

Aan:  
de voorzitter en de leden van  
provinciale staten van Drenthe

Assen, 14 april 2004  
Ons kenmerk 15/6.6/2004001639  
Behandeld door de heer H. Hiemstra (0592) 36 58 90  
Onderwerp: Subsidiebeleid

Geachte voorzitter/leden,

Wij kennen een hoge prioriteit toe aan de herziening van het subsidiebeleid. In ons collegeprogramma hebben wij dat ook heel duidelijk aangegeven. De kernwoorden voor dit nieuwe subsidiebeleid zijn: effectiviteit, transparantie en een strakke handhaving. Een subsidiebeleid waarin deze uitgangspunten worden gehanteerd, is volledig in lijn met onze algemene wens dat wij willen sturen op resultaten.

Het doet ons dan ook genoeg u hierbij een nieuwe visie van het college op het subsidiebeleid van de provincie Drenthe te presenteren. Wij hebben ons bij de formulering daarvan laten ondersteunen door het extern adviesbureau Public Consultancy. Dit adviesbureau is gespecialiseerd op het gebied van subsidieverstrekking en het aangaan van subsidiërelaties. Eind vorig jaar heeft dit adviesbureau een rapport opgeleverd, waarin een aantal modellen staat beschreven die kunnen worden toegepast bij subsidieverstrekking. In overeenstemming met ons collegeprogramma hebben wij gekozen voor een model waarin het afrekenen op geleverde prestaties centraal staat. Daarbij zullen wij - waar dat nodig en mogelijk is - overgaan tot het aanbesteden van diensten. Wij willen sterk sturen op de inhoud en niet op de bedrijfsvoering. Dit betekent ook dat de subsidiëring van instellingen waarvan activiteiten efficiënter en effectiever elders kunnen worden ondergebracht, wordt verminderd of beëindigd. Hybride instellingen (dat wil zeggen instellingen die hun inkomsten voor een deel ontleen aan subsidies en voor een deel opdrachten "uit de markt" halen) dienen hun administratie en boekhouding zodanig in te richten dat wat betreft de provinciale subsidies controle in overeenstemming met de eisen van de subsidieverordening mogelijk is.

Het niet meer sturen op de bedrijfsvoering maar op de inhoud betekent tevens dat wij - meer dan onder de huidige Algemene subsidieverordening (ASV) 1997 en de Budgetsubsidieverordening (BSV) Drenthe - afstand willen bewaren tot hetgeen werkgevers- en werknemersorganisaties met elkaar afspreken in de CAO's. Vandaar dat wij in het voorontwerp van de nieuwe verordening geen bepalingen hebben opgenomen die de provincie verplichten bij vermindering of beëindiging van de subsidierelatie wachtgelden te betalen in geval van ontslag van werknemers van instellingen. Kortom, wij kiezen voor een veel zakelijker relatie tussen de subsidieontvanger en de provincie. Deze verzakelijking zal vorm krijgen via het vastleggen van heldere criteria en het hanteren van een transparante beoordelingssystematiek.

Met onze nieuwe visie op het subsidiebeleid als uitgangspunt hebben wij een nieuwe ASV opgesteld. Deze moet de beide bestaande regelingen (de huidige ASV 1997 en de BSV Drenthe, alsmede, zodra de nieuwe Wet op de jeugdzorg zal zijn ingevoerd, de Tijdelijke bekostigingsregeling jeugdhulpverlening) vervangen.

De nieuwe verordening bevat de juridische kaders voor sturing op vooraf door de provincie geformuleerde beleidsdoelen of omschreven producten, dan wel meetbare prestaties.

Wij onderzoeken nog of er een specifieke bepaling over staatssteun in de verordening moet worden opgenomen, teneinde ons subsidiebeleid in overeenstemming te brengen met Europese regelgeving inzake mededinging.

Hierbij doen wij u toekomen het ontwerp van deze nieuwe subsidieverordening en de daarbijbehorende toelichting, evenals het daaraan ten grondslag liggende visiedocument ("Effectiever Sturen met subsidies in Drenthe").

Ter informatie sturen wij u hierbij tevens het Rapport "De Drentse Subsidies getoetst", waarin het adviesbureau - tegen de achtergrond van het Rapport "Effectiever Sturen met subsidies in Drenthe" - een beperkt aantal subsidierelaties belicht. Het is geen nieuw gegeven dat de aansturing van de door de provincie gesubsidieerde instellingen voor verbetering vatbaar is. Een adequate aansturing wordt in het bijzonder belemmerd doordat het de provincie ontbreekt aan heldere beleidskaders, met scherp geformuleerde ambities en meetbare doelen. De acht (globaal) onderzochte subsidierelaties vormen hier een illustratie van.

Wij zijn ons hiervan terdege bewust en zullen dan ook voor de komende jaren beleidskaders ontwikkelen die meer richtinggevende en meetbare sturingsgegevens bevatten. De in voorbereiding zijnde contourennota voor de sectoren cultuur, welzijn en zorg zal hiervan een eerste proeve zijn.

Wij onderschrijven de conclusies die het adviesbureau in hoofdstuk 11 van zijn rapport trekt. Deze conclusies zijn voor ons mede een argument om het advies dat hij in het Rapport "Effectiever Sturen met subsidies in Drenthe" geeft, in grote lijnen te omarmen en aan de basis te leggen van ons nieuw subsidiebeleid.

Op 17 december 2003 hebben uw staten het college verzocht met betrekking tot de aanbevelingen 3 (het sturing geven aan andere organisaties) en 4 (het omgaan met meerjarige subsidies) van het Rapport Donderwolken aan een blauwe lucht van de Onderzoekscommissie van provinciale staten (PS) betreffende het Noord-Nederlands Bureau voor Toerisme een nader voorstel te doen. Wij menen met de nieuwe ASV deze aanbevelingen op een adequate wijze uit te voeren.

Met de invoering van de prestatiesubsidie wordt immers een veel zwaarder accent gelegd op het beter inhoudelijk aansturen van de instellingen op basis van een heldere beleidsvisie. Nu de provincie niet meer gaat afrekenen op het exploitatieresultaat, maar op het halen van de vooraf afgesproken resultaten, is er geen reden meer ons op grote schaal in de inrichting van de organisatie en de bedrijfsvoering te mengen. Wij zullen ons des te meer richten op de inhoudelijke verantwoording van de bestede subsidie. Wij verwijzen u hiervoor naar de artikelen 28, 29 en 30 van de verordening. Het gestelde onder aanbeveling 3 van het Rapport Donderwolken aan een blauwe lucht, wordt niet alleen regel bij meerjarensubsidies, maar bij alle prestatiesubsidies. Meerjarige subsidies kunnen overigens niet zonder uw toestemming worden verstrekt (artikel 21).

In de komende tijd zullen wij ons inspannen de prestaties die moeten worden verricht, goed te formuleren. De administratieve organisatie zal worden verbeterd en geüniformeerd. Wij hebben daar overigens al een begin mee gemaakt. Ook scholing en vorming zal met het oog op de veranderde taakopvatting de nodige aandacht krijgen.

Indien vaststelling van de nieuwe verordening op een zodanig laat tijdstip plaatsheeft dat inwerkingtreding daarvan in verband met de eisen die de Tijdelijke referendumwet stelt, niet voor 1 januari 2005 een feit kan zijn, is de provincie op grond van de vigerende BSV Drenthe gebonden aan een nieuwe budgetperiode van vier jaren. Wij hebben daarom besloten het voorontwerp meteen na vaststelling door ons in de inspraak te brengen. De inspraakperiode loopt tot en met 14 mei 2004. Ervan uitgaande dat het voorontwerp op 12 mei 2004 wordt behandeld in een gecombineerde vergadering van de Statencommissies Bestuur, Financiën en Economie en Cultuur en Welzijn kunnen de uitkomsten van de discussie in deze vergadering en van de inspraak worden verwerkt in een door ons vast te stellen ontwerpverordening op een zodanig tijdstip dat vaststelling door uw staten kan plaatshebben op 22 september 2004.

Ons tijdschema voor de voorbereiding en vaststelling van de nieuwe ASV ziet er als volgt uit.

30 maart en/of  
6 april 2004

Behandeling in gedeputeerde staten (GS) van het voorontwerp van de verordening (accorderen voorontwerp van de nieuwe subsidieverordening en bijbehorende procedure, verzenden brief aan instellingen en tervisielegging, conform artikel 3 van de Inspraakverordening, verzending brief aan de leden van PS).

2 of 9 april 2004  
tot en met 14 mei 2004

Formele inspraakprocedure.

12 mei 2004

Behandeling voorontwerp in een gecombineerde vergadering van de Statencommissies Bestuur, Financiën en Economie en Cultuur en Welzijn.

14 en/of 21 juni 2004

Vaststelling ontwerp door GS.

8 september 2004                      Behandeling ontwerp in de Statencommissie Bestuur,  
Financiën en Economie.

22 september 2004                      Vaststelling door PS.

27 september 2004  
tot en met 1 oktober 2004      Publicatie verordening in het Provinciaal blad.

1 oktober 2004  
tot en met  
13 november 2004                      Termijn Tijdelijke referendumwet (zes weken).

15 november 2004                      Inwerkingtreding verordening.

In de bij deze brief gevoegde toelichting wordt nader ingegaan op de verschillende modellen die kunnen worden gehanteerd betreffende het subsidiebeleid. Tevens wordt nader ingegaan op een aantal specifieke onderwerpen.

Met belangstelling zien wij de resultaten van uw beraadslagingen tegemoet, opdat wij die kunnen betrekken bij de verdere vormgeving van het provinciaal subsidiebeleid.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,

, secretaris

, voorzitter

Bijlage(n):  
it/coll.

***Public Consultancy***

*Tilburg*

*Drs. G.W.M. van Vugt MPA*

***“Effectiever Sturen met subsidies in Drenthe”***

*Rapport voor de provincie Drenthe*

*29 augustus 2003*

## ***Public Consultancy***

### ***“Effectiever Sturen met subsidies in Drenthe”***

#### ***Rapport voor de provincie Drenthe***

***29 augustus 2003***

**Auteur:**

***Drs. G.W.M. van Vugt MPA***

Public Consultancy is gevestigd in Tilburg  
en ingeschreven in het register KvK Midden-Brabant,  
onder nummer 18043851

Tel. 06 52038492

© 2003 Public Consultancy

Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of enige andere wijze zonder voorafgaande toestemming van Public Consultancy of de provincie Drenthe



## Effectiever sturen met subsidies in Drenthe

### Samenvatting

#### Naar nieuwe sturingsmodellen

In dit rapport worden de ingrediënten van het provinciale subsidiebeleid ge(her-)formuleerd. Op basis van bestuurlijke besluitvorming over de uitgangspunten en toepassingsmogelijkheden, moet vervolgens bezien worden welke consequenties dat heeft voor de vigerende subsidieverordeningen.

Deze rapportage is derhalve gericht op het formuleren van een (nieuwe) sturingsvisie, gelet op de gewenste veranderingen die de provincie (mogelijk) wil doorvoeren teneinde beter op resultaat te kunnen sturen.

In grote lijnen wordt de mogelijke de sturing vanuit de provincie op gesubsidieerde instellingen onderscheiden in de sturing

- op de *inhoud*: d.w.z. de geleverde output en/of de resultaten die behaald moeten worden door de uitvoeringsorganisatie;
- op het *proces*: de manier waarop een uitvoeringorganisatie zijn werk doet;
- op de *input*: de provincie wil bepalen welke (bedrijfs-)middelen de uitvoeringsorganisatie ter beschikking krijgt en wat daar mee gedaan mag worden.

De provincie moet zich t.a.v. een bepaalde takenpakket afvragen of zij daarop sterk inhoudelijk wil sturen, dan wel of zij vooral wil sturen op de bedrijfsvoering. Beide varianten hebben voor- en nadelen.

De provincie kan echter ook opteren voor het amper sturen op inhoud of bedrijfsvoering

Daarbij kan er ook sprake zijn van concurrentie tussen mogelijke (gesubsidieerde) uitvoerders. De provincie kan kiezen tussen een setting voor de uitvoeringsorganisatie in een context van uitvoeringsconcurrentie (vermarkting) of voor een exclusieve subsidierelatie. Indien ook marktwerking voortaan tot het sturingspotentieel behoort bij de keuze voor uitvoerende instellingen heeft dat belangrijke voordelen voor de provincie:

- de monopoliepositie van sommige instellingen wordt doorbroken;
- het vragen van meerdere offertes leidt tot concurrentieverhoudingen hetgeen een helderder (en vaak scherper) prijsvorming tot gevolg heeft;
- instellingen zullen gedwongen zijn om meer kostenbewust en marktconform te opereren; dit bevordert het gewenste ondernemend gedrag bij het particulier initiatief.

Op basis van bovenstaande karakteristieken ontstaan de volgende sturingsmodellen:

|                            |       | Sturen op inhoud:                           |                             |
|----------------------------|-------|---|-----------------------------|
|                            |       | sterk                                       | zwak                        |
| Sturen op input en proces: | sterk | Tegenstrijdige sturing (niet verkieslijk)   | <b>Directief model</b>      |
|                            | zwak  | <b>Prestatiemodel of Aanbestedingsmodel</b> | <b>Non-interventiemodel</b> |

#### 1. Prestatiemodel

Kenmerken sturing:

- wederzijdse beïnvloeding door provincie en uitvoerende organisatie
- amper gericht op bedrijfsvoering
- vooral gericht op output/resultaten
- beperkte marktverhoudingen; zowel exclusieve (subsidie-)relatie als beperkt offerreren



## **2. Aanbestedingsmodel**

Kenmerken sturing:

- marktregulering
- niet gericht op bedrijfsvoering
- alleen gericht op output/resultaten
- open marktverhoudingen; (volledige) mededinging

## **3. Directief model**

Kenmerken sturing:

- top down
- zeer gericht op bedrijfsvoering
- ook gericht op voortbrengen throughput/output
- exclusieve subsidierelatie

## **4. Non-interventiemodel**

Kenmerken sturing:

- bottom up
- niet gericht op bedrijfsvoering
- niet gericht op beïnvloeding aard/ inhoud activiteiten
- exclusieve subsidierelatie voor vergelijkbare (vrijwilligers)organisaties

### **Hoe wordt de sturingsrelatie vorm gegeven?**

Voor het vormgeven van de sturingsrelatie zijn de volgende fasen van belang:

- probleemstelling en vraagarticulatie
- doelformulering
- instrumentenkeuze
- keuze uitvoeringsorganisatie
- offertefase en 'inkoop' van producten en diensten
- verantwoording en bijstelling

Binnen de offertefase en de daarop volgende afspraken over de te leveren producten en diensten, is het van belang om niet zozeer op input te sturen, maar op activiteiten (throughput) en producten/diensten (output), en zo mogelijk op (concreet) resultaat. Het sturen op input, throughput, output of resultaat heeft een verschillende sturingskracht, maar aan elke budgetteringsvorm zitten ook heel verschillende consequenties. Indien de provincie inhoudelijk wil sturen op grotere gesubsidieerde instellingen, dan ware dat het beste te doen via het prestatie of het aanbestedingsmodel, en wel voornamelijk d.m.v. outputafspraken met resultaatsverwachtingen.

Kan er worden 'ingekocht' via zowel een subsidie(beschikking) als via een (privaatrechtelijke) overeenkomst? Sinds de invoering van de dwingende bepaling in de Algemene wet bestuursrecht over wat er onder 'subsidie' moet worden verstaan, geldt dat er bij 'inkoop' van diensten of activiteiten ten behoeve van derden (niet de provincie zelf) er normaliter sprake is van subsidie, en niet van een overeenkomst.

### **Consequenties voor de bestaande subsidievormen**

Op dit moment kent de provincie Drenthe de volgende subsidievormen:

- a. de budgetsubsidie
- b. de structurele subsidie
- c. de projectsubsidie
- d. de structurele waarderingssubsidie
- e. de incidentele subsidie

De budgetsubsidie past zowel goed binnen een prestatie model als binnen het aanbestedingsmodel, terwijl de structurele subsidie en de projectsubsidie beter passen in het directief model. Beide laatste zijn eigen vormen van een exploitatiesubsidie (afrekenen op exploitatieresultaat), terwijl de budgetsubsidie dient te worden afgerekend op basis van gerealiseerde prestaties.

Ook de structurele subsidie wordt van jaar tot jaar verleend: de status van "in principe ook volgend jaar" werkt verkeerde verwachtingen. Derhalve kan de term 'structureel' voortaan beter worden vermeden.

Er zijn eigenlijk weinig redenen om de projectsubsidie te handhaven, naast een exploitatiesubsidie (= gewijzigde vorm van de structurele subsidie; sturing op bedrijfsvoering) en een budgetsubsidie (sturing op inhoud).

De structurele waarderingssubsidie past goed binnen het non-interventiemodel. Een incidenteel subsidie kan bij alle drie de sturingsmodellen toegepast worden

#### *Conclusie:*

De volgende subsidievormen sluiten goed aan bij de genoemde sturingsmodellen:

- de budgetsubsidie → prestatiemodel en het aanbestedingsmodel
- de structurele subsidie (beter: exploitatiesubsidie) → directief model
- de (structurele) waarderingssubsidie → non interventiemodel

De projectsubsidie kan als subsidievorm komen te vervallen.

De incidentele subsidie kan blijven bestaan als flexibel toe te passen subsidie gedurende het begrotingsjaar.

Gelet op de toetsing van de kenmerken van de vigerende subsidievormen aan de eisen die vanuit elk sturingsmodel worden gesteld, worden diverse aanbevelingen gedaan om de huidige subsidievormen (en dus de daaraan ten grondslag liggende subsidieverordeningen) aan te passen. De Budgetsubsidieverordening kan zonder problemen geïntegreerd worden binnen de ASV.

#### **Hybride instellingen**

Het gaat bij hybride organisaties om instellingen die zowel een publiekrechtelijke taak hebben (althans substantieel subsidie ontvangen) en daarnaast een puur commerciële functie vervullen.

Er kunnen bepaalde problemen kleven aan dergelijke organisaties, zoals het onder druk komen van de gesubsidieerde taakonderdelen. Belangrijk voor de provincie als subsidiënt is om een (bedrijfs-)economische vervuiling te voorkomen. Daartoe worden oplossingen gegeven. Deze stellen echter wel eisen aan de begroting, administratie en verantwoording van de uitvoerende organisatie.

Iets vergelijkbaars kan zich voordoen bij instellingen die door meerdere provincies (en/of gemeenten) worden gesubsidieerd. Ook dan zullen specifieke afspraken gemaakt moeten worden met de andere subsidiënten over de financieel-administratieve spelregels.

#### **Wachtgeldproblematiek**

In principe is de CAO en daarmee de wachtgeldverplichting een zaak tussen werkgever en werknemer: een CAO kan derden en dus ook de subsidiënt niet binden. Provincies zijn alleen verplicht wachtgeldkosten te subsidiëren, wanneer zij zichzelf daartoe hebben verplicht, bijvoorbeeld in een nota, een subsidiebeschikking of in een subsidieverordening. Het is echter niet verstandig om hierover bepalingen in de ASV of BSV op te nemen, zoals in Drenthe het geval is.

In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, loopt de provincie niet automatisch tegen het probleem op dat zij opdraait voor eventuele wachtgeldverplichtingen indien in een nieuw tijdvak geen of veel minder subsidie meer wordt verstrekt. Dit moet dan echter wel geregeld worden.

#### **Meerjarige subsidies?**

In principe kan de provincie ook meerjarige subsidies toekennen. Er zijn daarvoor geen beletselen. Wel is het verstandig dat alleen te doen indien aan een aantal voorwaarden is voldaan. In veel gevallen is een eenjarig (budget-)subsidie te verkiezen voor een meerjarige subsidieafpraak.

Geadviseerd wordt derhalve om t.a.v. de subsidievorm budgetsubsidie niet (meer) te bepalen dat deze in principe voor een periode van vier jaar geldt, maar om de provincie de mogelijkheid te geven deze zowel eenjarig als meerjarig te verstrekken.

**Rolverdeling Provinciale Staten – Gedeputeerde Staten**

PS zouden zich in het kader van de nieuwe duale verhoudingen met name moeten richten op de beleidsmatige voorfase, d.w.z. op de vraag voor welke problemen beleid moet worden gemaakt, welke (meetbare!) doelen daarbij nagestreefd worden, en binnen welke context de uitvoering moet plaatsvinden. Daarmee is een 'bestek' gemaakt op basis waarvan GS afspraken gaan maken met mogelijke uitvoerders en op basis van gebleken overeenstemming subsidies gaan verstrekken, gericht op (prestatie=)afspraken met uitvoerende organisaties.

Nadien leggen GS hierover weer verantwoording af aan PS.

Het is in het licht van bovenstaande wenselijk om de bevoegdheid tot het verstrekken van subsidie door PS te delegeren aan GS.

## **1. Probleemstelling**

De provincie Drenthe wil haar subsidiebeleid op een nieuwe leest schoeien. Daarbij wil zij onvolkomenheden die er aan het vigerende subsidiebeleid kleven oplossen. Tevens zou dit beleid meer uit moeten gaan van de zogenaamde 'nieuwe zakelijkheid'.

Uit de onderzoeken die de afgelopen periode zijn gedaan (CAB-rapport over welzijnsinstellingen<sup>1</sup> en de Koepelnotitie over de groene organisaties<sup>2</sup>) blijkt onder meer dat:

- er wat schort in de provinciale aansturing van de gesubsidieerde organisaties;
- de provincie geen operationele doelen heeft geformuleerd en er geen resultaten en effecten door de instellingen worden gemeten;
- er onvoldoende vraaggericht en resultaatgericht wordt gewerkt door de instellingen;
- het systeem van budgetsubsiëring nog onvoldoende wordt benut;
- de provincie geen consistent beleid heeft gevoerd m.b.t. de toepassing van budgetsubsiëring.

Er is tot op heden een voorzichtige neiging vanuit de politiek om aan verzakelijking te doen. Maar onder 'verzakelijking' wordt niet altijd hetzelfde verstaan. In de voornoemde Koepelnotitie wordt aangegeven dat dit voor sommigen betekent: "sturen op afstand, sturen op hoofdlijnen, sturen op prestaties en afrekenen op resultaat", maar voor anderen "het 'vermarkten' van de door de provincie gesubsidieerde instellingen" (minder afhankelijk van de provincie maken, en meer van de markt).

Inmiddels is er ambtelijk een project gestart om het subsidiebeleid te verbeteren.

In het verlengde van bovenstaande worden in dit rapport de ingrediënten van het provinciale subsidiebeleid ge(her-)formuleerd, conform de 'nieuwe zakelijkheid'. Op basis van bestuurlijke besluitvorming over de uitgangspunten en toepassingsmogelijkheden, moet vervolgens bezien worden welke consequenties dat heeft voor de vigerende subsidieverordening.

Deze rapportage is derhalve gericht op het formuleren van een (nieuwe) sturingsvisie, gelet op de evaluatierapporten die er liggen (CAB, evaluaties Berenschot) en de gewenste veranderingen die de provincie (mogelijk) wil doorvoeren teneinde beter op resultaat te kunnen sturen. Deze Rapportage biedt vervolgens de mogelijkheid om sturing door de provincie Drenthe richting gesubsidieerde organisaties - waar nodig - bij te stellen.

Deze sturingsvisie zal zich concentreren rond de volgende vragen:

- welke doelstellingen heeft de provincie voor met de bekostiging?
- welke invloed van de provincie is nodig om deze doelstellingen te bereiken?
- onder welke condities (setting van de uitvoeringsorganisatie) kan dat het best gebeuren?
- welke relatie kan de provincie (beleidsmatig en financieel) het best hebben met de uitvoerende organisatie?
- welke vorm kan de relatie het best krijgen: de subsidievorm (publiekrecht), de overeenkomst (privaatrecht) of een hybride constructie, en - voor zover het de subsidievorm betreft - aan welke eisen moet dan voldaan worden?

In hoofdstuk twee zal de aanpak daarvoor worden schetst.

---

<sup>1</sup> Centrum voor Arbeid en Beleid bv (Rijksuniversiteit Groningen), *Regie en resultaat, Eindrapport*, Groningen, februari 2000

<sup>2</sup> Berenschot, *Evaluatie van de drie groene organisaties, Koepelnotitie*, Utrecht, 11 oktober 2001

## **2. Aanpak m.b.t. het (her-)formuleren van het subsidiebeleid**

Allereerst wordt aangegeven waarop de provincie kan sturen (op inhoud, d.w.z. op output of resultaat, of op input/proces?) en in welke context dat het beste kan.

Vervolgens zijn er een viertal modellen geschetst die variëren:

- in de mate dat er op inhoud (sterk of zwak) of op het proces c.q. input wordt gestuurd
- er sprake kan zijn van marktwerking (concurrentie)
- aangrijpingspunten voor de sturing (throughput, output, bereik, resultaat)
- modaliteiten voor planning en control

Deze vier modellen worden onderscheiden naar:

- a. de sturingskarakteristieken (kenmerken van de sturing, aangrijpingspunten voor de sturing, concurrentie mogelijk?, privaat-of publiekrecht?, profit of non profit?, regulering);
- b. de rolverdeling tussen provincie als opdrachtgever en de instelling als opdrachtnemer (rolverdeling, eigen verantwoordelijkheid uitvoerder, afrekenen, sancties en financiële risicoverdeling);
- c. eisen aan de uitvoerder te stellen (als producten, organisatievereisten, planning en control); en
- d. de mate dat de provincie toezicht uitoefent (begrotings- en verantwoordingseisen, eisen aan het producten-/activiteitenplan, toezicht/inspectie)

Hierdoor ontstaat een gevarieerd, maar per model consistent beeld van de sturingsmogelijkheden die de provincie heeft. Dat helpt de provincie om de juiste maatvoering qua sturing te zoeken (hetgeen verschillend kan zijn per beleidssector of zelfs binnen beleidssectoren).

De modellen zullen ook concrete handvatten opleveren voor de bijstelling van de Algemene Subsidieverordening.

In deze Rapportage worden enkele thema's dieper uitgelicht:

- voor- en nadelen van marktwerking en vraagsturing, en welke vormen kan dat aannemen?
- privaat- versus publiekrecht bij vormen van marktwerking
- hoe kan er gebudgetteerd worden? (op basis van input, throughput, output en resultaat)
- hoe om te gaan met instellingen met een hybride karakter (deels voor de provincie en deels voor de markt werkzaam)
- meerjarige subsidies: voor- en nadelen om voor 4 jaar vast te subsidiëren (met modi)
- wachtgeldproblematiek bij stopzetten of verminderen subsidie: welke opties?
- rolverdeling GS - PS onder duale verhoudingen

### 3. Sturing door de provincie: hoe sterk en waarop?

#### 3.1 Sturen op inhoud of op input en proces

In het CAB-rapport wordt geconcludeerd dat een grotere politieke aansturing van het welzijnswerk mogelijk is. Daarvoor moet de provincie "zelfbewust" opereren als "opdrachtgever" (p.2). Er wordt een transformatieproces voorgesteld dat een "krachtige sturing door de provincie" vergt (p.3).

Ook in de Koepelnotitie wordt voorgesteld aan de provincie om "uitvoering te geven aan de opdrachtgeverrol" (p. 27).

Een krachtiger sturing en een versterkte opdrachtgeverrol is vooral dáár vereist waar de provincie inhoudelijk wil sturen op de output, of beter nog: de resultaten van de gesubsidieerde activiteiten.

In grote lijnen kunnen we de sturing onderscheiden in de sturing

- op de *inhoud*: d.w.z. de geleverde output en/of de resultaten die behaald moeten worden door de uitvoeringsorganisatie;
- op het *proces*: de manier waarop een uitvoeringorganisatie zijn werk doet;
- op de *input*: de provincie wil bepalen welke (bedrijfs-)middelen de uitvoeringsorganisatie ter beschikking krijgt en wat daar mee gedaan mag worden.

Er kunnen voor de provincie diverse redenen zijn om vrij *sterk te sturen op de inhoud*:

1. er zijn eisen vanuit het Rijk gesteld, die wettelijk kunnen worden afgedwongen of waardoor de provincie met 'zilveren koorden' aan gebonden is;
2. de provincie heeft belangrijke beleidsdoelstellingen, die bereikt moeten worden met succesvolle interventies door de uitvoerende organisaties, waarbij de provincie dus bepaalde inhoudelijke prestaties verwacht.

Indien de provincie wil sturen op de inhoud, dan is daarvoor nodig dat er duidelijke, liefst meetbare (SMART<sup>3</sup>) doelen door de politiek worden vastgesteld. Doelen geven richting en ambitie aan de sturing.

In het CAB-rapport wordt geconstateerd dat de doelen in het Welzijnsplan "sterk intentioneel zijn geformuleerd en zijn gebaseerd op input- of throughputsturing" (p.6).

De Koepelnotitie stelt vast dat het beleid "te weinig is vertaald en geformuleerd in uitvoeringsgerichte en operationele en meetbare termen. (...) Sturen op operationele producten en de te bereiken effecten is door het ontbreken van voldoende geoperationaliseerd beleid dan ook nauwelijks mogelijk" (p.16).

Uit het rapport "De Drentse subsidies getoetst"<sup>4</sup> blijkt dat ook anno 2003 er nog steeds weinig voortgang is geboekt m.b.t. het meetbaar maken van de provinciale doelstellingen. Dit beperkt de provinciale sturingsambities alsook het checken van de effectiviteit van het provinciale beleid in aanzienlijke mate!

De redenen om sterk inhoudelijk te sturen hangen vaak samen met de volgende contextvariabelen:

- grote maatschappelijke en politieke relevantie;
- de uitvoerende organisatie is feitelijk vatbaar voor (inhoudelijke) sturing;
- de uitvoerende organisatie is voldoende in staat om de prestatieverwachtingen om te zetten in realisatie (vraaggericht, resultaatgericht, geëigende planning en control instrumentarium, e.d.).

Buurma spreekt in dit verband van 'ruilprocessen': de (provinciale) overheid voert het beleid niet zelf uit, maar werkt samen met intermediaire organisaties, die op hun beurt weer ruilprocessen met burgers aangaan, hetgeen zou moeten leiden tot de beoogde

<sup>3</sup> SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden

<sup>4</sup> Public Consultancy, *De Drentse subsidies getoetst*, Tilburg, 3 september 2003

maatschappelijke effecten.

"De provincie komt in een subsidiecontract met elke instelling overeen dat deze in ruil voor een budgetsubsidie (productwaarde provincie) een bepaalde hoeveelheid en hoedanigheid activiteiten (productwaarde instelling) levert aan haar klanten (burgers) en de provincie steeds meer informeert over feitelijk geleverde activiteiten, deelname van klanten en de maatschappelijke gevolgen daarvan (tegenprestatiewaarde voor de provincie). Bij afwijkingen vinden achteraf correcties van het subsidiebedrag plaats. Het doel van de provincie is het bereiken van maatschappelijke effecten op het gebied van welzijn, cultuur en werkgelegenheid, die voortkomen uit de deelname van de klanten aan de activiteiten van de instellingen. Het doel van de instellingen is maatschappelijk functioneren volgens hun statutaire doelstellingen, het realiseren van hun maatschappelijk beleid en het verwerven van inkomen voor zover de kosten niet door subsidies worden gedekt. De activiteiten van de instellingen zijn ruilobjecten die hun klanten nodig hebben voor hun ontwikkeling, ontspanning of opvang. Een deel van de klanten betaalt daarvoor een eigen financiële bijdrage; alle klanten worden geacht actief aan de activiteiten deel te nemen (of op de beoogde manier de voorzieningen te gebruiken) en daardoor bij te dragen aan de beoogde effecten. De instellingen en de provincie komen bovendien met elkaar overeen dat zij hun maatschappelijk beleid ten aanzien van de gesubsidieerde activiteiten op elkaar zullen afstemmen. ".<sup>5</sup>

Er ontstaat daarmee een soort 'dubbelruil' tussen provincie, maatschappelijke organisaties en hun klanten.

Er kunnen ook redenen zijn dat de provincie vooral *wil sturen in het uitvoeringsproces* en/of de *input* (bedrijfsmiddelen) van de uitvoerende organisatie:

1. de provincie wil geen groot financieel risico lopen;
2. de provincie wil geen (harde) eisen aan de prestaties van de uitvoerende organisatie, anders dan dat deze bepaalde activiteiten verricht (throughput) (bijv. men wil een organisatie vooral in stand houden voor bepaalde activiteiten);
3. de provincie wil greep houden op de mate en wijze waarin de bedrijfsmiddelen worden ingezet, omdat de provincie aangesproken kan worden op de wijze van bedrijfsvoering.

Verder kunnen er redenen zijn dat de *provincie bepaalde taken liever zelf verricht* in plaats van deze uit te besteden, c.q. over te laten aan een (externe) uitvoerende organisatie:

1. er zijn geen of amper geschikte uitvoerende organisaties om de taken aan over te laten;
2. de externe uitvoering is (veel) duurder, doordat de provincie zelf schaalvoordelen kan halen (relatie met andere provinciale taken) en minder transactiekosten heeft (relatiebeheer);
3. er is een grote synergie met andere provinciale taken;
4. de provincie wordt rechtstreeks aangesproken op de taakuitoefening.

In theorie kan dat betekenen dat taken die voordien door maatschappelijke organisaties werden gedaan, voortaan (weer) door de overheid worden opgepakt. Door de provincie Drenthe wordt in principe hier niet voor geopteerd (uitzondering: de onderzoeksfunctie die tot voor kort bij STAMM zat).

### **3.2 Consequenties van sturingskeuze**

In z'n algemeenheid is het zo dat sterke sturing op de inhoud omgekeerd evenredig is aan sterke sturing op input of proces.

Bij *sterke sturing op de inhoud* gaat het er om dat de uitvoerende organisatie precies weet wat er verwacht wordt (wat moet er bereikt worden: welke prestaties en welk resultaat?) en in staat gesteld wordt deze '*wat-vraag*' te beantwoorden.

De provincie zal allereerst inzicht moeten hebben in de wensen en behoeften van (potentiële) afnemers van de diensten, de achterliggende problematiek in kaart hebben en duidelijkheid moeten scheppen over welke vraag in het beleid zal doorwerken. Dat kunnen ook 'eigen' provinciale wensen zijn.

Vervolgens zal de vraag (of problematiek) 'SMART' vertaald moeten worden in doelstellingen die richtinggevend zijn voor de inhoudelijke 'inkoop'-keuzes die de provincie

---

<sup>5</sup> H. Buurma, *Maatschappelijke Marketing van Overheidsbeleid*, 2000, paragraaf 5.2.4

heeft. Een dergelijk vraaggericht beleid vergt dus de nodige (inhoudelijke) afwegingen door de provincie als opdrachtgever.

Zoals eerder aangegeven, heeft de provincie hier nog en hele weg te gaan.

Voor de opdrachtnemer is er een grote mate van vrijheid t.a.v. de bedrijfsvoering nodig. Pas dan kan het management van de uitvoerende organisatie volgens eigen inzichten zo efficiënt en effectief mogelijk werken – dit is de *'hoe'-vraag*: hoe wordt het gedaan? Teveel bemoeienis van de zijde van de subsidiërende overheid met de *'hoe'-vraag* zal negatief (kunnen) werken op een efficiënte bedrijfsvoering.

Dat betekent onder meer dat de provincie zich dan in principe niet meer bezig houdt met personeels- en huisvestingsaangelegenheden van de uitvoerende organisatie – iets dat nu nog wel voorkomt. Zo had de provincie de nodige bemoeienis met het personeel van Landschapsbeheer Drenthe en met de huisvesting van RTV Drenthe en het Drents Plateau.

