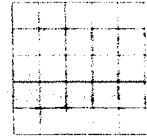




MILIEU Federatie
DRENTHÉ



IVN
CONSULENTSCHAP
DRENTHÉ



Landschapsbeheer Drenthe

Aan het college van Gedeputeerde Staten
van de provincie Drenthe
Postbus 122
9400 AC ASSEN

Onderwerp:
subsidiebeleid provincie Drenthe

Assen, 12 mei 2004

Op 14 april hebben wij uw brief met voorstellen inzake het subsidiebeleid van de provincie Drenthe, een voorontwerp voor een nieuwe Algemene Subsidie Verordening en het advies 'Effectiever sturen met subsidies in Drenthe' (d.d. augustus 2003) ontvangen. Vanuit de gedachte dat uw streven gericht is op eenduidige provinciale subsidieregelingen doen wij u hierbij onze gezamenlijke reactie toekomen. Deze reactie wordt ook ondersteund door Stichting Het Drentse Landschap, waarvan u inmiddels een reactie heeft ontvangen.

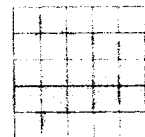
Onze gezamenlijke reactiepunten kunnen door de afzonderlijke organisaties eventueel nog worden aangevuld op specifieke onderdelen, die te maken hebben met de verschillen in de huidige subsidierelaties.

Hoogachtend,

M.J. Augusteijn,
Voorzitter Milieufederatie Drenthe

drs. G.J. Eerland
Voorzitter Stichting Landschapsbeheer Drenthe

R. Smit
Directeur IVN Consulentenschap Drenthe



Reactie op GS-voorstellen subsidiesystematiek

1. Inleiding

Het streven om te komen tot een effectieve, transparante subsidiesystematiek met een strakke handhaving wordt door ons onderschreven, evenals de inzet om activiteiten zoveel mogelijk op prestatie en output te subsidiëren en hierover zakelijke afspraken te maken.

Wij menen dat wij onze organisaties en activiteiten hier al in hoge mate op hebben ingericht en dat de huidige budgetsystematiek in feite alle mogelijkheden in zich draagt om dit voorgestane beleid tot uitvoering te brengen. Dat de systematiek van de budgetsubsidie daarop niet hoeft te worden aangepast is ook de conclusie uit het advies van Public Consultancy.

Wij herkennen ons niet in de sfeer die in de toegezonden stukken rondom ons (gesubsidieerde) werk wordt gecreëerd en zijn het niet eens met uw voorstellen inzake de sturingsfilosofie (opdrachtgeverschap en mate en gedetailleerdheid van sturing) en het voorstel om de subsidieverlening voor alle budgetinstellingen zoveel mogelijk te beperken tot jaarlijkse toezeggingen. Wij kunnen kwaliteit leveren indien er sprake is van voldoende continuïteit in de bedrijfsvoering van onze organisaties.

Wij zullen in deze reactie achtereenvolgens ingaan op de sturingsfilosofie, de subsidiesystematiek, meerjarige of jaarlijkse subsidieverlening en onze wensen met betrekking tot overleg over het vervolg. Vervolgens besteden wij aandacht aan het ontwerp van een Algemene Subsidie Verordening.

2. Sturingsfilosofie

In het kader van de sturing geeft u aan dat u veel meer grip wilt op het werk van de instellingen, dat u als college voortaan zelf de projectontwikkelaarsrol op u wilt nemen en het werk van de instellingen inhoudelijk wilt sturen. De instellingen moeten vervolgens (uitvoerings-)voorstellen ontwikkelen of offertes schrijven die vervolgens door u worden beoordeeld om in aanmerking te komen voor subsidie (eenmalig of per boekjaar).

Deze benadering zou erop neer kunnen komen dat alle gesubsidieerde organisaties zich voor het gesubsidieerde deel van hun werk zouden moeten gaan gedragen als pure (al dan niet verzelfstandigde) uitvoeringsorganisaties van de provincie c.q. daarmee een verlengstuk worden van het provinciaal apparaat. Als daarin ook nog marktwerking wordt geïntroduceerd zouden de instellingen daarbij ook nog de onderlinge concurrentie moeten aangaan.

Als we deze lijn zouden doortrekken roept dit de vraag op welk verschil er dan is met uitvoering door het provinciaal apparaat en/of (commerciële) projectbureaus. Van subsidie is dan geen sprake meer, het gaat dan meer om opdrachtgever/opdrachtnemerrelaties (met de daarbijbehorende BTW-verplichtingen?)¹.

