

**Eerste ervaringen met de Algemene subsidieverordening 2011**

**Evaluatieverslag aan PS, januari 2013**

## Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>p. 3</b>
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Achtergronden Asv en evaluatie</b>	<b>p. 4</b>
2.1.	Voorgeschiedenis Asv	
2.2.	Vervolg	
2.3.	Hoofdlijnen subsidiesysteem	
2.4.	Landelijke ontwikkeling	
2.5.	Evaluatie	
2.6.	Doelstelling evaluatie	
2.7.	Inhoud evaluatie	
2.8.	Reikwijdte evaluatie; wat valt erbuiten	
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Verhouding PS / GS</b>	<b>p. 9</b>
<b>3.1.</b>	<b>PS</b>	<b>p. 9</b>
3.1.1.	Achtergrondinformatie	
3.1.2.	Meetpunt	
3.1.3.	Uitkomst evaluatie	
<b>3.2.</b>	<b>GS</b>	<b>p. 13</b>
3.2.1.	Achtergrondinformatie	
3.2.2.	Meetpunt	
3.2.3.	Uitkomst evaluatie	
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>Doorlooptijden subsidieaanvragen</b>	<b>p. 15</b>
4.1.	Achtergrondinformatie	
4.2.	Meetpunt	
4.3.	Uitkomst evaluatie	
<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>Onderzoek hernieuwde bureaucratie</b>	<b>p. 18</b>
<b>5.1.</b>	<b>Zwaardere verantwoording</b>	<b>p. 18</b>
5.1.1.	Achtergrondinformatie	
5.1.2.	Meetpunt	
5.1.3.	Uitkomst evaluatie	
<b>5.2.</b>	<b>Prestatiesturing</b>	<b>p. 19</b>
5.2.1.	Achtergrondinformatie	
5.2.2.	Meetpunt	
5.2.3.	Uitkomst evaluatie	
<b>Hoofdstuk 6</b>	<b>Ondergrens subsidie</b>	<b>p. 21</b>
6.1.	Achtergrondinformatie	
6.2.	Meetpunt	
6.3.	Uitkomst evaluatie	
<b>Hoofdstuk 7</b>	<b>Samenvatting en conclusies</b>	<b>p. 23</b>

## Hoofdstuk 1            Inleiding

Op 1 januari 2011 is de “Algemene subsidieverordening provincie Utrecht” (Asv) in werking getreden. Hiermee is een nieuw subsidiesysteem ingevoerd.

In de Asv is bepaald dat na twee jaar een eerste evaluatie moet plaatsvinden. Met bijgaand verslag geven wij hier uitvoering aan.

De inhoud van dit evaluatieverslag is als volgt:

In hoofdstuk 2 beschrijven wij de achtergronden van de Asv (paragraaf 2.1) en de evaluatie (paragraaf 2.2).

In de hoofdstukken 3 tot en met 6 behandelen wij de evaluatievragen.

In hoofdstuk 7 sluiten wij vervolgens af met conclusies.

### *Centrale bevindingen zijn:*

- De subsidieverordening werkt goed in de nieuwe verhouding tussen PS en GS;
- Het aantal uitvoeringsverordeningen van GS neemt fors af;
- De doorlooptijden van de nieuwe subsidieaanvragen vanaf 2011 vragen aandacht;
- Er zijn in een behoorlijk aantal gevallen strengere verantwoordingsregels toegepast;
- Het systeem van de prestatiesubsidiëring heeft in de praktijk onvoldoende invulling gekregen;
- Het is niet adequaat om de ondergrens voor subsidies (beneden €1000 geen subsidie) te verhogen naar €5000.

### *Bouwsteen voor vervolgevaluatie*

Het verslag dat wij u hierbij aanbieden, geeft invulling aan de evaluatievragen die bij de totstandkoming van de Asv aan de orde waren.

Het is te beschouwen als een bouwsteen voor een brede vervolgevaluatie: de evaluatie van het nieuwe subsidiesysteem van verminderde controle bij kleinere subsidies e.a.

Wij verwijzen in dit kader naar paragraaf 2.8.

**2.1. Voorgeschiedenis Asv**

De basis voor de nieuwe Asv ligt in 2007. In dat jaar heeft u als PS aandacht gevraagd voor deregulering, met als belangrijk doel het verminderen en vereenvoudigen van de provinciale regelgeving.

In het bijzonder vroeg u aandacht voor de provinciale subsidies. Daarbij gaf u aan dat subsidieregels een eenvoudige en inzichtelijke structuur moeten hebben en geen onnodige administratieve verplichtingen voor de subsidieontvanger en de provincie mogen opwerpen.

**2.2. Vervolg**

Vervolgens heeft u in 2009 verder richting gegeven aan de nieuwe regels voor subsidies.

Ten eerste heeft u “Beleidsuitgangspunten voor subsidieverstrekking”<sup>1</sup> vastgesteld.

Centrale gedachte van deze beleidsuitgangspunten is dat subsidie alleen wordt verstrekt als dat bijdraagt aan het Klantgericht, Effectief, Efficiënt en Rechtmatig bereiken van subsidiedoelen (ook wel KEER-systeem genoemd). Belangrijk uitgangspunt is dat de lasten van subsidieverstrekking in verhouding moeten staan tot de baten.

Voor meer informatie verwijzen wij u naar paragraaf 2.3, Hoofdpijnen subsidiesysteem.

Ten tweede heeft u de structuur van de subsidieregelgeving<sup>2</sup> vereenvoudigd.

Kern daarvan is dat er nog maar één subsidieverordening van PS is: de Asv.

De Asv geeft uniforme regels voor alle<sup>3</sup> subsidiestromen, bijvoorbeeld voor de aanvraag, beslistermijn en verantwoording.

Bovendien geeft de Asv in hoofdpijnen aan voor welke activiteiten GS subsidie kunnen verstrekken.

Met de Asv, het beleid en de jaarlijkse programmabegroting bepalen PS de kaders voor subsidieverstrekking. Binnen die kaders kunnen GS vervolgens nadere subsidieregels voor specifieke subsidies geven (in “uitvoeringsverordeningen”). Bijvoorbeeld over subsidiecriteria, maximale subsidiebedragen en verplichtingen voor de subsidieontvanger.

Het voorgaande is in de Asv verwerkt.

**2.3. Hoofdpijnen subsidiesysteem**

Het subsidiesysteem zoals richting gegeven door vermelde beleidsuitgangspunten, wordt gekenmerkt door de volgende principes:

---

<sup>1</sup> Kader voor subsidieverstrekking, Onderdeel 1: Beleidsuitgangspunten voor subsidieverstrekking, PS 21 september 2009

<sup>2</sup> Kader voor subsidieverstrekking, Onderdeel 2: Architectuur subsidieregelgeving, PS 14 december 2009

<sup>3</sup> Noodzakelijke uitzonderingen zijn alleen de subsidieverordening natuurbeheer (vanwege gebondenheid aan een interprovinciale verordening) en de subsidieverordening Statenfracties (vanwege de dualisering)

- Proportionaliteit

Bij proportionaliteit gaat het om een redelijke verhouding tussen subsidiebedrag en lasten. In de Asv heeft de proportionaliteit invulling gekregen door te werken met drie arrangementen met bijpassend verantwoordingsregime:

- subsidies tot €25.000 / arrangement 1;
- subsidies van €25.000 tot €125.000 / arrangement 2; en
- subsidies vanaf €125.000 / arrangement 3.

Hoe lager het subsidiebedrag, hoe minder de verantwoordingseisen en hoe eenvoudiger de uitvoering.