Omgekeerd, als de provincie *sterk wil sturen op het proces en de bedrijfsmiddelen*, dan geeft dit aan dat men de financiële en bedrijfsmatige inkadering belangrijker vindt dan de (inhoudelijke) resultaten die behaald worden – deze laatste staan niet voorop. Vaak is het slechts de bedoeling om maatschappelijk gewaardeerde instanties in het leven te houden door ondersteuning te geven in de exploitatiesfeer, zonder dat men daarmee harde maatschappelijke resultaten mee wil behalen – althans men laat dat dan over aan de mogelijkheden van de uitvoerende instantie zelf.

Indien de provincie redenen heeft om zowel de *'wat'-vraag* als de *'hoe'-vraag* te willen bepalen, dan is er blijkbaar reden om het management van de uitvoerende instantie precies voor te schrijven wat het moet doen. In dat geval ligt het voor de hand dat de provincie het beheer van deze taken zelf ter hand neemt.

Zowel het sterk sturen op inhoud als het sterk sturen op het proces en de bedrijfsmiddelen vereisen de nodige inspanningen van de subsidiërende provincie (aansturen, controleren). De transactiekosten aan de kant van zowel de provincie als aan de zijde van de uitvoerende organisatie kunnen (tamelijk) hoog zijn.

Soms wil de provincie echter *niet veel sturing geven*. Zij uit de waardering voor het bestaan van bepaalde organisaties of de activiteiten daarvan door middel van een (meestal niet al te groot) subsidie. Bewust blijven dan de transactiekosten van zowel de subsidiënt als van de subsidieontvanger laag.

*Conclusie:*

*De provincie moet zich t.a.v. een bepaalde takenpakket afvragen of zij daarop sterk inhoudelijk wil sturen, dan wel of zij vooral wil sturen op de bedrijfsvoering. Beide varianten hebben voor- en nadelen.*

*De provincie kan echter ook opteren voor het amper sturen op inhoud of bedrijfsvoering.*

### **3.3. Marktwerving**

Over vermarkting (waarbij het m.i. onduidelijk is wat er bij de provincie Drenthe precies onder wordt verstaan) bestaat geen eenduidige bestuurlijke consensus.

In de Koepelnotitie wordt aangegeven dat dit voor sommigen betekent: "sturen op afstand, sturen op hoofdlijnen, sturen op prestaties en afrekenen op resultaat", maar voor anderen "het 'vermarkten' van de door de provincie gesubsidieerde instellingen" (minder afhankelijk van de provincie maken, en meer van de markt) (p. 13).

Qua terminologie ware het volgende af te spreken:

- de term *'vermarkting'* (of: *marktwerving*) wordt gereserveerd voor de situatie dat er meerdere aanbieders zijn (invoering van het concurrentiebeginsel)
- de term *'resultaatsturing'* wordt gebruikt voor het sturen (en eventueel afrekenen) op prestaties en resultaat



In beide gevallen stuurt de provincie niet zoveel op het proces en de inzet van bedrijfsmiddelen, maar op het resultaat. Marktwerking is een bijzondere vorm van resultaatsturing, omdat daarmee ook het beginsel van concurrerende aanbieders van de prestaties wordt geïntroduceerd.

Er is overigens een duidelijk onderscheid tussen wat Buurma onder overheidsmarketing in algemene zin verstaat (nl. het 'uitdragen' van het beleid door ruiltransacties aan te gaan) en marktwerking in subsidierelaties, zoals bedoeld in deze nota. Bij dat laatste gaat het om een sturingsinstrumentarium dat erop gericht is om zo effectief en economisch mogelijk tot ruilrelaties met instellingen te komen, nl. door gebruik te maken van het concurrentiebeginsel op de 'markt'. Zie ook noot 6 hierna.

Dat brengt ons tot de vraag of marktwerking een interessant sturingselement kan zijn. M.a.w. het is relevant te weten of de relatie tussen de provincie als opdrachtgever/principaal en de uitvoerende organisatie een exclusieve relatie is of niet.

Bij een *exclusieve (subsidie)relatie* staat vooraf al vast welke organisatie de uitvoeringstaak 'krijgt'. Dat is de huidige situatie in Drenthe. Deze relatie is vaak historisch bepaald, en in de loop der tijd zelden principiële discussie gekomen. Zolang de provincie de indruk heeft dat de uitvoerende organisatie het 'goed doet' en value for money levert, zal zo'n relatie meestal in stand blijven. Toch kunnen er redenen zijn om zo'n exclusieve relatie ter discussie te stellen. Bijv. wanneer de provincie minder tevreden wordt (prestaties worden niet naar behoren geleverd, kosten rijzen de pan uit, bestuurlijke fricties, e.d.). Of indien de provincie van mening is dat een vrije keuze tussen aanbieders meer garantie biedt voor de beste prijs/kwantiteit/kwaliteit-verhouding.

In dat geval wil de provincie *marktwerking* toestaan. De praktijk leert dat een dergelijke concurrentie tussen aanbieders belangrijke voordelen heeft.<sup>6</sup> De belangrijkste zijn de volgende:

- de monopoliepositie van sommige instellingen wordt doorbroken;
- het vragen van meerdere offertes leidt tot concurrentieverhoudingen hetgeen een helderder (en vaak scherper) prijsvorming tot gevolg heeft;
- instellingen zullen gedwongen zijn om meer kostenbewust en marktconform te opereren; dit bevordert het gewenste ondernemend gedrag bij het particulier initiatief.

Er kunnen echter ook enkele nadelen verbonden zijn aan vermarkting – nadelen die overigens gemitigeerd kunnen worden. In bijlage 1 wordt hier dieper op ingegaan. Marktwerking maakt deze keuzemogelijkheden van de provincie flink wat groter, en zal tot verlaging van kosten kunnen leiden. Alleen dat al, maakt vermarkting een goed optie, al; betekent dat niet dat in alle gevallen marktwerking hoeft te worden geïntroduceerd

*Conclusie:*

*De provincie kan kiezen tussen een setting voor de uitvoeringsorganisatie in een context van uitvoeringsconcurrentie (vermarkting) of voor een exclusieve subsidierelatie.*

*Indien ook marktwerking voortaan tot het sturingspotentieel behoort bij de keuze voor uitvoerende instellingen, heeft dat belangrijke voordelen voor de provincie.*

<sup>6</sup> Opmerkelijk is dat Buurma aangeeft dat de provincie in hun ruilrelatie met instellingen (gebaseerd op subsidieverstrekking) afspraken maakt met instellingen over de eventuele verdeling van de markt over de instellingen, teneinde concurrentie te voorkomen. Het oogmerk is dan om langdurige ruiltransacties mogelijk te maken en op basis van onderling vertrouwen het beleid af te stemmen (H. Buurma, *Maatschappelijke Marketing van Overheidsbeleid*, 2000, paragraaf 5.2.4). Dergelijke langdurige, tamelijk exclusieve ruilrelaties hebben echter ook nadelen.

#### 4. Naar een viertal sturingsmodellen voor subsidies

Op basis van het voorgaande kom ik tot de volgende vijf modellen, die de meest voor de hand liggende sturingsrelaties aangeven.

Bij vier modellen wordt de uitvoering overgelaten aan externe organisaties; bij één model neemt de provincie de uitvoering zelf ter hand.

Schematisch:

##### *Uitvoering uitbesteden c.q. overlaten*

|                            |       | Sturen op inhoud:                           |                             |
|----------------------------|-------|---|-----------------------------|
|                            |       | sterk                                       | zwak                        |
| Sturen op input en proces: | sterk | Tegenstrijdige sturing (niet verkieslijk)   | <b>Directief model</b>      |
|                            | zwak  | <b>Prestatiemodel of Aanbestedingsmodel</b> | <b>Non-interventiemodel</b> |

##### *Uitvoering in eigen hand houden*

|   |                          |
|---|--------------------------|
| <b>Sturen op input, proces en inhoud:</b> | <b>Eigen beheermodel</b> |
|---|--------------------------|

Achtereenvolgens worden de karakteristieken van de volgende modellen geschetst:

1. Prestatiemodel
2. Aanbestedingsmodel
3. Directief model
4. Non-interventiemodel
5. Eigen beheermodel (N.B. géén subsidiemodel)

De modellen 1 t/m 4 gaan uit van een externe uitvoerder, model 5 van uitvoering door het provinciale apparaat zelf.

De inhoudelijke sturing is het sterkst bij 1, 2 en 5 en neemt af bij 3 en is het geringst bij 4. Daarentegen is de sturing op proces en input het sterkst bij 3 en 5, neemt af bij 1 en is het geringst bij 2 en 4.

##### **Ad 1 Prestatiemodel**

Kenmerken sturing:

- wederzijdse beïnvloeding door provincie en uitvoerende organisatie
- amper gericht op bedrijfsvoering
- vooral gericht op output/resultaten
- beperkte marktverhoudingen; zowel exclusieve (subsidie-)relatie als beperkt offrenen

##### **Ad 2 Aanbestedingsmodel**

Kenmerken sturing:

- marktregulering
- niet gericht op bedrijfsvoering
- alleen gericht op output/resultaten
- open marktverhoudingen; (volledige) mededinging

##### **Ad 3 Directief model**

Kenmerken sturing:

- top down
- zeer gericht op bedrijfsvoering
- ook gericht op voortbrengen throughput/output

- exclusieve subsidierelatie

**Ad 4 Non-interventiemodel**

Kenmerken sturing:

- bottom up
- niet gericht op bedrijfsvoering
- niet gericht op beïnvloeding aard/ inhoud activiteiten
- exclusieve subsidierelatie voor vergelijkbare (vrijwilligers)organisaties

**Ad 5 Eigen beheermodel**

Kenmerken sturing:

- top down
- zeer gericht op bedrijfsvoering
- ook gericht op voortbrengen throughput/output
- exclusieve eigen winkelnering

In de volgende bijlagen worden de vier subsidiemodellen nader uitgewerkt naar:

- sturingskarakteristieken (tabel 1)
- rolverdeling tussen overheid (=provincie) en uitvoerder (tabel 2)
- eisen aan de uitvoerder te stellen (tabel 3)
- mate van toezicht en invloed van de overheid (=provincie) (tabel 4)

Door middel van deze modellen is een kader geschetst, gerelateerd aan de mate van sturing en de sturingsrichting. Beide zijn dominerende parameters voor de categorisering van de verschillende door de provincie bekostigde instellingen.

*Conclusie:*

*In de vier sturingsmodellen (prestatie­model, aanbestedingsmodel, directief model en non-interventiemodel) vindt de provincie een uitvoerig kader voor de vormgeving van haar subsidierelaties en de consequenties daarvan in termen van te stellen eisen aan de uitvoerende organisatie en het houden van toezicht daarop.*

## 5. Vormgeving van de sturingsrelatie

Overheden zullen (als subsidiënt) in subsidierelaties, die sterk gericht zijn op inhoudelijke sturing, duidelijk moeten aangeven wat zij gerealiseerd willen zien. Hiervoor is inzicht nodig in het 'bestek' dat ten grondslag ligt aan subsidieafspraken: wat verwachten we eigenlijk van uitvoerende instellingen, op welke problemen moeten ze zich richten, welke resultaten worden nagestreefd, enz.?. Gegevens over de gebleken effectiviteit, efficiency en kwaliteit van voorzieningen zijn van belang om de meerwaarde van voorzieningen, interventieketens en instellingen in beeld te krijgen.

In de praktijk doorloopt het proces waarbij de subsidierelatie vorm wordt gegeven een aantal fasen. Dat geldt met name indien de provincie inhoudelijk (sterk) wil sturen. Bij elke fase wordt een groot aantal vragen gesteld (en beantwoord), die relevant zijn voor de vertaling van het beleidsprobleem en de gesignaleerde vragen naar de gekozen oplossing. De beide evaluatieonderzoeken geven aan dat in de subsidiepraktijk van de provincie Drenthe niet alle fasen even consequent worden doorlopen. Grosso modo zijn de volgende zes fasen te onderkennen <sup>7</sup>.

### Fase 1. Probleemstelling of vraagarticulatie; causale veldanalyse

De probleemstelling of vraagarticulatie vormen de start van het beleidsproces. Het spreekt voor zich dat het van groot belang is om scherp zicht te krijgen op de aard, duur, omvang, trendmatige ontwikkelingen en effecten van de problemen en de aantallen en hoedanigheden van de probleemhebbers. Onderzoek naar de vraag van gebruikers is wezenlijk om deze sturend te laten zijn voor het aanbod van voorzieningen.

Een belangrijk hulpmiddel is daarbij het causaal veldmodel. Hierbij zijn de causale relaties weergegeven: het gaat dan om de vraag wat een bepaald verschijnsel heeft veroorzaakt. Een probleemstelling zal altijd aan de doelformulering vooraf gaan en qua zwaarte hiermee correleren: hoe groter de (perceptie van) de problemen, des te ambitieuzer zullen meestal de gestelde doelen zijn.

Het spreekt voor zich dat de provincie aan zal moeten geven of bepaalde problemen of waargenomen vragen belangrijk genoeg zijn om als basis voor beleid te dienen.

### Fase 2. Doelformulering

Bij doelformulering worden de algemene (strategische) doelen van de provincie gerelateerd aan het probleem of de gearticuleerde vragen.

Wanneer de provincie vindt iets aan het probleem te moeten doen of de gesignaleerde vraag te honoreren, dient onderzocht te worden welk ambitieniveau reëel is. Dit leidt tot operationalisering in meetbare beleidsdoelen (SMART).

Voorbeelden van dergelijke doelen zijn binnen het subsidiebeleid van de provincie Drenthe nog amper te vinden.

### Fase 3. Instrumentenkeuze: doel-middelen relatie

De instrumentenkeuze houdt een zoektocht in naar de juiste middelen (beleidsinstrumenten) om het doel te bereiken: van welke oplossingen kan er voldoende resultaat verwacht worden, wat werkt het beste? Het gaat hier om het achterhalen van het geheel van veronderstellingen dat aan een bepaald beleid ten grondslag ligt. Dit wordt in de bestuurskunde ook wel met de term beleidstheorie aangeduid. Bij de reconstructie van een beleidstheorie gaat het in essentie om de vertaling van causale en finale veronderstellingen naar doel-middel relaties. Welke variabelen uit het causaal model kunnen worden veranderd teneinde de doelen te bereiken? Het gaat erom te bepalen op welke wijze de provincie (al dan niet door het inzetten van het subsidieinstrument) moet ingrijpen:

- welke variabele uit het causaal veldmodel leent zich (het best) voor interventie? hierbij moet men zich bedenken dat krachtige variabelen niet altijd manipuleerbare zijn;
- op welke manier, met welk instrument?

<sup>7</sup> Zie uitvoerig hierover: G.W.M. van Vugt, *Budgetsubsidiering in theorie en praktijk*, Alphen aan den Rijn, 1997, hoofdstuk 8

- in welke mate worden de middelen ingezet: licht of zwaar?

Het gaat er dus om dat de provincie achterhaalt welke interventietypen zinvol zijn: welke beleidsinstrumenten hebben het hoogste rendement?

Voorbeelden (nog in te vullen)

#### **Fase 4. Keuze setting van de uitvoeringsorganisatie**

In deze fase wordt allereerst bekeken hoe de setting waarin de uitvoering plaats moet gaan vinden, eruit komt te zien. Uitvoering door een overheidsinstantie (al dan niet 'op afstand'), door een taakorganisatie (sterke sturing van de uitvoeringsorganisatie; op inhoud: prestatiemodel, of op bedrijfsvoering: directief model) of door een marktorganisatie (aanbestedingsmodel)?

In deze fase wordt dus onder andere gezien of er reden voor vermarkting is (zie paragraaf 3.3). Maar ook of het nodig is om op afzonderlijke activiteiten te sturen of op de totale keten van interventies (bijv. m.b.t. de jeugdzorg). Soms zal een instelling aan bepaalde kwaliteitseisen moeten voldoen.

#### **Fase 5. Offertefase en 'inkoop' van producten en diensten**

Op basis van de provinciale doelen (fase 2) en gewenste interventietypen (fase 3) gaat een uitvoerende instelling (of meerdere, als er sprake is van marktwerking) offrenen: tot welke concrete producten (diensten) leidt de beoogde interventie?

Men gaat na welke prestaties de instelling moet leveren (en achteraf of deze geleverd zijn): de productspecificatie, in termen van: doel, duur, intensiteit, locatie, kwaliteit, doelgroep en prijs. Prestaties worden geformuleerd in termen van throughput, output, bereik of resultaat (zie hierna: hoofdstuk 6).

De provincie maakt een keuze tussen de aangeboden productpakketten (bij marktwerking) of gaat met de uitvoerende instelling onderhandelen over de prijs/kwantiteit/kwaliteit-verhouding. Dit leidt al dan niet tot overeenstemming over de gesubsidieerde prestaties.

Afhankelijk van de gewenste sturing wordt er een keuze gemaakt voor de subsidievorm (zie hierna: hoofdstuk 8)

#### **Fase 6. Verantwoording en bijstelling**

De instelling legt verantwoording af over de bestede subsidie: zijn de afgesproken prestaties geleverd en voldoen ze aan de gestelde eisen? Belangrijk is om na te gaan of de geleverde producten en diensten resultaat hebben gehad. Men onderzoekt dan wat met de producten is bereikt bij de afnemers ervan. Gekeken wordt naar het aantal afnemers van de producten of daarmee de beoogde doelgroep is bereikt. Men stelt enerzijds vast of de afnemer er persoonlijk iets aan gehad heeft en anderzijds de waardering die men aan het product of de dienst toekent.

De provincie gaat na of de geleverde prestaties en het daarmee bereikte resultaat in het verlengde ligt van de gestelde doelen. Dat levert weer informatie op voor de volgende budget- (en subsidie-)cyclus.

## 6. Sturen op input, throughput, output en resultaat

Eerst enige (schematische) verduidelijking van de gehanteerde begrippen:

| Systeem-theoretisch | Input             | Throughput   | Output       | Resultaat <sup>8</sup>   |
|---------------------|-------------------|--------------|--------------|--------------------------|
| Bedrijfsmatig       | bedrijfs-middelen | activiteiten | producten    | resultaat bij de afnemer |
| Bedrijfs-economisch | kostensoort       | kostenplaats | kostendrager | kostendrager             |

De reeks input, throughput, output en resultaat geeft in deze oplopende reeks een indicatie voor de sturingskracht. Immers, het is belangrijker te kunnen bepalen of een gesubsidieerde activiteit resultaat oplevert, dan om te weten waar het geld aan besteed is.

Echter de moeilijkheidsgraad om deze begrippen te operationaliseren is ook oplopend.

De *input* (bedrijfsmiddelen) is relatief makkelijk aan te geven. Maar het betreft eigenlijk randvoorwaarden voor het uitvoeren van activiteiten en leveren van producten.

De *throughput* is makkelijker te definiëren dan output (producten en diensten), maar geeft vooral aan dat er inspanningen worden verricht, niet wat daar aan concrete producten uitkomt. *Output* heeft dan weer meer (inhoudelijke) sturingskracht (wat leveren de inspanningen in termen van producten of diensten op?), maar weer minder dan *resultaat* (leiden die producten nou tot hetgeen overheid wil dat er verandert bij de doelgroep?). Resultaten zeggen in ieder geval het meest over de effectiviteit, maar zijn veel moeilijker te bepalen (en te meten) dan throughput en output.

Er is een neiging bij sommige overheden en instellingen om voor de 'makkelijke weg' te kiezen bij subsidiëring, door alleen uit te gaan van de bekostiging van de verrichte activiteiten, of het bepalen van de activiteiten.

Dit is begrijpelijk vanuit de gedachte dat men de uitvoerende instelling niet moet overvragen en vanwege het probleem dat er niet altijd heldere producten te formuleren zijn, maar levert wel minder scherpe sturing van overheidswege op.

Het spreekt voor zich dat het belang van valide en betrouwbaar meten ook toeneemt in de oplopende trits throughput, output en resultaat (voor alle drie samen wordt in dit rapport de term '*prestatie*' gehanteerd); er staat immers meer 'op het spel'. En daarmee het belang van de verantwoording over de geleverde prestaties (zijnde de verzamelterm voor het realiseren van de gemaakte inhoudelijke afspraken).

Binnen een prestatiemodel en een aanbestedingsmodel is het sturen op (concreet meetbare) outputafspraken met resultaatsverwachtingen te prefereren.

In [bijlage 2](#) wordt dieper ingegaan op de verschillende vormen van budgettering: op basis van input, throughput, output en resultaat. Daarbij wordt nagegaan onder welke omstandigheden deze het best toegepast kunnen worden, en wat de ogen en haken daaraan zijn.

### Conclusie

*Het sturen op input, throughput, output of resultaat heeft een verschillende sturingskracht, maar aan elke budgetteringsvorm zitten ook heel verschillende consequenties.*

*De provincie Drenthe heeft de keuze om gedifferentieerd te sturen. Deze differentiatie kan per werksoort of type uitvoeringsorganisatie verschillend zijn.*

*Indien de provincie inhoudelijk wil sturen op grotere gesubsidieerde instellingen, dan*

<sup>8</sup> 'Resultaat' wordt onderscheiden van 'outcome'. Resultaat heeft betrekking op de gevolgen van de activiteit of het product bij de afnemer (er ligt dus een relatie met de interventie), terwijl 'outcome' betrekking heeft op het uiteindelijke nagestreefde effect (van deze interventie en andere); er ligt geen noodzakelijk directe relatie met de betrokken interventie, vanwege problemen m.b.t. causaliteitsbepaling.

*ware dat het beste te doen via het prestatie- of het aanbestedingsmodel, en wel voornamelijk d.m.v. (concreet meetbare) outputafspraken met resultaatsverwachtingen.*

## 7. Subsidierelatie of privaatrechtelijke overeenkomst?

De vraag ligt voor of de provincie de keuze heeft tussen een publiekrechtelijke relatie (bekostiging via subsidie) of een privaatrechtelijke relatie (bekostiging via overeenkomst). Sinds de invoering van de titel Subsidies in de Algemene Wet bestuursrecht (Awb) in 1997 (de zogenaamde 'derde tranche') staat de overheid niet meer vrij in deze keuze, die zij voordien wel had.

Indien er namelijk sprake is van een bekostiging ("aanspraak op financiële middelen") in de zin van de wet, dus onder het subsidiebegrip vallend, moet de overheid gebruik maken van de publiekrechtelijke weg. Artikel 4:21 Awb waarin dit geregeld is, is namelijk een dwingende bepaling, waarvan slechts afgeweken kan worden bij latere, bijzonder wet, en dus niet bij provinciale verordening.

De wet verstaat onder subsidie:

'de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten' (art. 4.21).

Een nadere duiding van het subsidiebegrip is weergegeven in [bijlage 3.a](#).

Een belangrijke consequentie van het subsidiebegrip is dat - indien de overheid activiteiten (waaronder producten) 'inkoopt' voor derden (burgers of instellingen), en dus niet voor zichzelf - dit moet gebeuren binnen het publiekrecht, nl. via subsidie.<sup>9</sup> De weg naar een privaatrechtelijke overeenkomst is daarmee afgesneden (wettelijke uitzonderingen daargelaten): zie [bijlage 3.b](#).

Wel is het mogelijk om - ter uitvoering van een subsidiebeschikking - vervolgens een uitvoeringsovereenkomst te sluiten. Dit maakt art. 4.36 Awb mogelijk. In de praktijk zal de behoefte hieraan echter gering blijken. Zie uitvoerig hierover: [bijlage 3.c](#).

Het is overigens niet zo dat het (openbaar) aanbesteden van activiteiten en producten altijd moet leiden tot een (privaatrechtelijke) opdracht. Het resultaat van de aanbesteding - de gunning - kan ook via een subsidierelatie worden vormgegeven. Primair staat nl. het eerdergenoemde criterium: *voor wie* zijn de activiteiten bedoeld.

### Schema inzake *privaat/publiek domein versus typering relatie*

|                     | marktwerking |            | exclusieve relatie |            |
|---------------------|--------------|------------|--------------------|------------|
|                     | profit       | non profit | profit             | non profit |
| <b>subsidie</b>     | a.           |            | b.                 |            |
| <b>overeenkomst</b> | c.           |            | d.                 |            |

In principe zijn alle opties mogelijk, zij het dat voor wat betreft de meeste subsidierelaties (tot op heden in Drenthe) in veld b. zitten (en dan meestal nog alleen non profit organisaties betreffen). Maar een subsidieverstreking kan ook het resultaat zijn van een vergelijking van meerdere offertes of van een aanbestedingsprocedure (veld a.).

De meeste overeenkomsten zullen in veld c. zitten, maar ook veld d. is mogelijk.

#### Conclusie:

*Sinds de invoering van de dwingende bepaling in de Algemene wet bestuursrecht over wat er onder 'subsidie' moet worden verstaan, geldt onder meer dat er bij 'inkoop' van diensten of activiteiten ten behoeve van derden (niet de provincie zelf) er normaliter sprake is van subsidie, en niet van een privaatrechtelijke overeenkomst.*

<sup>9</sup> In de *Contractenaudit* van de provincie Overijssel (september 2002) is het als volgt omschreven: "Centraal staat ook de vraag waar de rechtstreekse baat terecht komt". Daarnaast noemt deze audit als hulpvragen bij het onderscheid tussen subsidie en "commerciële transactie": de mate dat er een winstmarge bestaat, en de vraag van wie het initiatief uitgaat. Beide zijn echter niet doorslaggevend.





## **8. Welke subsidievormen horen bij de gewenste sturing?**

De subsidies die de provincie Drenthe verstrekt, zijn geregeld in een tweetal verordeningen:

- de Algemene Subsidieverordening Drenthe 1997 (ASV);
- de Budgetsubsidieverordening Drenthe (BSV)

Hierna wordt nagegaan in hoeverre de verschillende subsidievormen die Drenthe kent, passen binnen de vier geschetste sturingsmodellen.

### **8.1 De vigerende subsidievormen en hun verschillen**

Op dit moment kent de provincie Drenthe de volgende subsidievormen:

- f. de budgetsubsidie (art. 1 BSV)
- g. de structurele subsidie (art. 1, onder d ASV)
- h. de projectsubsidie (art. 1, onder e ASV)
- i. de structurele waarderingssubsidie (art. 1, onder g ASV)
- j. de incidentele subsidie (art. 1, onder h ASV)

Volgens de vigerende subsidieverordeningen gelden daarvoor de volgende kenmerken:

#### *ad a budgetsubsidie:*

- wordt voor vier jaren verstrekt
- aan te vragen in het jaar voorafgaand aan de subsidieperiode
- jaarlijks dient een activiteitenoverzicht met een kostenoverzicht per activiteit te worden goedgekeurd door GS
- afdeling 4.2.8 Awb is van toepassing (en niet de ASV); deze afdeling heeft betrekking op "per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen"
- aangrijpingspunt sturing: activiteiten, producten en/of diensten
- vaststelling subsidie op basis van beoordeling gemaakte (prestatie-)afspraken
- reservevorming mogelijk: max. 10% subsidie (gecumuleerd: 30%)
- amper beperkingen vanuit provincie gesteld aan (privaatrechtelijke) handelingen van instelling

#### *ad b structurele subsidie:*

- wordt per jaar verstrekt
- aan te vragen in het jaar voorafgaand aan het subsidiejaar
- aangrijpingspunt sturing: activiteiten en voorzieningen
- komt in beginsel ieder volgend jaar in aanmerking voor subsidiëring
- vaststelling subsidie op basis van exploitatieresultaat
- invloed provincie op vacaturevervulling en wijziging personeelsformatie
- reservevorming mogelijk: max. 5% jaarlijkse omzet (gecumuleerd: 15%)
- geen beperkingen vanuit provincie gesteld aan (privaatrechtelijke) handelingen van instelling

#### *ad c projectsubsidie:*

- eenmalig subsidie
- aan te vragen in het jaar voorafgaand aan het subsidiejaar
- aangrijpingspunt sturing: activiteiten en voorzieningen
- vaststelling subsidie op basis van exploitatieresultaat
- invloed provincie op vacaturevervulling en wijziging personeelsformatie
- geen reservevorming mogelijk
- geen beperkingen vanuit provincie gesteld aan (privaatrechtelijke) handelingen

#### *ad d structurele waarderingssubsidie:*

- wordt tot wederopzegging verstrekt

- aan te vragen in het jaar voorafgaand aan het subsidiejaar
- directe subsidievaststelling vooraf (daarmee geen verlening nodig); dus geen vaststelling subsidie achteraf
- geen (inhoudelijke) verplichtingen vanuit provincie gesteld
- geen beperkingen vanuit provincie gesteld aan (privaatrechtelijke) handelingen

*ad e incidentele subsidie*

- eenmalig subsidie
- (in het algemeen) aan te vragen uiterlijk 8 weken voordat activiteit aanvang neemt (N.B. in sommige deelregelingen komen ook afwijkende termijnen voor)
- aangrijpingspunt sturing: activiteiten en voorzieningen
- vaststelling subsidie op basis van exploitatieresultaat
- geen reservevorming mogelijk
- geen beperkingen vanuit provincie gesteld aan (privaatrechtelijke) handelingen

## **8.2 Commentaar op de gehanteerde subsidievormen**

### **8.2.1 Verschillen tussen budgetsubsidie, structurele subsidie en projectsubsidie**

Om meerdere redenen is voorgaand onderscheid tussen subsidievormen onduidelijk. Allereerst is het niet duidelijk in hoeverre budgetsubsidies, structurele subsidies en projectsubsidies verschillen in inhoudelijke sturing. Uit de subsidieverordeningen is dat niet af te leiden.

Zo spreekt de BSV m.b.t. budgetsubsidies over: "activiteiten, producten en/of diensten, die door provinciale staten relevant worden geacht" en de ASV over "activiteiten en/of voorzieningen" als het gaat over de structurele subsidie, en over "in de tijd afgebakende activiteiten en/of voorzieningen" bij de projectsubsidie.

Er zit ook weinig verschil in de mate dat de provincie zich bemoeit met de bedrijfsvoering. Met één grote uitzondering: bij budgetsubsidies is er geen provinciale bevoegdheid m.b.t. de formatie en bij de beide andere wel.

Het echte verschil lijkt erin te zitten dat de budgetsubsidie afgerekend wordt (althans zou moeten worden) op basis van gerealiseerde prestaties en de beide andere op basis van het exploitatieresultaat.

Duidelijk is dat trouwens niet geregeld in de BSV. Daarin staat dat de vaststelling van de subsidie jaarlijks plaats vindt aan de hand van een overzicht van gerealiseerde uitgaven en inkomsten en een activiteitenverslag. Beoordeeld wordt "of de gemaakte afspraken zijn nagekomen" (toelichting bij art. 12). De ASV heeft het in het hoofdstuk over de structurele subsidies en projectsubsidies over vaststelling " op basis van de in de overlegde bescheiden opgenomen werkelijke uitgaven en inkomsten" (art. 22).

In die zin zijn zowel de structurele subsidie als de projectsubsidie eigenlijk vormen van exploitatiesubsidies. Er wordt duidelijk gestuurd op de bedrijfsvoering en het exploitatieresultaat. Dat zijn kenmerken die horen binnen een directief sturingsmodel.

Opmerkelijk is voorts dat van ambtelijke zijde wordt aangegeven dat een budgetsubsidie tevens als een structurele subsidie kan worden gezien. Dat moet echter op een misverstand berusten. Dat blijkt namelijk niet uit beide subsidieverordeningen. Waarschijnlijk wordt de term "structureel" hier verward met "meerjarig".

Niettemin wordt de subsidie aan de Stichting Dorpshuizen Drenthe (beschikking van 6.1.03) aangemerkt als structurele subsidie, waarbij tevens is aangegeven dat deze instelling als budgetinstelling conform de BSV wordt gezien.

#### Subconclusie

*Gelet op bovenstaande past de budgetsubsidie goed binnen een prestatiemodel, terwijl de structurele subsidie en de projectsubsidie beter passen in het directief model.*

De budgetsubsidie kan thans alleen toegekend worden aan een instelling "zonder winstoogmerk" (art. 1 BSV). Indien deze beperking wordt opgeheven, kan bij introductie van marktwerking, de budgetsubsidie ook worden toegepast binnen een aanbestedingsmodel.

Subconclusie

*De budgetsubsidie kan in principe ook goed passen binnen een aanbestedingsmodel.*

### **8.2.2 Moet een subsidie structureel worden verleend?**

Onduidelijk is de status van een structurele subsidie. Deze wordt tot wederopzegging verstrekt, maar het staat de provincie uiteraard vrij om deze elk jaar te beëindigen. De eis die daaraan gesteld wordt aan de provincie betreft de tijdigheid van de bekendmaking daarvan (voor 1 september voorafgaand aan het nieuwe subsidiejaar); een dergelijke eis geldt vanuit de jurisprudentie echter ook ongeveer voor de stopzetting van andere subsidies. Het woord 'structureel' heeft als nadeel dat hierdoor verkeerde verwachtingen gaan leven ('eeuwigdurende bijstand') bij de subsidieontvanger.

Veel voorbeelden van structurele subsidies zijn er niet. Volgens ambtelijke informatie moet de subsidie aan het Noord-Nederlands Bureau voor Toerisme als zodanig worden gezien (uit de laatste beschikking van 30.1.2003 blijkt overigens dat niet is aangegeven wat voor subsidievorm het betreft). De term structureel doet in dit verband wel erg vreemd aan: nog in 2003 ging de betreffende instelling failliet!

Subconclusie

*Ook de structurele subsidie wordt van jaar tot jaar verleend: de status van "in principe ook volgend jaar" werkt verkeerde verwachtingen.*

*Derhalve kan de term 'structureel' voortaan beter worden vermeden.*

### **8.2.3 De projectsubsidie als subsidievorm nodig?**

De reden dat de projectsubsidie als afzonderlijke subsidievorm bestaat, is niet duidelijk. Enerzijds lijkt deze op een structurele subsidie (dezelfde kenmerken van een exploitatiesubsidie), zij het dat de projectsubsidie "eenmalig" is. In de praktijk wordt met eenmalig bedoeld: voor de duur van een project (en dat kan ook langer dan één jaar zijn).

De normale betekenis van "eenmalig" is echter: eenmaal voorkomend, voor één keer bestemd (woordenboek Koenen). In de praktijk worden er echter ook activiteiten vaker dan één keer gesubsidieerd d.m.v. een projectsubsidie (voorbeeld: project Oktobermaand Kindermaand i.h.k.v. het Actieprogramma cultuurbereik).

De term eenmalig is niet dus alleen taalkundig onjuist voor hetgeen is bedoeld, zij is ook onnodig. Elk subsidie wordt immers verleend voor een bepaald tijdvak. Dat is voorgeschreven in art. 4:32 Awb.

Los van het voorgaande is er nog een ander probleem. Mocht bedoeld zijn d.m.v. projectsubsidies vooral inhoudelijk te sturen, dan is dit niet de goede vorm daarvoor (immers dan strijdt de inhoudelijke sturing met de sturing op de bedrijfsvoering, zoals de afrekening op exploitatieresultaat en de bemoeienis met personeelsaangelegenheden). Wordt de projectsubsidie ontdaan van zijn sturing op de bedrijfsvoering, dan kan net zo goed gebruik gemaakt worden van de budgetsubsidie. Ofschoon de budgetsubsidie binnen het vigerende systeem meerjarig van karakter is, zijn er redenen om hier in de toekomst van af te gaan wijken (zie conclusie in hoofdstuk 12). Wordt dit advies overgenomen dan zijn er ook eenjarige budgetsubsidies c.q. voor een bepaald tijdvak mogelijk.

Voorbeelden van projectsubsidies waarbij heel sterk inhoudelijk wordt gestuurd door de provincie zijn de subsidies aan I2D m.b.t. het projectleiderschap van het pilotproject Interculturalisatie (beschikking 6.2.2003) en m.b.t. het projectleiderschap van het project ADB-Plus (beschikking van 7.2.2003).

Opmerkelijk is tenslotte dat soms de voorwaarden van de incidentele subsidies worden toegepast bij de verlening van een projectsubsidie. Het onderscheid tussen beide soorten subsidies is daarmee erg diffuus.