¹ De provincie beschikt naar onze mening over drie soorten instrumenten om haar maatschappelijke doelen te bereiken, die elk met een eigen hiërarchie en sturing gepaard gaan;

- zelf mensen in dienst nemen (directe aansturing)
- aanbesteden op basis van zelf gedefinieerde activiteiten (met opdrachtgever- en opdrachtnemerrelaties)
- subsidies verlenen aan instellingen met overeenkomstige doelstellingen (met ruimte voor zelfstandige invulling).

Met de in de voorstellen geschetste benadering wordt naar onze mening geen recht gedaan aan de bijzondere en unieke positie die de groene organisaties in de Drentse maatschappij innemen. De 'rolverdeling' tussen overheid en zelfstandige maatschappelijke organisaties is niet simpel te duiden in pure opdrachtgever/opdrachtnemer-relaties. Waar het om gaat is of de overheid de maatschappelijke positie en taken van de groene organisaties van belang vindt, van mening is dat deze ook overeenstemmen met haar eigen beleid en doelen en of ze bereid is de daaruit voortvloeiende activiteiten van de instellingen te financieren. Op basis van overeenstemming over beleidsdoelen en -resultaten kunnen vervolgens subsidies worden verleend, waarin desgewenst afrekenbare prestaties worden vastgelegd die bij de subsidievaststelling worden getoetst en afgerekend. Daarbij is eerder door bureau Berenschot geconcludeerd dat de mogelijkheden van vermarkting van het werk van de groene organisaties (afgezien van de vraag of dit wenselijk en werkbaar zou zijn) gering zijn.

3. Subsidiesystematiek

Eén van de hoofdconclusies uit het advies van Public Consultancy 'Effectiever sturen met subsidie in Drenthe' is dat de huidige budgetverordening feitelijk alle mogelijkheden al biedt voor gewenste vormen van sturing op afrekenbare prestaties. Afhankelijk van de werksoorten kan daarbij gekozen worden voor throughput, output of outcome of mengvormen daarvan. Met ander woorden: het gaat niet zozeer om de verandering van subsidieregels.

De vraag is meer hoe er op zodanige wijze invulling aan wordt gegeven dat ze ook het maximale resultaat voor realisering van de provinciale beleidsdoelstellingen opleveren. Een en ander betekent dat de huidige budgetsubsidieverordening in feite op eventuele aanpassingen na overgenomen kan worden in de nieuwe algemene subsidieverordening. De provincie en instellingen zullen gezamenlijk verdere invulling dienen te geven aan resultaatgericht werken, waarbij verdere ontwikkeling en verbeteringen uiteraard mogelijk zijn. Wij staan hier voor open.

Vraag- of aanbodgericht

Bij de groene organisaties worden het merendeel van de werkzaamheden inmiddels op project- en productbasis begroot en is al nauwelijks meer sprake van input-budgettering. Er vindt inmiddels ook jaarlijkse verantwoording plaats op basis van resultaten en prestaties. Dat de provincie bij de groene organisaties tot nu toe geen aanleiding heeft gevonden om wegens het in gebreke blijven bij het leveren van prestaties te korten bij de afrekening, zien wij (in tegenstelling tot het advies van Public Consultancy) als teken dat het met ons werk goed gaat.

Binnen de bovengeschetste rolverdeling kan en moet er in onze optiek ruimte zijn voor een gezonde wisselwerking tussen vraag en aanbod. Wij herkennen ons als groene organisaties niet in het geschetste beeld dat wij als instellingen geheel autonoom en vooral aanbodgericht te werk gaan. Met de provincie vindt op diverse wijzen zeer regelmatig overleg plaats over onze beleids- en werkplannen. Veel activiteiten en projecten komen ook mede op verzoek van de provincie tot stand!

Wij menen dat wij als organisaties in belangrijke mate bijdragen aan de provinciale doelstellingen. Onze activiteiten sluiten bovendien goed aan op de nieuwe impulsen die het college aan dit beleid wil geven. Het college wil onder andere meer accent op de concrete uitvoering van beleid en dit beleid intensiveren op thema's zoals plattelandontwikkeling, duurzame stedenbouw en energie. Eén van onze sterke punten is juist dat wij daar als organisaties ook concrete uitvoering aan kunnen geven.

