

Statenmededeling

Onderwerp

Evaluatie Algemene subsidieverordening Noord-Brabant

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant,

Datum

1 maart 2016

Documentnummer

GS: 3925125

PS: 3934380

Kennisnemen van

De Evaluatie van de Algemene subsidieverordening Noord-Brabant.

Aanleiding

Om de uitdagingen in Brabant de komende jaren aan te gaan is een modern middenbestuur nodig dat een vernieuwende impuls kan geven aan de voor Brabant zo kenmerkende samenwerking tussen burgers, maatschappelijke organisaties, overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen. Dat vraagt meer dan voorheen om een provinciebestuur dat flexibel en dynamisch opereert. Dat slim en constructief kan meebewegen met initiatieven en energie uit de samenleving zelf. Er is ruimte nodig om te experimenteren en maatwerk te kunnen leveren.

“Beleid ontstaat steeds meer in co-creatie. Meer horizontale verhoudingen tussen overheid en samenleving vragen om nieuwe (net)werkvormen en competenties. Het gaat minder om strak managen van beleidsvorming en -uitvoering en steeds meer om veerkracht, aanpassingsvermogen en improvisatie. ... door de veelbelovende maatschappelijke initiatieven er snel uit te lichten en te versterken, ...” (Bestuursakkoord Beweging in Brabant, mei 2015).

Financiële ondersteuning blijft één van de belangrijkste manieren om initiatieven te versterken. Om de uitdagingen aan te gaan is het nodig dat we onze financiële instrumenten (subsidie, opdrachten en/of participaties) ontdoen van hun oude jasjes en zó inzetten dat ze maximaal bijdragen aan de vernieuwing die we willen ondersteunen en versnellen. Subsidies moeten meerdere vormen kunnen aannemen, passend bij de opgave en de eigen kracht in de samenleving (denk aan prijsvragen, leningen of garantstellingen) maar ook in de uitvoering kunnen variëren (denk aan duur van verlening, ritme van bevoorschotting etc). In de veranderende maatschappelijke dynamiek is het belang van flexibiliteit en maatwerk toegenomen, naast de traditionele waarde dat overheidsmiddelen rechtmatig, transparant en doelmatig worden besteed.

De Algemene subsidieverordening Noord-Brabant (verder: Asv) is op 1 april 2013 in werking getreden. De Asv volgt het Rijkssubsidiekader (Rsk/USK) dat een vereenvoudiging en uniformering van het subsidiebeleid beoogt. De Asv bevat de algemene kaders voor een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend subsidiebeleid. Na de eerste ervaringen is de Asv in juli 2014 aangepast en zijn de mogelijkheden om aan te sluiten bij de behoefte aan flexibiliteit en maatwerk vergroot.

Datum

1 maart 2016

Documentnummer

GS: 3925125

PS: 3934380

Na 2 jaar is nu een evaluatie uitgevoerd door Pro Facto van de Asv en aanverwante beleidsregels. Tevens is gekeken in hoeverre de Asv in voldoende mate wensen en behoeften ondersteunt. De evaluatie gaat niet over de specifieke subsidieregelingen die op basis van de Asv voor verschillende beleidsterreinen zijn vastgesteld, noch over de uitvoering.

Bevoegdheid

Provinciale Staten leggen in de Asv de algemene kaders voor het subsidiebeleid en de procedureregels vast. In specifieke subsidieregelingen en subsidies stemmen Gedeputeerde Staten de inhoudelijke en beleidsmatige invulling af op de actuele opgaven, maatschappelijke context en behoefte. Op grond van artikel 26 van de Asv brengen Gedeputeerde Staten binnen twee jaar verslag uit over de doeltreffendheid en effecten van de verordening. Omdat de Asv in 2014 is aangepast, is de evaluatie door geschoven naar het eerste kwartaal van 2016.