In de beschikking m.b.t het projectleiderschap van het pilotproject Interculturalisatie (6.2.2003) wordt de subsidie een "eenmalige projectsubsidie" genoemd, maar wordt de afrekenstermijn gehanteerd die bij de incidentele subsidie hoort (nl. 13 weken i.p.v. 8 weken).

Subconclusie

*Er zijn eigenlijk weinig redenen om de projectsubsidie te handhaven, naast een exploitatiesubsidie (= gewijzigde vorm van de structurele subsidie; sturing op bedrijfsvoering) en een budgetsubsidie (sturing op inhoud).*

**8.2.4 De (structurele) waarderingssubsidie**

De structurele waarderingssubsidie houdt in dat de provincie zich niet al te zeer bemoeit met de verstrekte subsidie. De aard van de activiteit wordt onderschreven en dat is voldoende.

In die zin past deze subsidievorm prima binnen het non-interventiemodel. Het is echter de vraag of het een structureel karakter moet hebben (zie eerdere opmerkingen bij de structurele subsidie).

Subconclusie

*De (structurele) waarderingssubsidie past goed binnen het non-interventiemodel.*

**8.2.5 De incidentele subsidie**

De incidentele subsidie is voor gevallen dat de provincie – gedurende het begrotingsjaar – subsidie wil geven voor incidentele activiteiten. Daar zijn dan meestal bepaalde fondsen of stelposten op de provinciale begroting voor. Een dergelijke subsidie is dan nodig, naast de subsidievormen die allemaal verstrekt worden in het jaar voorafgaand aan het subsidietijdvak.

Qua aard zou de incidentele subsidie aan moeten kunnen sluiten bij zowel een non-interventie, een directief als bij een prestatiemodel. Daarvoor is het dan wel nodig om de specifieke bepalingen zo algemeen mogelijk te houden, zodat bij de subsidieverstrekking maatwerk geboden kan worden.

Voorbeeld van een incidentele subsidie is de subsidieverlening aan de Stichting SERMS inzake de totstandkoming van een Regionaal Motorsportcentrum Steenbergerveld (beschikking van 20.2.2003).

Subconclusie

*Een incidenteel subsidie kan bij alle drie de sturingsmodellen toegepast worden*

Conclusies op basis van het voorgaande:

*De volgende subsidievormen sluiten goed aan bij de genoemde sturingsmodellen:*

- *de budgetsubsidie → prestatiemodel en het aanbestedingsmodel*
- *de structurele subsidie (beter: exploitatiesubsidie) → directief model*
- *de (structurele) waarderingssubsidie → non interventiemodel*

*De projectsubsidie kan als subsidievorm komen te vervallen.*

*De incidentele subsidie kan blijven bestaan als flexibel toe te passen subsidie gedurende het begrotingsjaar.*

**8.2.6 Andere opmerkelijke zaken**

Er bestaan enkele financiële relaties tussen de provincie Drenthe en bepaalde organisaties, waarbij het de vraag is of er sprake is van een subsidierelatie. Dit ware nader (op basis van dossieronderzoek) te onderzoeken.

## Rapport Effectiever sturen met subsidies in Drenthe

Zo bestaat er een managementcontract tussen de Stichting Drentse Bedrijfslokaties (DBL) en de nv NOM, waarbij de NOM voor de kosten voortvloeiend uit het contract een vaste vergoeding krijgt (van wie staat er niet bij – bedoeld zal zijn van de DBL).

Formeel is de provincie geen partij bij de overeenkomst. De provinciale en gemeentelijke bijdragen worden echter rechtstreeks door de NOM in rekening gebracht. De vraag is of de ASV van toepassing is, en zo ja, wat voor subsidievorm het is.

Er is een samenwerkingsovereenkomst tussen de provincie Drenthe en het InnovatieCentrum Drenthe gesloten met een looptijd van vier jaar (met stilzwijgende jaarlijkse verlenging). In de overeenkomst staat dat de activiteiten van het Centrum worden betaald uit provinciaal subsidie (een geïndexeerd bedrag). Een dergelijke vorm van bekostiging is dus – sinds de invoering van de titel Subsidies in de Awb in 1997 (zie hoofdstuk 7) – niet meer toegestaan. Er lopen immers zowel een publiekrechtelijk regime (subsidie) als een privaatrechtelijk regime (overeenkomst) door elkaar heen. Ambtelijk wordt de bijdrage als een exploitatiesubsidie gezien.

Ook is er de "aandeelhoudersbijdrage" die verstrekt wordt aan Groningen Airport Eelde. Onduidelijk is of er sprake is van een subsidie of van een (verplichte) bijdrage op basis van de positie als aandeelhouder.

Daarnaast zijn er nog opmerkelijke zaken te lezen in de subsidiebeschikkingen van de provincie:

- in veel beschikkingen wordt niet of onvoldoende duidelijk aangegeven wat voor soort subsidie het is;
- bij budgetsubsidies wordt niet aangegeven op basis van welke criteria de vaststelling zal geschieden (hierdoor kan niet worden voldaan aan hetgeen 4.45 en 4.46 Awb voorschrijven; zie ook de toelichting bij art. 12 BSV);
- nogal wat beschikkingen worden véél te laat naar de instelling gestuurd - zelfs bij beschikkingen die volgens een vast format zijn opgesteld komt het voor dat deze pas meer dan vijf maanden na verlening door PS worden verstuurd;
- soms worden subsidies als "eenmalig" beschikbaar gesteld, zonder dat duidelijk is of het een projectsubsidie of een incidentele subsidie betreft (in de definitie van beide is de term "eenmalig" opgenomen).

### 8.3 Toetsing van de subsidievormen aan de sturingsmodellen

Voor de onderscheiden uitvoeringsmodellen zijn de volgende subsidievormen, met bijbehorende eigenschappen nodig.

#### 8.3.1. Prestatiemodel

De belangrijkste kenmerken van de gewenste subsidievorm binnen dit sturingsmodel zijn:

- grote bemoeienis van de provincie met de aard van de activiteiten; vooraf overeengekomen (meetbare) activiteiten of producten, liefst met resultaatsverwachtingen; de nadruk ligt dus op de te leveren prestaties van de instelling
- amper of geen invloed op de input; de instelling mag vrijelijk tussen kostensoorten schuiven
- begroting op basis van producten of clusters van producten (in het eerste geval is er sprake van productprijzen)
- tussentijdse rapportage kan gewenst zijn m.b.t. voortgang van de prestatieafspraken
- verantwoording met activiteitenverslag: gemeten realisatie van de prestaties; effectiviteitscijfers
- jaarrekening op basis van productindeling, met accountantsverklaring (boven bepaald bedrag)
- afrekenen op grond van het realiseren van de prestaties, niet op basis van exploitatieresultaat
- zo min mogelijk toepasselijkheid art. 4:71 Awb (toestemmingsvereisten) en summieriende toezichtbepalingen (die vrijheid voor bedrijfsvoering niet schaden)

De vigerende *budgetsubsidie* (beschreven in de BSV) past goed bij dit model.

Eerst een opmerking over de omschrijving daarvan. Niet nodig is de verwijzing naar afd. 4.2.8 Awb. zoals beschreven in art. 2, tweede lid BSV. Deze bepaling geeft aan dat de regels voor "de per boekjaar verstrekte subsidies" van toepassing zijn. Afdeling 4.2.8 kan in sommige gevallen beter niet in z'n geheel van toepassing worden verklaard. Dat geldt bijvoorbeeld indien de provincie:

- de mogelijkheid wil houden om feitelijk de subsidieverlening en vaststelling in één te hebben; art. 4.67 en 4.73 Awb sluiten dit uit;
- budgetsubsidies voor een ander tijdvak dan samenvallend met een boekjaar wil verstrekken;
- andere eisen had willen stellen dan de (dwingende) bepalingen over bijvoorbeeld de subsidieaanvraag of de –vaststelling ;
- ook aan andere instanties dan aan rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid subsidie wil verstrekken (art. 4.66 Awb geeft deze restrictie)

Het ware beter om alleen die bepalingen uit afd. 4.2.8 Awb van toepassing te verklaren die relevant worden geacht.

Het is mogelijk voor de provincie om aanvullend op de budgetsubsidieverlening een uitvoeringsovereenkomst (zie bijlage 3.c) met de uitvoerder te sluiten, waarin de prestatieafspraken worden geconcretiseerd, maar strikt nodig is dat niet. In veel gevallen is het handiger om de prestatieafspraken integraal onderdeel van de subsidiebeschikking te doen zijn. Daarmee houdt de provincie een grotere invloed op de bepaling van de prestaties (ingeval van een uitvoeringsovereenkomst kan de uitvoerder de overeenkomst blokkeren, aangezien dit een tweezijdig rechtshandeling is).

Binnen de budgetsubsidievorm is een variant mogelijk waarbij wel de prestatie-eisen vooraf zijn aangegeven, maar daar niet op wordt afgerekend. Dan vallen subsidieverlening en – vaststelling juridisch gezien samen. Deze subvariant is te gebruiken als:

- niet alle producten (al) meetbaar zijn gemaakt
- er geen nog kostprijzen (voor alle producten) zijn overeengekomen, c.q. vastgesteld
- de uitvoerder weinig of geen invloed heeft op de realisatie van de prestaties
- als men de BTW-plicht kost wat kost wil voorkomen

Er zijn relatief weinig bepalingen m.b.t. toestemmingsvereisten of toezicht nodig. Dit is daarom een vorm met lage transactiekosten, zowel aan de kant van de uitvoerende organisatie, als bij de provincie. De uitvoerende organisatie zal wel het nodige werk hebben met het formuleren van meetbare prestaties en de ontwikkeling van kengetallen. Deze subsidievorm is vooral te gebruiken bij grote subsidies. Deze subsidievorm kan ook makkelijk gebruikt worden voor de meeste van de huidige projectsubsidies, nl. daar waarop de provincie vooral de nadruk legt op de inhoudelijke sturing.

### **8.3.2. Aanbestedingsmodel**

In feite lijkt het aanbestedingsmodel veel op het prestatiemodel. Belangrijkste verschil is dat er bij het aanbestedingsmodel sprake is van (volkomen) concurrentie tussen de uitvoerders. Dat betekent dat de provincie meerdere aanbieders in staat stelt een offerte uit te brengen. Dat kan door een openbare aanbesteding of door een voorafgaande selectie aan uit te nodige partijen. Boven een bepaald bedrag is aanbesteding op grond van Europese regelgeving voorgeschreven.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Indien volgens de EU-Aanbestedingsregels een aanbesteding verplicht is, kan bij de rechter door derden – andere bedrijven bijvoorbeeld - (her-)aanbesteding worden afgedwongen, wat kan leiden tot schadevergoedingen aan de "teleurgestelde partner" wegens gemaakte kosten of gederfde winst. Verwant met het thema aanbesteding is het onderwerp staatssteun. In het EU-verdrag is vastgelegd dat maatregelen die de mededinging vervalsen en/of de handel tussen EU-lidstaten beïnvloeden, in beginsel verboden zijn. Het gaat dan om voordelen die de overheid aan bepaalde ondernemingen geeft, anders dan op grond van normale commerciële transacties. Subsidie en investeringspremies vallen daar vanzelfsprekend onder. Uit: provincie Overijssel, *Contractenaudit*, september 2002.

De bekostiging van de activiteiten of producten, zal echter – zelfs na aanbesteding – nog steeds via de subsidievorm kunnen gaan, soms zelfs voorgeschreven zijn. Zie hiervoor hoofdstuk 7.

Indien er sprake is van subsidie, dan lijkt toepassing van de *budgetsubsidie* het meest voor hand te liggen.

De opmerkingen daaromtrent in paragraaf 8.3.1 zijn daarom mutatis mutandis van toepassing, met dien verstande dat er:

- geen sprake van kan zijn dat alleen instellingen zonder winstoogmerk mogen offereren
- toezichtsbepalingen hier niet van toepassing zijn
- diverse bepalingen (zoals over de maximale reservevorm) strijdig zijn met het beginsel van marktwerking

### **8.3.3. Directief model**

De belangrijkste kenmerken van de gewenste subsidievorm binnen dit sturingsmodel zijn:

- beperkte bemoeienis van de provincie met de aard van de activiteiten; amper voorgeschreven (meetbare) activiteiten of producten, geen resultaatsverwachting
- grote invloed op (c.q. toetsing van) de input
- begroting op basis van kostensoorten
- verschuiven tussen kostensoorten meestal niet toegestaan
- geen tussentijdse rapportage nodig
- verantwoording met activiteitenverslag
- gespecificeerde jaarrekening met accountantsverklaring (boven bepaald bedrag)
- afrekenen op basis van exploitatieresultaat
- toepasselijkheid art. 4:71 Awb (toestemmingsvereisten)
- diverse toezichtbepalingen

In principe zou de *structurele subsidie* (hoofdstuk 2 van de ASV) hier goed bij passen.

Dit is een vorm met hoge transactiekosten, vooral aan de kant van de instelling. Daar staat tegenover dat de provincie haar financiële risico's beperkt.

Deze subsidie is vooral te gebruiken bij grotere subsidies (instandhouding van voorzieningen), met name daar waar de kosten van de exploitatie vooraf niet goed in te schatten zijn.

De volgende wijzigingen zijn wel wenselijk:

- schrappen van de term "structureel"; de nieuwe naam kan gewoon "exploitatiesubsidie" zijn
- overwegen of er geen (privaatrechtelijke) handelingen, zoals beschreven in art. 4:71 Awb, goedkeuring van GS zouden behoeven
- overwegen of de bepaling t.a.v. personeelsaangelegenheden zo ver moet strekken

### **8.3.4 Non-interventiemodel**

De belangrijkste kenmerken van de gewenste subsidievorm binnen dit sturingsmodel zijn:

- beperkte bemoeienis van de provincie met de aard en inhoud van de activiteiten; geen voorgeschreven (meetbare) activiteiten of producten, geen resultaatsverwachting
- zeer beperkte invloed op (c.q. toetsing van) de input
- slechts summier begroting nodig
- verschuiven tussen kostensoorten toegestaan
- geen tussentijdse rapportage nodig
- verantwoording met activiteitenverslag (kan summier)
- beperkte jaarrekening (geen accountantsverklaring, want het gaat om geringe bedragen)
- geen afrekenen op basis van exploitatieresultaat (dus directe vaststelling vooraf)
- geen toepassing van art. 4:71 Awb (toestemmingsvereisten)



## *Rapport Effectiever sturen met subsidies in Drenthe*

- geen specifieke toezichtbepalingen

De *waarderingssubsidie* zoals beschreven in hoofdstuk 3 van de ASV voldoet hier prima voor.

Het is een vorm met lage transactiekosten, zowel aan de kant van de uitvoeringsorganisatie als bij de provincie.

### *Conclusie:*

*De volgende subsidievormen zijn nodig binnen de sturingsmodellen:*

- *non-interventiemodel: waarderingssubsidie (huidige subsidievorm volstaat)*
- *directief model: exploitatiesubsidie (aanpassing van huidige structurele subsidie)*
- *prestatiemodel: budgetsubsidie (aanpassing van huidige budgetsubsidie)*
- *aanbestedingsmodel: budgetsubsidie (aanpassing van huidige budgetsubsidie)*

*De projectsubsidie zal dan niet meer als subsidievorm gebruikt hoeven te worden.*

Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat de toepassing van de (kenmerken van de) hierboven genoemde subsidievormen, ook zal moeten leiden tot wijziging op onderdelen van de ASV en bijzondere subsidieverordeningen. Overigens kan de Budgetsubsidieverordening zonder problemen geïntegreerd worden binnen de ASV.

## **9. Instellingen met een hybride karakter**

Het gaat bij hybride organisaties om instellingen die zowel een publiekrechtelijke taak hebben (althans substantieel subsidie ontvangen) en daarnaast een puur commerciële functie vervullen.

In de Drentse situatie is daar sprake van bij bijvoorbeeld STAMM en bij Enova.

In de bedrijfskundige literatuur wordt dit hybride karakter wel omschreven als een combinatie van een taakorganisatie en van een marktorganisatie (zie Simon, 1990) <sup>11</sup> Er wordt gesproken van een *taakorganisatie* als een 'hoger' orgaan (de principaal, in dit geval de provincie) beslist over de continuïteit van de uitvoeringsorganisatie. De taakorganisatie is het middel om het doel van de principaal te bereiken. De taakorganisatie voert dus taken uit die de principaal wil en wordt daar voor betaald (d.m.v. subsidie of anderszins). Een taakorganisatie past prima binnen het prestatiemodel

Bij het aanbestedingsmodel daarentegen is de overheid geen opdrachtgever in strikte zin, maar klant. Zij koopt in naar believen. Voor de aanbieder is de overheid maar één van de klanten: er wordt niet speciaal voor haar geproduceerd.

Simon noemt deze aanbieder een *marktorganisatie*: het management ervan neemt zelf de strategische keuzes (bijv. de gewenste product/markt-combinaties). Het doel van de marktorganisatie is continuïteit; de productie is een middel om dit doel te bereiken. De (potentiële) afnemer staat het vrij om producten af te nemen.

Simon toont aan dat er in de praktijk mengvormen van taak- en marktorganisaties kunnen ontstaan (hybride organisaties), bijvoorbeeld als een taakorganisatie steeds frequenter voor andere opdrachtgevers gaat werken en uiteindelijk tamelijk 'vrij' in de markt komt te staan (niet meer afhankelijk van één opdrachtgever (=principaal). Daarvan is sprake als een provinciale steunfunctieorganisatie steeds meer commerciële opdrachten krijgt. Simon vindt overigens dat de mengvormen de continuïteit van organisatie-eenheden bedreigen (Simon, 1990, p. 134). Dit adstrueert hij als volgt.

De leiding van een hybride organisatie ervaart dat de principaal zorgt voor 'zekerheid van de continuïteit' en de markt voor 'onafhankelijkheid'. Bij substantiële nieuwe investeringen wordt het keuzeprobleem van de hybride organisatie pas in de praktijk manifest. De principaal wenst een op zijn beleid afgestemde output, maar de 'markt' heeft vaak een ander eisen-/wensenpakket. De hybride organisatie kan er dan voor kiezen om vooral de een te bedienen, maar krijgt dan problemen met 'de ander'. Zo zal kiezen voor de markteisen kunnen leiden tot het verliezen van een grote klant (principaal).

In 't Veld (1990) <sup>12</sup> stelt dat de transformatie van taak- naar marktorganisatie de volgende consequenties heeft:

- markttransacties verdrijven taakgeoriënteerde processen; dit zet het taakonderdeel onder druk (bijv. indien de commerciële producten lucratiever blijken te zijn dan de gesubsidieerde, kan dit ten koste gaan de beschikbaarheid van laatstgenoemde);
- krijgt de taakorganisatie haar opdracht via de top (de centrale directie), bij marktorganisaties zal dat meer horizontaal gebeuren: de externe marktpartij verstaat zich met de expertisekern (bijv. hoe vaker universiteiten commerciële opdrachten binnenhalen, des te belangrijker worden de onderzoeksteams en de vakgroepen - deze machtsverschuiving gaat ten koste van het College van Bestuur);
- markttransacties beïnvloeden inhoudelijk de taakvervulling: van binnen een markt concurrerende producten blijven de beste over, waarna deze succesvolle producten, en het daarbij behorende productieproces, maatgevend worden voor de totale bedrijfsvoering.

<sup>11</sup> M. Simon, *De Strategische Functie Typologie*, Deventer, 1990

<sup>12</sup> R.J. in 't Veld, *Spelen met vuur; over hybride organisaties*, Den Haag, 1995

Hij merkt op dat 'gemengde figuren' wel degelijk aanvaardbaar en werkbaar zijn. Daarvoor is het nodig dat de incentives vanuit de markt en vanuit de principaal (in dit geval de provincie) geïntegreerd worden. Er zullen zijns inziens wel culturele aanpassingen nodig zijn om in dat gemengde type organisatie te werken.

De bestuurskundige In 't Veld (1995, pp. 53-59) noemt twee mogelijke strategieën om een functietransformatie hanteerbaar te maken, te weten:

- vermijdingsstrategie: het voorkomen van een (bedrijfs-)economische vervuiling (geen kruissubsidiëring van de diverse taken, bijv. door gescheiden boekhoudingen), van een incompatibele taakuitoefening en van tegenstrijdige sturingssignalen;
- synergiestrategie: het transformatieproces zo inrichten dat er een meerwaarde ontstaat vergeleken met de vroegere 'zuivere' organisatie (bijv. door de nieuwe taken complementair te laten zijn ten opzichte van de reeds aanwezige).

Met name de vermijdingsstrategie is van belang voor dit rapport.

Dat kan op de volgende manieren (althans subsidietechnisch) opgelost worden.

Allereerst door transparantie:

- de hybride organisatie gebruikt feitelijk twee begrotingen en verantwoordingen; de kosten (en opbrengsten) voor de gesubsidieerde taak worden onderscheiden van de commerciële taak;
- kosten van de overhead worden naar rato van de feitelijke neerslag van deze kosten over beide typen taken verdeeld;
- de provincie krijgt inzicht in de kostentoerekening en de verdeelsleutels die daarbij worden gehanteerd.

Daarnaast door afspraken over de taakuitoefening:

- de hybride organisatie geeft garanties voor de continuïteit en de kwaliteit van het productieproces;
- er worden duidelijke afspraken gemaakt over productspecificatie, kwaliteit en verantwoording.

Het maakt niet uit of de hybride organisatie verschillende producten voor de principaal of de markt verricht of dezelfde (dan wel vergelijkbare). Ook bij dezelfde producten is het bijv. mogelijk om met gescheiden begrotingen te werken. Dat voorkomt dat de subsidiënt indirect producten voor de markt subsidieert.

*Conclusie:*

*De problemen van zogenaamde hybride organisaties zijn op te lossen met onder meer een vermijdingsstrategie. Dat stelt echter wel eisen aan de begroting, administratie en verantwoording van de uitvoerende organisatie.*

## **10. Instellingen die provincieoverschrijdend zijn**

Soms kunnen instellingen in meerdere provincies werkzaam zijn, bijv. van meerdere provincies (en/of gemeenten) subsidie ontvangen, zoals in Drenthe: de Telefonische Hulpdienst en Humanitas.

In de meeste gevallen zullen dat dan instellingen zijn die binnen het prestatie­model vallen (of soms het aanbestedings­model), m.a.w. er wordt door de provincie sterk (inhoudelijk) op gestuurd.

Feitelijk hoeft dat niet zoveel consequenties te hebben voor de subsidierelatie zelf, in termen van af te spreken prestaties.

Een complicatie – althans voor de uitvoerder – die zich voor kan doen, is dat de verschillende subsidiënten andere subsidieregels kennen. Het ware dan wijs om een minimum aantal spelregels op te stellen, zodat de uitvoerder zijn begroting en verantwoordingsdocumenten op dezelfde manier (format) kan opstellen.

Een tweede probleem dat zich kan voordoen, is vergelijkbaar met een hybride organisatie. De uitvoerder zal maatregelen moeten nemen om te voorkomen dat er zich kruissubsidiëring voordoet. Hiervoor ware gebruik te maken van de vermijdingsstrategie, zoals in de voorgaande paragraaf 9 beschreven.

En tot slot de bepalingen over reservevorming. Indien er sprake is van meerdere subsidiënten zal het ook steeds moeilijker vol te houden zijn dat elk andere bepalingen kent over exploitatieoverschotten. Of hierin zal enige harmonisatie plaats moeten vinden, of de bepalingen dienen te verdwijnen. Dergelijke bepalingen zijn vooral van toepassing op een situatie dat er sprake is van één principaal. Vandaar dat de laatste optie het meest voor de hand ligt.

### *Conclusie:*

*Bij subsidiëring van provinciegrensoverschrijdende instellingen zullen specifieke afspraken gemaakt moeten worden met de andere subsidiënten over de spelregels inzake begroting, administratie, verantwoording en de reservevorming.*

## **11. Risicoverdeling bij stopzetting of substantiële vermindering van de subsidie: wachtgeldproblematiek**

Indien er sprake is van een vermindering van de subsidie gedurende het subsidietijdvak (zal echter niet zo vaak voorkomen) of wordt er in een nieuw subsidietijdvak geen of veel minder subsidie verleend, dan kan dat consequenties hebben voor het personeel van de uitvoerende instelling. Tenzij er voor hen nieuw werk kan worden gevonden, kan de uitvoerder als werkgever voor de keuze komen te staan personeel te ontslaan, die – in het geval er een CAO van toepassing is – recht hebben op een bovenwettelijke wachtgelduitkering.

In de vigerende subsidieverordeningen is bepaald dat indien "uit provinciale beleidsmaatregelen naar het oordeel van GS voor gesubsidieerde aanvragers ontslag van personeel voortvloeit" er "overeenkomstig de geldende rechtspositieregeling een wachtgeld(suppletie)" aan de desbetreffende subsidieaanvrager wordt gesubsidieerd (art. 17, eerste lid ASV). Voor budgetsubsidies is het net iets anders geregeld, maar komt materieel op hetzelfde neer (de reden voor wachtgeldvergoeding is dan "een vermindering of beëindiging van een budgetsubsidie": art. 13, eerste lid BSV).

Bij het wachtgeld dat aan werknemers van gesubsidieerde instellingen wordt verstrekt, gaat het bij de meeste instellingen om een bovenwettige aanvulling op de uitkering waar iemand recht op heeft ingevolge de Werkloosheidswet c.a.

De CAO's voor het welzijnswerk, de openbare bibliotheken en kunstzinnige vorming kennen allemaal onder bepaalde voorwaarden aan werknemers een recht op wachtgeld toe, indien zij door de werkgever worden ontslagen.

In principe is de CAO en daarmee de wachtgeldverplichting een zaak tussen werkgever en werknemer: een CAO kan derden en dus ook de subsidiënt niet binden. Provincies zijn alleen verplicht wachtgeldkosten te subsidiëren, wanneer zij zichzelf daartoe hebben verplicht, bijvoorbeeld in een nota, een subsidiebeschikking of – in het geval van Drenthe – in een subsidieverordening.

Het is echter niet verstandig om hierover bepalingen in de ASV of BSV op te nemen:

- de provincie stelt zich op als pseudowerkgever, hetgeen niet haar rol is;
- dergelijke bepalingen leiden makkelijk tot bekostiging van wachtgelden, terwijl dat niet altijd zo hoeft te zijn;
- daarmee kan de mogelijkheid om te vermarkten in sommige gevallen wel erg duur worden, hetgeen deze optie kan frustreren.

Wanneer de eerder genoemde, zelf opgelegde, verplichtingen ontbreken zijn er geen specifieke regels aan te wijzen op basis waarvan de provincie anderszins zou kunnen worden gedwongen wachtgeld te subsidiëren. Het is vanzelfsprekend dat de provincie te allen tijde de algemene beginselen van behoorlijke bestuur in acht neemt, zeker bij verlaging of beëindiging van gemeentelijke subsidies ten gevolge waarvan wachtgeldverplichtingen voor de instelling ontstaan.

Indien de provincie zich niet op voorhand heeft verplicht wachtgeldsuppletie te bekostigen, zijn er in grote lijnen drie situaties mogelijk:

1. De prestaties worden afgenomen van een profit organisatie bij zuivere marktverhoudingen (aanbestedingsmodel). Hierbij wordt er van uitgegaan dat er een vergoeding wordt gegeven voor de geleverde prestatie, zonder dat er enige verplichting bestaat ten aanzien van het voortbestaan van de leverancier.
2. De prestatie wordt geleverd door een non-profit instelling (een rechtspersoon die de CAO welzijn, bibliotheekwerk, kunstzinnige vorming e.d. hanteert). Bij de bespreking, voorafgaand aan de subsidiebeschikking, kan tussen instelling en subsidiënt een afspraak worden gemaakt hoe met eventuele wachtgeldverplichtingen wordt omgegaan. Ofwel dat de subsidiënt geen enkele verantwoordelijkheid draagt voor eventuele wachtgeldverplichtingen van de instelling ofwel dat vooraf een (maximum) bedrag als afkoopsom wordt overeengekomen (dan wel gemaximeerd)

indien wachtgeldverplichtingen mochten ontstaan. Dit zou kunnen plaatsvinden binnen een prestatie­model met instellingen die minder afhankelijk zijn van de subsidiënt.

3. Indien een onder 2 genoemde CAO-instelling in grote mate afhankelijk is van subsidie van de overheid, heeft deze overheid hierdoor een verantwoordelijkheid voor het voortbestaan van deze instelling en het daaraan verbonden personeel. Dat geldt in ieder geval binnen het directief model, maar soms ook binnen het prestatie­model. Vanuit het beginsel van behoorlijk bestuur heeft de overheid derhalve, indien zij vanwege wijziging van beleid er de oorzaak van is dat een instelling in financiële problemen komt vanwege wachtgeldverplichtingen, de verantwoordelijkheid een financiële bijdrage te leveren in de kosten van deze wachtgelden.

In bijlage 4 worden enkele uitwerkingen geschetst.

Het wordt wat anders indien de werknemers van de uitvoerende instelling (zoals in Drenthe wel voorkomt) een zogenaamde B3-status hebben. Dan hebben de werknemers een rechtspositieregeling die afgeleid is van de provinciale rechtspositie.

Dan zal bekeken moeten worden in hoeverre er specifieke afspraken bestaan over een eventuele wachtgeldregeling. Zijn die er niet dan kan de redenering zoals hiervoor is uiteen gezet mutatis mudandis opgeld doen.

Ingewikkelder wordt het indien op de werknemers van een instelling diverse rechtspositieregelingen van toepassing zijn (zoals bij de stichting Drents Landschap). Dit vergt maatwerk.

*Conclusie:*

*De provincie loopt niet automatisch tegen het probleem op dat zij opdraait voor eventuele wachtgeldverplichtingen indien in een nieuw tijdvak geen of veel minder subsidie meer wordt verstrekt.*

*Dit is afhankelijk van de situatie en de toepassing van beginselen van behoorlijk bestuur. Dit ware nader door de provincie uit te werken.*

*Het is in ieder geval wenselijk om de bepalingen inzake de subsidiëring van wachtgeld uit de ASV en BSV te verwijderen.*

## **12. Meerjarige subsidies?**

Het is volgens de Awb mogelijk dat een subsidieperiode enkele jaren omvat, bijvoorbeeld twee, drie of vier jaar.

De vigerende subsidieverordeningen maken meerjarige subsidies in de volgende gevallen mogelijk:

- projectsubsidies hebben betrekking op een bepaalde projectperiode, waarbij niet is aangegeven dat dat per se korter dan een jaar moet zijn (art. 1, onder e. en f. ASV). In de Toelichting hierbij wordt vermeld dat "projectsubsidies meer geschikt zijn als subsidievorm wanneer de projecten langer dan een jaar duren";
- budgetsubsidies kennen een "aaneengesloten periode van 4 jaren waarop de aanvraag betrekking heeft, hetzij eventueel een kortere periode indien het een eerste aanvraag betreft" (art. 1 BSV)

Het meerjarig karakter is bij budgetsubsidies dus dwingend voorgeschreven (tenzij het de eerste aanvraag betreft) en bij projectsubsidies dus facultatief.

Meerjarige subsidieafspraken hebben evidente voordelen voor de subsidieontvanger (continuïteit, zekerheid). In principe worden tijdens de looptijd van het contract de gemaakte afspraken gerespecteerd, dus ook het toegekende budget.

Maar voor de subsidieverstrekker heeft de meerjarigheid als nadeel dat het de flexibiliteit beperkt (men heeft niet meer de mogelijkheid om de middelen anders aan te wenden).

Of er een meerjarig subsidie wordt verstrekt, kan afhankelijk worden gesteld van een aantal voorwaarden.

Om de volgende redenen kan het wijs zijn slechts een eenjarig subsidie te verstrekken:

- er zijn landelijke ontwikkelingen op komst die (gelet op de daaraan verbonden rijksmiddelen) consequenties voor de provincie onzeker maken;
- de provincie is bepaalde beleidswijzigingen van plan, maar dit heeft nog niet tot besluitvorming geleid;
- er is onvoldoende financieel inzicht bij de provincie en/of instelling om tot een juiste prijsafpraak voor meerdere jaren te komen;
- het blijkt niet goed mogelijk om voor langere termijn prestaties te benoemen, aangezien de actualiteit jaarlijkse bijstelling vergt;
- de provincie heeft (nog) onvoldoende vertrouwen in de bestuurskracht of in het administratief-financieel beheer van de instelling.

In de andere gevallen kan een meerjarig subsidie voor de hand liggen (maar het hoeft niet). In ieder geval is een meerjarig (budget-)subsidie logisch indien een project wordt gesubsidieerd dat een langere looptijd dan één jaar kent.

Om bovenstaande redenen wordt de provincie geadviseerd om de dwingende bepaling om budgetsubsidies voor vier jaar af te spreken in te trekken. Het is beter om van geval tot geval te bezien of er in de concrete situatie een eenjarig of een meerjarig subsidie voor de hand ligt.

Er komen in de praktijk ook twijfelgevallen voor. Soms wordt er gesproken van een meerjarig subsidie, maar blijkt het dat van jaar tot jaar toch nog aanvragen ingediend te moeten worden en er vervolgens toekenningen of verstrekkingen plaatsvinden. Dit is dan geen echt meerjarig subsidie, alleen een intentie om de subsidierelatie te bestendigen.

Bij een meerjarige subsidiebeschikking hoeven tussentijds geen subsidietoekenningen meer plaats te vinden (tenzij additioneel van aard). Er moeten vooraf wel afspraken gemaakt over de indexering aan de loon- en prijsaanpassingen.

Wordt hiermee het budgetrecht van PS geschaad? In principe niet, indien GS expliciet aan PS duidelijk maken dat er meerjarige budgettaire afspraken worden gemaakt. Desnoods ware er in te voorzien dat PS expliciet goedkeuring verlenen aan dergelijke subsidieverstrekkingen door GS. Overigens is het een normale zaak dat GS op tal van aspecten van de eigen

## *Rapport Effectiever sturen met subsidies in Drenthe*

provinciale huishouding meerjarige verplichtingen aangaan. Denk aan huurcontacten, investeringen en het aannemen van personeel.

Op de vraag in hoeverre een meerjarig subsidie in de loop van de tijd door de subsidieverstrekker aan te passen is, wordt verwezen naar bijlage 5.

### *Conclusie:*

*In principe kan de provincie ook meerjarige subsidies toekennen. Er zijn daarvoor geen beletselen. Wel is het verstandig dat alleen te doen indien aan een aantal voorwaarden is voldaan.*

*Geadviseerd wordt om t.a.v. de subsidievorm budgetsubsidie niet (meer) te bepalen dat deze in principe voor een periode van vier jaar geldt, maar om de provincie de mogelijkheid te geven deze zowel eenjarig als meerjarig te verstrekken.*



### 13. Rolverdeling Provinciale Staten – Gedeputeerde Staten

Onder de huidige duale verhoudingen zal PS zich vooral richten op de kaderstellende, normerende en controlerende functie. Daarnaast behouden PS het budgetrecht. Hoewel het recht om subsidie te verlenen tot de autonome bevoegdheid van de provincie behoort, en het dus PS vrij staat deze bevoegdheid aan zich te houden of te delegeren aan GS, ligt het voor de hand (zeker onder de huidige duale verhoudingen) dat deze bevoegdheid bij GS komt.<sup>13</sup>

Dit zou betekenen dat voortaan alle subsidies door GS verstrekt gaan worden. Indien hiervoor gekozen wordt, dient de ASV te worden gewijzigd.

Wat zijn dan de belangrijkste taken die in dit verband bij PS behoren?

Allereerst de kaderstellende en normerende functie. Het is van groot belang dat PS:

- aangeven voor welke problemen beleid moet worden gemaakt (probleemstellende fase);
- welke doelen daarbij nagestreefd worden, en wel in meetbare termen (doelstellende fase);
- eventueel aangeven binnen welke context de uitvoering moet plaatsvinden (bijv. wordt er marktwerking toegestaan?)