Als natuur- en milieuorganisaties moeten we ook zelfstandig kunnen handelen. We hebben net zo goed ook rekening te houden met de geluiden en wensen van burgers, doelgroepen en partnerorganisaties, die immers ook het draagvlak vormen voor het uit te

voeren beleid. Van de groene organisaties wordt bovendien verwacht dat zij ieder vanuit hun eigen specifieke rol en verantwoordelijkheid opkomen voor de belangen van natuur, milieu en landschap. Dat is ook een provinciaal belang dat u tot nu toe in uw beleid heeft onderschreven.² Een en ander betekent volstrekt niet dat wij bij dit werk op een vrijblijvende manier met provinciale subsidies omgaan. Ook over deze activiteiten leggen wij verantwoording af. Als wij dit werk niet goed doen zijn wij daarop aanspreekbaar en kunnen en mogen wij er (ook binnen de huidige systematiek) op worden afgerekend.

Beleidskader voor het groene werk

Het advies van Public Consultancy stelt dat de provincie bij de invulling van haar eigen rol en invulling van de (prestatie-)sturing ook de afgelopen jaren nog weinig vooruitgang heeft geboekt en hier nog een hele weg te gaan heeft. Wij menen dat hier de samenwerking tussen de provincie en de groene organisaties en de daarbij gehanteerde werkwijzen en activiteiten in een te negatief daglicht worden geplaatst. Wel zijn wij met de adviseurs van mening dat het goed zou zijn als provincie de beleids- of referentiekaders waarbinnen de subsidiëring plaatsvindt verder verduidelijkt. Het is niet de eerste keer dat deze mogelijke omissie in het provinciaal beleid wordtesignaleerd. De beleidskaders of de nu al toegepaste werkwijzen zijn blijkbaar niet helder genoeg in het beleid of werkprocessen beschreven. Het advies roept de provincie nogmaals op om heldere beleidsdoelen (smart) te formuleren op grond waarvan de subsidieverlening kan plaatsvinden. Het voortouw om hier wat aan te doen ligt uiteraard bij de provincie zelf. De groene instellingen zijn bereid en in staat daaraan bijdragen te leveren.

In overleg met de provincie kunnen wij als groene organisaties voorstellen doen voor een set prestatie-indicatoren; indicatoren die we in veel gevallen toch al hebben of ontwikkelen voor eigen gebruik (sturing van de eigen organisatie; ook op resultaten). Als de provincie deze indicatoren overneemt en/of daarnaast samen met ons extra indicatoren ontwikkelt, creëren we een gezamenlijk gedragen sturingsmodel, met alle voordelen van dien.

4. Meer resultaten of efficiency door jaarlijkse subsidieverlening?

Het meest ingrijpende verschil tussen de huidige budgetsystematiek en de voorstellen van GS is de opheffing van de meerjarenfinanciering. Hoewel het advies de keuze tussen eenjarig of meerjarige financiering nog redelijk in het midden laat en ook de voordelen van meerjarenfinanciering noemt, kiest u als college voor zoveel mogelijk jaarlijks en bij uitzondering meerjarig met een maximum van drie jaar. Wij maken ons bij een dergelijke korte termijnfinanciering ernstig zorgen over de continuïteit van onze organisaties. Wij vragen ons af wat hiervan de achterliggende gedachten zijn. In de toelichting wordt gesteld dat eenjarige subsidies meer mogelijkheden bieden tot sturing. De inhoudelijke mogelijkheden verschillen echter niet met die van de huidige systematiek (waarin ook jaarlijkse bespreking en vaststelling c.q. bijstelling van het werkprogramma is voorzien). Eén van de belangrijkste redenen tot invoering van de meerjarige budgetsystematiek was juist een vermindering en vereenvoudiging van de werkzaamheden die gepaard gaan met subsidieaanvragen en afhandeling. Wij vrezen dat de nieuwe voorstellen een (grote) toename van de bureaucratie met zich kunnen brengen.

² De (maatschappelijk) rol van de groene organisaties in relatie tot subsidiëring en de verschillen t.o.v. opdrachtgever/opdrachtnemer-relaties zijn al uitgebreid aan de orde geweest in de Provinciale Staten naar aanleiding van de rapportages van bureau Berenschot (zie daarvoor o.a. het verslag van de statencommissie Milieu, water en groen van 26 augustus 2002).

Als de provincie ons werk jaarlijks gedetailleerd en op basis van alle afzonderlijke activiteiten en projecten wil gaan sturen en regelen, betekent dat mogelijk een vereenvoudiging van de werkzaamheden die gepaard gaan met de subsidieaanvragen en afhandelingen.