Kernboodschap

1. *De Asv voldoet en is juridisch robuust en adequaat, maar er zijn wel enkele aandachtspunten:*
 - a. De manier waarop de definities en de mogelijkheden voor het gebruik van de verschillende subsidievormen (projectsubsidie, exploitatiesubsidie, begrotingsubsidie en incidentele subsidie) in hun onderlinge samenhang zijn geregeld en afgebakend is juist, maar roept in de praktijk vragen en onduidelijkheden op die tot gevolg kunnen hebben dat de subsidiemogelijkheden niet optimaal gebruikt worden (paragraaf 2.3 in het rapport). Die onduidelijkheid moet – via aanpassing van de Asv en/of toelichting – worden opgeheven.
 - b. De Asv wordt soms te beperkt geïnterpreteerd ten aanzien van de verlening van incidentele subsidies. Het is wenselijk de onduidelijkheid in de Asv ook op dit punt aan te passen.
 - c. De Brabantnorm is opgenomen als weigeringsgrond. De consequentie van overschrijding is daardoor ingrijpend: bij overschrijding van de norm wordt de subsidie geheel geweigerd, in plaats van (bijvoorbeeld) naar rato gekort. Daarnaast zijn er lacunes in de formulering: de hoogte van de bezoldiging is niet gekoppeld aan een tijdvak en het is onvoldoende helder in hoeverre de norm ook voor externen geldt.

2. *Voor subsidies tot € 125.000,- een betere balans tussen vertrouwen en controle creëren door het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan beter in te zetten in plaats van de verantwoordingseisen op te schroeven.*

De Asv gaat in navolging van het USK uit van vertrouwen. Bij subsidies lager dan € 25.000,- hoeft daarom achteraf geen verantwoording te worden afgelegd. In de categorie subsidies tussen € 25.000,- en € 125.000,- moet achteraf in beginsel alleen over de prestaties verantwoording worden afgelegd. De onderzoekers signaleren dat provinciale medewerkers het in de toepassing vaak moeilijk vinden om grip op de financiële verantwoording los te laten, en toch hogere verantwoordingseisen willen vragen. Dat staat op gespannen voet met het uitgangspunt van vertrouwen en lastenverlichting. Voorgesteld wordt om alternatieve mogelijkheden om misbruik of oneigenlijk gebruik tegen te gaan - zoals risico-analyses, steekproeven en sancties - beter te benutten.

3. *De manier waarop subsidiabele uurtarieven worden berekend kan eenvoudiger.*

Om de berekening van subsidiabele kosten en uurtarieven te uniformeren hebben GS de "Regeling uniforme kostenbegrippen en berekeningswijzen subsidies Noord-Brabant" vastgesteld. Deze regeling is gebaseerd op het USK en maakt onderscheid in 3 soorten berekeningswijzen, namelijk op basis van:

- a) integrale kosten,
- b) kosten per kostendrager vermeerderd met een opslag voor indirecte kosten,
- c) een forfaitair vastgesteld uurtarief.

In de praktijk is de berekening op basis van integrale kosten en kosten per kostendrager niet werkbaar. De onderzoekers pleiten ervoor om zoveel mogelijk te werken met forfaitaire uurtarieven.

4. *Lastenvermindering blijft een aandachtspunt.*

De geënquêteerde aanvragers zijn kritisch over de (toegenomen) bureaucrativering van aanvragen en de tijd die gemoeid is met subsidieverantwoordingen. Hierbij moet de nuancering worden gemaakt dat de enquête alleen is uitgezet onder organisaties die een aanvraag voor een incidentele of een begrotingssubsidie hebben ingediend. Subsidies op basis van specifieke subsidieregelingen, waarbij de eisen aan aanvragen 'op maat' worden vastgesteld, zijn niet in het onderzoek betrokken. Bovendien is de enquête vooral ingevuld door respondenten met een subsidie van € 125.000,- of hoger. Dat is de categorie waarvoor de Asv (en het USK) ook het minst in petto had als het gaat om lastenvermindering. Hoewel de respons niet representatief is voor alle subsidie-aanvragers en ontvangers, nemen wij het signaal serieus en zullen wij blijven zoeken naar mogelijkheden om overbodige administratieve verplichtingen te schrappen.

Datum

1 maart 2016

Documentnummer

GS: 3925125

PS: 3934380

5. De evaluatie van de effectiviteit kan slimmer worden ingericht.

Wij zijn van mening dat de evaluatie van de effectiviteit van de subsidies onderdeel zou moeten zijn van de inhoudelijke evaluatie van het onderliggende beleid.

Daarvoor zouden we de huidige systematiek – waarbij alle regelingen iedere twee jaar moeten worden geëvalueerd – los moeten laten. Verder mist de Asv de mogelijkheid om ontvangers (in specifieke gevallen) te laten onderbouwen en verantwoorden welke maatschappelijke doelen met de subsidie worden bereikt. De specifieke subsidieregelingen gaan wel in op de onderliggende doelen.