Daarmee is het 'bestek' gemaakt op basis waarvan GS – met hulp van hun ambtenaren – afspraken gaan maken met mogelijke uitvoerders.

Dit 'bestek' kan samenvallen met een door PS opgesteld beleidsnota. Hierbij ligt dan echter de nadruk veeleer op de met de subsidie te bereiken doelen, eerder dan het aangeven van concrete taken die aan instellingen worden toebedeeld.

Het hangt er daarbij van af of er sprake is van een aanbestedingsmodel (het kan zijn dat PS daarvoor nog richtlijnen meegeven, maar noodzakelijk is dat niet), waarbij GS meerdere aanbieders uitnodigen, of sprake van een prestatie- of directief model, waarbij GS met de huidige uitvoerders tot prestatieafspraken komen. De onderhandelingen daarover en het proces van verstrekken van subsidie valt dan geheel binnen de competentie van GS.

Uiteraard vindt subsidiëring plaats binnen de daarvoor bedoelde (en door PS beschikbaar gestelde) budgetten. In de duale begroting zal waarschijnlijk sprake zijn van tamelijk globaal beschreven prestatievelden, waarbij de nadruk ligt op sturen op hoofdlijnen. PS komen dan weer aan bod als er verantwoording wordt afgelegd door GS over de (door de uitvoerders) bereikte prestaties, en met name of deze de vastgestelde doelen dichterbij brengen.

#### Conclusie:

*PS zouden zich in het kader van de nieuwe duale verhoudingen met name moeten richten op de beleidsmatige voorfase (de fasen 1 en 2 van het zes-fasenmodel), leidend tot een 'bestek' op basis waarvan GS subsidies gaan verstrekken, gericht op (prestatie=)afspraken met uitvoerende organisaties.  
Nadien leggen GS hierover weer verantwoording af aan PS.  
Het is in het licht van bovenstaande wenselijk om de bevoegdheid tot het verstrekken van subsidie door PS te delegeren aan GS.*

<sup>13</sup> Op dit moment kunnen GS alleen de incidentele subsidies verlenen dan wel weigeren (art. 6 ASV); alle andere subsidiesoorten worden door PS verstrekt.

Tabel 1. van de uitvoeringsmodellen

Sturingskarakteristieken

| Uitvoeringsmodellen                                    | Aanbestedingsmodel  | Prestatiemodel  | Directief model  | Non-interventiemodel  |
|--|---|---|--|---|
| <b>Kenmerk sturing</b>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- marktregulering</li> <li>- niet gericht op bedrijfsvoering</li> <li>- alleen gericht op output/resultaten</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- wederzijdse beïnvloeding</li> <li>- amper gericht op bedrijfsvoering</li> <li>- gericht op throughput/output/resultaten</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- top down</li> <li>- zeer gericht op bedrijfsvoering</li> <li>- ook gericht op voortbrengen throughput/output</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- bottom up</li> <li>- niet gericht op bedrijfsvoering</li> <li>- niet gericht op beïnvloeding aard/inhoud activiteiten</li> </ul> |
| <b>Aangrijpingspunten voor sturing door overheid</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- prijs/kwantiteit- en prijs/kwaliteitverhouding</li> <li>- aantallen prestaties (output)</li> <li>- soms resultaat</li> <li>- geen toezichtrelatie</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- prijs/kwantiteit- en prijs/kwaliteitverhouding</li> <li>- aantallen prestaties (throughput en output)</li> <li>- soms resultaat</li> <li>- beperkte toezichtrelatie</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- input</li> <li>- aantallen prestaties (throughput en output)</li> <li>- stevige toezichtrelatie</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- input</li> <li>- kostensoort of verdelingscriteria</li> <li>- beperkte toezichtrelatie</li> </ul>                                |
| <b>Concurrentie?</b>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- open marktverhoudingen; (volledige) mededinging</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- beperkte marktverhoudingen; zowel exclusieve subsidie-relatie als beperkt offrenen</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- exclusieve subsidierelatie</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- exclusieve subsidierelatie; voor groep van vergelijkbare (vrijwilligers-) organisaties</li> </ul>                                |
| <b>Privaatrecht (ovk.) of publiekrecht (subsidie)?</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- kan beide</li> <li>- ook gecombineerd mogelijk (uitvoeringsovk.)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- kan beide (meestal publiekrecht)</li> <li>- ook gecombineerd mogelijk (uitvoeringsovk.)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- meestal publiekrecht/ subsidierelatie</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- publiekrecht/ subsidierelatie</li> </ul>   |
| <b>Profit- of nonprofitorg.?</b>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- kan beide (meestal profit)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- kan beide (meestal non profit)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- non profit</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- non profit</li> </ul>  |
| <b>Regulering</b>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ontbreekt (m.u.v. brancheregulering)</li> <li>- leveringsvoorwaarden uitvoerder</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- beperkt</li> <li>- subsidieverordening</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- veel</li> <li>- subsidieverordening</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- beperkt</li> <li>- subsidieverordening</li> </ul>  |

| Uitvoerings-<br>modellen   | Eigen beheermodel   |
|--|---|
| <b>Kenmerk sturing</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- top down</li> <li>- zeer gericht op bedrijfsvoering</li> <li>- ook gericht op voortbrengen throughput/output</li> </ul>                |
| <b>Aangrijpings-<br/>punten voor<br/>sturing door<br/>overheid</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- input</li> <li>- aantallen prestaties (throughput en output)</li> <li>- hiërarchische verhouding en stevige toezichtrelatie</li> </ul> |
| <b>Concurrentie?</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- exclusieve eigen winkelnring</li> </ul>  |
| <b>Privaatrecht<br/>(ovk.) of<br/>publiekrecht<br/>(subsidie)?</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- publiekrecht</li> </ul>  |
| <b>Profit- of<br/>nonprofitorg.?</b>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- non profit</li> </ul>  |
| <b>Regulering</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- veel (afh. van intern contractmanagement)</li> </ul>   |

Tabel 2. van de uitvoeringsmodellen

**Rolverdeling**

| <b>Uitvoeringsmodellen</b>  | <b>Aanbestedingsmodel</b>   | <b>Prestatiemodel</b>  | <b>Directief model</b>  | <b>Non-interventiemodel</b>  |
|---|---|--|---|--|
| <b>Rol overheid</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- klant</li> <li>- soms (mede-)financierder</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- principaal</li> <li>- (mede) beleidsontwikkelaar (interactief bestuur)</li> <li>- beleidsvaststeller</li> <li>- financierder</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- principaal</li> <li>- beleidsontwikkelaar</li> <li>- beleidsvaststeller</li> <li>- financierder</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- supporter</li> <li>- financierder</li> </ul>  |
| <b>Rol uitvoerder</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- nemen strategische beslissingen over product/marktcombinaties</li> <li>- eigen verantwoordelijkheid t.a.v. andere klanten</li> </ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- beslissingen over product/marktcombinaties afhankelijk van vrijheidsgraad</li> <li>- taakopdracht overheerst marktpenetratie</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- geen eigen verantwoordelijkheid over product/marktcombinaties</li> <li>- redelijk exclusieve taakopdracht</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- eigen verantwoordelijkheid over product/marktcombinaties</li> <li>- redelijke vrije opdracht</li> </ul>   |
| <b>Eigen verantwoordelijkheid uitvoerder</b>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- zeer groot</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- groot</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- beperkt</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- groot</li> </ul>  |
| <b>Afrekenen</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- op aantal geleverde prestaties (output) en/of behalen resultaat</li> <li>- negatief: niet realiseren kwaliteit</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- op aantal geleverde prestaties (throughput en output) en/of behalen resultaat</li> <li>- negatief: niet realiseren kwaliteit of niet nakomen (subsidie-)verplichtingen</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- op exploitatieresultaat</li> <li>- negatief: niet realiseren prestaties (throughput en output)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- niet</li> <li>- negatief: niet verrichten activiteiten</li> </ul>   |
| <b>Sancties</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- verliezen klant</li> <li>- minder inkomsten voor niet (goed) geleverde prestaties</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- verslechterende relatie met principaal;</li> <li>- stopzetting (subsidie-)relatie</li> <li>- minder inkomsten voor niet (goed) geleverde prestaties (lagere vaststelling subsidie)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- verslechterende relatie met principaal</li> <li>- stopzetting (subsidie-)relatie</li> <li>- lagere subsidie vanwege niet nakomen subsidieverplichtingen</li> </ul>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- verslechterende relatie met subsidiegever</li> <li>- stopzetting (subsidie-)relatie</li> <li>- lagere subsidie vanwege niet nakomen subsidieverplichtingen</li> </ul> |
| <b>Financiële risicoverdeling &amp; winst (exploitatie-overschot)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- uitvoerder draagt financieel risico (exploitatietekort)</li> <li>- uitvoerder werkt met winststopslagercentage</li> <li>- winst is geheel voor uitvoerder</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- financieel risico verdeeld tussen overheid en uitvoerder (afspraken over wachtgelden, overschotten, onverwachte risico's e.d.)</li> <li>- exploitatie-overschot blijft in</li> </ul>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- financieel risico ligt vooral bij de overheid (maar beperkt deze door streng toezicht)</li> <li>- exploitatietekort niet toegestaan</li> <li>- exploitatie-overschot gaat terug naar overheid</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- amper financiële risico's vanwege beperkte subsidie en vrijwilligerskarakter</li> <li>- beperkte toets op exploitatieresultaat en/of liquiditeitspositie</li> </ul>   |

|  |  |   |   |  |
|--|--|---|---|--|
|  |  |   | principe bij uitvoerder (soms gemaximeerd)                |  |
|  |  | - | exploitatietekort is in principe voor rekening uitvoerder |  |

|   |   |
|---|---|
| <b>Uitvoerings-modellen</b>   | <b>Eigen beheermodel</b>  |
| <b>Rol overheid</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- principaal</li> <li>- beleidsontwikkelaar</li> <li>- beleidsvaststeller</li> <li>- financierder</li> <li>- uitvoerder</li> </ul>   |
| <b>Rol uitvoerder</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- geen eigen verantwoordelijkheid over product/marktcombinaties</li> <li>- redelijk exclusieve taakopdracht</li> </ul>   |
| <b>Eigen verantwoordelijkheid voor uitvoering</b>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- beperkt (afh. van mate intern contractmanagement)</li> </ul>   |
| <b>Afrekenen</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- op exploitatieresultaat</li> <li>- negatief: niet realiseren prestaties (throughput en output)</li> </ul>  |
| <b>Sancties</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- verslechterende relatie met hiërarchische leiding; rechtsonderliggende gevolgen</li> <li>- minder budgettoewijzing voor komend begrotingsjaar</li> </ul>   |
| <b>Financiële risicoverdeling &amp; winst (exploitatie-overschot)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- overheid draagt zelf financieel risico (maar beperkt deze door intern toezicht)</li> <li>- exploitatietekort niet toegestaan</li> <li>- exploitatie-overschot blijft bij overheid (toevoeging aan algemene middelen of reserve)</li> </ul> |

Tabel 3 van de uitvoeringsmodellen

Eisen aan uitvoerder te stellen

| Uitvoeringsmodellen                 | Aanbestedingsmodel   | Prestatiemodel   | Directief model  | Non-interventiemodel   |
|-------------------------------------|--|--|--|--|
| <p>Als producent / "ondernemer"</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- oog voor marktontwikkelingen</li> <li>- vraaggericht opereren</li> <li>- vooral letten op gunstige prijs/kwaliteitverhouding en behalen prestaties</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- belangen principaal centraal houden</li> <li>- oog voor marktontwikkelingen</li> <li>- vraaggericht opereren binnen toegestane bandbreedte</li> <li>- principaal</li> <li>- vooral letten op behalen prestaties</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- belangen principaal centraal houden</li> <li>- vraaggericht opereren binnen toegestane bandbreedte</li> <li>- behalen prestaties in relatie tot toegestane budget</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- karakter eigen organisatie centraal houden</li> <li>- vraaggericht opereren voor eigen 'achterban'</li> <li>- geen specifieke prestaties vereist</li> </ul>           |
| <p>Organisatievereisten</p>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- marketing / marktpenetratie</li> <li>- meerdere klanten houden</li> <li>- scherpe prijsstelling</li> <li>- benchmarking (output/ resultaat/ prijs)</li> <li>- productvernieuwing</li> <li>- flinke 'massa' (omzet) nodig voor 'dragen' overhead en productinnovatie</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- beleidsgevoeligheid richting principaal</li> <li>- beperkte marktorientatie</li> <li>- acceptabele prijsstelling</li> <li>- benchmarking (output / resultaat / prijs)</li> <li>- productvernieuwing</li> <li>- redelijke 'massa' (omzet) nodig voor 'dragen' overhead en productinnovatie</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- beleidsgevoeligheid richting principaal</li> <li>- (praktisch) exclusieve taakuitvoering</li> <li>- acceptabele prijsstelling</li> <li>- benchmarking (throughput/ input)</li> <li>- beperkte productvernieuwing</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- verantwoordelijkheid jegens 'achterban'</li> <li>- niet exclusieve belangenbehartiging</li> <li>- geen benchmarking</li> <li>- beperkte productvernieuwing</li> </ul> |
| <p>Planning en control</p>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- toerekening kosten naar kostenplaatsen (output/ resultaatgebieden);</li> <li>- productprijzen</li> <li>- intern systeem van budgethouderschap per resultaatverantwoordelijke</li> <li>- geavanceerd management-informatiesysteem:</li> <li>- prestaties/kosten-overzicht</li> <li>- planning en beheersing inzet personeel; tijdschrijven</li> <li>- systeem van bijsturing prestaties i.r.t. kosten</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- toerekening kosten naar kostenplaatsen (output/ resultaatgebieden);</li> <li>- productprijzen</li> <li>- intern systeem van budgethouderschap per resultaatverantwoordelijke</li> <li>- geavanceerd management-informatiesysteem:</li> <li>- prestaties/kosten-overzicht</li> <li>- planning en beheersing inzet personeel; tijdschrijven</li> <li>- systeem van bijsturing prestaties i.r.t. kosten</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- toerekening kosten naar kostenplaatsen (throughput) of kostensoorten</li> <li>- intern systeem van budgethouderschap per kostensoort</li> <li>- beperkt management-informatiesysteem (nadruk op kostenbeheersing)</li> <li>- nadruk op registratie</li> <li>- kostensoorten</li> <li>- planning en beheersing kosten personeel</li> <li>- systeem van bijsturing dreigende overschrijding kosten</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- toerekening kosten naar kostensoorten</li> <li>- geen geavanceerd systeem van planning en control nodig</li> </ul>  |

| Uitvoerings-modellen                       | Eigen beheermodel   |
|--|---|
| <p><b>Als producent / "ondernemer"</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- belangen hiërarchische leiding centraal houden</li> <li>- vraaggericht opereren binnen toegestane bandbreedte</li> <li>- behalen prestaties in relatie tot toegestane budget</li> </ul>  |
| <p><b>Organisatievereisten</b></p>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- beleidsgevoeligheid richting hiërarchische leiding (praktisch) exclusieve taakuitvoering</li> <li>- acceptabele prijsstelling</li> <li>- benchmarking (throughput/input)</li> <li>- beperkte productvernieuwing</li> </ul>   |
| <p><b>Planning en control</b></p>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- toerekening kosten naar kostenplaatsen (throughput)</li> <li>- intern systeem van budgethouderschap per kostensoort</li> <li>- beperkt management-informatiesysteem (nadruk op kostenbeheersing)</li> <li>- nadruk op registratie kostensoorten</li> <li>- planning en beheersing inzet personeel</li> <li>- systeem van bijsturing dreigende overschrijding kosten</li> </ul> |

Tabel 4. van de uitvoeringstabellen

**Mate van toezicht & invloed van de overheid**

| Uitvoerings-<br>modellen                                   | Aanbestedingsmodel  | Prestatiemodel   | Directief model   | Non-interventiemodel  |
|--|---|--|---|---|
| <b>Begrotingseisen</b>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- prestatiebegroting: prijs per (eenheid) product + aantallen producten</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- prestatiebegroting: prijs per (eenheid) product + aantallen producten of clusters van producten</li> <li>- eisen cfm. art. 4:62 Awb ev. vergelijking met vorig boekjaar (4:63/3 Awb)</li> <li>- begroting steunstichtingen</li> </ul>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- begroting per kostensoort</li> <li>- eisen cfm. 4:62 Awb</li> <li>- ev. vergelijking met vorig boekjaar (4:63/3 Awb)</li> <li>- begroting steunstichtingen</li> </ul>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- (summiere) begroting per kostensoort</li> </ul>  |
| <b>Eisen m.b.t. omschrijving product/ activiteitenplan</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- omschrijving producten (incl. kwaliteit)</li> <li>- meetbare prestaties (incl. ev. resultaat)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- omschrijving producten (incl. kwaliteit)</li> <li>- meetbare prestaties (incl. ev. resultaat)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- omschrijving activiteiten (throughput), soms producten</li> <li>- amper meetbare prestaties</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- beschrijving activiteiten (throughput)</li> <li>- normaliter geen meetbare prestaties</li> </ul> |
| <b>Overige eisen offerte/ aanvraag</b>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- mogelijk eisen m.b.t. solvabiliteit en continuïteit</li> <li>- geen eisen mbt specifieke belangen</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- doelstellingen uitvoerder</li> <li>- statuten uitvoerder</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- doelstellingen uitvoerder</li> <li>- statuten uitvoerder</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- doelstellingen uitvoerder</li> <li>- statuten uitvoerder</li> </ul>                              |
| <b>Verantwoording tussentijds</b>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>eventueel mogelijk:</li> <li>- in rapportagevorm en dmv overleg</li> <li>- alleen s.v.z. prestaties</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>eventueel mogelijk:</li> <li>- in rapportagevorm en dmv overleg</li> <li>- s.v.z. prestaties en soms financieel</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- niet gebruikelijk</li> <li>- alleen s.v.z. financieel</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- geen</li> </ul>  |
| <b>Verantwoording achteraf</b>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- geleverde producten</li> <li>- gerealiseerde prestaties</li> <li>- exploitatieresultaat (rekening) niet per se nodig</li> <li>- specifiek afgesproken registratieverantwoording/ monitoring</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- geleverde producten</li> <li>- gerealiseerde prestaties</li> <li>- activiteitenverslag</li> <li>- exploitatieresultaat (rekening) met accountantsverklaring</li> <li>- specifiek afgesproken registratieverantwoording/ monitoring</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- activiteitenverslag</li> <li>- exploitatieresultaat (rekening) met accountantsverklaring</li> <li>- specifiek afgesproken registratieverantwoording/ monitoring</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- activiteitenverslag (summier)</li> <li>- exploitatieresultaat (rekening)</li> </ul>              |
| <b>Toezicht / inspectie</b>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- wettelijke inspectie</li> <li>- specifiek afgesproken toezicht (bv. audit of visitatiecommissie)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- wettelijke inspectie</li> <li>- specifiek afgesproken toezicht (bv. audit of visitatiecommissie)</li> <li>- toezichthouder</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- wettelijke inspectie</li> <li>- specifiek afgesproken toezicht (bv. audit of visitatiecommissie)</li> <li>- toezichthouder</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- wettelijke inspectie</li> </ul>  |



|                               |                  |  |   |  |
|-------------------------------|------------------|--|---|--|
| <b>Toestemmings-vereisten</b> | - geen vereisten | - vereisten cfm. 4:71 Awb (beperkt aantal)   | - vereisten cfm. 4:71 Awb   | - geen vereisten   |
| <b>Financiële vereisten</b>   | - geen vereisten | - soms m.b.t. te verzekeren risico's<br>- soms m.b.t. exploitatie-overschot en egalisatiereserve | - soms m.b.t. te verzekeren risico's<br>- soms m.b.t. exploitatieoverschot en egalisatiereserve | - soms m.b.t. te verzekeren risico's<br>- soms m.b.t. exploitatie-overschot en egalisatiereserve |

|   | <b>Eigen beheermodel</b>  |
|---|---|
| <b>Uitvoerings-modellen</b>                               |   |
| <b>Begrotingseisen</b>                                    | - begroting per kostensoort<br>- eisen à la 4:62 Awb<br>- ev. vergelijking met vorig boekjaar   |
| <b>Eisen m.b.t. omschrijving product/activiteitenplan</b> | - omschrijving activiteiten (throughput), soms producten<br>- amper meetbare prestaties   |
| <b>Overige eisen offerte/ aanvraag</b>                    | - interne begrotingsrichtlijnen   |
| <b>Verantwoording tussentijds</b>                         | - interne managementrapportage<br>- meestal zowel s.v.z. prestaties als financieel  |
| <b>Verantwoording achteraf</b>                            | - activiteitenverslag<br>- gerealiseerde prestaties (afh. van contractmanagement)<br>- exploitatieresultaat (rekening met accountantsverklaring specifiek afgesproken registratieverantwoording/monitoring) |
| <b>Toezicht / inspectie</b>                               | - wettelijke inspectie<br>- specifiek afgesproken toezicht (bv. audit of visitatiecommissie)  |
| <b>Toestemmings-vereisten</b>                             | - interne delegatie- en mandaatbepalingen   |
| <b>Financiële vereisten</b>                               | - interne financiële richtlijnen  |

## **Bijlage 1**

### **Mogelijkheden en consequenties van marktwerking**

Het is mogelijk dat de overheid, in plaats van een exclusieve (subsidie-)relatie voort te zetten met een non-profit organisatie, aan meerdere instellingen vraagt om mee te dingen naar de opdracht.

*Een voorbeeld van concurrerende offertes.*

De gemeente Tilburg had in het kader van een intensivering van het onderwijsachterstandsbeleid, en na evaluatie van de bestaande voorzieningen, besloten om voor ongeveer 20 scholen zogenaamd schoolmaatschappelijk werk (ondersteuning van de leraren bij een moeilijke school-thuisrelatie) in te kopen. Daartoe werden drie instellingen uitgenodigd om een offerte uit te brengen op basis van het programma van eisen (te weten: een stedelijke instelling voor sociaal-cultureel werk, een stedelijke instelling voor jongerenwerk en de regionale schoolbegeleidingsdienst - al deze instellingen waren al betrokken bij de uitvoering van onderdelen van het onderwijsachterstandsbeleid).

Op basis van een vergelijking van de aan te bieden diensten, de inhoudelijke meerwaarde, de relatie tot de scholen, en niet in de laatste plaats het gevraagde budget, kreeg uiteindelijk de schoolbegeleidingsdienst de opdracht. De offerteprocedure bleek een duidelijk neerwaartse werking te hebben gehad op de gevraagde subsidiebedragen.

De subsidieverstrekker kan zelfs overgaan tot openbare aanbesteding. Bij zo'n aanbesteding kunnen allerlei typen organisaties offereën naar aanleiding van het geformuleerde 'bestek' en de gestelde randvoorwaarden.

*Voorbeelden van openbare aanbesteding.*

De gemeenteraad van Haarlem besloot in om bestaande subsidierelaties met enkele instellingen te beëindigen en voor bepaalde diensten (ontwikkelings- en ondersteuningsfuncties) een openbare aanbesteding te houden. Tot de aanbestedingsvoorwaarden behoorden onder meer het hebben van 'aantoonbare kennis van het Haarlems welzijnswerk'.

Na de offerteprocedure werd de klus gegund aan een commercieel bureau uit Den Haag; hiermee werd een privaatrechtelijke overeenkomst gesloten met prestatie-afspraken.

Het Amsterdamse stadsdeel Zuid beëindigde de subsidierelatie met drie kinderdagverblijven en startte een offerteprocedure voor het aantal kindplaatsen dat in het geding was. Na een open inschrijving werd een keuze gemaakt uit 9 serieuze kandidaten en men koos een landelijke instelling voor kinderopvang als uitvoerder. Men verleende een budgetsubsidie voor drie jaar.

In toenemende mate doen zich bij provincies en grote steden doet zich soms de omstandigheid voor dat er meerdere steden of stadsdelen zijn met vergelijkbare non-profit instellingen (bijv. provinciale steunfunctie-instellingen, de decentrale welzijnsorganisaties in Den Haag, en de welzijnsorganisaties op stadsdeelniveau in Amsterdam en Rotterdam), die in principe ook zouden kunnen offereën voor de gewenste dienstverlening in de naburige provincie, stad of stadsdeel.

Zo verzorgt de stedelijke instelling voor sociaal-cultureel werk in Tilburg sinds enkele jaren ook dergelijke diensten ten behoeve van de gemeente Oisterwijk. Deze taak werd voordien uitgeoefend door een zusterinstelling, wier bedrijfsmiddelen, inclusief het personeel, werden overgenomen.

Voor een dergelijke marktverbreding hoeft de instelling geen instemming van de aanvankelijk enige subsidiënt (het gemeentebestuur van Tilburg), aangezien het de

welzijnsorganisatie vrij staat meerdere subsidie- (of andere opdrachtnemers)relaties aan te gaan. Wel zullen overheadkosten uiteraard eerlijk verdeeld moeten zijn over de diverse subsidiecontracten.

Diverse steunfunctie-instellingen hebben een sterk marktconforme ontwikkeling doorgemaakt. Niet alleen moeten deze instellingen steeds meer geld 'uit de markt halen', als ware ze commerciële bureaus, ook krijgen ze met steeds meer concurrentie te maken.

Waarom zou het bezorgen van warme maaltijden per se door een organisatie voor gecoördineerd ouderenvoer moeten gebeuren, als er ook commercieel werkende cateraars zijn? Ook hier kan de prijs/kwaliteitverhouding tot een andere uitkomst leiden. De tegenwerping is vaak dat op deze wijze een belangrijke functie, namelijk de signalering, verloren gaat (de bezorger van de ouderenvoer-organisatie lette ook op of het de klant nog wel goed ging). Maar ook deze functie kan onderdeel uitmaken van de te verstrekken diensten door de commerciële aanbieder.

De marktwerking heeft zo zijn voordelen:

- de monopoliepositie van sommige instellingen wordt doorbroken;
- het vragen van meerdere offertes leidt tot concurrentieverhoudingen hetgeen een helderder (en vaak scherper) prijsvorming tot gevolg heeft;
- instellingen zullen gedwongen zijn om meer kostenbewust en marktconform te opereren; dit bevordert het gewenste ondernemend gedrag bij het particulier initiatief.

Er wordt wel betoogd dat de marktwerking slechts zelden kan worden toegepast aangezien sommige aanbieders een monopoliepositie hebben. Dat is slechts gedeeltelijk waar. Dat geldt bijv. voor de jeugdzorg, waar de rijksoverheid Bureaus voor jeugdzorg een wettelijke status heeft gegeven.

Sommige voorzieningen (vooral die een kapitaalsintensieve productiestructuur kennen, zoals een schouwburg of een bibliotheek) zijn niet alleen uniek binnen een gemeente, maar het eventueel afbouwen ervan (indien de subsidiërelatie niet zou worden verlengd) zou onevenredige kosten met zich brengen. Geen zinnig gemeentebestuur zou erover piekeren om een geheel nieuwe podiuminfrastructuur te bouwen op het moment dat men zeer ontevreden zou zijn met de diensten van de schouwburg. Het bestaan van dergelijke voorzieningen geeft dus beperkingen aan de onderlinge concurrentie.

Maar aan de andere kant is het zo dat niet elke instelling die zich monopolist waant, dit ook feitelijk hoeft te zijn. Immers de product-marktcombinatie die een organisatie al geruime tijd covert, hoeft geen eeuwigheidswaarde te hebben. We zien dan ook steeds minder 'branche-exclusiviteit'.

Een brede provinciale steunfunctieorganisatie die uitvoerende lokale instellingen en scholen bedient met bepaalde producten, kan ook andere diensten leveren en daardoor een categorale steunfunctie-instelling (bv. voor migrantenwerk) overbodig maken.

Menig monopoliepositie bestaat louter in de hoofden van de beleidsmakers en uitvoerders, zonder dat daar noodzakelijke redenen voor zijn.

Er zitten overigens wel enige remmingen op het rücksichtslos overdragen van taken van de ene organisatie naar de andere:

- de subsidiënt heeft baat bij stabiele partners, aan wie bestaande taken voor wat langere tijd kunnen worden toevertrouwd;
- er dient gewaakt te worden voor 'kapitaalsvernietiging', ook - zelfs met name - in termen van opgebouwde netwerken en expertise;
- uitvoerende partijen dienen niet constant onder de druk van het voortbestaan te moeten leven, want anders investeren ze onvoldoende in de toekomst (zorgvernieuwing, e.d.);
- het afbouwen van voorzieningen kost de subsidiënt meestal het nodige geld (liquidatiekosten, doorlopende kosten, aanvulling op wachtgeld van het personeel),

## *Rapport Effectiever sturen met subsidies in Drenthe*

tenzij de nieuwe organisatie een groot deel van de bedrijfsmiddelen (incl. personeel) overneemt.

Wat de afbouw van een subsidierelatie betreft (in dit geval ten gunste van een beter alternatief), wijs ik nog op jurisprudentie terzake.

De rechter heeft bepaald dat de gemeenteraad bij het stellen van prioriteiten bij de verdeling van subsidiegelden een grote mate van beleidsvrijheid heeft. Deze vrijheid wordt echter ingeperkt door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zo is een te korte overgangstermijn (van een half jaar) in strijd met het zorgvuldigheidbeginsel (voorzitter afd. rechtspraak Raad van State, 8 juni 1993, S 03.93.1028).

Indien een instelling daarentegen tijdig te horen krijgt dat de subsidierelatie beëindigd wordt, waardoor de kosten afgebouwd kunnen worden, treft de subsidiënt geen blaam (afd. rechtspraak Raad van State, 6 augustus 1991, R 03.89.2752).

De wetgever heeft subsidieontvangers die al langer dan drie jaar subsidie krijgen willen beschermen. Weigering van subsidie voor een nieuw tijdvak op de grond dat veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich tegen voorzetting van de subsidie verzetten, geschiedt - conform de jurisprudentie - slechts met inachtneming van een redelijke termijn (art. 4.51 Awb). Zo heeft de rechter bepaald dat bij de beëindiging van zo'n subsidierelatie een overgangstermijn in acht moet worden genomen. In een bepaald geval (Almelo) was een termijn van één maand voldoende, omdat de gesubsidieerde instelling al langer dan een jaar de beëindiging kon verwachten (ABRvS 12.9.2001).

## **Bijlage 2**

### **Budgettering op basis van input, throughput, output en resultaat**

#### **a. Inputbudgettering**

Het budget wordt samengesteld door normen te verbinden aan de omvang van de bedrijfsmiddelen. Feitelijk worden deze gesubsidieerd.

Het budget is dus gekoppeld aan de uitvoeringsorganisatie als zodanig: er worden een x-tal middelen ingestopt (input), teneinde de organisatie in staat te stellen activiteiten te ontplooiën. Vaak is de bepaling van de omvang van de middelen op historische gronden tot stand gekomen (bijv. de huisvestingslasten, die al langere tijd gelden, worden als uitgangspunt genomen), maar hier zijn ook verfijndere normen mogelijk. Zo kunnen de organisatiekosten worden gerelateerd aan de omvang van de instelling, bijvoorbeeld naar rato van het aantal personeelsleden dat er werkt of van de 'omzet'.

Over de met de bedrijfsmiddelen ondernomen activiteiten zegt het subsidiebudget niets. Het beheer door de subsidieverstrekker van dergelijke subsidievormen vereist soms wel een tamelijk grote invloed op de bedrijfsvoering van een instelling.

De exploitatie(tekort)subsidie is een andere vorm van inputsubsidiëring. Het verschil is dat de (vooraf toegekende, maar pas na afloop) vastgestelde exploitatiesubsidie afhangt van de vraag of de bedrijfsmiddelen ook allemaal (tot het eventueel toegestane maximum) zijn benut, terwijl een normsubsidie gefixeerd wordt, en dus als totaalbedrag vast ligt, ongeacht de besteding (overschotten of tekorten).

Deze laatste vorm van subsidiëring zal alleen gebruikt worden indien er geen relatie kan worden gelegd tussen de aanwezige capaciteit en de geleverde inspanningen (activiteiten: throughput) of de daaruit voortkomende producten (output).

De nadruk van de subsidiegever ligt op de rechtmatigheid. Toch kan er ook een toets op doelmatigheid zijn, bijv. door de verhouding van de kostensoorten te bezien: is er teveel overhead (indirecte kosten)?

Voorbeelden van een inputbudget:

|                |   | <u>onderwijs</u> |   | <u>kinderopvang</u> |
|----------------|---|------------------|---|---------------------|
| Kosten van :   |   |                  |   |                     |
| - huisvesting  | € | 400.000          | € | 20.000              |
| - personeel    | - | 900.000          | - | 70.000              |
| - organisatie  | - | 80.000           | - | 5.000               |
| - activiteiten | - | 150.000          | - | 60.000              |
| Totaal budget: | € | 1.530.000        | € | 155.000             |

Bovenstaand budget is dan bedoeld voor een instelling als totaal (bijv. een educatieve instelling, resp. een kinderdagverblijf).

#### **b. Throughputbudgettering**

Deze vorm wordt ook wel activiteitenbudgettering of procesbudgettering genoemd, en wordt gebruikt indien alleen het proces in meetbare termen kan worden vertaald, en er dus geen kostentoerekening naar de concrete producten mogelijk is. Financiering vindt plaats op basis van het activiteitenaanbod of -proces.

Hier worden dus de inspanningen van een instelling gemeten en op basis daarvan de activiteiten gesubsidieerd, wederom in een vast bedrag weergegeven. Er is dus sprake van een inspanningsverplichting (om de activiteiten daadwerkelijk uit te voeren), en niet van een resultaatsverplichting. Dit is een 'zwakke' vorm van taakstelling, maar niettemin goed

bruikbaar indien het vooraf moeilijk in te schatten is welk resultaat bij de beoogde doelgroep bereikt kan worden.

Ook hierbij kunnen normen worden gesteld, bijvoorbeeld het aantal spreekuren dat een x-hoeveelheid personeelsformatie moet kunnen houden, of de caseload: het aantal cliënten dat een personeelslid onder zijn of haar hoede heeft.

Over het resultaat van de activiteiten kunnen dan blijkbaar geen afspraken worden gemaakt. Bijvoorbeeld bij spreekuren (met 'open inloop') kan het zo zijn dat er nauwelijks iemand op af komt; en het resultaat van een eventueel gesprek is vaak ook niet te bepalen. Wanneer er echter concrete diensten tijdens het gesprek worden verleend (bijv. adviezen over hoe men om kan gaan met een schuldenlast) of er verwijzingen uit volgen (bijv. naar specialistische hulp) zal er al gauw sprake zijn van een product (output); zie hierna onder outputbudgettering.

De subsidiegever zal erop toezien dat de activiteiten daadwerkelijk plaatsvinden. Er kan een globale doelmatigheidstoets plaatsvinden: zijn de voor de activiteiten geraamde kosten reëel? Daarnaast zijn de andere toetsen mogelijk, zoals bij inputbudgettering genoemd.

Voorbeelden van een throughputbudget:

#### onderwijs

|   |   |   |         |
|---|---|---|---------|
| - | het geven van oriëntatiecursussen           | € | 40.000  |
| - | x deelnemerscontacturen volwasseneneducatie | - | 400.000 |
| - | nascholingsactiviteiten voor docenten       | - | 30.000  |
|   | Totaal activiteitenbudget:                  | € | 470.000 |

#### kinderopvang

|   |  |   |         |
|---|--|---|---------|
| - | het verzorgen van x middagen naschoolse opvang | € | 200.000 |
| - | het aanbieden van y ochtenden kinderopvang     | - | 350.000 |
| - | het geven van ondersteuning aan leidsters      | - | 100.000 |
|   | Totaal budget:                                 | € | 650.000 |

Om activiteiten meetbaar te maken moeten ze homogeen en eenduidig zijn: zo kunnen uren gastouderschap niet opgeteld worden bij peuterspeelzaaldagdelen. Ook is het zinvol dat het personeel tijd schrijft, zodat de activiteiten kunnen worden uitgedrukt in benodigde capaciteit (throughput gedeeld door input), bijvoorbeeld de kosten per deelnemerscontactuur.