Het afschaffen of bij uitzondering instemmen met meerjarenfinanciering zal voor ons tot grote onzekerheden in de financiering leiden. Het starten en uitvoeren van grotere meerjarige projecten zal daardoor worden belemmerd omdat wij als instelling minder goed langjarige verplichtingen aan kunnen gaan. Dit leidt tot verlies van continuïteit van (vrijwilligers-)netwerken en afname van kennis en kwaliteit binnen de organisaties. Bovendien worden de instellingen hierdoor gedwongen tot het opbouwen van financiële reserves om te voorkomen dat door plotselinge afbouw van subsidies financiële problemen ontstaan. Het gevolg daarvan is een stijgend uurtarief, hetgeen voor de provincie dus per saldo minder resultaatgerichte output zal opleveren. Voor de basis van ons werk, een goede uitoefening van onze provinciale rollen en uitvoering van meerjarenprogramma's achten wij meerjarige afspraken in ieder geval van groot belang. Wij plaatsen dan ook grote vraagtekens bij het voornemen om meerjarige subsidies alleen bij (hoge) uitzondering toe te kennen. De natuur, het landschap en de milieukwaliteit worden hier in ieder geval niet beter van.

5. Overgangsperiode en vervolg

U geeft aan dat u het subsidiebeleid niet van de een op de andere dag wilt wijzigen. Tegelijk geeft u ook aan de nieuwe systematiek op 1 januari te willen invoeren. Na een lange periode van voorbereidingen in eigen huis, lijkt er binnen het door u gepresenteerde tijdspad weinig ruimte meer voor overleg met de instellingen. Daarbij geeft u aan zorg te zullen dragen voor een geleidelijke overgang. Ons is op grond van de huidige stukken echter nog in het geheel niet duidelijk op welke manier u inhoud wenst te geven aan deze geleidelijke overgang.

Hoewel wij er begrip voor hebben dat u bij de ontwikkeling van het subsidiebeleid niet met alle instellingen tegelijk in gesprek kunt gaan, betreuren wij het dat u de groene organisaties niet op enigerlei wijze bij de ontwikkeling van de voorstellen en uw keuzes heeft betrokken. Wij hebben de indruk dat discussie over de subsidiesystematiek in belangrijke mate wordt gevoed door de ervaringen in de welzijnssector en dat de resultaten daarvan min of meer overwaaien naar ons werk, zonder dat daarbij voldoende wordt stilgestaan bij het specifieke karakter daarvan.

Als groene organisaties hebben wij twee jaar geleden op verzoek van het toenmalige college³ wensen en ideeën aangedragen over de wijze waarop de provinciale subsidiesystematiek zou kunnen worden ingericht. Wij zien mogelijkheden voor een zakelijke en resultaatgerichte subsidiesystematiek, die zowel aan de doelstellingen van de provincie als de wensen van onze instellingen tegemoetkomt en zouden nog steeds hierover graag met u in gesprek willen komen.

6. Reactiepunten Algemene subsidieverordening

Integratie tot één verordening

Wij kunnen ons vinden in de integratie van de subsidieregelingen in één verordening.

³ Per brief d.d. 2 mei 2002 aan het College van Gedeputeerde Staten van IVN Consulentenschap Drenthe, Stichting Landschapsbeheer Drenthe en Milieufederatie Drenthe.

What's in a name?

Wij zien geen meerwaarde in het introduceren van een nieuwe term 'prestatiesubsidie' voor zowel de subsidies per boekjaar als eenmalige (project-)subsidies. Dit roept naar ons idee eerder meer verwarring op dan dat het helderheid schept. Het handhaven van de term projectsubsidie voor eenmalige toezeggingen sluit in ieder geval veel beter aan bij datgene wat algemeen in ons werk en bij andere subsidiegevers gebruikelijk is. In de huidige definitie van budgetsubsidie ligt ook besloten dat er op activiteiten en resultaten en prestaties gesubsidieerd kan worden. De term budgetsubsidie sluit ook aan op de kaders die de Algemene wet bestuursrecht daarvoor in afdeling 4.2.8 hanteert. De wet kent niet de term prestatiesubsidie.

Wat ons betreft zou de ASV gewoon de term *budgetsubsidie* voor subsidies per boekjaar en *projectsubsidies* voor eenmalige te subsidiëren activiteiten kunnen hanteren.

Eenjarig of meerjarig

Subsidies per boekjaar (zoals de huidige budgetsubsidies) kunnen op basis van de Awb eenjarig of meerjarig worden verstrekt. Wij zien niet in waarom in de nieuwe verordening de mogelijkheden en flexibiliteit van besluitvorming worden beperkt door hieraan een maximum van drie jaar te verbinden.