- Sturing op prestaties

Voor subsidies tot €125.000 (de arrangementen 1 en 2) is “prestatiesubsidiëring” ingevoerd: dit is subsidie voor een vooraf afgesproken prestatie, zonder afrekening op basis van de werkelijke kosten (gedetailleerde financiële verantwoording).

- Uniformering en vereenvoudiging

Er gelden uniforme regels voor de aanvraag, uitvoering en verantwoording.

- Verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie

Tot slot werken we vanuit vertrouwen in plaats van wantrouwen. Dit gebeurt door niet meer alle subsidieontvangers in alle gevallen te belasten met zware verantwoordingen, rapportages en controles. Daaraan gekoppeld zijn risicomanagement en aanpak van misbruik.

## **2.4. Landelijke ontwikkeling**

Het nieuwe subsidiesysteem van Utrecht past bij een landelijke ontwikkeling. Het is de bedoeling dat op termijn bij het Rijk<sup>4</sup>, alle provincies<sup>5</sup> en de gemeenten die de model-verordening van de VNG<sup>6</sup> overnemen, eenzelfde systeem zal gelden. De provincie Utrecht heeft hierbij een voortrekkersrol gehad.

---

<sup>4</sup> Nota “Kader financieel beheer rijkssubsidies”, Met een uniform subsidiekader naar een eenvoudig financieel beheer en efficiënte uitvoering van rijkssubsidies

<sup>5</sup> Besluit van IPO-bestuur van 24 juni 2010, uit te voeren onder toezicht van de Kring van provinciesecretarissen

<sup>6</sup> Subsidie zonder moeite, Model Algemene subsidie verordening VNG

## 2.5. **Evaluatie**

In de Asv staat een evaluatieplicht na twee jaar (uit te voeren begin 2013). Dit verslag dient om hieraan invulling te geven.

## 2.6. **Doelstelling evaluatie**

De evaluatieplicht is op advies van de Statencommissie BEM en de voormalige ad hoc Statencommissie "Vermindering regelgeving en bureaucratie" opgenomen. Doel is te voorzien in snelle informatie aan PS over hoe bepaalde aspecten van de Asv in de praktijk uitvoering hebben gekregen. Daarbij gaat het om:

- *De nieuwe structuur van de regelgeving waarbij GS meer ruimte hebben gekregen, Statencommissie BEM*

Zoals onder 2.2. is aangegeven, is er in de nieuwe structuur nog maar één subsidieverordening van PS, de Asv (in plaats van de vele subsidieverordeningen van voor die tijd).

Op grond van de Asv kunnen GS in *uitvoeringsverordeningen* nadere regels voor de diverse beleidsvelden stellen, bijvoorbeeld over subsidiecriteria. Daarmee is de nadere invulling en regelstelling meer bij GS komen te liggen.

Tijdens de behandeling in de commissie BEM bleek behoefte te bestaan aan een snelle evaluatie over hoe hiervan in de praktijk gebruik wordt gemaakt en of PS hun kaderstellende rol voldoende kunnen waarmaken. Verzocht is om een *proefperiode* aan het voorstel toe te voegen en na twee jaar te bezien hoe de nieuwe structuur werkt. Gelet hierop is de evaluatiebepaling in de Asv opgenomen.

- *De versnelling in het uitvoeringsproces: hoe de doorlooptijden van de subsidieaanvragen zijn, Statencommissie BEM*

Tijdige besluitvorming heeft bestuurlijke aandacht. Daarom heeft de commissie verzocht ook dit aspect bij de evaluatie te betrekken. De evaluatie kan duidelijk maken of aanpassingen in het werkproces nodig zijn.

- *De doorgevoerde deregulering, ad hoc Statencommissie Vermindering regelgeving en bureaucratie*

De commissie heeft meegegeven op te letten dat er niet opnieuw bureaucratie ontstaat. Ook dit is een punt voor de evaluatie.

In het geval van de Asv is hiervan sprake:

- als verantwoordings-eisen voor subsidies alsnog worden verzwaard; en
- als de beoogde prestatiesubsidiëring onvoldoende vorm krijgt en de oude methodiek in stand blijft; ook dit geeft onnodige lasten.

- *De ondergrens voor subsidies (beneden €1000 geen subsidie): of deze kan worden opgehoogd naar €5000, Ad hoc Statencommissie Vermindering regelgeving en bureaucratie*

De commissie heeft verzocht dit bij de evaluatie te betrekken. Ophogen van de ondergrens zou een verdere deregulering opleveren.

## **2.7. Inhoud evaluatie**

Met dit evaluatieverslag geven wij invulling aan voorgaande opdracht. Het levert de volgende evaluatiethema's en –vragen op:

- Verhouding PS / GS

Evaluatievragen zijn:

*Zijn PS in hun kaderstellende rol bij subsidies voldoende richtinggevend?*

In het bijzonder is het de vraag of de wijze waarop de kaders in de Asv zijn vormgegeven, hebben volstaan (bijvoorbeeld afbakening subsidiabele activiteiten)?

*Hoe zijn GS omgegaan met hun bevoegdheid tot het vaststellen van uitvoeringsverordeningen?*

Hoe is de stand van zaken in vergelijking met het ijkpunt 1 januari 2011?

- Doorlooptijden subsidieaanvragen

*In hoeverre is de afhandeling van subsidieaanvragen binnen de beslistermijn gebleven?*

Zo nee, wat was daarvan de reden?

- Deregulering / geen hernieuwde bureaucratie

*Hoe hebben GS gebruik gemaakt van hun bevoegdheid om op een kleinere subsidie een zwaarder verantwoordingsregime van toepassing te verklaren?*

In welke gevallen is dat gebeurd en waarom?

*In hoeverre is op uitvoeringsniveau daadwerkelijk sprake geweest van prestatiesturing?*

- Ondergrens subsidie

*Verdient het aanbeveling de ondergrens van €1000 voor subsidies (onder dit bedrag geen subsidie) te verhogen naar €5000?*

Wat voor subsidies betreft het (tussen €1000 en €5000) en wat zijn de gevolgen voor te realiseren beleid?

Via een organisatiebreed onderzoek bij alle betrokken afdelingen is de relevante informatie in beeld gebracht.

De uitkomsten van de evaluatie kunnen aanleiding zijn de Asv of de uitvoeringspraktijk op onderdelen bij te stellen.

## **2.8. Reikwijdte evaluatie; wat valt erbuiten**

Er zijn twee andere evaluaties die buiten dit verslag vallen.

- Ten eerste de evaluatie naar de *doeltreffendheid van subsidies*. Dit is een evaluatie die op grond van de Algemene wet bestuursrecht iedere vijf jaar moet plaatsvinden (zie rapport Randstedelijke Rekenkamer “Doelmatigheid subsidies” van 6 maart 2012).

Bij een “beleidsevaluatie subsidies” gaat het om de vraag of de doelen waaraan de subsidies moeten bijdragen, zijn bereikt en de prestaties door de subsidies zijn behaald. Daarmee is zij andersoortig.

Deze evaluatie is in voorbereiding.

- Ten tweede de brede evaluatie van de *subsidiesystematiek KEER*.

Het KEER-systeem is ingevoerd conform het Rijks brede kader<sup>7</sup> dat het Rijk voor de landelijke subsidies heeft vastgesteld.

Alle provincies inclusief Utrecht hebben zich in IPO-verband aan het Rijks brede kader gebonden (Besluit van het IPO-bestuur van 24 juni 2010, uit te voeren onder toezicht van de Kring van provinciesecretarissen). Sommige provincies werken er sinds kort mee (bijvoorbeeld Overijssel en Limburg), andere zijn nog bezig met de implementatie.