### **c. Outputbudgettering**

Hierbij worden er diensten en producten onderscheiden, die het concrete resultaat zijn van de activiteit(en) (bedrijfsmatig gezien is een dienst overigens een productvorm). De beschrijving van de output is weer wat lastiger dan van een activiteit, omdat er niet altijd een duidelijk aanwijsbare dienst te traceren is. Bijvoorbeeld bij coördinerende taken (vaak voorkomend bij provinciale steunfuncties) is dat moeilijk.

Bij outputbudgettering is het noodzakelijk dat de benodigde kosten (het middelenbeslag) toegerekend worden naar de output-eenheden. Hier is sprake van een integrale kostprijsberekening: niet alleen de direct toerekenbare kosten, maar ook de indirecte kosten (overhead) worden naar de output toegerekend. De directe kosten zijn meestal variabel van aard (fluctueren al naar gelang het aantal producten dat wordt geleverd), maar dit hoeft niet per se. Dit kosteninzicht is nodig om prijs/kwantiteitsverhoudingen transparant(er) te maken.

Er vindt subsidiëring plaats voor het totaal aantal te realiseren producten (een vast budget) of er wordt afgerekend per eenheid product. In beide gevallen zonder verrekening van (de uitvoeringskosten van) meer of minder werk.

Ook hier geldt als voorwaarde voor de definiëring (en meting) van de producten, dat deze homogeen en eenduidig zijn. Door de te subsidiëren taken in outputtermen te vatten, is het niet meer nodig om eisen te stellen aan de bedrijfsmiddelen, en ook gedetailleerde voorwaarden voor de activiteiten kunnen achterwege blijven.

Dit staat los van de kwaliteitseisen, die soms wel op het proces kunnen slaan. De gekwantificeerde output is soms onvoldoende als aangrijpingspunt voor sturing. In dat geval zijn (aanvullende) kwaliteitseisen op hun plaats.

De subsidieverstrekker zal primair toezien op de realisatie van de afgesproken producten. Er is dan sprake van een resultaatsverplichting. Een dergelijke verplichting stelt zwaardere eisen aan het vóóraf goed formuleren van de beoogde productie. Inzicht in de 'spankracht' van de instelling is daarbij een conditio sine qua non. Naast taakrealisatie kan ook getoetst worden hoe doelmatig de producten zijn geleverd: het betreft dan de verhouding tussen de output en de input (bijv. de kosten van de lessencyclus van 20 weken, al dan niet uitgerekend per cursist). Een toets op de noodzakelijke overhead van de organisatie is minder relevant, wèl de doorwerking van de overheadkosten in de prijs per product.

Ook is de toets op de rechtmatigheid minder belangrijk dan bij input- en throughputsubsidiëring, maar bij een non-profit organisatie nog wel acceptabel.

Voorbeelden van een outputbudget:

onderwijs

|   |  |   |        |
|---|--|---|--------|
| - | 5 cursussen (van bepaalde duur) van elk €5.000 | € | 25.000 |
| - | 20 leerl. indiv. begeleiding: elk à € 500      | - | 10.000 |
|   | Totaal budget:                                 | € | 35.000 |

kinderopvang

|   |   |   |         |
|---|---|---|---------|
| - | 10 kindplaatsen heledagopvang à € 17.000  | € | 170.000 |
| - | 100 bemiddelingen gastouderopvang à € 400 | - | 40.000  |
|   | Totaal budget:                            | € | 210.000 |

**d. Resultaatbudgettering**

Het moeilijkst - en in de praktijk vaak niet haalbaar - is het relateren van het budget aan de beoogde gevolgen van de gevraagde activiteiten.

Een probleem is dat het optreden van het resultaat niet altijd eenduidig toe te schrijven valt aan de gepleegde interventie van de zijde van de subsidieontvanger. Komt het sterk verbeterde taalgebruik en de vergrote woordenschat van een allochtoon kind van 6 jaar door het leesbevorderingsprogramma Op Stap waaraan het deelneemt, of komt het doordat de ouders het kijken naar Sesamstraat hebben gestimuleerd, of door beide?

Dergelijke vragen zullen altijd blijven bestaan, aangezien er allerlei invloeden denkbaar zijn. Niettemin mag best een nauwe (causale) relatie worden aangenomen als de verbeteringen niet makkelijk door andere oorzaken te verklaren zijn. Het zwemvaardig worden van een kind zal heus wel door de zwemlessen komen, als het naast de zwemles nauwelijks of niet in zwemwater komt.

Er dient slechts tot resultaatbudgettering te worden overgegaan, indien het behalen van het resultaat redelijkerwijs toegeschreven kan worden aan de inspanningen van de uitvoerende

## Rapport Effectiever sturen met subsidies in Drenthe

instelling. Bovendien moeten er niet teveel externe factoren aanwezig zijn, die het resultaat (mede) kunnen beïnvloeden. Als het inlopen van een onderwijsachterstand van zeer veel factoren afhankelijk is, zowel in het thuismilieu als op school, kan een onderwijsinstelling dus niet verantwoordelijk gesteld worden voor het gewenste resultaat. Hier past dan geen resultaatssubsidiëring, maar hooguit een vorm van outputbudgettering, bijvoorbeeld in termen van extra aangeboden diensten aan 'achterblijvers'.

Beter is hier dan een combinatie van output- met throughputbudgettering op zijn plaats, bijvoorbeeld door bepaalde diensten van scholen en vrijetijdsinstellingen (ter invulling van de 'verlengde schooldag') te koppelen aan de inspanningen om de relatie tussen school en problematische gezinnen te bevorderen (schoolmaatschappelijk werk als activiteit).

Voorbeelden van een resultaatbudget:

### onderwijs

|   |   |   |           |
|---|---|---|-----------|
| - | aantal promovendi van universiteit: 10 à € 50.000 | € | 500.000   |
| - | afstudeerders binnen 4 jaar: 2000 à € 4.000       | - | 8.000.000 |
|   | Totaal budget:                                    | € | 8.500.000 |

### arbeidsmarktactivering

|   |  |   |         |
|---|--|---|---------|
| - | aantal bemiddelingen naar vast werk: 20 à € 4.000      | € | 80.000  |
| - | aantal ITB(*) met uitstroom uit bijstand: 30 à € 8.000 | - | 240.000 |
|   | Totaal budget:   | € | 320.000 |

\*)ITB= individuele trajectbegeleidingen

Resultaat kan ook op een andere wijze 'afgerekend' worden. Het is mogelijk om een budget af te spreken voor de output (of eventueel de throughput), met een bonus vanwege de succesvolle aanpak (resultaat).

Een voorbeeld inzake arbeidsmarktactivering.

Stel men wil 40 werklozen/bijstandsgerechtigden weer aan het werk helpen. Voor sommigen is een baan vinden een te grote stap (taalproblemen, onvoldoende beroepsvaardigheid, geen werkritme meer), voor anderen is de afstand tot de arbeidsmarkt klein genoeg om er, al dan niet met wat beroepsgerichte bijscholing, te komen. Een afspraak met de uitvoerende trajectbegeleidende instantie kan dan het volgende inhouden:

Voor 20 personen (grote afstand tot arbeidsmarkt):

|   |   |   |        |
|---|---|---|--------|
| - | een groep (10 pers.) taal cursus van drie maanden | € | 40.000 |
| - | een groep (20 pers.) half jaar basisvaardigheden  | - | 80.000 |
| - | een groep kortdurende assessment met werktraining | - | 20.000 |

Subtotaal activiteitenbudget: € 140.000

Voor 20 personen (kleine afstand tot arbeidsmarkt):

|   |  |       |        |
|---|--|-------|--------|
| - | vijf bijscholingscursussen à € 2.500                 | €     | 12.500 |
| - | tien maal sollicitatietraining à € 300               | -     | 3.000  |
| - | vijf maal selectie voor additionele baan à € 1.000 - | 5.000 |        |
| - | 15 maal acquisitie voor reguliere baan à € 500       | -     | 7.500  |

Subtotaal outputbudget: € 28.000

Bonus bij elke plaatsing in reguliere baan (15 x f 2.000)



## *Rapport Effectiever sturen met subsidies in Drenthe*

|                                       |   |               |
|---------------------------------------|---|---------------|
| Subtotaal resultaatbudget (maximaal): | € | <u>30.000</u> |
| Totaal budget:                        | € | 198.000       |

Ook hier geldt dat inzicht in de reële uitkomst (welke interventie is geschikt voor deze mensen, en waar zou die toe moeten leiden?) en de kostprijs per onderdeel nodig zijn voor de bepaling van de uiteindelijke prestatieafpraak. Het hangt van de context af of een meer gedetailleerd opgebouwd subsidie wordt toegekend of niet: zijn de acties voor de werklozen vooraf al in te schatten, is het nodig de inspanning van de uitvoerder vast te leggen, moeten 'makkelijke' uitkomsten (alleen geschoold en geen of slechts additioneel werk gevonden) worden vermeden, kan de uitvoerder zich redelijkerwijs vastleggen op de resultaatsverplichting, is een extra prikkel (bonus) handig?

Het spreekt voor zich dat hoe meer er resultaatgerichte afspraken worden gemaakt, de uitvoerder een groter risico loopt. Het verkeerd inschatten van de mogelijkheid om bepaalde resultaten te bereiken, heeft tot gevolg dat de instelling verantwoordelijk wordt (en wellicht afgerekend) voor iets dat men zelf onvoldoende in de hand heeft. Een kritische analyse vooraf van de causale relaties is derhalve onontbeerlijk.

### **Bijlage 3**

## **Juridische aspecten van subsidies**

### **a. Subsidiebegrip**

Uit de definitie van subsidie (art. 4.21 Awb – zie hoofdstuk 7) blijkt onder meer dat:

- zogenaamde 'indirecte' subsidies ('subsidies' in natura; d.w.z. het om niet of onder de kostprijs leveren van diensten) niet in het subsidiebegrip van de Awb begrepen zijn;
- het verlenen van kredieten (mits verschaft met het oog op wenselijk geachte activiteiten) ook onder de regels voor subsidiëring valt;
- garanties, waarbij de overheid zich garant stelt voor rente en aflossing van een door een derde verleend krediet, als een soort subsidieverlening te beschouwen zijn.

Hoewel de Awb in zijn algemeenheid niet van toepassing is op rechtsverhoudingen tussen particulieren onderling, kan er toch sprake zijn van een subsidie indien het bestuur van een privaatrechtelijke instelling is belast met het verlenen van subsidies ten laste van de openbare middelen. Voorbeelden zijn: de Nederlandse Maatschappij voor Energie en Milieu die belast is met het uitvoeren van subsidieregelingen op het terrein van energiebesparende maatregelen en instrumenten; of diverse landelijke stichtingen op cultureel gebied die door de Minister van OCW zijn ingesteld om subsidies toe te kennen voor bepaalde kunstuitingen. Op lokaal niveau zijn er soms sportraden of federaties van amateurkunstgezelschappen die gemeentelijke subsidies volgens bepaalde maatstaven verdelen onder hun leden.

Een commerciële transactie waarbij de overheid zelf partij is, is geen subsidie. Er is dan immers sprake van 'betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten'. Onder 'betaling' dient te worden verstaan het leveren van een tegenprestatie die afgestemd is op de waarde van de verkregen goederen. Dat wil echter niet zeggen dat elke betaling die aan de hoge kant is ineens een subsidie is geworden, aldus de MvT (p. 33). Slechts wanneer die prijs onmiskenbaar zozeer boven de marktprijs ligt, dat redelijkerwijs niet meer van betaling kan worden gesproken, kan er sprake zijn van een subsidie.

Bij een subsidie is er vrijwel steeds sprake van een levering van goederen of diensten door de subsidieontvanger aan een derde. Indien er geen transactie tussen de ontvanger en een derde, bijvoorbeeld een burger die een cursus aangeboden krijgt, valt aan te wijzen. is dat een belangrijke aanwijzing volgens de MvT (p. 33) dat er geen sprake is van een subsidie.

### **b. Privaat- of publiekrecht?**

De vraag die in hoofdstuk 7 voorligt is of het nog mogelijk is voor de overheid om activiteiten 'in te kopen' via privaatrechtelijke weg: subsidiëring door het sluiten van overeenkomsten.

Dit is het leerstuk van de *'tweewegenleer'*. Volgens vaste jurisprudentie mag de overheid de civielrechtelijke weg niet benutten indien dit expliciet is uitgesloten of indien dit de (publiekrechtelijke, ruime) rechtsbescherming van burgers zou frustreren.

Aanvankelijk stelde de Regering (bij de totstandkoming van de Awb) voor om, naast publiekrechtelijke subsidiebeschikkingen, ook overeenkomsten ter subsidiëring toe te staan, zij het dat de belangrijkste subsidieregels uit de Awb hier op van toepassing zouden zijn. Op aandrang van de Raad van State werd dit weer ingeslikt. Zo'n duaal systeem zou maar tot problemen leiden.

Uiteindelijk is gekozen voor een dwingende bepaling van art. 4.21 Awb. De consequentie van het subsidiebegrip is dat - indien de overheid activiteiten (waaronder producten) 'inkoopt' voor derden (burgers of instellingen), en dus niet voor zichzelf - dit moet gebeuren binnen het publiekrecht, nl. via subsidie.

De overheid heeft dus vanaf de invoering van de derde tranche Awb de keuze tussen privaaten publiekrecht niet meer. Een uitzondering hierop is een bevoegdheid die in het kader geval van medewind aan de provincie (of gemeente) wordt toegekend en waarin expliciet aangegeven is dat er 'ingekocht' moet worden d.m.v. een overeenkomst. Zo moeten de van het Ministerie van OCW door te sluisen gelden voor educatie van gemeenten aan instellingen berusten op een overeenkomst (art. 2.3.4 Wet Educatie en Beroepsonderwijs).

De weg naar een privaatrechtelijke overeenkomst is door de wetgever in principe afgesneden.

In plaats van is art. 4.36 in de Awb gekomen. Dit artikel houdt in dat, ter uitvoering van de subsidiebeschikking een (privaatrechtelijke) uitvoeringsovereenkomst kan worden gesloten. Let wel: er ligt dus altijd een publiekrechtelijke subsidierelatie aan ten grondslag.

**c. Toepassing en zinvolheid van de uitvoeringsovereenkomst**

Zo'n overeenkomst ingevolge art. 4.36 Awb kan soms handig zijn om te gebruiken. Allereerst om typisch privaatrechtelijke zaken te regelen, zoals een overeenkomst van geldlening of van borgtocht, indien de subsidie de vorm heeft van een krediet, dan wel een garantie. Het kan dan wijs zijn een subsidie te verlenen onder de opschortende voorwaarde dat de overeenkomst ook daadwerkelijk wordt gesloten.

Een tweede reden voor de subsidieverstrekker om een uitvoeringsovereenkomst ingevolge art. 4.36 Awb aan te gaan, is dat het nakomen van de verplichtingen van de overeenkomst rechtens afdwingbaar is. De belangrijkste sanctie bij een subsidiebeschikking bestaat uit het intrekken of het lager vaststellen van de subsidie. De uitvoeringsovereenkomst maakt het daarnaast mogelijk te eisen dat de subsidieontvanger door de burgerlijke rechter veroordeeld wordt tot het verrichten van de afgesproken activiteit.

In de praktijk zal er echter vaak geen reden zijn om van deze hybride constructie (publiekrechtelijke subsidiebeschikking en daarop volgende privaatrechtelijke uitvoeringsovereenkomst) gebruik te maken. Het regelen van de (meetbare) prestatieafspraken kan immers ook in de subsidiebeschikking. Dat voorkomt ook juridische onduidelijkheid achteraf, nl. wanneer er tussen subsidiënt en uitvoerder wel overeenstemming is over de subsidieverlening *sec*, maar niet over de condities (prestatieafspraken) waaronder. Dat kan een mistige situatie opleveren die moeilijk ontwarbaar is, en in ieder geval moeilijk meer is te sturen voor de subsidiënt. Dit wordt dan ook zo veel mogelijk afgeraden.

## **Bijlage 4**

### **Uitwerking wachtgeldproblematiek**

Bij de uitwerking van paragraaf 10 dient met een aantal factoren rekening te worden gehouden, o.a:

- a.     Ontstaat de *wachtgeldverplichting gedurende het tijdvak* waarop de subsidiebeschikking betrekking heeft ?  
Zo ja, dan kan de oorzaak liggen bij de instelling of bij de provincie.  
Ligt de oorzaak bij de instelling (b.v. slecht functionerende medewerkers, aflopend werkcontract met een medewerker, vergeten arbeidscontract tijdig op te zeggen, niet nakomen verplichtingen die met de subsidiënt zijn overeengekomen etc.) dan is de instelling verantwoordelijk voor de kosten die voortvloeien uit de wachtgeldverplichtingen.  
Ligt de oorzaak bij de subsidiënt (b.v. tussentijdse beleidswijzigingen, tussentijdse bezuinigingen, niet tijdig uitbetalen toegekende subsidies etc.) dan is de provincie verantwoordelijk voor de wachtgeldverplichtingen.
  
- b.     Ontstaat de *wachtgeldverplichting na beëindiging van het subsidietijdvak* dan is formeel altijd de instelling verantwoordelijk, immers de verantwoordelijkheid van de provincie is beëindigd tegelijk met de beëindiging van de periode waarop de subsidiebeschikking betrekking heeft.  
Maar op dat moment komt het 'beginsel van behoorlijk bestuur' aan de orde. Dit is van toepassing indien de overheid reeds lang een subsidierelatie met de betreffende instelling heeft gehad, waarbij de instelling voor de inkomsten in hoofdzaak afhankelijk was van de overheidssubsidie. Bij een korte subsidierelatie of indien er sprake was van meerdere subsidiënten en/of de instelling zelf voldoende middelen heeft de wachtgeldverplichtingen te voldoen is de provincie niet of slechts in beperkte mate verantwoordelijk voor eventuele wachtgeldverplichtingen.

Indien de subsidiënt moreel verplicht is mee te betalen in de wachtgeldverplichtingen is dit vanzelfsprekend het meest relevant indien de wachtgeldverplichtingen ontstaan vanwege liquidatie van de instelling omdat de overheid geen nieuwe subsidieperiode wenst aan te gaan. In die situatie kunnen oplossingsmogelijkheden zijn: bekostiging van de wachtgelden uit extra inkomsten van de instelling (bijv. hogere baten), uit de reserves en voorzieningen van de instelling zelf voorzover aanwezig, uit het liquidatiesaldo van de instelling bij opheffing, middels een afkoopsom van de subsidiënt ( eventueel als aanvulling op wat de instelling zelf heeft) aan de instelling of aan de wachtgelder zelf.

Wanneer de situatie zich voordoet dat een instelling in financiële problemen geraakt omdat er geen nieuwe subsidiebeschikking meer wordt afgegeven waardoor voor de instelling wachtgeldverplichtingen ontstaan, is het raadzaam een horizon-afsprake te maken; dit is een afzonderlijke afspraak tussen subsidiënt en subsidieontvanger, waarin geregeld wordt op welke wijze, onder welke afspraken, in welk tijdbestek de afbouw wordt gerealiseerd en wie welke (financiële) verantwoordelijkheid daarbij heeft.

N.B. In een horizon-afsprake wordt niet alleen de afhandeling van de personele aspecten vastgelegd, maar van alle liquidatiezaken zoals kapitaalslasten, huisvesting, leningen en garanties, etc.

## **Bijlage 5**

### **Mogelijkheid tot intrekking van een meerjarig subsidie**

Art. 4.50 Awb stelt dat, zolang de subsidie niet is vastgesteld, het bestuursorgaan de subsidieverlening (met inachtneming van een redelijke termijn) kan intrekken of ten nadele van de subsidieontvanger wijzigen. Er worden drie gronden gegeven:

- a. de subsidieverlening was onjuist (denk aan de abusievelijke toevoeging van een '0' achter het bedrag);
- b. voor zover veranderende omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten;
- c. in andere bij wettelijk voorschrift geregelde gevallen (onder wettelijk voorschrift valt ook een decentrale subsidieverordening).

De toelichting bij dit wetsartikel vermeldt dat er zwaarwegende redenen moeten zijn om de begunstigende beschikking in te trekken. Het enkele feit dat de subsidiënt van gedachten is veranderd is daarvoor onvoldoende grond (MvT, p. 78). Volgens jurisprudentie kan de dwingende noodzaak tot bezuiniging voldoende zijn (Afd. Rechtspraak, 28-3-1985, AB 1985, 600), maar is dat niet per definitie (Pres. Rb. Den Haag, 10-11-1987, KG 1987, 512).

De wetgever heeft er terecht voor gezorgd dat een subsidiënt niet al te makkelijk naar 4.50 Awb gaat grijpen; in het tweede lid is namelijk bepaald dat bij de voornoemde gronden a. en b. het bestuursorgaan de schade vergoedt die de subsidieontvanger lijdt doordat hij in vertrouwen op de subsidie anders heeft gehandeld dan hij zonder subsidie zou hebben gedaan. Doorlopende financiële verplichtingen zullen dus op het bordje van de subsidiënt terecht komen.

Een eenmaal vastgesteld subsidie is niet meer te wijzigen, anders dan op basis van de in art. 4:49 Awb genoemde gronden.

# ***Public Consultancy***

## ***“De Drentse Subsidies getoetst”***

### ***Rapport voor de provincie Drenthe***

***3 september 2003***

**Auteur:**

***Drs. G.W.M. van Vugt MPA***

Public Consultancy is gevestigd in Tilburg  
en ingeschreven in het register KvK Midden-Brabant,  
onder nummer 18043851

Tel. 06 52038492

© 2003 Public Consultancy

Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of enige andere wijze zonder voorafgaande toestemming van Public Consultancy of de provincie Drenthe

## **De Drentse subsidies getoetst**

### **1. Probleemstelling**

De provincie Drenthe heeft verzocht om de ontwikkeling van enkele sturingsmodellen behoeve van een beoordeling van de relaties tussen de provincie en door haar gesubsidieerde instellingen.

In een ander rapport van Public Consultancy <sup>1</sup> is dit toetsingskader geschetst aan de hand van een vijftal modellen, te weten:

1. Prestatiemodel
2. Aanbestedingsmodel
3. Directief model
4. Non-interventiemodel
5. Eigen beheermodel

De modellen 1 t/m 4 gaan uit van een externe uitvoerder, model 5 van uitvoering door het provinciale apparaat zelf.

In dit rapport zal derhalve het model 5 buiten beschouwing blijven, omdat het geen subsidierelaties betreft

In bijlage 1 worden de karakteristieken van de vier overige modellen geschetst.

Aanvullend op dit toetsingskader verzoekt de provincie om enkele subsidierelaties met grote instellingen nader te toetsen op de volgende vragen:

- in welk model passen ze?
- wat valt er bij op in de manier de provincie thans d.m.v. een subsidie aanstuurt?
- Kan deze aansturing beter?
- zijn er speciale risico's waarop gelet moet worden?

In dit rapport wordt deze toets gedaan t.a.v. de subsidierelaties met de volgende organisaties, die allemaal een zogenaamd budgetsubsidie ontvangen (en soms nog een projectsubsidie):

- Kunst en Cultuur Drenthe
- Landschapsbeheer Drenthe
- IVN Consulentschap Natuur- en Milieueducatie Drenthe
- Milieufederatie Drenthe
- STAMM
- Instituut voor Interculturele Ontwikkeling (I2D)
- Provinciale Bibliotheek Centrale Drenthe
- Regionaal Patiënten Consumenten Platform

---

<sup>1</sup> Public Consultancy, *Effectiever Sturen met subsidies in Drenthe*, Tilburg, 29 augustus 2003

## **2. Referentiekader voor het onderzoek**

Het onderzoek heeft plaatsgevonden op basis van deskonderzoek (subsidieaanvragen, beschikkingsbrieven, werkplannen, beleidsplannen, begroting Drenthe) en een aantal interviews dat op 1 juli 2003 gehouden is met diverse ambtenaren van de betrokken productgroepen.

Gebruik is gemaakt van een gestandaardiseerde vragenlijst (zie bijlage 2), met aanvullend specifieke vragen per subsidie / organisatie.

Zoals in paragraaf 1 is aangegeven, worden als referentiekader de volgende modellen gebruikt:

1. Prestatiemodel
2. Aanbestedingsmodel
3. Directief model
4. Non-interventiemodel

De modellen verschillen met name in de mate dat de provincie (sterk) inhoudelijk wil sturen en de mate dat de provincie bemoeienis wil hebben met de bedrijfsvoering van de uitvoerende organisatie (input en proces).

De inhoudelijke sturing is het sterkst bij 1 en 2 en neemt af bij 3 en is het geringst bij 4. Daarentegen is de sturing op proces en input het sterkst bij 3, neemt af bij 1 en is het geringst bij 2 en 4.

Qua sturing wordt een onderscheid gemaakt tussen sturing op:

- input
- throughput
- output
- resultaat

Voor een beschrijving van deze begrippen wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van het rapport "Effectiever sturen met subsidies in Drenthe".



### **3. Kunst en Cultuur Drenthe (K&C)**

#### **Provinciale beleidsdoelen?**

Er zijn weinig concrete doelen geformuleerd in beleidsnota's. Als ze al zijn geformuleerd, zijn ze niet meetbaar gemaakt. Dat geldt ook voor de doelen uit de Begroting 2003.

Bijvoorbeeld: "Beter en meer bereiken van die mensen die tot nu toe weinig aan cultuur deelnemen" (uit: Actieprogramma Cultuurbereik 2001). Vragen: wat is 'beter bereiken'? wat is 'meer' bereiken (meer dan wat?); wie zijn de mensen die tot nu toe weinig aan cultuur deelnemen? Er is geen nulmeting.

De laatste cultuurnota dateert van 1995 of 1996; voor de periode 2001 – 2004 is geen cultuurnota verschenen.

#### **Concurrentie mogelijk of exclusieve subsidierelatie?**

Feitelijk heeft K&C een monopoliepositie. Het is echter best mogelijk om bepaalde taken door andere organisaties te laten verrichten. Cultuureducatie kan bv. ook door Keunstwurk Friesland worden uitgevoerd, temminste als de prijs niet te hoog is (hier bestaat ambtelijk geen inzicht in). Marktwerking is echter geen item waaraan gewerkt wordt.

Soms kopieert K&C de activiteiten van een andere organisatie, bv. de tournee van de Kunstbende (dit kon goedkoper omdat het personeel al wordt betaald).

#### **Waarop wordt gestuurd?**

De aansturing van K&C is niet helder; het is onduidelijk welke taken allemaal onder de budgetsubsidie vallen.

Het aanbod wordt autonoom door de instelling ingevuld. De provincie stuurt hier amper op. Er zitten (uitvoerende) taken bij die eigenlijk niet van deze 2<sup>e</sup> lijnsorganisatie worden verwacht (bv. uitvoeren kunstmenu's); toch blijven deze gesubsidieerd.

Er wordt vanuit de provincie alleen gelet op de activiteiten (throughput), niet zozeer op de bereikte resultaten. Vaak zijn ook geen deelnemersaantallen bekend.

Beoogde doelen, maatschappelijke effecten en resultaten die de instelling in haar werkplan invult, zijn over het algemeen globaal van aard.

Het aanleveren van gevraagde gegevens door K&C loopt niet goed; de instelling werkt niet altijd mee. De uitkomsten van de gehouden klanttevredenheidsonderzoeken worden niet (volledig) gegeven in de kwartaaloverzichten van K&C.

Er wordt (nog) geen relatie gelegd tussen de geleverde prestaties (activiteiten) en de benodigde middelen (uur x prijs).

#### **Bemoeienis met bedrijfsvoering?**

Nee

#### **Waar wordt op afgerekend?**

De provincie weet niet welke prestaties in het verleden zijn geleverd, want veel activiteiten worden noch vooraf, noch achteraf gekwantificeerd.

Er wordt niet afgerekend op prestaties, men wil dat wel gaan doen.

#### **Risico?**

Sommige activiteiten (zoals cultuureducatie) worden ook door scholen en gemeenten gesubsidieerd. De scheiding tussen lokale en provinciale taken is niet soms helder. Er is derhalve thans precies inzicht bij de provincie wie wat betaalt.

#### **Welk sturingsmodel?**

Er is de ambitie om te sturen op inhoud en niet op bedrijfsvoering. In die zin is het prestatiemodel van toepassing. Maar ook het aanbestedingsmodel voor die taken waarvoor ook andere aanbieders in aanmerking komen.

## **4. Landschapsbeheer Drenthe**

### **Provinciale beleidsdoelen?**

Er bestaat geen recente beleidsnota op dit terrein. Er bestaan geen concrete doelen.

### **Concurrentie mogelijk of exclusieve subsidierelatie?**

Er is sprake van een exclusieve subsidierelatie. Aan het toepassen van het concurrentiebeginsel is nog nooit gedacht. Volgens de ambtelijke informant is de provincie tevreden.

Marktwerking zou in principe wel mogelijk zijn. Bv. t.a.v. het onderhoud aan bomen (dit kan ook uitgevoerd worden door een boomchirurgbedrijf, een hoveniersbedrijf of een werkvoorzieningschap).

### **Waarop wordt gestuurd?**

GS hebben onlangs pas een projectgroep ingesteld om naar de sturingsaspecten te kijken. De ambtelijk informant heeft hier verder niets meer van vernomen.

Landschapsbeheer zit nog in de overgangsfase naar een budgetsubsidierelatie. Nog steeds is de vierjaars periode nog niet ingegaan.

De provincie is 'volgend' op wat Landschapsbeheer opschrijft in het Activiteitenplan. Er wordt soms wel eens commentaar geleverd op onderdelen van het Activiteitenplan ('doe wat meer of minder').

Het Activiteitenplan geeft uitvoerige informatie over de activiteiten en producten, ook cijfermatig. De prestatiegegevens per product staan overzichtelijk genoteerd.

Per project wordt aangegeven hoeveel fte's er mee gemoeid zijn. En er is een kostenverdeelstaat per cluster van activiteiten. Probleem is echter dat de cijfers van de kostenverdeelstaat niet te vergelijken zijn met het Activiteitenplan. Dit bemoeilijkt de financiële sturing. Er vindt ook geen nacalculatie plaats.

### **Bemoeienis met bedrijfsvoering?**

Nee.

### **Waar wordt op afgerekend?**

Landschapsbeheer is in het verleden niet afgerekend. Volgens de ambtelijk informant is de provincie hierin te slap geweest. Ook thans hebben lagere prestatiecijfers geen gevolgen.

### **Risico**

In het verleden was de verhouding tussen provincie en Landschapsbeheer te close (leden Algemeen Bestuur door GS benoemd). Thans is een provinciaal ambtenaar nog steeds secretaris van het bestuur van landschapsbeheer.

### **Welk sturingsmodel?**

Het is onduidelijk of de provincie de ambitie heeft om te sturen op inhoud. Zij wil dat in ieder geval niet doen op de bedrijfsvoering. Bij een sturingsambitie is het prestatiemodel van toepassing. Maar ook het aanbestedingsmodel voor die taken waarvoor ook andere aanbieders in aanmerking komen.

## **5. IVN Consulentenschap Natuur- en Milieueducatie Drenthe (CNME)**

### **Provinciale beleidsdoelen?**

Het beleidsterrein natuur- en milieueducatie ken slechts globale doelen; ze zijn niet meetbaar.

### **Concurrentie mogelijk of exclusieve subsidierelatie?**

Er is tot op heden niet gekozen voor marktwerking, omdat CNME als verlengstuk van de provincie wordt gezien.

In principe is marktwerking wel mogelijk.

### **Waarop wordt gestuurd?**

Onduidelijk is in hoeverre de provincie inhoudelijk aanstuurt danwel de organisatie zelf autonoom stuurt.

Betrokken organisatie is sinds kort een budgetsubsidie-instelling en de consequenties daarvan zullen stapsgewijs worden doorgevoerd. Er is de ambitie van de provincie om op resultaat te (gaan) sturen.

Uit de Productenbegroting is af te leiden dat deze vooral uit beschrijvingen van activiteiten (throughput) en producten bestaat, echter deze zijn amper tot niet gekwantificeerd.

Er wordt nog geen relatie gelegd tussen de geleverde prestaties (activiteiten/producten) en de benodigde middelen; er is wel een kostenraming per project.

### **Bemoeienis met bedrijfsvoering?**

Nee.

### **Waar wordt op afgerekend?**

Er wordt nog niet afgerekend op prestaties. Dit heeft te maken met de overgang van het systeem van budgetsubsiëring.

### **Welk sturingsmodel?**

Er is de ambitie om te sturen op inhoud en niet op bedrijfsvoering. In die zin is het prestatiemodel van toepassing. Maar ook het aanbestedingsmodel voor die taken waarvoor ook andere aanbieders in aanmerking komen.

## **6. Milieufederatie Drenthe**

### **Provinciale beleidsdoelen?**

Er bestaat geen recent beleidsplan op dit terrein. Nergens zijn (concrete) doelen geformuleerd.

### **Concurrentie mogelijk of exclusieve subsidierelatie?**

In principe wordt er geen concurrentiebeginsel toegepast. Dit zou echter wel kunnen, bv. t.a.v. projecten die te maken hebben met belangenbehartiging (zo zou Dubo Drenthe als uitvoerder kunnen fungeren).

### **Waarop wordt gestuurd?**

Er wordt amper door de provincie gestuurd.

Uit de Productenbegroting is af te leiden dat deze vooral uit beschrijvingen van activiteiten (throughput), echter deze zijn niet gekwantificeerd. Het gewenste resultaat wordt in globale termen aangegeven.

Er wordt een relatie gelegd tussen de geleverde prestaties (activiteiten) en de middelen, zowel in uren als in materiële kosten. De provincie stuurt hier echter niet op.

### **Bemoeienis met bedrijfsvoering?**

Nee

### **Waar wordt op afgerekend?**

Er wordt bekeken of een bepaalde activiteit reeds in gang is gezet (sommige zijn meerjarig van aard); er wordt tot op heden niet afgerekend op prestaties.

### **Welk sturingsmodel?**

Er is de ambitie om te sturen op inhoud en niet op bedrijfsvoering. In die zin is het prestatiemodel van toepassing. Maar ook het aanbestedingsmodel voor die taken waarvoor ook andere aanbieders in aanmerking komen.

## **7. STAMM**

### **Provinciale beleidsdoelen?**

Er zijn amper concrete doelen geformuleerd, noch in de Begroting 2003, noch in enige beleidsnota. In het Actieprogramma CZW 2002/2003 staat een aanzet tot concretisering. Deze ontbreekt in het (concept-)Actieprogramma CZW 2004.

### **Concurrentie mogelijk of exclusieve subsidierelatie?**

Er bestaat een exclusieve subsidierelatie. Concurrentie wordt tot op heden niet overwogen. De instelling wordt gezien als een uitvoerder van het provinciale beleid. Aangezien de instelling volgens de ambtelijke informant levert wat de provincie vraagt, wordt er geen reden gezien dit te wijzigen, waarbij tevens wordt opgemerkt dat de provincie niet helder heeft wat ze van de instelling vraagt. Marktwerking zou mogelijk zijn t.a.v. bepaalde taken, bv. voor het uitvoeren van een quick scan kwaliteit.

### **Waarop wordt gestuurd?**

Het is onduidelijk wat de provincie vóóraf van de instelling vraagt. Daardoor bepaalt de instelling het aanbod.

Het Jaarplan van STAMM bevat voornamelijk een opsomming van activiteiten (throughput), zonder kwantitatieve gegevens. Beoogde doelen, maatschappelijke effecten en resultaten die de instelling in het Jaarplan invult, zijn over het algemeen globaal van aard.