Artikel 4:67 Awb

1. De subsidie wordt voor een boekjaar **of voor een bepaald aantal boekjaren verleend**.
2. Indien de subsidie **voor twee of meer boekjaren** wordt verleend, wordt aan de subsidie de verplichting verbonden tot het periodiek aan het bestuursorgaan verstrekken van de gegevens die voor de vaststelling van de subsidie van belang zijn.
3. De beschikking tot subsidieverlening vermeldt welke gegevens de subsidie-ontvanger krachtens het tweede lid moet verstrekken, alsmede op welke tijdstippen de gegevens moeten worden verstrekt

Opdrachtgever/-nemer, mogelijkheid meerdere subsidieaanvragen voor subsidies per boekjaar en BTW-plicht

De bepaling waarin GS de mogelijkheid heeft om meerdere instellingen of bureaus subsidies aan te laten vragen is bedoeld voor eventuele vermarkting van het werk. De inhoud van de subsidieaanvraag krijgt volgens de toelichting dan het karakter van een 'offerte'.

De provincie bepaalt volgens de toelichting 'als opdrachtgever welke producten en diensten er door de opdrachtnemer worden gerealiseerd'. Wij vragen ons af of deze termen passen in een algemene subsidieverordening. Wij zien de begrippen subsidiegever/-nemer zoals die in de Awb zijn aangeduid. Dit is een ander begrippenpaar dan het paar opdrachtgever/opdrachtnemer zoals dat voorkomt in het Burgerlijk Wetboek. Deze zijn niet gelijk te stellen. Van belang is dat de subsidiegever redenen heeft om bepaalde activiteiten te subsidiëren. De subsidieverkrijger moet aan de voorwaarden voldoen maar is geen opdrachtnemer. Wij vragen ons daarnaast af of met het introduceren van deze begrippen en de mogelijkheden voor vermarkting het uit te voeren werk niet automatisch BTW-plichtig wordt.

Wachtgeldverplichtingen

Wij kunnen ons indenken dat u niet per definitie wachtgeldverplichtingen in een subsidieverordening wilt opnemen. Anderzijds wordt nu voorgesteld deze verplichtingen te schrappen nog voordat er met de instellingen overleg is gevoerd over hoe er met deze materie moet worden omgegaan, welke gevolgen dit heeft en welke compensatie of regeling hier tegenover staat. Wij achten dit geen juiste handelswijze.

Accountantsverklaringen

Bij het voorstel om bij subsidies van meer dan 200.000 euro de getrouwheidsverklaring van de accountant ook te laten uitstrekken over de verantwoording van activiteiten en prestaties hebben wij grote vraagtekens. Los van de daarmee gepaard gaande (extra) kosten is het voor een accountant niet mogelijk om controle-uitspraken te doen over de inhoudelijke prestaties. Wij vragen ons af wat hier precies wordt bedoeld.

Wij kunnen ons vinden in de eis dat voor projectsubsidies van bepaalde hoogtes voor de afrekening een accountantsverklaring moet worden overgelegd, mits de kosten daarvan ook subsidiabel zijn. Bij de in het voorontwerp gestelde grens van 10.000 euro plaatsen wij, gezien de daarmee gepaard gaande kosten, wel kanttekeningen. Ervan uitgaande dat een aparte accountantsverklaring tegenwoordig toch snel minimaal 500 euro bedraagt zou dat bij zo'n bedrag neerkomen op 5% van het subsidiebedrag. Naar wij hebben vernomen hanteert de provincie Groningen een grens van 25.000 euro.

Indexering

In de huidige budgetsubsidieverordening is ook de CPB-indexering als maatstaf opgenomen. Deze werkt vervolgens als maatstaf door in de begrotingssystematiek, niet alleen bij de provincie maar ook bij de instellingen. In de voorgestelde verordening wordt in de beschikking bepaald welke bedragen er voor verschillende jaren gelden dan wel welke indexering van toepassing is. Het is ons niet duidelijk of daarmee de gebruikelijke CPB-indexeringssystematiek wordt verlaten. Bij het opstellen van onze begrotingen geeft de CPB vooraf duidelijkheid (en kan discussie hierover uitblijven).

Overige punten

In de huidige subsidierelaties zullen per organisatie nog een aantal aanvullende vragen of reactiepunten kunnen opkomen met betrekking tot de (financiële) gevolgen van de huidige voorstellen. Dit betreft o.a. de relatie met de subsidieregeling Kinderopvang t.b.v personeel van provinciale instellingen. De inhoud van de voorstellen en de reactietijd die ons is geboden heeft tot gevolg dat wij deze op dit moment nog niet volledig kunnen overzien.

Assen, 12 mei 2004