Omdat de provincie Utrecht als eerste de nieuwe subsidiesystematiek heeft ingevoerd, is zij ook als eerste toe aan een systeemevaluatie. Over de afstemming in IPO-verband (vanwege het interprovinciale traject) en de tijdsplanning (voor een effectieve evaluatie) hopen wij u in 2013 nader te kunnen informeren.

---

<sup>7</sup> Zie voetnoot 4



## **Hoofdstuk 3            Verhouding PS / GS**

### **3.1.                    PS**

Evaluatievraag: bent u als PS in uw kaderstellende rol bij subsidies voldoende richtinggevend geweest?  
In het bijzonder is het de vraag of de wijze waarop de kaders in de Asv zijn vormgegeven, hebben volstaan.

#### **3.1.1.                    Achtergrondinformatie**

##### *Asv (PS)*

Zoals onder 2.2. is aangegeven, is de Asv een kaderverordening van PS.  
De Asv geeft uniforme kaders voor alle subsidiestromen.

##### *Uitvoeringsverordeningen (GS)*

De nadere uitwerking ligt vervolgens bij GS. Daartoe stellen zij per beleidsveld (bodemsanering, cultuur) een uitvoeringsverordening vast. In de uitvoeringsverordening kunnen zij nadere regels geven over subsidiecriteria, weigeringsgronden e.a.  
De term “nadere regels” drukt uit waar het om gaat: GS zijn daarbij niet geheel vrij maar zij zijn gebonden aan de kaders van de Asv. In de Asv is precies aangegeven waarop de nadere regels betrekking mogen hebben. Dit doet recht aan de kaderstellende rol van PS.

##### *Delegatie naar GS*

Met deze structuur is gekozen voor overdracht van regelgeving van PS naar GS. Zo kan de provincie sneller inspelen op actuele ontwikkelingen, omdat:

- de vaststellingsprocedure van GS sneller is (procedure GS, niet PS);
- aanpassingen in regelgeving sneller kunnen worden doorgevoerd;
- u meer kaderstellend, controlerend en als budgethouder uw rol kunt vervullen.

#### **2.1.2.                    Meetpunt**

Evaluatievraag is of de nieuwe structuur werkt: of u met de Asv uw kaderstellende rol heeft kunnen waarmaken.

Voor het meten zijn aan de organisatie de volgende vragen voorgelegd:

- Is de Asv als voldoende richtinggevend ervaren? Als dat niet het geval is, graag toelichten waar de Asv onvoldoende houvast gaf en welke oplossing is gekozen?
- Is de Asv werkbaar gebleken? Als dat niet het geval is, graag toelichten waar de Asv belemmerend heeft gewerkt en welke oplossing is gekozen?

#### **2.1.3.                    Uitkomst evaluatie**

Organisatiebreed is de evaluatievraag positief beantwoord.  
Wel zijn enkele vraag- en aandachtspunten naar voren gekomen. Dit lichten wij als volgt toe.

##### *Kaders Asv*

Bij het onderzoek is vastgesteld dat de Asv daadwerkelijk de nodige kaders geeft zonder te beperkend te zijn.

De beleidsvelden die onder de Asv vallen, zijn erg divers: denk bijvoorbeeld aan stedelijke vernieuwing, economie en jeugdzorg. Bij de opzet van de Asv was het de kunst om voor al deze sterk uiteenlopende gebieden een uniform kader te ontwerpen dat voldoende richtinggevend is en in de praktijk ook werkbaar. Over de gehele breedte blijkt dat het geval.

#### *Vraag- en aandachtspunten*

Bij het onderzoek zijn een aantal vraag- en aandachtspunten aangereikt. Deze treft u hieronder aan (cursieve tekst).

Waar nodig hebben wij een bespreking en conclusie bijgevoegd.

Deels leiden de conclusies tot oplossingsrichtingen die wij als GS in gang zetten.

Voor zover de conclusies strekken tot aanvulling van de Asv, wordt u een statenvoorstel ter besluitvorming voorgelegd.

#### - *Aanduiding subsidiabele activiteiten*

*In de Asv zijn de activiteiten omschreven waarvoor GS subsidie kunnen verstrekken. Gevraagd is of de omschrijving algemener kan dan nu het geval is (ten behoeve van nieuwe ontwikkelingen).*

*Zo nee, dan is er behoefte aan een regelmatige update.*

Gelet op de Algemene wet bestuursrecht en de verhouding tussen PS en GS zoals gewild door de Provinciewet, moet de aanduiding van de subsidiabele activiteiten in de Asv een voldoende mate van concreetheid hebben. Een omschrijving als “activiteiten op het gebied van milieu” volstaat niet: daarmee zou de inhoudelijke kaderstelling geheel bij GS komen te liggen.

Dat PS zich bij nieuwe ontwikkelingen over de subsidiabele activiteiten moeten uitspreken, sluit aan bij hun kaderstellende rol.

Conclusie:

- niet overgaan op algemene grondslagen in de Asv;
- de subsidiabele activiteiten regelmatig actualiseren, tenminste eenmaal per 2 jaar (GS).

#### - *Eisen subsidieaanvraag*

*In het nieuwe subsidiesysteem is de controle achteraf weliswaar versoepeld, maar zijn de eisen vooraf voor een subsidieaanvraag strenger. Aanvragers, ook van kleine subsidies, moeten bij een aanvraag een financieel jaarverslag, statuten, een uittreksel van de Kamer van Koophandel en een de-minimisverklaring overleggen. Dit geldt ook voor instellingen die al eerder subsidie hebben ontvangen. Daarnaast moeten ze een specificatie van de begroting aanleveren. Een aanvrager krijgt soms drie keer een mail van de provincie met het verzoek om extra informatie.*

De Asv geeft ruimte om bij de aanvraag minder informatie te vragen als dat voor de beslissing op de aanvraag voldoende is (artikel 7, vijfde lid).

Conclusie:

- kennis van de Asv in de organisatie borgen om de gewenste deregulering te optimaliseren;
- de verhouding tussen “ingangseisen” en controle achteraf bij de komende evaluatie van het subsidiesysteem<sup>8</sup> betrekken (GS).

---

<sup>8</sup> Zie paragraaf 2.8

- *Termijnen jeugdzorg*

*De Asv geeft termijnen voor de aanvraag van een jaarlijkse subsidie en de vaststelling ervan. Vanwege Haagse regelgeving worden voor jeugdzorg afwijkende termijnen gehanteerd.*

Conclusie: in de Asv een afwijkingsmogelijkheid opnemen voor het geval dit op grond van een hogere regeling nodig is (statenvoorstel).

- *Hardheidsclausule*

*Er staat geen hardheidsclausule in de Asv. Een hardheidsclausule geeft GS de bevoegdheid om in bijzondere gevallen af te wijken van de Asv en de uitvoeringsverordeningen.*

*In de evaluatieperiode is deze algemene afwijkingsbevoegdheid twee maal gemist.*

*De eerste keer ging het om het beleidsveld inrichting landelijk gebied. Daar wilde men afwijken van subsidiecriteria uit de uitvoeringsverordening (voor maatwerk). Door het ontbreken van een hardheidsclausule was dit niet mogelijk en moest de uitvoeringsverordening worden gewijzigd. Dit heeft vertragend gewerkt.*

*De tweede keer ging het om een provincie overschrijdende situatie die praktisch is opgelost.*

Bij de vaststelling van de Asv was het al of niet opnemen van een hardheidsclausule een belangrijke afwegingsvraag. Gelet op het belang van één systeem voor alle subsidies (centraal principe van KEER) is daarvan afgezien.