Volgens afspraak zou het Jaarplan 2004 meer relevante cijfers moeten opleveren en een verbinding leggen met de Begroting. Deze is echter (tot op heden) ook weinig specifiek. Er is een overzicht van dagdelen per project. Over projecten vindt soms overleg tussen provincie en STAMM plaats.

Door STAMM worden klantonderzoeken gehouden (overigens niet anoniem).

Samenvatting hiervan krijgt de provincie te zien, niet de onderliggende (geaggregeerde) cijfers.

### **Bemoeienis met bedrijfsvoering?**

Neen, m.u.v. discussie over reserves van de instelling.

### **Waar wordt op afgerekend?**

Er wordt niet echt afgerekend. In ieder geval niet op prestaties. Ingeval een bepaalde activiteit (bv. door ziekte van uitvoerder) niet doorgaat, c.q. dagdelen niet zijn besteed, wordt er geen geld teruggevorderd (alleen als exploitatieoverschot boven de grens zit).

### **Risico?**

Het is onduidelijk wat gemeenten (mee-)betalen aan bepaalde activiteiten. Hier zijn geen afspraken over.

### **Welk sturingsmodel?**

Er is de ambitie om te sturen op inhoud en niet op bedrijfsvoering. In die zin is het prestatiemodel van toepassing. Maar ook het aanbestedingsmodel voor die taken waarvoor ook andere aanbieders in aanmerking komen.

## **8. Instituut voor Interculturele Ontwikkeling (I2D)**

### **Provinciale beleidsdoelen?**

Er bestaan geen concrete doelen op dit terrein.

### **Concurrentie mogelijk of exclusieve subsidierelatie?**

In de praktijk heeft I2D een monopoliepositie. Ambtelijk zou men wel liever de keuze hebben tussen verschillende bureaus. Dit is tot op heden niet expliciet voorgesteld aan de politiek.

Het is mogelijk om de diverse interculturalisatieprojecten door anderen te laten uitvoeren (bv. door RTV Drenthe).

### **Waarop wordt gestuurd?**

Er vindt nog amper sturing van provinciewege plaats. Het feit dat de nieuwe fusieorganisatie er pas is, is daar debet aan. Het huidige Werkplan 2003 is slechts summier ingevuld. Er worden naast globale doelen alleen activiteiten (throughput) genoemd, zonder cijfers. Voor 2004 moet I2D wel scherper doelen en prestaties formuleren.

### **Bemoeienis met bedrijfsvoering?**

Nee.

### **Waar wordt op afgerekend?**

Er wordt nog nergens op afgerekend; dit kan ook niet omdat er geen meetbare prestaties zijn afgesproken.

### **Welk sturingsmodel?**

Er is de ambitie om te sturen op inhoud en niet op bedrijfsvoering. In die zin is het prestatiemodel van toepassing. Maar ook het aanbestedingsmodel voor die taken waarvoor ook andere aanbieders in aanmerking komen.

## **9. Provinciale Bibliotheek Centrale Drenthe (PBC)**

### **Provinciale beleidsdoelen?**

ER zijn thans geen concreet meetbare doelen geformuleerd; dat zal – volgens verwachting – wel gaan gebeuren in het nieuwe Beleidsplan Bibliotheekwerk.

### **Concurrentie mogelijk of exclusieve subsidierelatie?**

Thans is marktwerking nog niet aan de orde, maar dat kan gaan spelen in het kader van de bibliotheekvernieuwing. Dan kan concurrentie binnen het netwerk van Drentse bibliotheken mogelijk worden.

Leesbevordering is expliciet als taak bij de PBC gelegd; dat had ook aan K&C gevraagd kunnen worden.

### **Waarop wordt gestuurd?**

Er wordt slechts in betrekkelijke mate gestuurd, en dat gebeurt dan op activiteiten (throughput-) niveau.

Er is een afspraak tussen de provincie en de PBC om vanaf 2004 ook een directe relatie te gaan leggen tussen output/activiteiten en middelen m.b.t. een productbegroting. De instelling is echter zeer terughoudend met het verstrekken van informatie hierover. De PBC doet mee aan marktonderzoek (loopt momenteel): men kent al gebruikersonderzoek en kwaliteitszorg, gebaseerd op landelijk vastgestelde normen.

### **Bemoeienis met bedrijfsvoering?**

Neen.

### **Waar wordt op afgerekend?**

Er wordt wel gezien of de instelling de activiteiten heeft uitgevoerd. Aangezien de instelling tot op heden de activiteiten heeft uitgevoerd – althans volgens de ambtelijke informatie – is er nooit op het budget gekort.

### **Welk sturingsmodel?**

Er is de ambitie om te sturen op inhoud en niet op bedrijfsvoering. In die zin is het prestatiemodel van toepassing. Maar ook het aanbestedingsmodel voor die taken waarvoor ook andere aanbieders in aanmerking komen.

## **10. Regionaal Patiënten Consumenten Platform (RPCP)**

### **Provinciale beleidsdoelen?**

Er bestaat een provinciale Patiënten- en consumentennota. Hierin staan geen concrete doelen.

### **Concurrentie mogelijk of exclusieve subsidierelatie?**

Het concurrentiebeginsel is hier moeilijk toe te passen. Er is nl. sprake van een nauw samenspel tussen de diverse patiëntengroepen en -platforms.

### **Waarop wordt gestuurd?**

Feitelijk ondersteunt de RPCP de aangesloten patiënten- en consumentenorganisaties. Deze taak voert de RCPC uit in goed overleg met de betrokken organisaties. De provincie stuurt daar niet op. De sturing is hooguit procesmatig.

De RCPC dient binnen de provinciale kaders te blijven – deze kaders zijn echter erg ruim geformuleerd.

In het Activiteitenplan beschrijft RCPC een aantal activiteiten (throughput), zonder die overigens van kwantitatieve gegevens te voorzien. De genoemde maatschappelijke effecten zijn erg globaal van aard.

Er wordt een relatie gelegd tussen de geleverde prestaties (activiteiten) en de middelen (totale kosten en ureninzet).

### **Bemoeienis met bedrijfsvoering?**

Nee.

### **Waar wordt op afgerekend?**

Er wordt bezien of alle activiteiten zijn uitgevoerd. Een keer is er vanwege het niet doorgaan van een activiteit geld teruggevorderd.

### **Welk sturingsmodel?**

De betrokken taken (voor een belangrijk deel wettelijk bepaald en moeilijk vooraf voor te schrijven omdat ze in samenspel met derden worden geformuleerd) blijken moeilijk vatbaar voor echte inhoudelijk sturing van provinciewege. Indien de provincie – op onderdelen – wel (meer) inhoudelijk wil sturen dan is een prestatiemodel van toepassing. Het kan ook zijn dat de provincie alleen zicht wil houden op een efficiënte bedrijfsvoering; in dat geval zou het directief model van toepassing kunnen zijn.



## **11. Overige bevindingen en conclusies**

### **Wordt er inhoudelijk gestuurd door de provincie?**

Bij budgetsubsidies is het belangrijk dat de provincie vooraf aangeeft welke doelen zij wil verwezenlijken en op welke wijze een instelling daaraan kan bijdragen.

Bij alle onderzochte instellingen blijkt dat de provincie geen heldere beleidskaders heeft, noch scherp geformuleerde ambities. Er zijn geen meetbare doelen, en het ziet het op dit moment niet naar uit dat deze snel gaan komen.

Dit belemmert een effectieve aansturing van de door de provincie gesubsidieerde instellingen. Derhalve wordt in de sturingsrelatie node een referentiekader gemist waarop instellingen zich zouden richten.

In de praktijk zijn de meeste instellingen tamelijk tot volledig autonoom in het bepalen van het aanbod aan activiteiten. Er is sprake van een aanbodgericht beleid, en niet van een (provinciaal aangestuurd) vraaggericht beleid.

### **Redenen om niet (inhoudelijk) te sturen van provinciewege**

Er worden in het onderzoek door de medewerkers verschillende redenen genoemd:

- de instelling wordt als verlengstuk van de provincie beschouwd; als er tevens geen duidelijke kritiek is (wat geïnterpreteerd wordt als: de provincie is tevreden) leidt dat tot bestendiging van de aanbodgerichte praktijk;
- gelet op de andere beleidstaken die flink tijd vergen is er onvoldoende tijd om als accounthouder zich indringender met sturing van de budgetsubsidie-instelling bezig te houden;
- moeilijk om bij te sturen omdat de (als generalist opererende) accounthouder te weinig respons krijgt van zijn collega's/materiedeskundigen

Daarnaast is het duidelijk dat zowel instellingen als provinciale medewerkers moeite hebben met het invullen van een resultaatgerichte subsidierelatie. De jaarplannen van de instellingen blijven meestal steken in een opsomming van activiteiten, soms van producten. In enkele gevallen (goed voorbeeld is Landschapsbeheer) worden deze voorzien van getallen, maar meestal niet. Het formuleren van daadwerkelijk resultaat is nog bijna nergens gelukt, en het lijkt er ook niet op dat daar van provinciewege tot op heden veel werk van is gemaakt om dit geregeld te krijgen.

Soms wordt de indruk gevestigd dat de provinciaal ambtenaar zich als belangenbehartiger van de instelling beschouwt. Een vriendschappelijke relatie met de instelling (die soms niet al te zeer transparant wil zijn) bemoeilijkt het kritisch doorvragen en eisen van bepaalde inspanningen door de instelling.

### **Waarop wordt dan wel gestuurd?**

In veel gevallen wordt er niet gestuurd door de provincie. Hooguit worden er wat marginale opmerkingen gemaakt bij de jaar- en werkplannen van de instelling.

Als er al sturing plaatsvindt, dan slechts op activiteitsniveau (throughput).

Soms worden er alleen bemerkingen gemaakt bij de plannen van de instelling in termen van 'meer' of 'minder' (uren, bijvoorbeeld). Van sturen op rendement (verhouding prestaties –middelen) is geen sprake.

Achteraf wordt ook niet bijgestuurd: als de jaarverslagen van instellingen al bruikbare (cijfermatige) informatie bevatten over de geleverde prestaties, dan zal het niet nakomen van de afspraken nog geen gevolg hebben. Er wordt immers niet afgerekend, hoewel dat bij budgetsubsidies toch usance zou moeten zijn.

### **Meerjarenafspraken**

De meeste ambtenaren zijn voorstander van meerjarenafspraken met de instelling.

Meestal wordt als reden genoemd: het waarborgen van de continuïteit van de instelling. Dat is echter niet de taak van de provincie.

Daarnaast wordt gewezen op het meerjarig karakter van sommige projecten. Er wordt makkelijk voorbij gegaan aan het feit dat de (bij-)sturingsmogelijkheden voor de provincie sterk verminderen. Dit is des te problematischer indien de instelling niet goed

(genoeg) functioneert – hetgeen op basis van de voorhanden informatie thans meestal niet kan worden bepaald.

Als reden wordt ook genoemd: het aangeven van het budget waar de instelling het de komende jaren mee moet doen, om daarmee telkens nieuwe wensen te ondervangen. Hier moet echter tegenover gesteld worden dat een goede afweging van 'oud' tegenover 'nieuw' juist regelmatig moet plaatsvinden en niet alleen overgelaten kan worden aan de instelling.

### **Marktwerving**

Van marktwerving blijkt nog geen sprake, en het is thans ook geen issue binnen het provinciaal apparaat. Niettemin blijkt dat er bij (bijna) alle instellingen wel taken te noemen zijn die in principe in aanmerking zouden kunnen komen voor concurrentie tussen aanbieders.

Een belangrijk argument tegen marktwerving is dat de provincie wel tevreden is over de (uitvoering van de taken door de) instelling. Waar die tevredenheid op is gestoeld, blijft in de meeste gevallen onduidelijk. Want:

- er is vaak onvoldoende kijk op de mogelijkheden van de instelling om een bepaald kwantum aan prestaties te leveren;
- er liggen meestal geen gekwantificeerde prestatieafspraken ten grondslag aan de budgetsubsidie;
- er is vaak onvoldoende informatie beschikbaar over de vraag of de instelling aan haar prestatieafspraken heeft voldaan;
- er is amper tot geen informatie beschikbaar over de kwaliteit van de activiteiten en producten (slechts twee instellingen kennen bv. klantonderzoek);
- ambtenaren hebben in de meeste gevallen geen vergelijkbare gegevens (van mogelijke andere aanbieders).

### **Welk sturingsmodel van toepassing?**

In bijna alle gevallen zou de instelling kunnen passen in het *prestatiemodel*. En indien marktwerving een optie is voor bepaalde taken, ook het *aanbestedingsmodel*.

Belangrijk is dan wel dat de provincie haar inhoudelijk sturende rol serieuzer neemt dan tot nu toe.

### **Iets geleerd?**

Opmerkelijk is tenslotte dat veel van de hierboven gemaakte opmerkingen over de (tekort schietende) sturende rol van de provincie ook al gemaakt zijn in eerder evaluatieonderzoek.<sup>2</sup>

Vergeleken met deze onderzoeken zijn er – als het gaat om de inhoudelijke aansturing – in de meeste gevallen weinig vorderingen gemaakt. Dat geeft te denken!

---

<sup>2</sup> Centrum voor Arbeid en Beleid bv (Rijksuniversiteit Groningen), *Regie en resultaat, Eindrapport*, Groningen, februari 2000; Berenschot, *Evaluatie van de drie groene organisaties, Koepelnotitie*, Utrecht, 11 oktober 2001

## **Bijlage 1**

### **Vier sturingsmodellen t.b.v. subsidierelaties**

#### **1. Prestatiemodel**

Kenmerken sturing:

- wederzijdse beïnvloeding door provincie en uitvoerende organisaties
- amper gericht op bedrijfsvoering
- vooral gericht op output/resultaten
- beperkte marktverhoudingen; zowel exclusieve (subsidie-)relatie als beperkt offereren

#### **2. Aanbestedingsmodel**

Kenmerken sturing:

- marktregulering
- niet gericht op bedrijfsvoering
- alleen gericht op output/resultaten
- open marktverhoudingen; volledige mededinging

#### **3. Directief model**

Kenmerken sturing:

- top down
- zeer gericht op bedrijfsvoering
- ook gericht op voortbrengen throughput/output
- exclusieve subsidierelatie

#### **4. Non-interventiemodel**

Kenmerken sturing:

- bottom up
- niet gericht op bedrijfsvoering
- niet gericht op beïnvloeding aard/ inhoud activiteiten
- exclusieve subsidierelatie voor vergelijkbare (vrijwilligers)organisaties

**Bijlage 2**

**Gestructureerde vragenlijst t.b.v. de interviews:**

1. Welke doelstellingen heeft de provincie met het betrokken beleidsveld? Zijn ze meetbaar (SMART)?
2. Waren er andere partijen/organisaties in beeld voorafgaand aan de 'gunning' van de activiteiten aan betrokken organisatie? Zo niet, waarom niet en zijn deze er in principe wel? Zo ja, waarom voor deze gekozen?
3. Wil de provincie vooral op de activiteiten sturen (throughput), op de geleverde diensten (output), op het bereik daarvan of op het resultaat daarvan? Of een combinatie, maar waar ligt dan de nadruk? Kan het resultaat wel aangegeven worden en concreet meetbaar gemaakt?
4. Wordt er relatie gelegd tussen genoemde output/activiteiten en daarvoor benodigde middelen (in toedeling uren x prijs, bijv.)?
5. Wil de provincie zich ook bemoeien met de bedrijfsvoering van de uitvoerende organisatie (de 'hoe-vraag')?
6. Loopt de provincie financieel risico, bijv. als de uitvoerende organisatie failliet gaat of slechte diensten levert?
7. Zijn er meerjarige subsidie- en prestatieafspraken mogelijk en reëel?
8. Weet de provincie welke prestaties en resultaten in het verleden (bijv. 2002) zijn geleverd voor vergelijkbare diensten? Wat heeft dat voor gevolg gehad voor de subsidieafspraken 2003?
9. Is er afgerekend (in 2002) t.a.v. realisatie prestaties door de instelling m.b.t. subsidieafspraken 2001? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?
10. Indien er sprake is van een rijksbijdrage (die doorgesluisd wordt naar de organisatie): welke eisen stelt het Rijk (inhoudelijk en financieel)?

---

**ALGEMENE SUBSIDIEVERORDENING DRENTHE****HOOFDSTUK 1, ALGEMENE BEPALINGEN****Artikel 1, Begripsomschrijvingen**

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

- a. *wet*: de Algemene wet bestuursrecht;
- b. *subsidie*: een subsidie als bedoeld in artikel 4:21 van de wet;
- c. *incidentele prestatiesubsidie*: 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 terzake;
- d. *incidentele waarderingssubsidie*: de subsidie voor in de tijd beperkte activiteiten, binnen een begrotingsjaar van de provincie, bedoeld om een bepaalde activiteit aan te moedigen of te ondersteunen;
- e. *prestatiesubsidie per boekjaar*: 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 terzake;
- f. *waarderingssubsidie per boekjaar*: de subsidie per subsidiejaar, bedoeld om een bepaalde organisatie aan te moedigen of te ondersteunen;
- g. *aanvrager*: een rechtspersoon die zich de behartiging van belangen van ideële en/of materiële aard ten doel stelt of een natuurlijk persoon;
- h. *subsidieverstrekking*: de verzamelterm voor het toekennen van subsidie, in de vorm van subsidieverlening (zie onder i) of van directe subsidievaststelling (zie onder k);
- i. *subsidieverlening*: het toekennen van subsidie voor een bepaalde activiteit (ingevolge Afdeling 4.2.3 van de wet), 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;
- j. *subsidievaststelling*: het definitief beslissen dat de aanvrager subsidie ontvangt (ingevolge Afdeling 4.2.5 van de wet) ter hoogte van een bepaald bedrag, hetgeen gedeputeerde staten tot uitbetaling verplicht;
- k. *directe subsidievaststelling*: het vaststellen van de subsidie voor de aanvang van het subsidietijdvak of de te subsidiëren activiteit, zonder dat er voorafgaand een subsidieverlening plaatsvindt;
- l. *activiteitenplan*: een overzicht van de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd;
- m. *subsidiejaar*: een aaneengesloten periode van 12 maanden waarop een aanvraag tot een subsidie betrekking heeft;
- n. *boekjaar*: het boekjaar van de aanvrager;
- o. *begrotingsjaar*: het begrotingsjaar van de provincie.

**Artikel 2, Reikwijdte Algemene subsidieverordening**

Deze verordening is van toepassing op alle door het provinciebestuur te verstrekken subsidies.

**Artikel 3, Bevoegdheid tot subsidieverstreking en -vaststelling**

1. De bevoegdheid tot het verstrekken, dan wel weigeren van een subsidie en tot het vaststellen van een subsidie berust bij gedeputeerde staten.
2. Gedeputeerde staten zijn bevoegd tot het verstrekken van subsidies, indien en voorzover de voor de subsidie benodigde gelden in de provinciale begroting zijn gereserveerd.
3. Van het gebruik dat gedeputeerde staten maken van de in het eerste lid bedoelde bevoegdheid, doen zij jaarlijks verslag aan provinciale staten. Provinciale staten kunnen criteria stellen voor de wijze waarop de verslaglegging plaatsvindt.
4. Gedeputeerde staten publiceren eenmaal in de 4 jaar een verslag over de uitvoering van deze verordening, zoals bedoeld in artikel 4:24 van de wet.

**Artikel 4, Subsidieplafond**

1. Gedeputeerde staten kunnen jaarlijks een subsidieplafond instellen voor bepaalde subsidies, dan wel categorieën van subsidies.
2. Gedeputeerde staten maken tijdig bekend, op welke wijze de per activiteit beschikbare subsidie wordt verdeeld ingeval van overschrijding van het subsidieplafond.

**Artikel 5, Begrotingsvoorbehoud**

Vorzover een subsidie wordt verstrekt ten laste van een provinciale begroting waarvoor koninklijke goedkeuring is vereist, als bedoeld in artikel 207 van de Provinciewet, en deze nog niet is verkregen, wordt deze verleend onder de voorwaarde dat deze goedkeuring wordt verkregen.

**Artikel 6, Categoriebepaling**

1. Gedeputeerde staten beslissen of een subsidieaanvraag een prestatiesubsidie of een waarde-ringssubsidie betreft en of de aanvraag betrekking heeft op in de tijd beperkte activiteiten, dan wel een subsidiejaar en geven dit aan in de subsidiebeschikking.
  2. Voor een activiteit kan slechts één categorie subsidie op grond van deze verordening of bijzondere subsidieregelingen worden verstrekt in dezelfde periode.
-

**Artikel 7, Criteria en kosten**

1. Subsidie kan slechts worden verstrekt wanneer de aanvrager voldoet aan de criteria, gesteld bij of krachtens deze verordening en, ingeval er bijzondere subsidieregelingen gelden, wanneer tevens voldaan wordt aan de bepalingen in die regelingen.
2. Subsidie kan slechts worden verstrekt indien:
  - a. de behoefte aan de activiteit is aangetoond;
  - b. de activiteit past binnen de beleidsdoelstellingen van de provincie;
  - c. een zodanige werkwijze wordt toegepast dat redelijkerwijs mag worden verwacht dat de beoogde doelstellingen kunnen worden bereikt;
  - d. uit het subsidieverzoek blijkt dat de gevraagde subsidie noodzakelijk is om de activiteit uit te voeren.
3. Niet-subsidiabel is in ieder geval de BTW als onderdeel van de kosten van activiteiten, als de BTW voor de aanvrager van een subsidie op grond van de Wet op het BTW-compensatiefonds, de Wet op de omzetbelasting 1968 of op grond van enige andere voorziening kan worden teruggevorderd of verrekend.
4. Tenzij de bijzondere subsidieregeling anders bepaalt, wordt geen subsidie verstrekt, indien de te verstrekken subsidie minder zou bedragen dan € 1.000,--.

**Artikel 8, Administratieve verplichtingen voor de subsidieontvanger**

1. De subsidieontvanger voert een zodanig ingerichte administratie dat daaruit te allen tijde de voor de vaststelling van de subsidie van belang zijnde bezittingen en schulden, alsmede de baten en lasten kunnen worden nagegaan.
2. De subsidieontvanger dient medewerking te verlenen aan een door of vanwege gedeputeerde staten gevorderde controle van de administratie of een ander onderzoek naar gegevens die in het kader van de subsidieverstrekking van belang geacht kunnen worden. Hij verleent daartoe inzage in zijn administratie en verstrekt de inlichtingen die voor de beoordeling van de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de besteding van de subsidie, dan wel anderszins van belang kunnen zijn.
3. Gedeputeerde staten kunnen ter uitvoering van het bepaalde in dit artikel nadere regels stellen.

**Artikel 9, Overige verplichtingen voor de subsidieontvanger**

1. De subsidieontvanger dient medewerking te verlenen aan onderzoeken die door gedeputeerde staten nodig worden geacht. De medewerking strekt zover als redelijk en naar omstandigheden mogelijk is.
2. Indien door of namens de subsidieontvanger publicaties worden gedaan met betrekking tot of in het openbaar kennis wordt gegeven van de te subsidiëren activiteit of de te leveren prestatie, kunnen gedeputeerde staten bepalen dat daarbij wordt vermeld dat de activiteit of prestatie geheel of gedeeltelijk met subsidie van de provincie is of wordt gerealiseerd.

3. Naast de verplichtingen, genoemd in artikel 4:37 van de wet, en het bepaalde in deze verordening of in een van toepassing zijnde bijzondere subsidieregeling, kunnen gedeputeerde staten aan de verstrekking van een subsidie aanvullende verplichtingen verbinden.
4. Gedeputeerde staten kunnen ter uitvoering van het bepaalde in dit artikel nadere regels stellen.

## **HOOFDSTUK 2, SUBSIDIES VOOR IN DE TIJD BEPERKTE ACTIVITEITEN**

### **Afdeling 2.1, Inleidende bepalingen**

#### **Artikel 10, Aanvragers**

Subsidies te verstrekken op grond van dit hoofdstuk, kunnen worden aangevraagd door rechtspersonen en natuurlijke personen.

#### **Artikel 11, Bijzondere subsidieregelingen**

1. Provinciale staten kunnen voor het verstrekken van subsidies op grond van dit hoofdstuk bijzondere subsidieregelingen vaststellen.
2. Subsidies die worden verstrekt op grond van een bijzondere subsidieregeling, worden ten laste gebracht van een enkel krediet of fonds, tenzij, wanneer uit meerdere kredieten en fondsen subsidie wordt verstrekt, de redenen daartoe uitdrukkelijk in de beschikking tot subsidieverstrekking worden vermeld.

#### **Artikel 12, Subsidieaanvraag**

1. Tenzij de bijzondere subsidieregeling anders bepaalt, wordt de aanvraag voor een subsidie uiterlijk 8 weken voordat de activiteit een aanvang neemt, schriftelijk bij gedeputeerde staten ingediend.
2. Gedeputeerde staten kunnen in bijzondere gevallen op verzoek van de aanvrager afwijken van het bepaalde in het eerste lid, met dien verstande dat de aanvraag, als bedoeld in het eerste lid, altijd moet worden ingediend voordat de te subsidiëren activiteit een aanvang neemt.
3. Bij de indiening van de aanvraag dient in ieder geval het volgende overgelegd te worden.
  - a. Een concrete omschrijving van de activiteit(en) waarvoor subsidie wordt gevraagd, waaruit tevens blijkt:
    - waar en wanneer de activiteit(en) worden uitgevoerd;
    - welke (meetbare) prestaties zullen worden verricht;
    - wat de beoogde effecten zijn;
    - wat de relatie van die activiteit(en) is met het beleid van de provincie;
    - indien daarvan sprake is, welke doelgroepen met de activiteit(en) worden bereikt.



- b. Een begroting, omfattende de baten en lasten met betrekking tot de activiteit(en) waarvoor subsidie wordt gevraagd.
4. Voorzover de subsidieaanvrager voor dezelfde of vergelijkbare activiteiten tevens subsidie, respectievelijk een financiële bijdrage, heeft aangevraagd bij een of meer andere bestuursorganen, respectievelijk private organisaties, doet hij daarvan mededeling in de aanvraag, onder vermelding van de stand van zaken met betrekking tot de beoordeling van die aanvraag of aanvragen.
5. Gedeputeerde staten kunnen modellen c.q. richtlijnen vaststellen voor de bescheiden, zoals bedoeld in het derde lid.
6. Gedeputeerde staten kunnen bepalen dat een rechtspersoon die voor de eerste keer subsidie aanvraagt, behalve de in het derde en vierde lid bedoelde bescheiden, de volgende op de rechtspersoon betrekking hebbende stukken overlegt:
  - a. de door het bestuur gewaarmerkte balans aan het einde van het vorige boekjaar;
  - b. de rekening van baten en lasten van het vorige boekjaar;
  - c. een op de onder a en b genoemde stukken, betrekking hebbende toelichting en een accountantsverklaring;
  - d. de statuten of reglementen van de rechtspersoon.
7. Gedeputeerde staten kunnen naast de in het derde, het vierde en het zesde lid bedoelde informatie, aanvullende informatie opvragen ten behoeve van de beoordeling van de aanvraag.
8. Indien niet alle gegevens bedoeld in het derde en vierde lid bij de aanvraag zijn overgelegd, indien de aanvraag niet is ingediend op de in het vijfde lid voorgeschreven wijze of indien niet is voldaan aan het verstrekken van nadere gegevens op grond van het zesde en het zevende lid, kunnen gedeputeerde staten gebruikmaken van de in artikel 4:5 van de wet bedoelde bevoegdheid om de aanvraag niet in behandeling te nemen.

## **Afdeling 2.2, Incidentele prestatiesubsidies**

### **Artikel 13, Subsidieverlening**

1. Tenzij de bijzondere subsidieregeling anders bepaalt, wordt de beschikking inzake de subsidieverlening gegeven binnen acht weken na ontvangst van de complete subsidieaanvraag.
  2. Wanneer in bijzondere gevallen van het eerste lid wordt afgeweken, wordt de aanvrager hiervan gemotiveerd vóór het verstrijken van de in het eerste lid genoemde termijn op de hoogte gesteld. Gedeputeerde staten geven daarbij aan binnen welke termijn de aanvrager een beslissing tegevoet kan zien.
  3. Gedeputeerde staten verlenen slechts subsidie in de door hen aanvaardbaar geachte subsidiabele kosten en kunnen daarbij een maximaal subsidiebedrag bepalen.
  4. In de subsidiebeschikking wordt aangegeven welk bedrag voor welke activiteit(en) wordt verleend en met welke verplichtingen. De beschikking geeft tevens aan op welke wijze en naar welke maatstaven de vaststelling plaatsvindt.
-

5. Artikel 28 is van overeenkomstige toepassing.

#### **Artikel 14, Aanvang activiteit**

1. De aanspraak op subsidie vervalt indien niet binnen 13 weken na de in de subsidieaanvraag genoemde aanvangsdatum is begonnen met de uitvoering van de activiteit.
2. Op schriftelijk verzoek van de subsidieontvanger kunnen gedeputeerde staten de in het eerste lid genoemde termijn verlengen, mits dit verzoek is ingediend voordat die termijn is verstreken en het verzoek voldoende met redenen omkleed is.

#### **Artikel 15, Uitbetaling**

1. In de subsidiebeschikking wordt aangegeven op welke wijze tot uitbetaling van de subsidie zal worden overgegaan of voorschotten worden gegeven.
2. Gedeputeerde staten kunnen nadere regels stellen voor de wijze waarop uitbetaling plaatsvindt of voorschotten worden gegeven.

#### **Artikel 16, Subsidievaststelling**

1. Binnen 13 weken na de realisering van de gesubsidieerde activiteit dient de aanvrager bij gedeputeerde staten een aanvraag tot subsidievaststelling in.
2. Deze aanvraag gaat vergezeld van een inhoudelijk verslag en een financieel verslag.
3. De indeling van het financieel verslag komt overeen met de bij de subsidieaanvraag ingediende begroting. Naast de geraamde baten en lasten worden in het financieel verslag de werkelijke baten en lasten gespecificeerd vermeld en toegelicht.
4. Indien de vast te stellen subsidie meer bedraagt dan € 10.000,--, omvat het financieel verslag tevens een accountantsverklaring. Voor de controle en de accountantsverklaring kunnen gedeputeerde staten nadere regels stellen.
5. Artikel 29, vijfde en zesde lid, is van overeenkomstige toepassing.
6. Het inhoudelijk verslag bevat in ieder geval:
  - a. een verslag van de uitgevoerde activiteiten dat tevens inzicht biedt in de mate waarin de prestaties en de beoogde effecten zijn gerealiseerd;
  - b. de mate waarin gestelde bijzondere voorwaarden zijn nagekomen;
  - c. bij grote afwijkingen tussen activiteitenplan en begroting enerzijds en de geleverde prestaties anderzijds een verklaring daarvan.
7. Gedeputeerde staten stellen binnen 13 weken na ontvangst van de aanvraag de subsidie vast.

**Artikel 17, Kennisgeving**

1. De subsidieontvanger stelt gedeputeerde staten onverwijld op de hoogte van:
  - a. het ontbinden van de rechtspersoon;
  - b. het doen van aangifte tot zijn faillissement of het aanvragen van surseance van betaling;
  - c. indien de subsidieontvanger een natuurlijk persoon is, toepassing van de Wet schuldsanering natuurlijke personen;
  - d. de verstrekking van subsidie door 1 of meer andere bestuursorganen of private organisaties, zoals bedoeld in artikel 12, vierde lid.
  
2. Indien gedeputeerde staten van oordeel zijn dat het gemelde feit, als bedoeld in het eerste lid, realisering van de met de subsidieontvanger overeengekomen prestaties in belangrijke mate in de weg staat, kunnen zij gebruikmaken van de mogelijkheden die de wet biedt in artikel 4:48 om de subsidiebeschikking ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen of in te trekken.

**Afdeling 2.3, Incidentele waarderingsubsidies****Artikel 18, Directe subsidievaststelling en -uitbetaling**

1. De beschikking inzake directe subsidievaststelling wordt gegeven binnen 8 weken na ontvangst van de complete subsidieaanvraag.
  
2. Wanneer in bijzondere gevallen van het eerste lid wordt afgeweken, wordt de aanvrager hiervan gemotiveerd vóór het verstrijken van de genoemde termijn op de hoogte gesteld.
  
3. De beschikking vermeldt welk bedrag voor welke activiteit(en) wordt verstrekt en met welke verplichtingen.
  
4. De beschikking vermeldt op welke wijze de subsidie zal worden betaald.

**Artikel 19, Verslaglegging**

1. Na voltooiing van de activiteit zendt de subsidieontvanger een beknopt inhoudelijk verslag, alsmede een financieel verslag, aan gedeputeerde staten.
  
  2. Indien de activiteit waarvoor subsidie is verstrekt, geen doorgang vindt, stelt de subsidieontvanger gedeputeerde staten daarvan onverwijld op de hoogte.
-

---

## HOOFDSTUK 3, PER BOEKJAAR VERSTREKTE SUBSIDIES

### Afdeling 3.1, Inleidende bepalingen

#### Artikel 20, Rechtspersoonlijkheid

1. Alleen rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid kunnen in aanmerking komen voor op grond van dit hoofdstuk te verstrekken subsidies.
2. Gedeputeerde staten kunnen in bijzondere gevallen subsidie op grond van dit hoofdstuk verstrekken aan rechtspersonen die geen volledige rechtsbevoegdheid bezitten of aan natuurlijke personen.

#### Artikel 21, Meerjarige subsidies

1. Met toestemming van provinciale staten kunnen gedeputeerde staten voor een langer tijdvak dan 1 jaar, maar niet langer dan 3 jaar, subsidie verstrekken.
2. Provinciale staten kunnen criteria vaststellen voor de gevallen dat gedeputeerde staten gebruik willen maken van de mogelijkheid zoals in het eerste lid genoemd.
3. Indien van de in het eerste lid bedoelde bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, wordt in de subsidiebeschikking aangegeven op welk bedrag de subsidieaanvrager voor ieder jaar aanspraak kan maken, dan wel op welke wijze het toegekende bedrag jaarlijks geïndexeerd wordt.

#### Artikel 22, Subsidieaanvraag

Een aanvraag voor subsidie op grond van deze afdeling wordt vóór 1 september van het jaar voorafgaand aan het subsidiejaar, respectievelijk de periode ten behoeve waarvan subsidie wordt gevraagd, schriftelijk bij gedeputeerde staten ingediend.

