



pro facto

juridisch en bestuurskundig  
onderzoek / advies / onderwijs

## Evaluatie van de Algemene subsidieverordening Noord- Brabant

Groningen, 4 december 2015

ADRES

Pro Facto  
Ossenmarkt 5  
9712 NZ Groningen

EMAIL

[profacto@pro-facto.nl](mailto:profacto@pro-facto.nl)

INTERNET

[www.pro-facto.nl](http://www.pro-facto.nl)



rijksuniversiteit  
groningen

# Inhoud

<b>1. INLEIDING EN AFBAKENING</b> .....	<b>1</b>
<b>2. JURIDISCHE KADERS</b> .....	<b>3</b>
2.1    INLEIDING .....	3
2.2    UNIFORM SUBSIDIEKADER .....	3
2.3    SUBSIDIEARRANGEMENTEN EN -VORMEN .....	4
2.4    ALGEMEEN BEELD ASV.....	6
2.5    SUBSIDIE VOOR SPECIFIEKE GEVALLEN .....	6
2.6    SPECIFIEKE SUBSIDIEREGELINGEN .....	8
2.7    BEZOLDIGINGSNORM.....	8
2.8    WET BIBOB .....	9
2.9    CONCLUSIE.....	10
<b>3. DOELMATIGHEID</b> .....	<b>11</b>
3.1    INLEIDING .....	11
3.2    ERVARINGEN SUBSIDIEAANVRAGERS .....	11
3.2.1. <i>Inleiding</i> .....	11
3.2.2. <i>Aanvraag</i> .....	11
3.2.3. <i>Verantwoording</i> .....	13
3.3    REGELING UNIFORME KOSTENBEGRIPPEN EN BEREKENINGSWIJZEN.....	15
3.4    VERTROUWEN, CONTROLE EN MISBRUIK.....	15
3.5    SUBSIDIËRING EN/OF ANDERE FINANCIËLE BIJDRAGEN .....	16
3.6    CONCLUSIE.....	17
<b>4. EFFECTIVITEIT</b> .....	<b>19</b>
4.1    RANDVOORWAARDEN VOOR INZICHT IN EFFECTIVITEIT .....	19
4.1.1. <i>Begripsbepaling</i> .....	19
4.1.2. <i>Effectiviteit van Brabantse subsidies</i> .....	20
4.2    EVALUATIEBEPALINGEN.....	20
4.3    NETWERKEND WERKEN.....	20
4.4    CONCLUSIE.....	22
<b>5. SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN</b> .....	<b>23</b>
5.1    CONCLUSIES .....	23
5.2    AANBEVELINGEN .....	25
<b>BIJLAGE 1: DEELVRAGEN</b> .....	<b>26</b>
<b>BIJLAGE 2: INTERVIEWS</b> .....	<b>27</b>
<b>BIJLAGE 3: ENQUÊTE</b> .....	<b>28</b>

# Inleiding en afbakening

Op 1 april 2013 is de Algemene subsidieverordening Noord-Brabant (Asv) in werking getreden. Na een jaar is de Asv naar aanleiding van de eerste ervaringen aangepast. Op grond van artikel 26 van de Asv dienen Gedeputeerde Staten (GS) twee jaar na de inwerkingtreding (en vervolgens om de vier jaar) verslag uit te brengen aan Provinciale Staten (PS) over de doeltreffendheid en effecten van de verordening. Omdat de verordening in 2014 is aangepast is de toezending van het verslag door GS aan PS verschoven naar het eerste kwartaal van 2016. De evaluatie, waarover in dit rapport verslag wordt uitgebracht, is uitgevoerd door Pro Facto.

De evaluatie richt zich op de Asv en vier aanverwante beleidsregels, te weten:

- regeling accountantsprotocol
- regeling uniforme kostenbegrippen en berekeningswijzen subsidies Noord-Brabant
- beleidsregel Begrotingssubsidies Noord-Brabant
- beleidsregel misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant kent naast de Asv dertien specifieke subsidieregelingen die betrekking hebben op specifieke beleidsterreinen. De specifieke subsidieregelingen vallen buiten het bereik van dit onderzoek.

Dit rapport is opgebouwd rond drie thema's, te weten:

- juridische kaders
- doelmatigheid
- effectiviteit

Bij de *juridische kaders* gaat het in algemene zin om de vraag hoe de Asv en aanverwante beleidsregels in juridische opzicht ervaren en beoordeeld kunnen worden. Dan gaat het bijvoorbeeld om duidelijkheid, adequate formuleringen, juridische juistheid, etc.

Bij *doelmatigheid* gaat het erom dat subsidieprocedures juridisch zo efficiënt mogelijk zijn ingericht, zowel voor de subsidieaanvrager als –verstrekker. Daarnaast gaat het bij dit thema om de juridische randvoorwaarden voor een efficiënte besteding en benutting van subsidiegelden.

Een van de belangrijkste ontwikkelingen van de laatste jaren op het gebied van subsidies is de sterk toegenomen aandacht voor de *effectiviteit* ervan. Bij de effectiviteit van een subsidie gaat het om de mate waarin de prestaties van een gesubsidieerde organisatie bijdragen aan de verwezenlijking van de doeleinden van de subsidieverstrekker. Daarover gaat het derde onderzoeksthema.