Het achterwege laten van een hardheidsclausule past binnen de "Aanwijzingen voor de regelgeving" waar beslissen conform vooraf vastgestelde en gecommuniceerde regelgeving uitgangspunt is. Dit bevordert ook de rechtszekerheid. Mocht afwijken op een onderdeel noodzakelijk zijn, moet dit via wijziging van de regeling gebeuren. Vooralsnog is niet van onoplosbare knelpunten gebleken.

Conclusie: geen hardheidsclausule in de Asv opnemen.

- *Definitie exploitatielasten*

*De Asv bepaalt dat de normale exploitatielasten van de aanvrager niet subsidiabel zijn. In de praktijk is niet steeds duidelijk wat daaronder valt.*

Wat tot de normale exploitatielasten behoort, kan per situatie verschillen. Om die reden is het opnemen van een vaste definitie niet aan te bevelen.

Er staan in de Asv voorbeelden van normale exploitatiekosten. Verder geeft de bepaling in de Asv dat het moet gaan om kosten die niet direct en uitsluitend noodzakelijk zijn voor de subsidieaanvraag, verdere indicatie.

Conclusie: geen definitie van de normale exploitatielasten in de Asv opnemen.

- *Beslistermijn bij tendersysteem*

*In de Asv is niet duidelijk geregeld dat de beslistermijn voor aanvragen waarvoor een uiterlijke indiendatum geldt (tendersysteem), bij verstrijken van die datum ingaat.*

Conclusie: in de Asv verduidelijken (statenvoorstel).

- *Financiële weigeringsgrond*

*Gevraagd is om een financiële weigeringsgrond voor incidentele subsidies.*

Een subsidie is incidenteel als het om een op zichzelf staande, eenmalige subsidie gaat. Voor een incidentele subsidie geldt geen uitvoeringsverordening. Daarom is het van belang dat de Asv voorziet in voldoende mogelijkheden om een aanvraag desgewenst af te wijzen. De Asv bevat reeds een weigeringsgrond bij onvoldoende provinciaal belang. Toevoeging van een weigeringsgrond bij onvoldoende budget geeft extra armslag.

Conclusie: in de Asv een financiële weigeringsgrond voor incidentele subsidies opnemen (statenvoorstel).

- *Bevoorschotting bij subsidies inrichting landelijk gebied*

*Om Europeesrechtelijke reden is 100% bevoorschotten bij zogenaamde POP-subsidies (inrichting landelijk gebied) niet toegestaan.*

Conclusie: in de Asv een uitzondering opnemen voor het geval dit op grond van een hogere regeling nodig is (statenvoorstel).

- *Invoed PS op inhoud uitvoeringsverordening*

*GS hebben de uitvoeringsverordening voor festivals herzien, na de uitspraak van PS dat zij niet "vier" maar "vier tot vijf" festivals willen ondersteunen.*

Via beleid hebben PS ook op detailniveau invloed op een uitvoeringsverordening gehad.

Evaluatievraag: hoe zijn GS omgegaan met hun bevoegdheid tot het vaststellen van uitvoeringsverordeningen?

### **3.2.1.                   Achtergrondinformatie**

Deze evaluatievraag komt voort uit de bestuurlijke wens na twee jaar zicht te hebben op hoe Asv en uitvoeringsverordeningen zich tot elkaar verhouden en op de bereikte deregulering.

Voor het eerste aspect (verhouding tot Asv) verwijzen wij u naar paragraaf 3.1. Daar is vastgesteld dat de Asv ook naar de uitvoeringsverordeningen voldoende richtinggevend is gebleken.

### **3.2.2.                   Meetpunt**

Voor het tweede aspect (de bereikte deregulering) zijn gehanteerde meetpunten:

- het aantal uitvoeringsverordeningen in vergelijking met de situatie op 1 januari 2011;
- of de beoogde standaardisatie van de uitvoeringsverordeningen is doorgevoerd (tbv de inzichtelijkheid); en
- of de uitvoeringsverordeningen zich tot de essentie beperken.

### **3.2.3.                   Uitkomst evaluatie**

Bij het onderzoek is gebleken dat:

- het aantal uitvoeringsverordeningen sinds 1 januari 2011 fors afneemt;
- de structuur van de uitvoeringsverordeningen waar mogelijk uniform is; en
- gewerkt is aan kernachtige regelgeving. Eenvoudige, goed leesbare regelgeving blijft aandachtspunt. Dit lichten we hierna toe.

In algemene zin is naar voren gekomen dat de overdracht van regelgeving naar GS (uitvoeringsverordeningen) als positief wordt ervaren. Het bespaart veel tijd dat het vaststellen en actualiseren van de subsidieregels per werkveld door GS gebeurt. Daarmee kunnen we sneller op ontwikkelingen inspelen.

#### ***Aantal***

Bij de aanvang van het nieuwe systeem (1 januari 2011) zijn 25 uitvoeringsverordeningen in werking getreden.

Momenteel (1 januari 2013) gelden er 14 uitvoeringsverordeningen.

De afname van het aantal uitvoeringsverordeningen ten opzichte van 2011 heeft te maken met wijziging van beleid en het verlopen van tijdelijke uitvoeringsverordeningen. Zo zijn er geen subsidies meer voor zogenaamde erfgoedparels of energiebesparende maatregelen aan bestaande woningen. Verder is in de loop van de tijd een aantal uitvoeringsverordeningen komen te vervallen waarvan per 1 januari 2013 weer vijf. Dit zijn de uitvoeringsverordeningen voor fietsen naar het werk, talentvolle makers en innovatieve projecten, tijdsordening, zakelijk toerisme en cultuurparticipatie.

Van de 14 geldende uitvoeringsverordeningen zijn er drie waarvan het subsidieplafond is verlaagd. Hierdoor kan geen subsidiëring meer plaatsvinden (wettelijke weigeringsgrond). Dit betreft de uitvoeringsverordeningen Kleur bekend, Garantiefonds energie en RAAM (Regionale Activiteiten Agenda Milieu). Mocht dit ook voor de komende jaren de bedoeling zijn, worden ze ingetrokken.

Conclusie is dat het aantal uitvoeringsverordeningen sinds 1 januari 2011 fors terugloopt.

#### *Overzichtelijkheid*

Standaardisatie was bij vaststelling van de uitvoeringsverordeningen beoogd beleidseffect<sup>9</sup>.

Daarvoor is een standaard format ontwikkeld.

Dit format is voor alle uitvoeringsverordeningen gehanteerd. In een enkel geval is de structuur gewijzigd (vanwege eisen werkveld).

Verder is de eenheid bewaakt. Verzoeken om het subsidieplafond uit de uitvoeringsverordening te halen en apart te regelen, zijn afgewezen.

#### *Inhoud*

Gewerkt is aan eenvoudige uitvoeringsverordeningen die zich tot de essentie beperken. De Asv waarin is bepaald welke onderwerpen in een uitvoeringsverordening mogen staan, heeft hiertoe bijgedragen. Eenvoudige, goed leesbare regelgeving blijft aandachtspunt.

---

<sup>9</sup> A-stuk vaststellen uitvoeringsverordeningen, GS-vergadering van 26 oktober 2010

## Hoofdstuk 4 Doorlooptijden subsidieaanvragen

Evaluatievraag: in hoeverre is de afhandeling van subsidieaanvragen binnen de beslistermijn gebleven?  
Zo nee, wat was daarvan de reden?

### 4.1. Achtergrondinformatie

De Asv geeft de beslistermijn voor subsidies.  
Hoofddregel is een beslistermijn van 8 weken na ontvangst van de aanvraag.  
Er geldt een beslistermijn van 12 weken, als een commissieadvies nodig is, onderlinge vergelijking van subsidieaanvragen moet plaatsvinden (tendersysteem) of het een aanvraag inrichting landelijk gebied betreft.