### Afdeling 3.2, Prestatiesubsidies per boekjaar

#### Artikel 23, Mogelijkheid voor meerdere subsidieaanvragen

1. Gedeputeerde staten kunnen ervoor kiezen meerdere (potentiële) subsidieaanvragers uit te nodigen om een subsidieaanvraag in te dienen.
  2. Indien gedeputeerde staten van de mogelijkheid bedoeld in het eerste lid gebruik willen maken, stellen zij daartoe regels op indien het een (openbare) aanbestedingsprocedure betreft. In deze procedure kan afgeweken worden van de bepalingen, zoals beschreven in dit hoofdstuk.
-

## Artikel 24, Inhoud subsidieaanvraag

1. Bij de indiening van de aanvraag worden in ieder geval overgelegd:
  - a. een activiteitenplan dat inzicht geeft in de nagestreefde doelstellingen en de te verrichten prestaties en dat tevens de relatie met het provinciaal beleid aangeeft;
  - b. een productbegroting, omvattende een overzicht van alle voor het boekjaar geraamde baten en lasten van de subsidieaanvrager, voorzover deze betrekking hebben op de activiteiten, dan wel producten waarvoor subsidie wordt aangevraagd en waarbij de baten en lasten gespecificeerd zijn per activiteit/product of cluster van activiteiten/producten; verder geeft de begroting een (globale) vergelijking aan met de begroting van het lopende boekjaar en de gerealiseerde baten en lasten van het jaar, voorafgaand aan het lopende boekjaar;
  - c. een plan, waarin aangegeven wordt welke voorzieningen en/of reserves de subsidieaanvrager meent te moeten vormen, voor welke doeleinden deze moeten dienen en tot welk bedrag hij deze wenst te vormen;
  - d. de balans per einddatum van het voorafgaande boekjaar met toelichting;
  - e. indien de subsidieaanvrager geregistreerd staat als rechtspersoon, de statuten en/of reglementen, alsmede een bewijs van inschrijving in het Handelsregister. Wanneer in het voorgaande jaar een provinciaal subsidie werd verstrekt, vervalt deze verplichting, tenzij de statuten of reglementen intussen wijziging hebben ondergaan.
2. Voorzover de subsidieaanvrager voor dezelfde (of vergelijkbare) activiteiten tevens subsidie, respectievelijk een financiële bijdrage, heeft aangevraagd bij 1 of meer andere bestuursorganen, respectievelijk private organisaties, doet hij daarvan mededeling in de aanvraag, onder vermelding van de stand van zaken met betrekking tot de beoordeling van die aanvraag of aanvragen.
3. Gedeputeerde staten kunnen modellen en richtlijnen vaststellen voor de bescheiden, zoals bedoeld in het eerste lid, onder a, b en c.
4. Gedeputeerde staten kunnen in bijzondere omstandigheden te hunner beoordeling van het in dit artikel gestelde afwijken en kunnen ook andere dan in het tweede lid genoemde gegevens vragen, teneinde de subsidieaanvraag te kunnen toetsen.
5. Indien niet alle gegevens bedoeld in het eerste en tweede lid bij de aanvraag zijn overgelegd of niet is voldaan aan het verstrekken van nadere gegevens op grond van het vierde lid, kunnen gedeputeerde staten gebruikmaken van de in artikel 4:5 van de wet bedoelde bevoegdheid om de aanvraag niet in behandeling te nemen.

## Artikel 25, Overleg

Gedeputeerde staten kunnen in overleg treden met de subsidieaanvrager, teneinde tot overeenstemming te komen omtrent de gewenste activiteiten en prestaties, over de wijze waarop de realisatie daarvan wordt getoetst, over de omvang van de subsidie, dan wel de wijze waarop de subsidie wordt vastgesteld en de overige subsidieverplichtingen.

**Artikel 26, Subsidieverlening**

1. De beschikking tot subsidieverlening wordt gegeven binnen 6 weken na vaststelling van de provinciale begroting, doch uiterlijk 31 december van het jaar, voorafgaand aan het subsidiejaar.
2. Wanneer in bijzondere gevallen van het eerste lid wordt afgeweken, wordt de aanvrager hiervan gemotiveerd vóór het verstrijken van de in het eerste lid genoemde termijn op de hoogte gesteld.
3. In de beschikking tot subsidieverlening wordt aangegeven welk bedrag voor welke activiteit(en) wordt verleend, voor welk tijdvak en met welke verplichtingen, alsmede op welke wijze en naar welke maatstaven de vaststelling plaatsvindt.
4. Gedeputeerde staten kunnen bepalen dat de subsidieontvanger de toestemming van gedeputeerde staten nodig heeft voor het vaststellen of het wijzigen van tarieven voor door de subsidieontvanger in de gewone uitoefening van zijn gesubsidieerde activiteiten te verrichten prestaties.

**Artikel 27, Uitbetaling**

1. In de beschikking tot subsidieverlening wordt aangegeven op welke wijze tot uitbetaling van de subsidie zal worden overgegaan of voorschotten worden gegeven.
2. Artikel 15, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

**Bijzondere verplichtingen van de subsidieontvanger****Artikel 28, Tussentijds verslag**

1. Bij de beschikking tot subsidieverlening kunnen gedeputeerde staten bepalen dat de subsidieontvanger periodiek verslag uitbrengt omtrent de voortgang van de activiteiten en de financiën tot dan toe en een prognose geeft voor de resterende periode. Indien de voortgang van de uitvoering van de activiteiten c.q. de realisatie van de prestaties niet correspondeert met de planning, wordt door de subsidieontvanger aangegeven op welke wijze realisatie van het activiteitenplan alsnog zal worden bereikt.
2. Gedeputeerde staten kunnen aangeven in welke vorm dit verslag dient plaats te vinden.
3. Artikel 4:70 van de wet is van overeenkomstige toepassing.

**Artikel 29, Jaarverslag**

1. Een financieel jaarverslag, een activiteitenverslag en een verantwoording van de overige subsidieverplichtingen dienen uiterlijk 1 mei van het jaar volgend op het subsidiejaar te worden ingediend, conform daartoe door gedeputeerde staten vastgestelde richtlijnen.
-

2. Het financieel jaarverslag ingevolge het eerste lid omvat de balans en de exploitatierekening, conform artikel 4:76, tweede, derde, vierde en vijfde lid van de wet, waarbij dezelfde indeling wordt gehanteerd als in de begroting.
3. Op het activiteitenverslag is artikel 4:80 van de wet van overeenkomstige toepassing.
4. Indien de subsidieontvanger op jaarbasis een subsidie van € 10.000,-- of meer ontvangt, dient het financieel jaarverslag voorzien te zijn van een getrouwheidsverklaring van een accountant als bedoeld in artikel 393, vijfde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Artikel 4:78 van de wet is van overeenkomstige toepassing.
5. In naar hun oordeel bijzondere gevallen kunnen gedeputeerde staten bepalen dat het financieel jaarverslag voorzien dient te zijn van de in het vorige lid bedoelde getrouwheidsverklaring, indien de subsidieontvanger op jaarbasis een subsidie van minder dan € 50.000,-- ontvangt.
6. Indien de subsidieontvanger op jaarbasis een subsidie van € 200.000,-- of meer ontvangt, dient de getrouwheidsverklaring van de accountant ingevolge het vorige lid, zich ook uit te strekken tot de verantwoording van de activiteiten en de prestaties, zoals weergegeven in het activiteitenverslag en overige aan de subsidie verbonden verplichtingen, tenzij door gedeputeerde staten anders is bepaald.

#### **Artikel 30, Subsidievaststelling**

1. De subsidieontvanger dient voor 1 mei na afloop van het tijdvak waarvoor de subsidie is verleend, een aanvraag tot vaststelling van de subsidie in.
2. Bij de aanvraag tot vaststelling wordt het jaarverslag, zoals bedoeld in artikel 29, overgelegd.
3. Gedeputeerde staten stellen binnen 13 weken de subsidie vast.

#### **Artikel 31, Controle**

1. Gedeputeerde staten zijn bevoegd controle uit te oefenen op de getrouwheid van de in de artikelen 28 en 29 bedoelde verslagen.
2. De subsidieontvanger is verplicht door gedeputeerde staten aangewezen ambtenaren of toezichthouders inzage te geven in zijn boeken en andere zakelijke bescheiden en deze desgewenst te verstrekken en toegang te verlenen tot zijn gebouwen, voorzover de in het eerste lid genoemde controle dat vereist.

#### **Artikel 32, Verplichte melding**

1. De subsidieontvanger is verplicht gedeputeerde staten melding te doen van:
    - a. het oprichten van, dan wel deelnemen, in een rechtspersoon;
    - b. het wijzigen van de statuten;
-

- c. het aangaan van overeenkomsten waarbij de subsidieontvanger zich verbindt tot zekerheidsstelling voor schulden van derden of waarbij hij zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt of zich voor een derde sterk maakt;
  - d. het aangaan van overeenkomsten gericht op het verstrekken van geldleningen;
  - e. het cederen of het in zekerheid overdragen van geldvorderingen;
  - f. het om niet ter beschikking stellen van middelen aan derden.
2. Voorts stelt de subsidieontvanger gedeputeerde staten onverwijld op de hoogte van:
    - a. het ontbinden van de rechtspersoon;
    - b. het doen van aangifte tot zijn faillissement of het aanvragen van surseance van betaling;
    - c. indien de subsidieontvanger een natuurlijk persoon is, toepassing van de Wet schuldsanering natuurlijke personen;
    - d. de verstrekking van subsidie door 1 of meer andere bestuursorganen of private organisaties, zoals bedoeld in artikel 24, tweede lid.
  3. Indien gedeputeerde staten van oordeel zijn dat het gemelde feit als bedoeld in het eerste en het tweede lid, realisering van de met de subsidieontvanger overeengekomen prestaties in belangrijke mate in de weg staat, kunnen zij gebruikmaken van de mogelijkheden die de wet biedt in artikel 4:48 om de subsidiebeschikking ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen of in te trekken.
  4. Op de in het vorige lid bedoelde beslissing van gedeputeerde staten is artikel 4:71, tweede, derde en vierde lid van de wet van toepassing.

### **Artikel 33, Verzekerde risico's**

De subsidieontvanger dient er zorg voor te dragen dat hij in voldoende mate verzekerd is tegen de in het maatschappelijk verkeer gangbare risico's.

### **Artikel 34, Vergoedingen op basis van artikel 4:41 van de Algemene wet bestuursrecht**

1. In gevallen als bedoeld in artikel 4:41, tweede lid van de wet, is de subsidieontvanger aan het provinciebestuur een vergoeding voor vermogensvorming verschuldigd.
2. De vergoeding, als bedoeld in het eerste lid, wordt berekend naar rato van een gebruikelijke afschrijvingstermijn.
3. Bij de verdeling van het liquidatiesaldo bedraagt de hoogte van de vergoeding als bedoeld in artikel 4:41, onderdeel e, van de wet, de in het jaar van liquidatie en de daaraan voorafgaande 3 subsidiejaren ontvangen subsidiebedragen van de provincie naar rato van het aandeel van de provinciale subsidie in het totaal aan baten van de aanvrager, indien en voorzover het saldo van de liquidatierekening zulks toelaat.
4. De vergoeding, bedoeld in het derde lid, is bij wijze van uitzondering niet verschuldigd, indien aan het liquidatiesaldo, na goedkeuring van gedeputeerde staten, een bestemming wordt gegeven die naar hun mening overeenkomt met die doelstellingen en werkzaamheden van de aanvrager, die het provinciebestuur met de subsidieverlening heeft willen steunen.



### Afdeling 3.3, Waarderingsubsidies per boekjaar

#### Artikel 35, Directe subsidievaststelling en -uitbetaling

1. De beschikking inzake directe subsidievaststelling wordt gegeven binnen 6 weken na vaststelling van de provinciale begroting, doch uiterlijk 31 december van het jaar, voorafgaand aan het subsidiejaar.
2. Wanneer in bijzondere gevallen van het eerste lid wordt afgeweken, wordt de aanvrager hiervan gemotiveerd vóór het verstrijken van de genoemde termijn op de hoogte gesteld.
3. In de subsidiebeschikking wordt aangegeven op welke wijze de subsidie wordt uitbetaald.

#### Artikel 36, Bijzondere verplichtingen van de subsidieontvanger

1. De subsidieontvanger dient uiterlijk 1 mei van het jaar volgend op het subsidiejaar een financieel jaarverslag, een activiteitenverslag en een verantwoording van de overige subsidieverplichtingen in, conform daartoe door gedeputeerde staten vastgestelde richtlijnen.
2. Het financieel jaarverslag, ingevolge het eerste lid, omvat de balans en de exploitatierekening conform artikel 4:76, tweede, derde, vierde en vijfde lid van de wet, waarbij dezelfde indeling wordt gehanteerd als in de begroting.
3. Op het activiteitenverslag is artikel 4:80 van de wet van overeenkomstige toepassing.

## HOOFDSTUK 4, SLOTBEPALINGEN

#### Artikel 37, Ontheffing

1. Gedeputeerde staten kunnen in individuele gevallen van 1 of meer verplichtingen van deze verordening ontheffing verlenen.
2. In gevallen waarin deze verordening niet voorziet, beslissen gedeputeerde staten.
3. Van het gebruik dat gedeputeerde staten maken van de in het eerste en het tweede lid bedoelde bevoegdheden, maken zij melding in het in het derde lid van artikel 3 bedoelde verslag.

#### Artikel 38, Overgangsbepalingen

1. Op subsidies die voor de inwerkingtreding van deze verordening verstrekt zijn, blijven de bepalingen, zoals opgenomen in de Algemene subsidieverordening Drenthe 1997 of de Budgetsubsidieverordening Drenthe, van toepassing.

2. Voor de inwerkingtreding van deze verordening vastgestelde bijzondere subsidieregelingen blijven van kracht, zolang deze niet zijn aangepast aan deze verordening. In geval van strijdigheid van bepalingen van vigerende bijzondere subsidieregelingen met deze verordening, gaat de verordening voor.

#### **Artikel 39, Inwerkingtreding**

Deze verordening treedt in werking op @ 2004 en zal van toepassing zijn op de subsidies die worden verstrekt met ingang van het begrotingsjaar 2005.

#### **Artikel 40, Citeertitel**

Deze verordening kan aangehaald worden als "Algemene subsidieverordening Drenthe 2004".

---

---

## TOELICHTING BIJ DE ALGEMENE SUBSIDIEVERORDENING DRENTHE

### Algemeen

#### Aanleiding voor de wijzigingen in de subsidieverordeningen

Er is medio 2003 een analyse gemaakt van het Drents subsidiesysteem.<sup>1</sup> Op basis van een viertal mogelijke sturingsrelaties, is in dit rapport bezien of de huidige subsidievormen nog voldoen. Ook is gekeken naar de consequenties voor de bestaande subsidieverordeningen, de Algemene subsidieverordening Drenthe 1997 (verder te noemen: ASV) en de Budgetsubsidieverordening (verder te noemen: BSV).

Het rapport trekt onder meer de volgende conclusies.

- Er schort het een en ander aan de provinciale aansturing van de gesubsidieerde organisaties.
- Het systeem van budgetsubsiëring wordt nog onvoldoende benut.
- Niet alle huidige subsidievormen worden consequent toegepast.
- Er kleven belangrijke bezwaren aan bepaalde subsidievormen.

Een deel van de aanbevelingen uit het Rapport effectiever sturen met subsidies heeft betrekking op het (juridisch) kader waarbinnen de subsidiëring zich voltrekt.

Enkele van deze aanbevelingen nemen wij over:

- de BSV kan geïntegreerd worden in de ASV;
- de budgetsubsidie past goed in het geschetste prestatie-model en het aanbestedingsmodel (deze subsidievorm zullen we vanaf nu *prestatiesubsidie* noemen), maar dient wel op enkele punten aangepast te worden;
- de (structurele) *waarderingssubsidie* past goed in het beschreven non-interventiemodel, maar de term Structureel kan beter vervallen;
- de *projectsubsidie* kan als subsidievorm vervallen.

De aanbeveling om de *structurele subsidie* te handhaven (maar dan als "echte" exploitatiesubsidie met wat wijzigingen) nemen wij niet over. Hierna zullen wij aangeven waarom niet.

Verder nemen wij een aantal aanbevelingen over die te maken hebben met de vormgeving van met name de prestatiesubsidie:

- niet meer bepalen dat de prestatiesubsidie voor een periode van in principe 4 jaar geldt;
- het schrappen van de bepalingen over wachtgeld(suppletie) in de ASV.

Voor de argumentatie verwijzen wij naar genoemd rapport. Op enkele onderdelen gaan wij hierna meer specifiek in.

---

1 G.W.M. van Vugt (Public Consultancy), *Effectiever sturen met subsidies in Drenthe*, Tilburg, 29 augustus 2003

---

## Indeling van de nieuwe Algemene subsidieverordening

De indeling van de subsidievormen zoals die voorkomen in de nieuwe ASV, sluit aan bij de subsidietitel van de wet, waarin naast bepalingen, die voor alle subsidies gelden, specifieke bepalingen zijn opgenomen voor subsidies die worden verstrekt per boekjaar.

Binnen deze tweedeling wordt in de nieuwe ASV een onderscheid aangebracht tussen prestatiesubsidies en waarderingssubsidies.

### De subsidievormen

In de nieuwe ASV worden de volgende subsidievormen geregeld:

- de prestatiesubsidie (is in grote lijnen de "oude" budgetsubsidie)
- de waarderingssubsidie (is de "oude" structurele waarderingssubsidie)

Zowel de prestatiesubsidie als de waarderingssubsidie kan voor in de tijd beperkte activiteiten of voor een subsidiejaar worden verstrekt.

Gelet op het niet optimaal werkend subsidiesysteem tot op heden willen wij een zwaarder accent leggen op het beter inhoudelijk aansturen (van taken) van gesubsidieerde instellingen. Wij willen vooraf meer op prestaties (meestal output) sturen en instellingen afrekenen op behaalde resultaten.

Het spreekt voor zich dat de provincie hiervoor een heldere beleidsvisie en liefst meetbare beleidsdoelstellingen nodig heeft. Op basis daarvan kunnen instellingen beter aangestuurd worden op hetgeen zij aan producten en diensten leveren. De meest geëigende subsidievorm waarmee dit scherper (en zakelijker) sturen plaatsvindt, is de prestatiesubsidie.

Prestatiesubsidies worden gekenmerkt door een duidelijke inhoudelijke sturing door de provincie op de prestaties en de resultaten die met activiteiten moeten worden bereikt.

In principe is het tevens mogelijk om meerdere organisaties te laten offreren op een bepaald activiteiten- of takenpakket. Ook een aanbestedingsprocedure behoort daarmee tot de mogelijkheden, voor de gevallen dat de provincie marktwerking wil toestaan. Vandaar dat de oude bepaling dat een instelling geen winstoogmerk mag hebben, is komen te vervallen.

De instellingen die onder de BSV een budgetsubsidie ontvingen, zullen in de toekomst een beroep moeten doen op deze prestatiesubsidie. Maar dat geldt ook voor de ontvangers van de vroegere structurele subsidie ingevolge de ASV 1997. De "oude" structurele subsidie was een vorm van exploitatiesubsidie. Het belangrijkste verschil tussen de structurele subsidie en de prestatiesubsidie is dat de structurele subsidie werd "afgerekend" op het exploitatieresultaat (de "afrekening" vindt plaats bij de vaststelling van de subsidie), terwijl de prestatiesubsidie alleen wordt "afgerekend" op behaalde resultaten (met als gevolg dat bij het niet of onvoldoende realiseren van de overeengekomen prestaties de subsidie evenredig wordt gekort).

Aangezien wij willen dat voortaan alle subsidies, met uitzondering van de waarderingssubsidies, worden afgerekend op de behaalde resultaten en niet op het exploitatieresultaat, hebben wij geen behoefte meer aan de structurele subsidie.

In het merendeel van de gevallen waarin in het verleden voor in de tijd duidelijk afgebakende activiteiten incidentele subsidies werden verleend op grond van bijzondere subsidieregelingen, was er in wezen sprake van subsidies voor prestaties. Wij willen ook met dit soort subsidies nadrukkelijker sturen op prestaties en behaalde resultaten.

In die gevallen waarin in het verleden de projectsubsidie gebruikt werd om inhoudelijk te sturen, kan in de toekomst gebruikgemaakt worden van de prestatiesubsidie. Om die reden kan ook de projectsubsidie als aparte subsidievorm komen te vervallen.

Van een waarderingssubsidie is sprake, indien de provincie niet inhoudelijk wil sturen, noch wil "afrekenen" op resultaat. Het betreft in het algemeen kleine subsidies voor activiteiten of voor instellingen die wij graag willen ondersteunen of aanmoedigen. Deze subsidies worden direct vastgesteld en dus niet meer achteraf "afgerekend". De procedure en de toetsing bij de subsidieaanvraag en bij de verantwoording is licht. Instellingen noch ambtelijk apparaat hoeven hiervoor veel moeite te doen.

### **Het aansturen met een prestatiesubsidie**

De meeste bepalingen in de ASV gaan over de prestatiesubsidie, waarbij de verhouding tussen provincie en subsidieontvanger zakelijker van aard is geworden. De provincie bepaalt als opdrachtgever welke producten en diensten door de opdrachtnemer worden gerealiseerd. Dit is de "wat-vraag": wat wil de provincie gerealiseerd zien door de opdrachtnemer?

De opdrachtnemer - in het algemeen een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid - daarentegen is verantwoordelijk voor de "hoe-vraag" (hoe kunnen de producten en de diensten het best worden gerealiseerd?). De bedrijfsvoeringszaken worden dus in principe overgelaten aan de opdrachtnemer. Op dat laatste kunnen uitzonderingen worden toegepast in verband met de continuïteit van de instelling en de financiële risicoverdeling tussen subsidiënt en subsidieontvanger (zie bijvoorbeeld artikel 32). In dit licht zijn er dus ook geen bepalingen meer opgenomen in de ASV over personeel in dienst van de instelling, zoals nog wel bestonden ten aanzien van de "oude" structurele en project-subsidies. Ook bepalingen over wachtgelden zijn helemaal komen te vervallen, aangezien de provincie als opdrachtgever geen bemoeienis moet willen hebben met vraagstukken die tussen de instelling als werkgever en zijn werknemers aan de orde (kunnen) zijn.

Het spreekt voor zich dat het verantwoordingselement heel cruciaal is bij prestatiesubsidies. Er moet immers aangetoond worden dat de afgesproken prestaties zijn gehaald. Deze prestaties kunnen zijn geformuleerd in termen van gepleegde activiteiten (throughput), de geleverde producten en diensten (output), het bereik en (zo mogelijk) het effect (outcome). Vooraf (bij de beschikking waarbij de subsidie wordt verleend) dient bepaald te zijn waarop een subsidieontvanger precies wordt afgerekend. Het systeem van prestatiesubsidiëring gaat ervan uit dat een eenmaal toegekend subsidie in principe niet meer wordt teruggevorderd (tenzij de afgesproken prestaties niet worden geleverd of als er sprake is van een sanctie bij het niet nakomen van subsidieverplichtingen). Dit betekent dat een eventueel batig exploitatiesaldo behouden blijft voor de subsidieontvanger. Er zijn in deze ASV daarom ook geen bepalingen meer opgenomen over een maximale reserveringsmogelijkheid.

Naast de "normale" verantwoording in de vorm van een jaarverslag na afloop van de subsidieperiode (van meestal een jaar), kunnen er ook afspraken worden gemaakt over een tussentijds verslag ten einde de provincie op de hoogte te houden van de voortgang van de uitvoering.

### **Relatie met de Algemene wet bestuursrecht**

De dwingende bepalingen van de wet zijn automatisch van toepassing op elke subsidierelatie. Bepalingen van de wet zijn niet herhaald in deze ASV. Indien specifieke bepalingen van de wet van toepassing worden verklaard (aanvullend recht), dan wordt naar deze bepalingen verwezen in de artikelsgewijze toelichting.

### Bijzondere subsidieregeling en beleidsregels

Indien de provincie een bijzondere subsidieregeling in het leven wil roepen voor groepen van subsidies, dan kan dat op basis van artikel 11, eerste lid. Dat kan bijvoorbeeld nodig zijn indien er stelpos-ten op de provinciale begroting staan die op basis van specifieke regels of verdeelmaatstaven worden verdeeld. In dat geval zullen in de bijzondere regeling bepalingen kunnen staan die afwijken van deze ASV.

Er kan echter ook gewerkt worden met beleidsregels, waarin gedeputeerde staten - als subsidieverstrekking orgaan - de (inhoudelijke) criteria vaststellen voor de subsidieverstrekking (artikel 4:81 van de wet). Het juridisch kader voor de subsidieverstrekking blijft de ASV.

### Sancties

Sancties die de subsidiegever kan toepassen, indien de subsidieontvanger zich bijvoorbeeld niet houdt aan de verplichtingen die aan de subsidie zijn verbonden, staan niet in deze ASV, maar in de wet. Onder het zich niet houden aan verplichtingen valt in principe ook het zich niet houden aan termijnen door de instelling. Gedeputeerde staten kunnen hun sanctiebeleid nader preciseren in beleidsregels.

De sanctie op niet-nakoming van de verplichtingen is opgenomen in de artikelen 4:49 (indien de subsidie reeds vastgesteld is; dus geldt dat ook bij de directe subsidievaststelling) en 4:46 en 4:48 van de wet (indien de subsidie is verleend, maar nog niet is vastgesteld).

De sancties zijn beschreven in termen van het "intrekken of ten nadele van de ontvanger wijzigen" (artikel 4:49 van de wet), "lager vaststellen" (artikel 4:46 van de wet) en "intrekken of ten nadele van de subsidieontvanger wijzigen" (artikel 4:48 van de wet) van de subsidie.

## Artikelsgewijs

### HOOFDSTUK 1, ALGEMENE BEPALINGEN

#### Artikel 1.

c. *Incidentele prestatiesubsidies en d. Incidentele waarderingssubsidies*

Incidentele subsidies worden verstrekt voor activiteiten die zich afspelen binnen de looptijd van de door provinciale staten vastgestelde begroting. Subsidies voor activiteiten die een jaar of langer lopen, worden verstrekt als subsidies per boekjaar.

h. *Subsidieverstrekking*

De wet hanteert de term "verstrekken", indien zowel verlening als directe vaststelling wordt bedoeld. Dat gebeurt ook in deze verordening.

i. *Subsidieverlening*

Een subsidie wordt verleend voor een bepaalde activiteit. De aanvrager krijgt hierdoor aanspraak op de financiële middelen, indien hij daadwerkelijk de gesubsidieerde activiteiten verricht en zich overigens houdt aan de andere verplichtingen. Het bestuursorgaan kan dan in beginsel niet meer op de subsidieverlening terugkomen. De grootte van het bedrag kan van nog onzekere factoren

afhangen (bijvoorbeeld het aantal verrichte activiteiten). Afdeling 4.2.3 van de wet is helemaal aan de subsidieverlening gewijd.

Wij wijzen erop dat louter het feit dat een subsidiebedrag voor een bepaalde instelling in de begroting staat, nog geen recht op subsidiëring geeft. Daartoe is ook een beschikking tot subsidieverlening noodzakelijk. In deze verordening is er sprake van subsidieverlening bij prestatie-subsidies en bij waarderingssubsidies van directe subsidievaststelling (zie hierna onder k). Bij een subsidieverlening volgt na afloop van het subsidietijdvak c.q. na voltooiing van de gesubsidieerde activiteit altijd een subsidievaststelling (zie hierna onder j).

j. *Subsidievaststelling*

Bij de subsidievaststelling wordt definitief beslist dat de subsidieaanvrager een subsidie krijgt; de hoogte van het bedrag wordt bepaald (men noemt het daarom ook wel: de subsidie "afrekenen"). De activiteiten zijn dan verricht. Bij een prestatiesubsidie is er sprake van een vaststelling op basis van de gerealiseerde prestaties. Voorafgaand aan de vaststelling zal de subsidieontvanger een aanvraag daartoe indienen, waarbij gegevens overgelegd worden over de verrichte activiteiten en dergelijke. Volgens artikel 4:47 van de wet kan de vaststelling echter ook ambtshalve geschieden, bijvoorbeeld wanneer aan de vaststelling een termijn is gesteld. De vaststelling verplicht het bestuursorgaan om tot betaling over te gaan.

In afdeling 4.2.5 van de wet zijn de regels voor subsidievaststelling neergelegd. Hierin staan ook de gronden om een subsidie eventueel lager vast te stellen dan bij de subsidieverlening is bepaald.

k. *Directe subsidievaststelling*

Het hoeft overigens niet zo te zijn dat er altijd een subsidieverlening vooraf hoort te gaan aan de vaststelling. Soms is dat niet nodig. De wet kiest zelf niet voor het systeem mét of het systeem zonder afzonderlijke subsidieverlening. Met beide systemen is rekening gehouden. In plaats van door een subsidieverlening, kan subsidiëring ook plaatsvinden door een directe subsidievaststelling, voorafgaand aan het subsidietijdvak of voorafgaand aan de te subsidiëren activiteit. Materieel gezien vallen de subsidieverlening en de vaststelling dan samen.

In de nieuwe ASV geldt het systeem van directe subsidievaststelling voor waarderingssubsidies.

m. *Subsidiejaar*

In het algemeen zal het subsidiejaar gelijk zijn aan het begrotingsjaar van de provincie ofwel het kalenderjaar. Er zijn echter rechtspersonen waarvan het boekjaar niet gelijk loopt met het kalenderjaar.

## Artikel 2.

De formulering van dit artikel impliceert dat de bepalingen van de ASV ook van toepassing zijn, indien subsidie wordt verstrekt op grond van een bijzondere subsidieregeling. De bijzondere regeling bevat dan de meer inhoudelijke bepalingen op grond waarvan aanvragen worden beoordeeld.

## Artikel 3.

In deze verordening worden gedeputeerde staten aangewezen als het bestuursorgaan dat subsidies verstrekt en vaststelt. Dat gebeurt uiteraard binnen budgettaire kaders die provinciale staten stellen.

De rolverdeling is dat provinciale staten het beleid voor een bepaald beleidsterrein vaststellen en jaarlijks de subsidiebudgetten bepalen die daarvoor worden uitgetrokken. Binnen dat inhoudelijke en financiële kader onderhandelen gedeputeerde staten met aanbieders, hetgeen resulteert in subsidiebeschikkingen. Gedeputeerde staten leggen daarover minimaal 2 keer per jaar verantwoording af aan provinciale staten.

Indien er sprake is van een meerjarige subsidiebeschikking, blijven gedeputeerde staten bevoegd over de subsidieverstrekking te beslissen, maar niet nadat zij daarover toestemming hebben gekregen van provinciale staten (zie artikel 21, eerste lid).

#### **Artikel 4.**

Met de regeling van het subsidieplafond wordt beoogd de vereisten van rechtszekerheid en begrotingsdiscipline met elkaar te verzoenen. Bij subsidiëring kan zich de situatie voordoen dat de beschikbare financiële middelen, bijvoorbeeld van een bepaalde begrotingspost, uitgeput zijn en weigering van de subsidie op grond van algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet goed mogelijk is. Indien er een subsidieplafond is ingesteld en conform de vastgestelde inhoudelijke of financiële verdelmaatstaven subsidies volledig zijn verdeeld (dat wil zeggen het plafond is bereikt), geldt het principe "op is op". Het facultatieve karakter van de regeling geeft gedeputeerde staten de ruimte per subsidiesoort te bepalen of de noodzaak voor het vaststellen van een subsidieplafond bestaat.

In afdeling 4.2.2. van de wet, zijn dwingende bepalingen opgenomen omtrent de instelling van het subsidieplafond. De belangrijkste bepalingen zijn:

- een subsidie wordt geweigerd voorzover door verstrekking van de subsidie het subsidieplafond zou worden overschreden (artikel 4:25, tweede lid);
- bij de bekendmaking van het subsidieplafond wordt de wijze van verdeling vermeld (artikel 4:26, tweede lid);
- het subsidieplafond wordt bekendgemaakt voor de aanvang van het tijdvak waarvoor het is vastgesteld (artikel 4:27, eerste lid).

#### **Artikel 6.**

De bepaling in het tweede lid ziet op situaties, waarin aanvragers waarvan activiteiten reeds door de provincie worden gesubsidieerd, voor dezelfde activiteiten nogmaals een beroep doen op een subsidie in een andere categorie (bijvoorbeeld een incidentele prestatiesubsidie naast een prestatiesubsidie per boekjaar). Er kan slechts aanvullend subsidie worden verstrekt voor activiteiten die niet reeds uit anderen hoofde door de provincie worden gesubsidieerd.

#### **Artikel 7.**

Het vierde lid van dit artikel beoogt de doelmatigheid van de subsidieverstrekking door de provincie te verbeteren, omdat bij het verstrekken van zeer kleine subsidies de kosten van de administratieve afhandeling van aanvragen vaak een veelvoud van het bedrag aan subsidie bedragen. Er kunnen zich evenwel situaties voordoen waarin het gewenst is kleinere subsidies te verstrekken. Dit kan slechts indien de bijzondere subsidieregeling - of, indien daarvan sprake is, de beleidsregel - daartoe, in afwachting van de ASV, de mogelijkheid opent.



---

## HOOFDSTUK 2, SUBSIDIES VOOR IN DE TIJD BEPERKTE ACTIVITEITEN

### Artikel 11.

Het ligt in de bedoeling alle vigerende bijzondere subsidieregelingen, voorzover deze dienstig zijn aan uitvoering van provinciaal beleid en uit dien hoofde niet behoeven te worden ingetrokken, aan te passen aan de nieuwe ASV. Artikel 38, tweede lid, maakt expliciet dat bij strijdigheid tussen de nieuwe ASV en reeds vastgestelde bijzondere subsidieregelingen, de ASV voorgaat.

### Artikel 12.

Het eerste lid van het artikel laat ruimte voor afwijkende procedures voor het indienen van aanvragen, zoals de tenderprocedure.

### Artikel 14.

Dit artikel dient om te bewerkstelligen dat met de uitvoering van de gesubsidieerde prestaties daadwerkelijk wordt begonnen binnen korte tijd na de in de aanvraag genoemde datum. Hiermee wordt voorkomen dat er gedurende lange tijd onduidelijkheid kan bestaan over de vraag of prestaties wel zullen worden geleverd en of er te zijner tijd een verzoek tot vaststelling zal worden ingediend.

### Artikel 19.

De bedoeling van het eerste lid is tweeledig. Enerzijds willen gedeputeerde staten kennis kunnen nemen van de uitvoering van de activiteit en/of de besteding van de subsidie. Anderzijds willen zij deze informatie kunnen betrekken bij de beoordeling van toekomstige subsidieverzoeken van de aanvrager. De wet biedt in artikel 4:49 mogelijkheden om de vaststelling te herzien, indien een activiteit geen of slechts gedeeltelijk doorgang vindt.

## HOOFDSTUK 3, PER BOEKJAAR VERSTREKTE SUBSIDIES

### Artikel 20.

Deze bepaling betreft enige formele eisen aan de subsidieaanvrager. De bepaling uit de "oude" BSV, dat slechts instellingen die zonder winstoogmerk werkzaam zijn, in aanmerking komen voor subsidie, is komen te vervallen. Dit maakt het beter mogelijk om in de toekomst een zekere vorm van marktwerking te introduceren.

Het tweede lid anticipeert op de vaststelling van de nieuwe Wet op de jeugdzorg. In het ontwerp van deze wet wordt bepaald dat ook natuurlijke personen als zorgaanbieder in aanmerking kunnen komen voor subsidie. In samenhang met de vaststelling en de invoering van de Wet op de jeugdzorg zijn wij voornemens de Tijdelijke bekostigingsverordening jeugdhulpverlening in te trekken en jeugdzorgsubsidies onder de werking van de nieuwe ASV te brengen.

---

**Artikel 21.**

Om het budgetrecht van provinciale staten onverkort te respecteren, hebben gedeputeerde staten toestemming nodig van provinciale staten, indien het voornemen is een subsidie voor een tijdvak langer dan 1 jaar, maar ten hoogste 3 jaar, toe te kennen. Het is niet de bedoeling dat zo'n meerjarige subsidieverstrekking regel wordt.

**Artikel 22.**

Voor de datum van 1 september is gekozen om de tijd tussen de aanvraag en de periode waarin de overeengekomen prestaties dienen te worden geleverd, dan wel de periode waarvoor de waarde-ringssubsidie wordt verstrekt, zo kort mogelijk te laten zijn. Dit teneinde aanvragers in de gelegenheid te stellen in hun aanvragen zoveel als mogelijk is in te spelen op de actualiteit.

**Artikel 23.**

Naast de mogelijkheid waarbij slechts 1 aanvrager subsidie voor bepaalde activiteiten aanvraagt, zijn er mogelijkheden om meerdere aanbieders daartoe uit te nodigen. Dat kan door bij meerdere organisaties te vragen om een subsidieaanvraag te doen (feitelijk: bij meerdere instanties een "offerte" vragen) of via een (openbare) aanbestedingsprocedure. Voor dat laatste dienen er dan wel regels opgesteld te worden.