In de hoofdstukken 2, 3 en 4 worden de bevindingen over de onderzoeksthema's achtereenvolgens gerapporteerd, waarna in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen aan de orde komen. In bijlage 1 zijn alle deelvragen opgenomen.

Het rapport betreft niet de *uitvoering* van de Asv of het subsidieproces binnen de provincie. Het gaat er dus bijvoorbeeld niet om of gehandeld wordt conform de Asv, of de uitvoering rechtmatig is en of het subsidiebureau naar tevredenheid functioneert. De evaluatie gaat over de regels en juridische kaders.

In het kader van de evaluatie zijn documenten bestudeerd, zijn interviews gehouden (zie bijlage 2) en is een enquête uitgezet onder organisaties en instellingen die sinds de inwerkingtreding van de huidige Asv een subsidie hebben aangevraagd bij de provincie. De enquêtevragen en –resultaten en de methodologische verantwoording van de enquête zijn weergegeven in bijlage 3.

# Juridische kaders

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden in de paragrafen 2.2 en 2.3 eerst de uitgangspunten van de Asv beschreven, waarna in de aansluitende paragrafen enkele specifieke onderdelen worden uitgelicht omdat hierbij juridische knelpunten of onvolkomenheden aan de orde zijn.

## 2.2 Uniform Subsidiekader

De Asv is gebaseerd op het zgn. Uniform Subsidiekader (USK).<sup>1</sup> Het USK uniformeert en vereenvoudigt de regels voor de uitvoering en verantwoording van alle rijkssubsidies en subsidies van ZBO's. Daartoe is een drietal met elkaar samenhangende maatregelen getroffen.

De eerste maatregel betreft de invoering van drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen. Daarbij geldt dat de aan de subsidieontvanger te stellen verplichtingen en de mate van het afleggen van verantwoording worden bepaald door de hoogte van het subsidiebedrag. Bij kleine subsidiebedragen (< € 25.000) vindt een meer risicogerichte aanpak plaats en wordt niet standaard om verantwoording gevraagd. Bij grote subsidiebedragen – subsidiebedragen van meer dan € 125.000 – dient daarentegen altijd over de kosten en prestaties verantwoording te worden afgelegd.

De twee andere maatregelen die voortvloeien uit het USK zien op het vereenvoudigen van bij iedere subsidie terugkerende begrippen, verplichtingen en te doorlopen stappen en de introductie van een rijksbreed beleid om misbruik te bestrijden. Met het USK zijn gestandaardiseerde termijnen, uniforme berekeningswijzen voor de berekening van uurtarieven en kostenbegrippen en een automatische bevoorschotting ingevoerd. Tevens zijn de informatieverplichtingen voor subsidieontvangers verminderd en zijn voor kortlopende subsidies de tussentijdse rapportages komen te vervallen. Het beleid om misbruik te bestrijden is vastgelegd in een rijksbrede leidraad waarin onder meer de uitvoering van risicoanalyses, het evalueren van subsidieregelingen en het handhavings- en sanctiebeleid wordt besproken met het oog op het voeren van een succesvol beleid over misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies. Het USK beoogt de administratieve lasten voor burgers, bedrijven, in-

---

<sup>1</sup> Dit subsidiekader wordt ook wel aangeduid als het Kader financieel beheer rijkssubsidies of het Rijkssubsidiekader (RSK).

stellingen en de uitvoeringslasten voor de overheid terug te dringen en is uitgewerkt in de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking.

## 2.3 Subsidiearrangementen en -vormen

In de Asv wordt – conform de uitgangspunten van de USK – onderscheid gemaakt tussen drie ‘arrangementen’, te weten subsidies lager dan € 25.000, € 25.000 en hoger en een tussencategorie. De kenmerken en eisen per arrangement zijn weergegeven in onderstaande tabel.

**TABEL 2.1: KENMERKEN EN EISEN SUBSIDIE-ARRANGEMENTEN**

	Arrangement 1: < € 25.000	Arrangement 2: € 25.000 – € 125.000	Arrangement 3: > € 125.000
Aanvraag via een door GS vastgesteld aanvraagformulier	√	√	√
Bevoorschotting conform vastgestelde hoogte en termijnen		√	√
Tussenrapportage vereist		√ <i>mits subsidie &gt;1 jaar</i>	√ <i>mits subsidie &gt;1 jaar</i>
Meldingsplicht bij veranderingen	<i>Alleen indien ambtshalve vastgesteld</i>	√	√
Afzonderlijke aanvraag voor vaststelling		√	√
Standaard verantwoording prestaties		√	√
Financiële verantwoording			√
Steekproefsgewijze controle	√	√	√

In de Asv worden daarnaast zes subsidievormen onderscheiden, waarbij de onderscheidende criteria in de volgende tabel zijn weergegeven.