De beslistermijn uit de nieuwe Asv geldt alleen voor de subsidieaanvragen die sinds 1 januari 2011 zijn ingediend (inwerkingtreding Asv). De aanvragen van vóór die datum worden volgens de oude regeling afgedaan.

Om een betrouwbare overheid te zijn, is de gestelde norm minimaal 85% binnen de termijn. Dit is tevens de prestatie-indicator voor subsidieverstrekking die de provincie zichzelf in de provinciale begroting heeft opgelegd<sup>10</sup>.

### 4.2. Meetpunt

Meetpunt is:

- in hoeverre tijdig op de subsidieaanvragen is beslist;
- of de norm van minimaal 85% binnen de termijn is gehaald.

De meting heeft plaatsgevonden op basis van de gegevens van de afdeling Services.

De percentages hebben alleen betrekking op de nieuwe subsidieaanvragen vanaf 1 januari 2011. De beslistermijn van tussenrapportages of subsidievaststellingen die in deze periode zijn behandeld op basis van subsidieverlening op grond van de 'oude' Asv, zijn hierin niet meegenomen.

### 4.3. Uitkomst evaluatie

Van de nieuwe subsidieaanvragen die vanaf 1 januari 2011 zijn ingekomen, is circa 55 % binnen de termijn afgehandeld en circa 45 % buiten de termijn.

De norm van minimaal 85% binnen de termijn is bij deze aanvragen dus niet gehaald. Dit lichten wij hierna toe. Daarbij informeren wij u ook over de redenen van de termijnoverschrijdingen en over de voorgenomen oplossingsrichting.

#### *Beslistermijn*

In de periode van 1 januari 2011 tot 1 juni 2012 (onderzoeksdatum) zijn 500 nieuwe subsidie aanvragen binnengekomen waarover een beslissing is genomen<sup>11</sup>. Het betreft 320 toewijzingen en 180 afwijzingen.

<sup>10</sup> Burgerjaarverslag 2011, commissaris van de Koningin in de provincie Utrecht, p. 13

<sup>11</sup> Het betreft de aanvragen die onder de nieuwe Asv (vanaf 1 januari 2011) zijn ingekomen; de daarvoor ingediende aanvragen volgen op grond van het overgangsrecht de oude regeling en zijn hier buiten beschouwing gelaten

Van deze 500 subsidiebesluiten zijn 273 binnen de termijn afgehandeld (circa 55 %) en 227 buiten de termijn (circa 45 %).

Benadrukt wordt dat dit geen algemene conclusie is voor de periode vanaf 2011. Zoals aangegeven, zijn de aanvragen en vaststellingen van voor de nieuwe Asv buiten beschouwing gebleven.

#### *Redenen termijnoverschrijding*

Volgens de verkregen informatie heeft de termijnoverschrijding over de gehele linie plaatsgevonden, maar in het bijzonder bij inschakeling van een adviescommissie en bij aanvragen op het terrein van inrichting landelijk gebied (complexiteit).

Naast de langere procedure bij voorgaande aanvragen zijn de volgende oorzaken benoemd:

- Personele bezetting en organisatie bij de uitvoering van subsidies

Op grond van de provinciale bezuinigingen en de kerntakendiscussie is een aantal subsidiebudgetten geschrapt, danwel verlaagd. De inschatting was dat dit in het afgelopen jaar zou leiden tot aanzienlijk minder subsidieaanvragen en daardoor een beperkte capaciteitsbehoefte bij de subsidieuitvoering.

Daarnaast is, als gevolg van de reorganisatie, een aantal tijdelijke contracten binnen het team Subsidies niet verlengd en is grote terughoudendheid betracht bij het inzetten / werven van extra formatie.

Hierdoor is met name in 2012 de capaciteit onvoldoende is gebleken om de norm, voor het aantal subsidieaanvragen dat binnen de behandeltermijn is beschikt, te halen. In deze situatie is ervoor gekozen om kwaliteit en zorgvuldigheid leidend te laten zijn boven snelheid.

In werkelijkheid is het aantal subsidieaanvragen niet significant teruggelopen en lijkt dit aantal ook de komende periode niet af te nemen.

- De interne samenwerking die onder de nieuwe Asv volgens een nieuw standaard werkproces<sup>12</sup> verloopt.

In het nieuwe werkproces is vastgelegd hoe de samenwerking moet plaatsvinden tussen de beleidsafdelingen (verantwoordelijk voor inhoudelijke beoordeling aanvragen) en die van de afdeling Services (verantwoordelijk voor uitvoering). In het werkproces is de benodigde stukkenwisseling (wie, wat, wanneer) beschreven. Het wennen aan de nieuwe rollen heeft in de beginperiode tot vertraging geleid.

Met betrekking tot de werkwijze zijn de volgende aandachtspunten ingebracht.

- Subsidie aanvragers hebben twee aanspreekpunten binnen de provincie (bij de beleidsafdeling voor inhoudelijke vragen en bij de afdeling Services voor de procedure). Daardoor kan de communicatie minder efficiënt zijn.
- Er is geen digitaal subsidie volgsysteem dat voor de gehele organisatie toegankelijk is. De stukkenwisseling tussen beleidsafdeling en afdeling Services loopt via fysieke dossiers waardoor niet (digitaal) zichtbaar is waar de stukken zijn en wie wat moet doen. De archivering wordt niet altijd overzichtelijk genoeg gevonden.
- De aanvragen gaan over te veel schijven in de organisatie: er zijn veel interne parafen, ook bij kleine subsidies. Veel medewerkers moeten een controle uitvoeren;

---

<sup>12</sup>



bij iedere persoon kan de aanvraag/vaststelling onderop het stapeltje komen te liggen.

- Stukken / uitbetalingen kunnen te lang blijven liggen; er zijn opmerkingen gemaakt over geringe capaciteit bij de afdeling Services.
- Het is voor beleidsafdelingen niet steeds duidelijk wie hun vaste aanspreekpunt bij de afdeling Services is (kan door wisselingen bij diverse personen liggen); de communicatie tussen de afdeling Services en de beleidsafdeling is aandachtspunt.
- De kennis van de Asv moet in de organisatie worden geborgd; de samenwerking tussen de afdeling Services en de afdeling Managementondersteuning (juridische zaken) is aandachtspunt.

*Als oplossingsrichting zien wij:*

- Het standaard werkproces doorlichten en zo nodig op efficiency, inzichtelijkheid en interne samenwerking aanpassen;
- Aanvullende maatregelen treffen om de behandelingsduur van aanvragen omlaag te krijgen<sup>13</sup>;
- Op basis van het voorgaande (werkproces, maatregelen) zo nodig de beslistermijnen in de Asv heroverwegen, met als uitgangspunt een snelle en haalbare uitvoering;
- Zorgdragen voor een reële capaciteit vanaf 2013 en verder; door het aanbrengen van een betere mix tussen de vaste kern en de flexibele schil van het team Subsidies kunnen doorlooptijd, maar ook continuïteit en kwaliteit worden gewaarborgd;
- Afwegen of er voor de contacten met subsidie aanvragers één coördinatiepunt moet komen.

---

<sup>13</sup> Gedoeld wordt op maatregelen als vermeld in het burgerjaarverslag 2011, zie noot 11: betere afstemming tussen beleid en uitvoering over spreiden werkdruk, beter voorbereid zijn op pieken in werkdruk, meer sturing op uitvoer volgens standaard subsidieproces, betere termijnbewaking en gebruikmaking opschortingsmogelijkheden Algemene wet bestuursrecht

## Hoofdstuk 5            **Onderzoek hernieuwde bureaucratie**

### 5.1.                    **Zwaardere verantwoording**

Evaluatievraag: hoe hebben GS gebruik gemaakt van hun bevoegdheid om op een kleinere subsidie een zwaarder verantwoordingsregime van toepassing te verklaren?  
In welke gevallen is dat gebeurd en waarom?

