en prestaties beter bereikt?). Het verdient aanbeveling om zowel bij de subsidieverlening als bij de subsidievaststelling meer aandacht te besteden aan de vragen met betrekking tot effecten van projecten en de bijdrage aan de realisatie van de doelen van het provinciale beleid. Dit ligt geheel in de lijn van de nieuwe ASV. Een aanpassing van de formats voor de aanvraagformulieren kan hiertoe een goede vervolgstap zijn.

- *Besteed bij de verlening en de vaststelling van incidentele prestatiesubsidies meer aandacht aan de maatschappelijke effecten van de gesubsidieerde activiteiten.*

3.

De tijdigheid van de verstrekking van de incidentele prestatiesubsidies vormt een punt van aandacht. Er is geen reden de achttwekentermijn en de dertienwekentermijn uit hoofdstuk 2 van de ASV te wijzigen. Deze termijnen blijken in de praktijk goed haalbaar te zijn. Verwacht mag worden dat de per 1 juli 2006 ingevoerde dwangsomregeling een positief effect zal hebben op het vaker tijdig verlenen (dan wel afwijzen) en vaststellen van aangevraagde beschikkingen.

- *Besteed aandacht aan de termijnoverschrijding bij verstrekking van incidentele prestatiesubsidies.*

4.

Bij subsidieverlening in het kader van de incidentele prestatiesubsidies is sprake van een groot aantal uiteenlopende bijzondere verordeningen en beleidsregels waarin de materiële subsidiecriteria worden neergelegd. Wel wordt geconstateerd dat het aantal regelingen in beperkte mate is teruggedrongen. De herkenbaarheid van het provinciale subsidieaanbod blijft echter nog steeds gebaat bij een goede bekendmaking van de afzonderlijke, bijzondere regelingen. Het gevaar bestaat dat de geïnteresseerde (rechts)personen door de bomen het bos niet meer zien.

- *Ten aanzien van het sterk versnipperde aanbod van afzonderlijke incidentele prestatiesubsidies blijft het zaak te zorgen voor een actuele en toegankelijke informatievoorziening (waaronder het digitale loket).*
-

Bijlage 3

Verklarende woordenlijst¹

<i>Accounthouder</i>	Een medewerker van de provincie Drenthe die prestatiesubsidies per boekjaar verstrekt.
<i>Activiteitenplan</i>	Een overzicht van de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd.
<i>Begrotingsjaar</i>	Het begrotingsjaar van de provincie.
<i>Bestuurslasten</i>	Kosten (in tijd en geld) die gemoeid zijn met de subsidieverstrekking.
<i>Boekjaar</i>	Het boekjaar van de aanvrager.
<i>Incidentele prestatiesubsidie</i>	De subsidie voor in de tijd beperkte activiteiten, binnen een begrotingsjaar van de provincie, waarbij de subsidieverstrekker de activiteiten die met de subsidie worden verricht, inhoudelijk wil sturen op prestaties en resultaat, die voortvloeien uit provinciale doelstellingen ter zake.
<i>Marktwerking</i>	Daar waar instellingen in concurrentie met elkaar een subsidieaanvraag indienen voor het verrichten van dezelfde activiteiten.
<i>Offerte</i>	Deze term wordt gehanteerd naast de term subsidieaanvraag, indien wordt bedoeld op de situatie van aanbesteden dan wel offerren.
<i>Prestatiesubsidie per boekjaar</i>	De subsidie per subsidiejaar, waarbij de subsidieverstrekker de activiteiten die met de subsidie worden verricht, inhoudelijk wil sturen op prestaties en resultaat, die voortvloeien uit provinciale doelstellingen ter zake.
<i>Productbegroting</i>	Een productbegroting in bedrijfseconomische zin.
<i>Programma van eisen</i>	Het document waarin de provincie aangeeft welke producten zij wenst van de subsidieaanvrager.
<i>Provinciaal medewerker</i>	De provinciale medewerker die incidentele prestatiesubsidies verstrekt.
<i>Subsidie</i>	Een subsidie als bedoeld in artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht.

¹ Er is zoveel mogelijk aangesloten bij de termen zoals gehanteerd in de Algemene subsidieverordening. Daar waar dit niet mogelijk was is aangesloten bij termen zoals gehanteerd in de literatuur of in het algemene taalgebruik.

<i>Subsidiejaar</i>	Een aaneengesloten periode van twaalf maanden waarop een aanvraag tot een subsidie betrekking heeft.
<i>Subsidievaststelling</i>	Het definitief beslissen dat de aanvrager subsidie ontvangt (ingevolge ter hoogte van een bepaald bedrag, hetgeen Gedeputeerde Staten tot uitbetaling verplicht).
<i>Subsidieverlening</i>	Het toekennen van subsidie voor een bepaalde activiteit waardoor de aanvrager een aanspraak krijgt op financiële middelen, mits hij daadwerkelijk de gesubsidieerde activiteit verricht en zich aan de eventueel aan hem opgelegde verplichtingen houdt.
<i>Subsidieverstrekking</i>	De verzamelterm voor subsidieverlening en subsidievaststelling.



