

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 Gilze
en ingeschreven in het register KvK Midden-Brabant,
onder nummer 18043851

Tel. 06 52038492

© 2003 Public Consultancy, Gilze

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)	Directief model
	zwak	Prestatiemodel of Aanbestedingsmodel	Non-interventiemodel

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

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 welzijnsinstellingen¹ en de Koepelnotitie over de groene organisaties²) 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.

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

² 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 gereikt 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!³) 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" ⁴ 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

³ SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden

⁴ 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." ⁵

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

⁵ 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. Marktwerking

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: *marktwerking*) 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. Marktwerving 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 marktwerving 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 marktwerving 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 principieel ter 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 *marktwerving* toestaan. De praktijk leert dat een dergelijke concurrentie tussen aanbieders belangrijke voordelen heeft.⁶ 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. Marktwerving 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 marktwerving 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 marktwerving voortaan tot het sturingspotentieel behoort bij de keuze voor uitvoerende instellingen, heeft dat belangrijke voordelen voor de provincie.

⁶ 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)	Directief model
	zwak	Prestatiemodel of Aanbestedingsmodel	Non-interventiemodel

Uitvoering in eigen hand houden

Sturen op input, proces en inhoud:	Eigen beheermodel
------------------------------------	-------------------

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 ⁷.

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?

⁷ Zie uitvoerig hierover: G.W.M. van Vugt, *Budgetsubsiëring 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: prestatie-model, of op bedrijfvoering: directief model) of door een marktorganisatie (aanbestedingsmodel)?

In deze fase wordt dus onder andere bezien 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) offreren: 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:

Stysteem- theoretisch	Input	Throughput	Output	Resultaat ⁸
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 prestatie-model en een aanbestedingsmodel is het sturen op (concreet meetbare) outputafspraken met resultaatverwachtingen 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

⁸ '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. Subsidiërelatie 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.⁹ 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 subsidiërelatie worden vormgegeven. Primair staat nl. het eerdergenoemde criterium: *voor wie* zijn de activiteiten bedoeld.

Schema inzake *privaat/publiek domein versus typering relatie*

	marktwerving		exclusieve relatie	
	profit	non profit	profit	non profit
subsidie	a.		b.	
overeenkomst	c.		d.	

In principe zijn alle opties mogelijk, zij het dat voor wat betreft de meeste subsidiërelaties (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.

⁹ 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:

- a. de budgetsubsidie (art. 1 BSV)
- b. de structurele subsidie (art. 1, onder d ASV)
- c. de projectsubsidie (art. 1, onder e ASV)
- d. de structurele waarderingssubsidie (art. 1, onder g ASV)
- e. 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 afrekeningstermijn 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 dergelijk 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; effectiviteitkengetallen
- 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 summiere 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.¹⁰

¹⁰ 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
- toepasseljkheid 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)

- 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) ¹¹

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) ¹² 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.

¹¹ M. Simon, *De Strategische Functie Typologie*, Deventer, 1990

¹² 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 wachtgeld, 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

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.¹³

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 prestatievelen, 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.

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

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 ouderenwerk 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 ouderen-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),

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 kostentoekening 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 throughputs subsidiëring, 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

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 prestatieafspraken. 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 sluiten 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.