#### 5.1.1.                    **Achtergrondinformatie**

In de Asv is voor de drie arrangementen bepaald welk verantwoordingsregime erbij hoort. De verantwoording ziet er als volgt uit:

- |  |  |
|--|--|
| - arrangement 1, tot €25.000:              | melding door de subsidieontvanger als de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht, plus steekproefsgewijze verantwoording ; |
| - arrangement 2, van €25.000 tot €125.000: | verantwoording over de gerealiseerde prestatie (geen financiële verantwoording);   |
| - arrangement 3, vanaf €125.000:           | uitgebreide financiële verantwoording.   |

De Asv geeft GS de bevoegdheid een strenger verantwoordingsregime van toepassing te verklaren. Dit houdt in dat GS aan een subsidieontvanger de verantwoording uit een hoger arrangement kunnen opleggen.

Ten behoeve van de flexibiliteit is indertijd in de Asv niet opgenomen wanneer dit is toegestaan. Wel is in de toelichting aangegeven dat zwaardere verantwoording aan de orde is als hogere regelgeving dit eist of er verhoogde kans op misbruik is.

#### 5.1.2.                    **Meetpunt**

Meetpunt is of de Asv met de “open” mogelijkheid van zwaardere verantwoording heeft volstaan.

#### 5.1.3.                    **Uitkomst evaluatie**

Bij het onderzoek is naar voren gekomen dat dit niet het geval is. We lichten dit als volgt toe.

Volgens de verkregen informatie is het in de praktijk niet altijd duidelijk op welke gronden of met welke argumenten strengere verantwoording is toegestaan. Vanuit de betrokken beleidsafdeling is het soms gewenst, vanuit de uitvoeringsafdeling die over het subsidieproces gaat, ontbreekt hierbij soms de motivatie. Dit leidt tot onduidelijkheid.

Volgens de onderzoeksgegevens is in 2011 en 2012 in 52 gevallen van zwaardere verantwoording gebruik gemaakt (circa 17%).

Dit was bij

- exploitatiesubsidies, ter verantwoording van de exploitatiekosten met behulp van de jaarrekening (22);
- subsidies cultuurparticipatie, voor het waarborgen van continuïteit in de wijze van verantwoording (26);
- een aantal cultuursubsidies uit arrangement 2 waarbij financiële verantwoording is gevraagd (4).

Breed gebruik van de bevoegdheid tot gebruik van een zwaarder verantwoordingsregime ondergraaft het principe van de drie subsidie arrangementen, met verantwoording naar rato van het subsidiebedrag. De ervaringen van de afgelopen tijd maken het mogelijk de Asv op dit onderdeel in te kaderen.

*Statenvoorstel:*

in de Asv opnemen dat een strenger verantwoordingsregime slechts mogelijk is als:

- het op grond van een hogere regeling is vereist;
- er aanwijzingen voor misbruik zijn; of
- sprake is van een exploitatiesubsidie (voor het nodige inzicht in exploitatiekosten).

## **5.2. Prestatiesturing**

Evaluatievraag: in hoeverre is op uitvoeringsniveau daadwerkelijk sprake geweest van prestatiesturing?

### **5.2.1. Achtergrondinformatie**

De Asv gaat voor subsidies uit de arrangementen 1 en 2 (tot €125.000) uit van “prestatiesubsidiëring” in plaats van subsidiëring op basis van werkelijke kosten.

Dit houdt in dat:

- subsidie wordt verstrekt in de vorm van een vast bedrag voor een vooraf afgesproken prestatie, en
- verantwoording en afrekening plaatsvinden over de gerealiseerde prestatie (en niet over de werkelijke kosten van de activiteit).

Doel van prestatiesubsidiëring is vermindering van administratieve lasten voor de provincie en de ontvanger. Verder geeft het verstrekken van een vast bedrag voor een prestatie de prikkel om de subsidie efficiënt te besteden.

Prestatiesubsidiëring is een ingrijpende systeemwijziging. Het vraagt een andere werkwijze, omdat het vooraf formuleren van de verlangde prestatie en prestatie-indicatoren van essentieel belang is. Tevens dient de begroting en het projectplan goed beoordeeld te worden voordat op de subsidie wordt beschikt. Dit is ook gesignaleerd in het accountantsrapportage van Ernst & Young over 2011<sup>14</sup>.

Voor een goede werking van het systeem moeten de prestaties SMART zijn omschreven. SMART is: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Daarbij is het benoemen van prestatie-indicatoren van belang. Prestatie-indicatoren zijn onderdelen van de prestatie die voor de subsidie bepalend zijn en die doorwerken in de verantwoording en afrekening. Als de afgesproken prestatie niet geheel is gerealiseerd, kan de subsidie lager worden vastgesteld c.q. gedeeltelijk worden teruggevorderd (afhankelijk van de mate waarin niet aan de benoemde prestatie-indicatoren is voldaan).

Vastleggen van de prestatie en de prestatie-indicatoren kan ten eerste op het niveau van beleid en uitvoeringsverordening (algemene subsidiëcriteria, subsidiabele kosten, maximaal subsidiebedrag) en ten tweede op het niveau van het subsidiebesluit (per concreet geval).

---

<sup>14</sup> Provincie Utrecht, Uitkomsten interim-controle 2011, Rapportage aan gedeputeerde Staten, 27 januari 2012, p. 13.

## **5.2.2. Meetpunt**

Meetpunt is de uitvoering van de prestatiesubsidiëring in de praktijk.

## **5.2.3. Uitkomst evaluatie**

Bij het onderzoek is naar voren gekomen dat de prestatiesubsidiëring nog niet altijd goed werkt. Hierna lichten wij dit toe en informeren wij u over de voorgenomen oplossingsrichting.

Volgens de verkregen informatie blijkt de prestatiesubsidiëring in de praktijk onvoldoende invulling te krijgen. Het formuleren van prestatie-indicatoren is soms lastig en gebeurt in de praktijk niet altijd. Hierdoor is het, met name bij het vaststellen van de subsidie, moeilijk te beoordelen in hoeverre is voldaan aan het beoogde resultaat.

Als niet is voldaan aan een vooraf geformuleerde prestatie, is het vaak niet duidelijk welke consequenties dit heeft voor het de hoogte van het vast te stellen subsidiebedrag. Er is behoefte aan een bepaalde mate van normering voor het lager vaststellen indien niet wordt voldaan aan (een gedeelte van) de prestatie-indicatoren.

Voorbeeld 1: door slecht weer bij een openlucht festival komen er minder bezoekers dan als prestatie is opgenomen. De kosten zijn gemaakt, het slechte weer is overmacht. Hoe gaan we vaststellen?

Voorbeeld 2: bij een project dat jongeren naar werk moet begeleiden is het aantal afgesproken jongeren met een baan van 30 niet gehaald; er zijn 'slechts' 24 jongeren aan een baan geholpen. Hoe gaan we vaststellen?

*Wij zien als oplossingsrichting:*

- Een provinciebrede methodiek voor het formuleren van prestaties en prestatie-indicatoren ontwikkelen;
- Hierbij de ervaringen van andere overheden die met hetzelfde systeem werken, betrekken;
- De controle op de prestaties op een duidelijke wijze inrichten<sup>15</sup>;
- De benodigde kennis en deskundigheid in de organisatie borgen.