6. Het bestaande instrumentarium biedt voldoende mogelijkheden voor netwerkend werken en co-creatie, maar kan beter worden benut.

In de praktijk ervaart men belemmeringen om subsidies snel en effectief in te zetten. De belemmeringen komen deels voort uit juridische kaders. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) brengt in een subsidierelatie bepaalde eisen en verplichtingen mee die onvermijdelijk zijn. De materiële kenmerken van de verstrekking bepalen welke kaders van toepassing zijn: Awb/Asv (bij subsidies) of aanbestedings-/privaatrecht (bij inkoop/opdracht). De conclusie van de onderzoekers is dat er meer mogelijk is binnen de juridische kaders dan vaak gedacht wordt. Het zijn vooral de werkprocessen die belemmerend zijn en waar verbetermogelijkheden liggen.

Consequenties

1. Wij zien geen aanleiding om de subsidiesystematiek en de algemene kaders voor het subsidiebeleid in de Asv te herzien.

Voor de aandachtspunten onder kernboodschap 1 zijn er aanpassingen wenselijk die meer juridisch-technisch van aard zijn. Concreet gaat het om de regeling van de verschillende subsidievormen, de verwijzing naar de wet Bibob en de onvolkomenheden in de Brabantnorm. Wij zullen hiervoor een wijziging van de Asv voorbereiden. De Brabantnorm is een bewuste keuze waar wij niet van af willen stappen. Indien landelijke ontwikkelingen rondom de normering van topinkomens daar aanleiding toe geven, zullen wij dit alsnog aan u voorleggen.

2. Wij zullen wijzigingen en verbeteringen doorvoeren in onderliggende regelingen en processen om een doelmatige uitvoering van het subsidiebeleid te vergroten:

- a. bij de vaststelling en berekening van de grondslag voor bekostiging zullen wij zoveel mogelijk gebruik maken van forfaitaire uurtarieven;
- b. wij zullen (de toepassing van) het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan verbeteren;
- c. wij zullen blijvend inzetten op verlaging van lastendruk voor aanvragers en ontvangers.

Datum

1 maart 2016

Documentnummer

GS: 3925125

PS: 3934380

3. *Wij zetten met gerichte acties in om de sturing op de effectiviteit van het subsidiebeleid te verbeteren:*

- a. wij betrekken de evaluatie van specifieke subsidieregelingen of subsidies in de evaluatie van het onderliggende beleid;
- b. in het kader van netwerkend werken en co-creatie bevorderen wij dat de mogelijkheden van het subsidie-instrument (naast en in combinatie met andere financiële instrumenten) maximaal worden benut en belemmeringen in procedures en organisatie worden opgeheven. Inmiddels is dit één van de speerpunten bij de organisatie-ontwikkeling.

Wij nemen de maatregelen op in een actieplan.

Datum

1 maart 2016

Documentnummer

GS: 3925125

PS: 3934380

Europese en internationale zaken

Niet van toepassing.

Communicatie

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van interviews en op basis van een enquête onder 133 organisaties die sinds de inwerkingtreding van de Asv een aanvraag voor incidentele of begrotingssubsidie hebben ingediend. Het onderzoeksrapport is openbaar.

Vervolg

In het laatste kwartaal van 2016 komen wij met een voorstel tot aanpassing van de Asv op basis van de conclusies in het rapport. Tevens informeren wij u dan over de voortgang op de maatregelen in het kader van doelmatigheid en effectiviteit.

Bijlagen

1. Onderzoeksrapport 'Evaluatie van de Algemene subsidieverordening Noord-Brabant', Pro Facto, Groningen, januari 2016.

Gedeputeerde Staten van Noord Brabant,

de voorzitter,

de secretaris,

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk

mw. ir. A.M. Burger

Opdrachtgever: P. Nieuwenhuis-Bruins, PNieuwenhuis@brabant.nl
Cluster Bedrijfsvoering en Afdeling Subsidies

Opdrachtnemer: D. Driessen, Hdriessen@brabant.nl
Cluster Bedrijfsvoering en Afdeling Subsidies

Datum

1 maart 2016

Documentnummer

GS: 3925125

PS: 3934380