**Artikel 24.**

De in het eerste lid bedoelde aanvraag heeft het karakter van een "offerte". Aanvaarding van het aanbod door de provincie - zo nodig na onderhandeling (overleg) over de door de subsidiegever gewenste activiteiten en prestaties en het daarvoor benodigde budget (zie artikel 25) - leidt tot subsidieverlening. De relatie tussen provincie en subsidieontvanger is publiekrechtelijk van aard.

Het is van belang dat de subsidieaanvrager inzicht verschafft in de kosten die met de uitvoering van de diverse activiteiten gemoeid zullen zijn, in de vorm van een zogenaamde productbegroting.

Ter beoordeling van de vraag in hoeverre de subsidieaanvrager zelf de activiteiten kan bekostigen, is inzicht nodig in de vermogenspositie van de aanvrager zelf.

Teneinde op resultaat te kunnen (bij)sturen wordt verwacht dat de subsidieaanvrager niet alleen de geplande activiteiten opsomt, maar tevens aangeeft welke concrete, meetbare prestaties daaruit voortvloeien, welke resultaten bereikt zouden moeten worden en hoe de doelstellingen gerelateerd zijn aan het beleid van de provincie.

**Artikel 26.**

In de wet wordt als termijn, waarbinnen een beschikking dient te worden gegeven, 8 weken genoemd. Van deze termijn kan worden afgeweken. Duidelijk moge zijn dat er, vanwege de inpassing van de subsidiebehandeling binnen het begrotingstraject en vanwege het benodigde overleg, geen sprake kan zijn van een termijn van 8 weken en dat derhalve gebruik moet worden gemaakt van de mogelijkheid die de wet biedt om een langere termijn aan te houden.

Bij prestatiesubsidies is het de bedoeling dat de aanvrager de prestaties vrij nauwkeurig aangeeft en meet (homogene prestatieformulering). Indien dat gebeurt en er een directe koppeling bestaat met het budget (een prijs per eenheid prestatie), is het mogelijk over te gaan tot afrekenen op basis van gehaalde prestaties.

Indien de prestaties niet worden gehaald, speelt dat een rol bij de vaststelling van de subsidie (zie artikel 30). De sanctionering kan dan liggen in het lager vaststellen van de subsidie, dan bij de subsidieverlening was bepaald.

Een sanctionering bij "slecht presteren" kan trouwens ook liggen in het niet meer krijgen van subsidie in de toekomst (geen nieuwe subsidie meer of minder). Artikel 4:51 schrijft dan wel een "redelijke termijn" voor, indien een subsidieontvanger minimaal 3 jaar achtereen subsidie heeft gekregen.

Een subsidiebeschikking is altijd publiekrechtelijk van aard. Ingevolge artikel 4:36 van de wet is het mogelijk ter uitvoering van de beschikking tot subsidieverlening een (privaatrechtelijk afdwingbare) uitvoeringsovereenkomst af te sluiten. De uitvoeringsovereenkomst vormt geen vervanging van de beschikking, maar een aanvulling daarop. De kernelementen (bedrag, welke activiteiten en welke verplichtingen) moeten in de beschikking reeds zijn aangegeven.

#### **Artikel 28.**

Tegenover de toegenomen vrijheid van instellingen met betrekking tot de bedrijfsvoering, staat dat de provincie zich meer zal richten op de beoordeling van de geleverde prestaties. Dat kan ook gedurende het subsidietijdvak gebeuren.

Indien gedeputeerde staten tussentijds willen kunnen beoordelen of de subsidieontvanger in de uitvoering "op schema" zit, dient de verplichting om tussentijds verslag uit te brengen expliciet in de subsidiebeschikking opgenomen te worden.

Artikel 4:70 van de wet bepaalt dat, indien gedurende het boekjaar aanmerkelijke verschillen ontstaan of dreigen te ontstaan tussen de werkelijke baten en lasten en de begrote baten en lasten, de subsidieontvanger daarvan onverwijld mededeling doet aan het bestuursorgaan, onder vermelding van de oorzaak van de verschillen.

#### **Artikel 29.**

Het jaarverslag heeft de functie van eindrapportage over de subsidie (met de looptijd van 1 jaar). Bij meerjarige subsidies is dit de rapportage over een jaar van de subsidieperiode. Het verslag over het voorlaatste jaar zal dan voldoende inzicht moeten geven over de uitvoering van de verplichtingen behorend bij de prestatiesubsidie tot dan toe, met het oog op het overleg over een nieuwe periode.

In het derde lid is artikel 4:80 van de wet van toepassing verklaard, hetgeen inhoudt dat het activiteitenverslag niet alleen de aard en de omvang van de activiteiten beschrijft, maar ook een vergelijking bevat tussen de nagestreefde en de gerealiseerde doelstellingen.

De indiening van het jaarverslag (zowel het financiële deel als het inhoudelijke deel dat over de activiteiten gaat) moet voor 1 mei plaatsvinden, aangezien deze informatie nodig is voor de beoordeling van een mogelijke subsidieaanvraag voor het jaar erop.

Het jaarverslag zal inzicht moeten geven in de vraag of de verplichtingen behorend bij de budgetsubsidie zijn nagekomen (met name of de prestaties zijn gehaald), of de activiteiten efficiënt zijn verricht en of met de prestaties de gestelde doelstellingen zijn gehaald.

Bij de vaststelling van prestatiesubsidies die een bedrag van € 50.000,-- te boven gaan, is indiening van een getrouwheidsverklaring van een accountant verplicht. In bijzondere gevallen, bijvoorbeeld als er meerdere subsidieverstrekkers zijn waarvan er een of meer wel een verklaring eisen, of als er bij de aanvang van een project geen duidelijkheid bestaat over bijdragen van derden en/of subsidies van andere subsidieverstrekkers en de provincie achteraf wel wil kunnen beoordelen of en in hoeverre een provinciale subsidie nodig was, kan ook bij de subsidies kleiner dan € 50.000,-- een verklaring geëist worden.

In het zesde lid is artikel 4:78 van de wet van toepassing verklaard op subsidies die een bedrag van € 200.000,-- te boven gaan, hetgeen onder meer een doelmatigheidscontrole inhoudt.

### **Artikel 30.**

Met behulp van het jaarverslag kunnen gedeputeerde staten de subsidie vaststellen. Daarbij letten zij er vooral op of de in de subsidiebeschikking opgenomen prestaties zijn gehaald. Ook zien zij toe op de naleving van de overige subsidieverplichtingen.

### **Artikel 32.**

Het aantal gevallen waarin de subsidieontvanger verplicht melding moet maken van rechtshandelingen en/of andere feiten, zoals omschreven in het eerste en derde lid, is limitatief bepaald.

Normaliter houdt de subsidiënt zich niet bezig met de bedrijfsvoering van de instelling die een prestatiesubsidie ontvangt. Niettemin zijn er enkele gevallen waarbij een zekere inbreuk op de handelingsvrijheid van de subsidieontvanger noodzakelijk wordt gevonden. Niet dat deze vrijheid al bij voorbaat is ingeperkt, maar gedeputeerde staten willen kunnen bijsturen indien zich een (te) groot risico aandient.

Dit artikel beoogt bijvoorbeeld te voorkomen dat de subsidieontvanger zijn financiële positie tot inzet maakt van risico's (bijvoorbeeld het deelnemen in een andere rechtspersoon of het geven van zekerheidsstelling voor schulden van derden), zonder dat dit het gevolg is van de normale activiteiten van de subsidieontvanger zelf. Bovendien zijn er nog enkele zaken in geregeld, waar de subsidiënt greep op wil houden, zoals het "om niet" (dus zonder tegenprestatie) schenken van bedragen.

### **Artikel 34.**

Indien met de verleende subsidie een vermogen is opgebouwd, is de subsidieontvanger onder andere bij beëindiging van de subsidie, bij beëindiging van de activiteiten of bij de ontbinding van de rechtspersoon een vergoeding verschuldigd aan de provincie die gedeputeerde staten na overleg met de subsidieontvanger vaststellen. De vergoeding wordt vastgesteld binnen een jaar nadat gedeputeerde staten op de hoogte zijn gekomen of konden zijn van de gebeurtenis die het recht op vergoeding deed ontstaan (artikel 4:41, derde lid van de wet). Bij de bepaling van de hoogte van de vergoeding houden gedeputeerde staten rekening met de mate waarin de subsidie heeft bijgedragen tot de aanwas van het vermogen. Hier is onder meer sprake van indien met subsidie eigendommen zijn verworven. Onder subsidie voor het verwerven van eigendommen wordt tevens verstaan de bekostiging door de provincie van bouw, her- en verbouw, eerste inrichting en inventarisaanschaf voor die gebouwen. Onder eigendommen dienen zowel roerende als onroerende zaken te worden verstaan.

**HOOFDSTUK 4, SLOTBEPALINGEN****Artikel 37.**

De discretionaire bevoegdheid die in het eerste en het tweede lid aan gedeputeerde staten wordt toegerekend, is onderworpen aan het toezicht van provinciale staten, via de jaarlijkse verslaglegging over de uitvoering van de verordening op grond van het derde lid van artikel 3.

**Artikel 38.**

Voor het tweede lid zie ook de toelichting op artikel 11.

---

## Toelichting

### Achtergrond

Het formuleren van een nieuw provinciaal subsidiebeleid en dan vooral het beleid ten aanzien van de budgetinstellingen, is in 2003 onderwerp geweest van studie. In het kader van deze studie is het totaal provinciaal subsidiebeleid onder de loep genomen.

De provinciale subsidieverstrekking heeft op dit moment plaats via een tweetal verordeningen. Deze verordeningen zijn de volgende.

#### *Algemene subsidieverordening Drenthe 1997*

De Algemene subsidieverordening (ASV) Drenthe 1997 biedt samen met het bepaalde in de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) het algemene kader waarbinnen de provinciale subsidieverstrekking zich moet afspelen. De regeling geeft spelregels die in acht moeten worden genomen bij het indienen, beoordelen en afwikkelen van subsidieaanvragen en is een uitwerking van titel 4.2 van de Awb. De definitie van het begrip Subsidie is opgenomen in artikel 4:21 van de Awb en bepaalt daarmee het toepassingsbereik.

#### *Budgetsubsidieverordening Drenthe*

De *Budgetsubsidieverordening* (BSV) biedt het kader waarbinnen de provinciale subsidieverstrekking aan de zogenaamde budgetinstellingen zich moet afspelen. De regeling geeft spelregels die in acht moeten worden genomen bij het indienen, beoordelen en afwikkelen van subsidieaanvragen van structurele budgetsubsidies. Het budget wordt voor een periode van vier jaar vastgelegd. Gelet op de huidige bepalingen van de vigerende BSV is dit jaar een start gemaakt met de voorbereidingen voor een nieuwe budgetperiode. Instellingen zijn uitgenodigd voor 1 maart 2004 aanvragen in te dienen voor de periode na 2004. Daarbij is al aangegeven dat de nieuwe ASV in voorbereiding is en naar verwachting zal worden gehanteerd voor de subsidietoekenning in 2005.

Op basis van de genoemde studie is een visie opgesteld voor een nieuw subsidiebeleid in de provincie Drenthe. De studie is verricht door het extern subsidietechnisch adviesbureau Public Consultancy dat onder leiding staat van de heer drs. G.W.M. van Vugt MPA. De heer Van Vugt is een autoriteit op het gebied van subsidieverstrekking en het aangaan van subsidierelaties en heeft de publicatie *Budgetsubsidieëring in theorie en praktijk* op zijn naam staan. Zijn bevindingen heeft de onderzoeker neergelegd in het Rapport "Effectiever Sturen met subsidies in Drenthe". Onderdeel van de studie vormde een veldonderzoek; een analyse - aan de hand van interviews - van een aantal huidige subsidierelaties, waarbij de volgende vragen als uitgangspunt fungeerden.

- In welk model passen ze?
- Wat valt er op in de manier waarop de provincie thans door middel van een subsidie aanstuurt?
- Kan deze aansturing beter?
- Zijn er speciale risico's waarop moet worden gelet?

Deze analyse leverde de volgende uitkomst op.

De provincie stuurt bij subsidieverstrekking hoofdzakelijk op het budgettaire kader en nauwelijks op vooraf geformuleerde beleidsdoelstellingen of producten. Het adviesbureau signaleert dat in de sturingsrelatie tussen de provincie en de budgetinstellingen node een referentiekader wordt gemist, waarop de instellingen zich zouden moeten richten. In de praktijk zijn de meeste instellingen tamelijk tot volledig autonoom in het bepalen van het aanbod aan activiteiten. Er is sprake van een aanbodgericht beleid en niet van een (provinciaal aangestuurd) vraaggericht beleid. Achteraf wordt ook niet bijgestuurd. Het niet nakomen van afspraken heeft veelal geen gevolgen. Er wordt immers niet afge-rekend, hoewel dat bij budgetsubsidies toch usance zou moeten zijn.

De door Public Consultancy gepresenteerde sturingsmodellen en de conclusies en aanbevelingen van dit bureau hebben ten grondslag gelegen aan de nieuwe subsidieverordening. De belangrijkste uitgangspunten die het college hanteert zijn de volgende.

#### *Sturing*

- Het college hanteert voor alle subsidies in beginsel het prestatie­model (sturen op output of resultaat), ergo: provinciale staten (PS) formuleren (de doelstellingen van) het beleid en het college stuurt daarop en rekent af op resultaat.
- Waar mogelijk wordt daarnaast het aanbestedingsmodel gehanteerd; meerdere instellingen kunnen meedingen naar een provinciale subsidie.
- De subsidiëring van instellingen waarvan activiteiten efficiënter en effectiever elders kunnen worden ondergebracht, wordt verminderd of beëindigd.
- Daarnaast zijn er instellingen of activiteiten van instellingen die zich minder goed lenen voor sturing op resultaat, maar die het college graag wilt ondersteunen of aanmoedigen; voor dit soort (activiteiten van) instellingen is de waarderingssubsidie bedoeld.

#### *Hybride instellingen*

Hybride instellingen dienen hun administratie en boekhouding zodanig in te richten dat wat betreft de provinciale subsidies sturing en controle in overeenstemming met de eisen van de subsidieverordening mogelijk is.

#### *Wachtgeld*

Op grond van de vigerende ASV 1997 en de BSV, is de provincie gehouden bij vermindering of beëindiging van subsidiewacht­gelden te betalen, indien ontslag van werknemers rechtstreeks het gevolg is van die vermindering of beëindiging; de door het college gewenste verzakelijking van subsidie­relaties maakt dat de verantwoordelijkheid voor (CAO)-afspraken over wachtgeld bij ontslag daar moeten worden gelegd waar zij horen, te weten bij de werknemers- en werkgeversorganisaties.

#### *Meerjarige subsidies*

- Zowel prestatiesubsidies als waarderingssubsidies kunnen per boekjaar of als incidentele subsidies worden verstrekt.
- Subsidies per boekjaar worden in principe voor een jaar verstrekt.
- Voor de verstrekking van subsidies voor een meerjarige periode is de voorafgaande toestemming van PS vereist.

#### *Eén verordening*

Het onderscheid ASV 1997 en de BSV verval­te; er komt één algemene subsidieverordening.

Op een aantal van deze punten wordt in het navolgende kort ingegaan. Daarnaast wordt nog kort ingegaan op de verhouding tussen het college en PS en de organisatorische aspecten.

### **Sturing**

#### *Sturingsmodellen*

In grote lijnen wordt de mogelijke sturing vanuit de provincie op gesubsidieerde instellingen onderscheiden in sturing:

- op de *inhoud*: dat wil zeggen de geleverde output en/of de resultaten die behaald moeten worden door de uitvoeringsorganisatie;
- op het *proces*: de manier waarop een uitvoeringorganisatie zijn werk doet;
- op de *input*: de provincie wil bepalen welke (bedrijfs)middelen de uitvoeringsorganisatie ter beschikking krijgt en wat daarmee gedaan mag worden.

Daarbij is de mogelijkheid aanwezig voor offertes in concurrentie tussen mogelijke (gesubsidieerde) uitvoerders.

Op basis van de vorenstaande karakteristieken kunnen de volgende sturingsmodellen worden benoemd.

|                           |       | Sturen op inhoud:                         |                      |
|---------------------------|-------|---|----------------------|
|                           |       | Sterk                                     | Zwak                 |
| Sturen op input en proces | Sterk | Tegenstrijdige sturing (niet verkieslijk) | Directief model      |
|                           | Zwak  | Prestatiemodel of aanbestedingsmodel      | Non-interventiemodel |

De provincie kan kiezen tussen een setting voor de uitvoeringsorganisatie in een context van uitvoeringsconcurrentie (vermarkting) of voor een exclusieve subsidierelatie. Indien ook marktwerking voortaan tot het sturingspotentieel behoort bij de keuze voor uitvoerende instellingen, heeft dat belangrijke voordelen voor de provincie.

- De monopoliepositie van sommige instellingen wordt doorbroken.
- Het vragen van meerdere offertes leidt tot concurrentieverhoudingen, hetgeen een meer heldere (en vaak scherpere) prijsvorming tot gevolg heeft.
- Instellingen zullen zijn gedwongen om meer kostenbewust en marktconform te opereren; dit bevordert het gewenst ondernemend gedrag bij het particulier initiatief.

#### *Kenmerken sturing*

##### 1. Prestatiemodel

- Wederzijdse beïnvloeding door provincie en uitvoerende organisatie
- Amper gericht op bedrijfsvoering
- Vooral gericht op output/resultaten
- Beperkte marktverhoudingen: zowel exclusieve (subsidie)relatie als beperkt offrenen

##### 2. Aanbestedingsmodel

- Marktregulering
- Niet gericht op bedrijfsvoering
- Alleen gericht op output/resultaten
- Open marktverhoudingen: (volledige) mededinging

##### 3. Directief model

- Top-down
- Zeer gericht op bedrijfsvoering
- Ook gericht op voortbrengen throughput/output
- Exclusieve subsidierelatie

##### 4. Non-interventiemodel

- Bottom-up
- Niet gericht op bedrijfsvoering
- Niet gericht op beïnvloeding aard/inhoud activiteiten
- Exclusieve subsidierelatie voor vergelijkbare (vrijwilligers)organisaties



### *Sturingsrelatie*

Voor het vormgeven van de sturingsrelatie zijn de volgende fasen van belang.

- Probleemstelling en vraagarticulatie
- Doelformulering
- Instrumentenkeuze
- Keuze uitvoeringsorganisatie
- Offertefase en "inkoop" van producten en diensten
- Verantwoording en bijstelling

Binnen de offertefase en de daaropvolgende afspraken over de te leveren producten en diensten, is het van belang om niet zozeer op input te sturen, maar op activiteiten (throughput) en producten/ diensten (output) en zo mogelijk op (concreet) resultaat. Het sturen op input, throughput, output of resultaat heeft een verschillende sturingskracht, maar aan elke sturingsvorm zitten ook heel verschillende consequenties. Indien de provincie inhoudelijk wil sturen op grotere gesubsidieerde instellingen, kan dat het best via het prestatie- of het aanbestedingsmodel, en wel voornamelijk door middel van outputafspraken met resultaatsverwachtingen.

De vraag: "Kan er worden "ingekocht" via zowel een subsidie(beschikking) als via een (privaatrechtelijke) overeenkomst?", is ten aanzien van het vormgeven van een sturingsrelatie relevant. Sinds de invoering van de dwingende bepaling in de Awb over wat er onder subsidie moet worden verstaan, geldt dat er bij inkoop van diensten of activiteiten ten behoeve van derden (niet de provincie zelf) normaliter sprake is van subsidie en niet van een overeenkomst. De algemene teneur van het onderzoek is dat de provincie, wil zij overgaan op een actievare rol ter realisering van provinciale beleidsdoelen, de huidige manier van subsidiëren, die neerkomt op input- en throughputsubsidiëring, moet vervangen door een prestatie-model. Een meer bij uitzondering te kiezen tussenvorm is de throughputsturing (sturing op de aan te wenden middelen en methoden om bepaalde doelen te bereiken).

Een sturingsmodel dat uitgaat van vooraf door de provincie geformuleerde beleidsdoelen of omschreven producten dan wel meetbare prestaties, is een voor de hand liggende keuze. Met prestatie wordt in deze context zowel sturing op middeleninzet als op resultaat (output) bedoeld. De exploitatiesubsidie komt hiermee te vervallen, omdat een dergelijke subsidievorm zich tot nauwelijks meer leent dan een rechtmatigheidscontrole en een doelgerichte sturing op resultaten, doelen (beleids)producten of zelfs middeleninzet maar op zeer beperkte schaal mogelijk maakt.

Een doelmatige inzet van provinciale middelen is het meest gebaat bij sturing op output. Sturing op throughput kan wellicht leiden tot efficiencywinst, maar deze winst dient vooral ten goede te komen aan de met de subsidiëring na te streven (provinciale) doelen. Sturing op output is het meest geschikt om de provinciale doelen te realiseren, maar noch het formuleren van prestaties noch het voldoen door iedere instelling aan (meetbare) prestatieafspraken is eenvoudig. Echter voor de provinciale (prestatie)begroting wordt uitgegaan van een als SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en toetsbaar) omschreven beleid. Ook instellingen dienen aan het SMART-criterium te voldoen.

### *Huidige subsidierelaties (in het licht van de sturingsmodellen)*

Op dit moment kent de provincie Drenthe de volgende subsidievormen.

- De budgetsubsidie
- De structurele subsidie
- De projectsubsidie
- De structurele waarderingssubsidie
- De incidentele subsidie

Indien de huidige subsidievormen worden vergeleken met de modellen die zijn geformuleerd, leidt dit tot de conclusie dat de budgetsubsidie goed past zowel binnen een prestatie-model als binnen het aanbestedingsmodel, terwijl de structurele subsidie en de projectsubsidie beter passen in het directief model. Beide laatste zijn eigen vormen van een exploitatiesubsidie (afrekenen op exploitatieresultaat), terwijl de budgetsubsidie dient te worden afgerekend op basis van gerealiseerde prestaties.

Ook de structurele subsidie wordt van jaar tot jaar verstrekt: de status "van in principe ook volgend jaar" wekt verkeerde verwachtingen. Daarom kan de term Structureel voortaan beter worden vermeden. Er zijn weinig redenen om de projectsubsidie te handhaven naast een exploitatiesubsidie (dit is een gewijzigde vorm van de structurele subsidie: sturing op bedrijfsvoering) en een budgetsubsidie (sturing op inhoud). De structurele waarderingssubsidie past goed binnen het non-interventiemodel en een incidentele subsidie kan bij alle drie de sturingsmodellen worden toegepast.

Gelet op de toetsing van de kenmerken van de vigerende subsidievormen aan de eisen die vanuit elk sturingsmodel worden gesteld, worden diverse aanbevelingen gedaan om de huidige subsidievormen (en dus de daaraan ten grondslag liggende subsidieverordeningen) aan te passen. De huidige BSV kan zonder problemen worden geïntegreerd in de nieuwe ASV.

### **Algemene subsidieverordening Drenthe**

Naar aanleiding van de bevindingen van de verschillende onderzoeken, is er een nieuwe ASV opgesteld. Deze moet de beide bestaande regelingen, te weten de ASV 1997 en de BSV vervangen. De nieuwe verordening bevat de juridische kaders voor sturing op vooraf door de provincie geformuleerde beleidsdoelen of omschreven producten, dan wel meetbare prestaties.

De regeling gaat uit van twee subsidievormen: de prestatiesubsidie en de waarderingssubsidie. Zowel de prestatiesubsidie als de waarderingssubsidie kunnen voor in de tijd beperkte activiteiten (incidentele subsidies) en voor een subsidiejaar (per boekjaar verstrekte subsidie) worden verstrekt.

In totaal worden vier subsidiemogelijkheden onderscheiden. Dit is een lichte aanpassing, indien een vergelijking wordt gemaakt met het advies van Public Consultancy. Hier worden drie subsidiesoorten onderscheiden. De fundamenteën van het advies (prestaties en verantwoording) blijven onaangetast. Prestatiesubsidies kunnen voor meerdere jaren worden verstrekt, maar dan niet op basis van een meerjarenraming in de begroting, maar op basis van een expliciet besluit van PS dat voor een meerjarige periode voldoende gelden ter beschikking worden gesteld (artikel 4:34, eerste lid, van de Awb). Het voorontwerp van de ASV gaat uit van éénjarige subsidietoekenning, met een mogelijkheid tot versterking voor een langere periode. Wel biedt de meerjarenbegroting de instellingen een redelijke zekerheid dat ook voor de volgende jaren subsidie zal worden verstrekt. Zij mogen erop vertrouwen dat de provincie, door ook voor de komende jaren middelen te reserveren voor subsidiëring, in beginsel de subsidie binnen de meerjarentermijn niet zal verminderen of beëindigen. Zolang de subsidie echter niet is vastgesteld, kan de provincie de subsidieversterking op basis van rapportages, evaluaties en dergelijke, met in achtneming van een redelijke termijn intrekken of ten nadele van de subsidieontvanger wijzigen of verstrekte subsidies terugvorderen.

De overige bepalingen van deze ASV zijn van administratieve of juridische aard. In de toelichting horend bij de verordening, wordt hier nader op in gegaan. Opgemerkt wordt nog dat zij deels een aanpassing behelzen aan de bepalingen van titel 4.2 van de Awb die geen dwingend recht zijn.

### **Rolverdeling provinciale staten - college van gedeputeerde staten**

Het ligt voor de hand dat PS zich in het kader van de nieuwe duale verhoudingen in het subsidiebeleid bepalen tot hun kaderstellende en - voor wat betreft de uitvoering van dat beleid - tot hun controlerende rol.

*Kaderstellende rol*

PS bepalen, al dan niet op voordracht van het college, voor welke problemen beleid moet worden gemaakt, welke meetbare doelen daarbij worden nagestreefd en binnen welke context de uitvoering moet plaatshebben. Daarmee is een "bestek" gemaakt op basis waarvan het college (prestatie)-afspraken gaat maken met mogelijke uitvoerders en op basis van gebleken overeenstemming subsidies gaat verstrekken.

*Controlerende rol*

Nadien legt het college over de uitvoering van het beleid verantwoording af aan PS die vervolgens kunnen bijsturen en nader richting kunnen geven aan hun beleid en de uitvoering daarvan door het college.

In het licht van het bovenstaande past het niet dat de bevoegdheid tot het verstrekken van subsidies bij PS berust, omdat zij daar hun controlerende rol niet naar behoren kunnen vervullen. Vandaar dat de nieuwe ASV ervan uitgaat dat PS de bevoegdheid hebben om het verstrekken van subsidies te delegeren aan het college.

**Aanbevelingen Rapport Noord-Nederlands Bureau voor Toerisme**

Op 17 december 2003 hebben PS het college opgedragen met betrekking tot de aanbevelingen 3 en 4 van het Rapport donderwolven aan een blauwe lucht van de Onderzoekscommissie van PS betreffende het Noord-Nederlands Bureau voor Toerisme, een nader voorstel te doen. Deze aanbevelingen zijn de volgende.

*Aanbeveling 3*

Vooraf in gevallen waarbij de provincie sturing moet geven aan andere organisaties, is het aan te bevelen dat:

- de staten de beleidskaders stellen waarbinnen het college bestuurt en daarbij beschikt over enige (manoeuvree)ruimte;
- het college de beleidskaders nader invult met bestuurskaders waarbinnen de derdeorganisatie uitvoert en daarbij beschikt over enige (manoeuvree)ruimte;
- de beleids- en bestuurskaders vooraf in een besluit worden vastgesteld, toetsbaar worden geformuleerd en worden bijgesteld, zodra daartoe aanleiding bestaat;
- de beleids- en bestuurskaders tezamen ten minste de volgende elementen bevatten:
  - wat de provincie wil bereiken;
  - wat de andere organisatie daarvoor gaat doen;
  - wat dat de provincie gaat kosten;
  - waarover, hoe en wanneer de andere organisatie verslag uitbrengt;
  - welke eisen worden gesteld aan de inrichting van de organisatie en administratie en aan de accountantscontrole bij die andere organisatie;
  - wie op welke wijze toezicht uitoefent op de andere organisatie, met welke bevoegdheid tot interveniëren.

*Aanbeveling 4*

In gevallen waarin de provincie zodanige subsidie(s) verstrekt, gedurende meer dan één jaar dat niet vaststaat dat de gesubsidieerde organisatie kan overleven zonder deze subsidie, dan wel de provincie om andere redenen een zwaar belang heeft bij het voortbestaan van die organisatie, is het gestelde onder 3 geen aanbeveling maar een regel.

### **Hybride instellingen**

Het gaat bij hybride organisaties om instellingen die zowel een publiekrechtelijke taak hebben (althans substantieel subsidie ontvangen) en daarnaast een puur commerciële functie vervullen.

Er kunnen bepaalde problemen kleven aan dergelijke organisaties, zoals het onder druk komen van de gesubsidieerde taakonderdelen. Belangrijk voor de provincie als subsidieverstrekker is om een (bedrijfs)economische vervuiling te voorkomen. Dit stelt eisen aan de begroting, administratie en verantwoording van de uitvoerende organisatie. Er zijn geen specifieke bepalingen voor hybride instellingen in het ontwerp opgenomen. Voorwaarden daartoe zullen in de afzonderlijke subsidiebeschikking worden opgenomen. Iets vergelijkbaars kan zich voordoen bij instellingen die door meerdere provincies (en/of gemeenten en/of het Rijk) worden gesubsidieerd. Ook dan zullen specifieke afspraken gemaakt moeten worden met de andere subsidiënten over de financieel-administratieve spelregels.

### **Wachtgeld**

In principe is de CAO en daarmee de wachtgeldverplichting een zaak tussen werkgever en werknemer; een CAO kan derden en dus ook de subsidieverstrekker niet binden. De provincie is alleen verplicht wachtgeldkosten te subsidiëren, wanneer zij zichzelf daartoe heeft verplicht, bijvoorbeeld in een nota, een subsidiebeschikking of in een subsidieverordening. Het is echter niet verstandig om hierover bepalingen op te nemen, zoals thans in de ASV 1997 en de BSV het geval is.

In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, loopt de provincie niet automatisch tegen het probleem op dat zij opdraait voor eventuele wachtgeldverplichtingen, indien in een nieuw tijdvak geen of veel minder subsidie meer wordt verstrekt. Dit moet dan echter wel geregeld worden.

### **Meerjarige subsidies**

In principe kan de provincie ook meerjarige subsidies toekennen. Er zijn daarvoor geen beletselen. Meerjarige subsidieverstreking past minder goed in een verzakelijkte relatie tussen de provincie en de subsidieontvangers. Eenjarige subsidie biedt de subsidieverstrekker betere mogelijkheden om inhoud te geven aan de beoogde verzakelijking, met sturing op gevraagde resultaten dan wel producten. Op dit uitgangspunt wordt beter aangesloten met het voorliggende voorontwerp van de ASV. Als er sprake is van het verstrekken van een subsidie voor meerdere jaren, is het verstandig dat alleen te doen indien aan een aantal voorwaarden is voldaan. In veel gevallen is een eenjarige (budget)-subsidie te verkiezen voor een meerjarige subsidieafpraak. Daarom worden subsidies verstrekt voor periode van maximaal een jaar. In uitzonderingsgevallen kunnen subsidies - met voorafgaande toestemming van PS - worden verstrekt voor een meerjarige periode, met een maximum van drie jaar.

### **Staatssteun**

De Europese verordening EG 69/2001 bepaalt dat als, ongeacht de aard van de steunverlening, een verstrekte steun (bijvoorbeeld in de vorm van een subsidie) onder de zogenaamde de-minimis-grens van € 100.000,- blijft, de maatregel niet behoeft te worden aangemeld bij de Europese Commissie. De commissie gaat er dan van uit dat de maatregel de mededinging niet vervalst en het handelsverkeer tussen lidstaten niet ongunstig wordt beïnvloed. Van niet-toegestane staatssteun is dan per definitie geen sprake. De drempel van € 100.000,- geldt per onderneming voor een periode van drie jaar. Om te bepalen hoe hoog het steunbedrag is, moeten de bijdragen (subsidies) van verschillende overheden bij elkaar worden opgeteld.

Het kan aantrekkelijk zijn, zoals de provincie Overijssel heeft gedaan naar aanleiding van de Audit Staatssteun, om een bepaling in de ASV op te nemen dat incidentele subsidies die niet voldoen aan de de-minimis-grens, niet worden verstrekt. Hierdoor wordt bereikt dat ten aanzien van incidentele subsidies geen problemen ontstaan met betrekking tot Europese staatssteunregels. Immers, er wordt subsidie verstrekt, voorzover de grens van €100.000,- niet wordt overschreden. Zodoende hoeft dus geen toetsing plaats te vinden van de toelaatbaarheid van de subsidie en dat scheelt (administratieve) lasten.

In combinatie met een standaardverklaring van de subsidieontvangende partij over aantal en hoogte van andere overheden verkregen subsidie, bereikt zo een bepaling in de ASV dat onder de de-minimis-grens wordt gebleven. Om te bepalen of het wenselijk is om zo'n bepaling in de ASV op te nemen in combinatie met de standaardverklaring, is het noodzakelijk de omvang van de incidentele subsidies die - rekening houdend met de bijdragen van andere subsidiënten - ongeveer € 100.000,-- bedragen, te inventariseren. Daarnaast moet uitgezocht worden in hoeverre (in algemene zin) het object c.q. de inhoud van de subsidies stroken met Europees recht op het gebied van staatssteun. Immers, het is niet efficiënt en effectief om iets te regelen waartoe geen noodzaak bestaat. De de-minimis-vrijstelling geldt *niet* voor steun aan de vervoersector en voor steun in verband met producten die zijn opgenomen in bijlage 1 van het Europees Gemeenschap(EG)-verdrag. Het betreft ondernemingen in de landbouw, aquacultuur en visserij.

### **Organisatorische aspecten**

Een nieuwe subsidieopzet als hier voorgesteld, vergt aangepaste structuren en een afgestemde houding op het gebied van begeleiding, sturing en controle. Zowel de provincie als de instellingen zullen de nodige aanpassingen moeten doorvoeren op het organisatorische en administratieve vlak. Aan de zijde van de provincie dient zonodig ervaring met het beleid en de uitvoeringspraktijk te worden (her)ontwikkeld. Door de provincie dient namelijk de ervaring met de uitvoeringspraktijk te worden vertaald naar prestatie-indicatoren en productspecificaties per te subsidiëren prestatie. Daarnaast maakt de nieuwe verhouding met de provincie bij directies en medewerkers van de instellingen een mentale omschakeling noodzakelijk. Het accent verschuift van een eigenstandige invulling van personeels- en middeleninzet en een dominante "eigen" inbreng in de doel- en resultaatsformulering naar een veel meer uitvoerende rol. Overigens zal dat niet voor iedere instelling in dezelfde mate het geval zijn. Veel is ook afhankelijk van de aard van de instelling en de maatschappelijke taakstelling. De formulering van de doelen en de gewenste resultaatsverwachting zullen voor het Drents Museum of Landschapsbeheer Drenthe anders luiden dan voor bijvoorbeeld het Regionaal Patiënten Consumenten Platform of de Milieufederatie Drenthe.

Wat betreft de provinciale aansturing, dient het accent in een aantal situaties te verschuiven van een boekhoudkundige controle naar een aansturing op resultaten. Dit betekent dat voor alle instellingen afrekenbare doelstellingen en resultaatsverwachtingen zullen worden geformuleerd. Daarover zal uiteraard met de instellingen overleg worden gevoerd.

De aansturing van de instellingen zal van provinciezijde een meer regisserende benadering vergen, maar daarnaast ook een meer afstandelijke en zakelijke rolopvatting. Bij de ontwikkeling van prestatie-indicatoren en productspecificaties, zal de ambtelijke organisatie zich - waar nodig - te laten ondersteunen. Daarnaast zal een overgangperiode nodig zijn om zowel de provinciale organisatie als de instellingen de gelegenheid te bieden met de nieuwe werkwijze ervaring op te doen.