---

<sup>15</sup> Aanbeveling accountantsrapportage Ernst & Young over 2011, zie voetnoot 10.

## Hoofdstuk 6            Ondergrens subsidie

*Verdiert het aanbeveling de ondergrens van €1000 voor subsidies (onder dit bedrag geen subsidie) te verhogen naar €5000?*

Wat voor subsidies betreft het (tussen €1000 en €5000) en wat zijn de gevolgen voor te realiseren beleid?

### 6.1.                    Achtergrondinformatie

Laatste evaluatievraag betreft de ondergrens voor subsidies.

Met een eventuele verhoging van de ondergrens is verdere deregulering te bereiken.

Verder raakt de ondergrens het vraagstuk waar we als provinciale overheid voor zijn: in hoeverre zien wij het als provinciale taak om kleine subsidies te verstrekken.

Als voorbeeld noemen we de voormalige uitvoeringsverordening voor energiezuinige renovatie van bestaande woningen. Op grond hiervan werden aan particuliere huiseigenaren kleine bedragen verstrekt. De uitvoeringsverordening voorzag in een belangrijke milieudoelstelling; het uitbetalen van kleine provinciale bedragen aan particulieren riep ook de vraag op of dit onze taak is.

### 6.2.                    Meetpunt

Meetpunt is of het adequaat is (door ontbrekend provinciaal belang of anderszins) om de ondergrens op te hogen naar €5000.

### 6.2.                    Uitkomst evaluatie

Uit het onderzoek blijkt dat dit niet het geval is.

Dit lichten wij als volgt toe.

Volgens de verkregen informatie zijn sinds 2011 35 subsidies beneden €5000 verstrekt (stand van zaken op 1 juni 2012).

Het betreft:

- 10 subsidies onder de uitvoeringsverordening Op Kop (gericht op realisatie van 100 klimaatneutrale organisaties),
- 17 subsidies onder de uitvoeringsverordening voor aardgasvoertuigen en
- 4 subsidies onder de uitvoeringsverordeningen voor inrichting landelijk gebied en RAAM (gericht op realisatie doelstellingen milieubeleidsplan).

Daarbovenop komen de kleine bijdragen voor energiezuinige renovatie van woningen waarnaar onder 6.1. is verwezen. Deze subsidies zijn door de Stichting Meer Met Minder in Den Haag verstrekt (als aangewezen uitvoeringsorganisatie).

Bij het onderzoek is naar voren gekomen dat:

- de provincie ook met kleine bedragen van betekenis kan zijn;
- vaak sprake is van cofinanciering waarbij de provincie zich als samenwerkingspartner naar externe partners kan waarmaken;
- de uitvoeringskosten juist bij het eerste arrangement relatief klein zijn, en
- de besparingen relatief gering.

Ook andere provincies hanteren geen algemene ondergrens. Bij de provincie Gelderland is hier vorig jaar nog van afgezien om redenen als hiervoor genoemd.

*Voorstel:*

- de ondergrens niet ophogen, onder meer voor de mogelijkheid van cofinanciering;
- deregulering zoeken in een selectie van onderwerpen waaraan de provincie financieel wil bijdragen, gerelateerd aan de provinciale taak (niet in een algemeen grensbedrag voor alle situaties).

## **Hoofdstuk 7            Samenvatting en conclusies**

Op 1 januari 2011 is de nieuwe Algemene subsidieverordening (Asv) in werking getreden. Na twee jaar moet een eerste evaluatierapportage aan PS plaatsvinden. In dit verslag hebben wij hieraan uitvoering gegeven.

*Centrale bevindingen zijn:*

- De subsidieverordening werkt goed in de nieuwe verhouding tussen PS en GS;
- Het aantal uitvoeringsverordeningen van GS neemt fors af;
- De doorlooptijden van de nieuwe subsidieaanvragen vanaf 2011 vragen aandacht;
- Er zijn in een behoorlijk aantal gevallen strengere verantwoordingsregels toegepast;
- Het systeem van de prestatiesubsidiëring heeft in de praktijk onvoldoende invulling gekregen;
- Het is niet adequaat om de ondergrens voor subsidies (beneden €1000 geen subsidie) te verhogen naar €5000.

*Bouwsteen voor vervolgevaluatie*

Het verslag dat wij u hierbij aanbieden, geeft invulling aan de evaluatievragen die bij de totstandkoming van de Asv aan de orde waren.

Het is te beschouwen als een bouwsteen voor een brede vervolgevaluatie: de evaluatie van het nieuwe subsidiesysteem van verminderde controle bij kleinere subsidies e.a.

De toelichting treft u hierna aan.

***Achtergrond in het kort***

Op advies van twee Statencommissies<sup>16</sup> geeft de Asv een evaluatieplicht na twee jaar. Reden is te voorzien in snelle informatie aan PS hoe bepaalde aspecten van de Asv in de praktijk uitwerking hebben gekregen. Het gaat om zaken die bij de Statenbehandeling uit oogpunt van bestuurlijke verhoudingen, versnelling en deregulering bijzondere aandacht kregen.

Het betreft:

- De verhouding PS/GS: hoe de kaderstellende rol van PS en de overdracht van uitvoeringsverordeningen naar GS in de praktijk werken;
- De beoogde versnelling: hoe de doorlooptijden van de subsidieaanvragen zijn;
- Vermindering bureaucratie: hoe is omgegaan met de verantwoordingseisen voor subsidies en met de prestatiesubsidiëring;
- De ondergrens voor subsidies: of het is aan te bevelen pas vanaf €5000 te subsidiëren, ten behoeve van verdere deregulering.

De evaluatie is conform voorgaande thema's ingericht.

Zij is te onderscheiden van twee andere evaluatietrajecten:

- De evaluatie naar de doeltreffendheid van subsidies (nav rapport Randstedelijke Rekenkamer van 6 maart 2012); deze beleidsevaluatie is in voorbereiding;
- De evaluatie van de nieuwe subsidiesystematiek KEER: vanwege de benodigde afstemming in IPO-verband informeren wij u hierover later.

***Werkwijze***

Via onderzoek bij alle betrokken afdelingen is de relevante informatie in beeld gebracht.

---

<sup>16</sup> De Statencommissie BEM en de voormalige Statencommissie "Vermindering regelgeving en bureaucratie"

De gehanteerde meetpunten zijn per evaluatiethema benoemd.  
Waar aan de orde, zijn oplossingsrichtingen geformuleerd.  
Op een aantal punten is aanvulling van de Asv nodig (te verwerken in een statenvoorstel).  
Dit is in de tekst tot uitdrukking gebracht.

### ***Uitkomst onderzoek***

#### Evaluatiethema 1: verhouding PS/GS

##### *Kaderstellende rol PS*

Uit het onderzoek is gebleken dat PS met de Asv hun kaderstellende rol voldoende kunnen waarmaken. De Asv geeft de nodige kaders zonder te beperkend te zijn.

Wel heeft het onderzoek een aantal aandachtspunten voor de Asv opgeleverd.

Voor de inhoud wordt u verwezen naar het verslag, p. 10 / 12.

Een van de constatering is dat niet alsnog een “hardheidsclausule” nodig is (bevoegdheid GS om af te wijken van de Asv). Van onoplosbare knelpunten is niet gebleken. De redenen om destijds van zo’n hardheidsclausule af te zien, gelden onverkort (kaderstelling PS via Asv, eenheid systeem, rechtszekerheid).

##### *Uitvoeringsverordeningen GS*

De overdracht van uitvoeringsverordeningen naar GS wordt als positief ervaren. De procedure is korter waardoor we sneller op ontwikkelingen kunnen inspelen (bijvoorbeeld bij het stopzetten van subsidiebudget).

Het aantal uitvoeringsverordeningen loopt sinds de start van de Asv fors terug.

De beoogde standaardisatie en eenheid zijn gehandhaafd.

Belangrijk is dat de Asv exact bepaalt welke onderwerpen in een uitvoeringsverordening mogen staan (geen uitdijende regelgeving) en dat een vast format wordt gevolgd.

Eenvoudige, goed leesbare regelgeving blijft aandachtspunt.

#### Evaluatiethema 2: doorlooptijden subsidieaanvragen

Van de aanvragen die sinds de inwerkingtreding van de Asv zijn binnengekomen, is circa 55% binnen de termijn afgehandeld en circa 45% buiten de termijn (peildatum 1 juni 2012).

De aanvragen en vaststellingen van vóór de nieuwe Asv vallen buiten deze evaluatie.

Om een betrouwbare overheid te zijn, is de gestelde norm minimaal 85% binnen de termijn.

Dit is tevens de prestatie-indicator voor subsidieverstrekking die de provincie zichzelf in de provinciale begroting heeft opgelegd. Deze norm is niet gehaald.

De termijnoverschrijding heeft zich over de gehele linie voorgedaan, maar in het bijzonder bij inschakeling van een adviescommissie en bij aanvragen op het terrein van inrichting landelijk gebied (complexiteit).

Als aanvullende oorzaken zijn genoemd:

- De personele bezetting en organisatie bij de uitvoering van subsidies.

De inschatting dat vermindering van het subsidiebudget zou leiden tot aanzienlijk minder subsidieaanvragen en daardoor minder capaciteitsbehoefte bij de subsidieuitvoering, is niet uitgekomen.

Tegelijkertijd zijn, als gevolg van de reorganisatie, tijdelijke contracten niet verlengd en is grote terughoudendheid betracht bij het inzetten / werven van extra formatie.



Hierdoor is met name in 2012 de capaciteit onvoldoende gebleken om de norm, voor het aantal subsidieaanvragen dat binnen de behandeltermijn is beschikt, te halen. In deze situatie is ervoor gekozen om kwaliteit en zorgvuldigheid leidend te laten zijn boven snelheid.

- De interne samenwerking die onder de nieuwe Asv volgens een nieuw werkproces verloopt.

Het onderzoek heeft diverse aandachtspunten opgeleverd, waarvoor u wordt verwezen naar p. 16 / 17 van dit verslag.

Als oplossingsrichting zien wij:

- Het standaard werkproces doorlichten en zo nodig op efficiency, inzichtelijkheid en interne samenwerking aanpassen;
- Aanvullende maatregelen treffen om de behandelingsduur van aanvragen omlaag te krijgen<sup>17</sup>;
- Op basis van het voorgaande (werkproces, maatregelen) zo nodig de beslistermijnen in de Asv heroverwegen, met als uitgangspunt een snelle en haalbare uitvoering;
- Zorgdragen voor een reële capaciteit vanaf 2013 en verder; door het aanbrengen van een betere mix tussen de vaste kern en de flexibele schil van het team Subsidies kunnen doorlooptijd, maar ook continuïteit en kwaliteit worden gewaarborgd;
- Afwegen of er voor de contacten met subsidie aanvragers één coördinatiepunt moet komen.

### Evaluatiethema 3 Onderzoek naar hernieuwde bureaucratie

Bij het subsidieproces ontstaat opnieuw bureaucratie als:

- de verantwoordingseisen voor subsidies alsnog worden verzaamd;
- de prestatiesubsidiëring (vast bedrag voor prestatie zonder financiële verantwoording) onvoldoende vorm krijgt.

#### *Zwaardere verantwoording*

De Asv geeft GS de bevoegdheid om op een subsidie een zwaarder verantwoordingsregime van toepassing te verklaren (voor subsidie uit arrangement 1 verantwoording uit arrangement 2 e.a.). Daaraan zijn geen voorwaarden gesteld.

De bevoegdheid is onder meer bedoeld voor bijzondere situaties, bijvoorbeeld bij verhoogde kans op misbruik.

Breed gebruik ondergraaft het principe van de drie subsidie arrangementen, met lichte verantwoording voor kleine subsidies.

Gezien de opgedane ervaringen wordt aanbevolen in de Asv op te nemen dat een strenger verantwoordingsregime slechts mogelijk is als:

- het op grond van een hogere regeling moet;
- er aanwijzingen voor misbruik zijn; of
- sprake is van een exploitatiesubsidie (tbv inzicht in exploitatiekosten).

Dit wordt in een statenvoorstel verwerkt.

#### *Prestatiesturing*

Prestatiesubsidiëring is een vast bedrag voor prestatie zonder afrekening op reële kosten. Dit is een ingrijpende systeemwijziging. Het vraagt een andere werkwijze, omdat het vooraf formuleren van de verlangde prestatie en prestatie-indicatoren van essentieel belang is.

---

<sup>17</sup> Gedoeld wordt op maatregelen als vermeld in het burgerjaarverslag 2011, zie noot 11: betere afstemming tussen beleid en uitvoering over spreiden werkdruk, beter voorbereid zijn op pieken in werkdruk, meer sturing op uitvoer volgens standaard subsidieproces, betere termijnbewaking en gebruikmaking opschortingsmogelijkheden Algemene wet bestuursrecht

Tevens moeten begroting en projectplan goed beoordeeld worden voordat op de subsidie wordt beschikt.

In de praktijk blijkt de prestatiesubsidiëring nog niet altijd goed te werken. Het formuleren van prestatie-indicatoren is soms lastig en gebeurt in de praktijk niet altijd. Hierdoor is het, met name bij het vaststellen van de subsidie, moeilijk te beoordelen in hoeverre is voldaan aan het beoogde resultaat.

Als niet is voldaan aan de vooraf geformuleerde prestatie, is het vaak niet duidelijk welke consequenties dit heeft voor de hoogte van het uiteindelijke subsidiebedrag. Er is behoefte aan normering voor het lager vaststellen als niet wordt voldaan aan (een gedeelte van) de prestatie-indicatoren.

Op basis van de verkregen informatie zien wij als oplossingsrichting:

- Een provincie brede methodiek voor het formuleren van prestaties en prestatie-indicatoren ontwikkelen;
- Hierbij de ervaringen van andere overheden die met hetzelfde systeem werken, betrekken;
- De controle op de prestaties op een duidelijke wijze inrichten<sup>18</sup>;
- De benodigde kennis en deskundigheid in de organisatie te borgen.

#### Evaluatiethema 4 Ondergrens subsidies

Laatste evaluatievraag betreft de ondergrens voor subsidies.

Met verhoging van de ondergrens is verdere deregulering te bereiken.

Verder raakt de ondergrens het vraagstuk waar we als provinciale overheid voor zijn: in hoeverre zien wij het als provinciale taak om kleine subsidies te verstrekken.

Bij het onderzoek is naar voren gekomen dat:

- de provincie ook met kleine bedragen van betekenis kan zijn;
- vaak sprake is van cofinanciering waarbij de provincie zich als samenwerkingspartner naar externe partners kan waarmaken;
- de uitvoeringskosten bij kleine subsidies relatief klein zijn en de besparingen relatief gering;
- ook andere provincies geen algemene ondergrens hanteren.

Voorgesteld wordt:

- de ondergrens niet op te hogen, onder meer ten behoeve van cofinanciering;
- deregulering te zoeken in een selectie van onderwerpen waaraan de provincie financieel wil bijdragen, gerelateerd aan de provinciale taak (niet in een algemeen grensbedrag voor alle situaties).

---

<sup>18</sup> Aanbeveling accountantsrapportage Ernst & Young over 2011.