**TABEL 2.2: KENMERKEN EN EISEN SUBSIDIEVORMEN**

	PROJECT-SUBSIDIE	EXPLOITATIE-SUBSIDIE	BEGROTINGS-SUBSIDIE/ PROJECT	BEGROTINGS-SUBSIDIE/ EXPLOITATIE	INCIDENTELE SUBSIDIE
Eenmalige aanspraak	√		√		√
Periodieke aanspraak		√		√	
Buitenwettelijke subsidie <sup>2</sup>			√	√	√
Ogv subsidieregeling ex art. 2 Asv	√	√			
Eenmalig project	√		√		√
Betreft reguliere bedrijfsvoering		√		√	
Structureel karakter	√	√	√	√	
Beperkt tijdvak van max. 4 jaar		√			√
Initiatief subsidie ligt bij provincie	√	√			
Aantal subsidieontvangers is beperkt					√
Gesubsidieerde moet rechtspersoon zijn		√	√	√	

<sup>2</sup> Een buitenwettelijke subsidie houdt in dat niet in een subsidieregeling hoeft te zijn voorzien in subsidiëring van de desbetreffende activiteiten.

	PROJECT-SUBSIDIE	EXPLOITATIE-SUBSIDIE	BEGROTINGS-SUBSIDIE/PROJECT	BEGROTINGS-SUBSIDIE/EXPLOITATIE	INCIDENTELE SUBSIDIE
Bezoldigingsnorm van toepassing		√		√	
Mandaat van verlening door GS mogelijk	√	√			

Er kunnen dus zes subsidievormen worden onderscheiden. Deze vormen zijn binnen twee typen te categoriseren die te maken hebben met het legaliteitsbeginsel.

Artikel 4:23 lid 1 Awb regelt dat subsidies gebaseerd moeten zijn op een wettelijk voorschrift. Voor provincies kan de wettelijke grondslag gevormd worden door de Algemene subsidieverordening en/of specifieke subsidieregelingen. Daarbij worden vaak vormen en namen gebruikt als exploitatie-, waarderings-, project-, investerings-, structurele en eenmalige subsidies. De provincie Noord-Brabant heeft in de Asv gekozen voor twee vormen, namelijk project- en exploitatiesubsidies.

Er zijn vier uitzonderingen op de eis van een wettelijke grondslag van een subsidie. Deze zijn neergelegd in artikel 4:23 van de Awb; het daarbij om spoedeisende, Europese, incidentele en begrotingssubsidies. Twee van deze vormen zijn onderscheiden in de Asv van Noord-Brabant, te weten incidentele en begrotingssubsidies.

De Asv onderscheidt enerzijds subsidies met een wettelijke grondslag (project- en exploitatiesubsidies) en anderzijds subsidies met een niet-wettelijke grondslag (begrotings- en incidentele subsidies). Het onderscheid tussen beide categorieën is niet inhoudelijk van aard; alleen de bevoegdheid op grond waarvan de subsidie verstrekt kan worden verschilt. Door de artikelen 9 lid 1 onder d en 2 lid onder e worden de project- resp. de exploitatiesubsidie beperkt tot subsidies waarvoor een specifieke subsidieregeling is vastgesteld. Dit is een beperkende factor, op grond van de Awb is er bijvoorbeeld geen aanleiding om project- en exploitatiesubsidies te beperken tot subsidies waarvoor een specifieke regeling is vastgesteld. Wellicht omdat er anders geen mogelijkheid leek te bestaan om subsidies te verstrekken waarop geen specifieke regeling van toepassing was, is in de Asv de mogelijkheid voor incidentele en begrotingssubsidies gecreëerd. Noodzaak hiervoor was er echter niet, omdat de Awb dit al regelt.

De zes subsidievormen die in de Asv zijn opgenomen zijn dus in feite twee typen subsidies (wettelijk en niet-wettelijk) waarbij de wettelijke subsidies als extra beperkende en complicerende factor beperkt zijn tot subsidies waarvoor een specifieke regeling geldt. Dat de subsidievormen elkaar inhoudelijk niet altijd uitsluiten blijkt ook uit het volgende citaat van een subsidieontvanger.

*Het was me onduidelijk welke subsidievorm van toepassing was. Dat had er vooral mee te maken dat we drie jaar lang een projectsubsidie hadden gekregen de provincie Noord-Brabant en dat ons bij het indienen van de vierde aanvraag door de provincie werd medegedeeld dat we een begrotingssubsidie moesten aanvragen."*

In de enquête onder subsidieaanvragers geeft 22% van de respondenten aan dat het bij aanvang van de subsidie niet duidelijk was welke subsidievorm in hun geval van toepassing was. Van deze groep kostte het minder dan de helft moeite om de juiste subsidievorm te achterhalen.

## 2.4 Algemeen beeld Asv

De Asv voldoet aan de uitgangspunten van het USK en is in algemene zin robuust en juridisch adequaat te noemen. Dat blijkt behalve uit onze eigen analyse ook uit het feit dat sinds 2013 in slechts één bezwaarschrift bepalingen uit de Asv onderwerp van discussie was. Het betreffende bezwaar is ongegrond verklaard.

Er is desondanks een kanttekening te plaatsen bij de hoofdlijnen van de Asv. Een lacune in de Asv is dat niet is opgenomen aan welke inhoudelijke eisen de aanvraag van een subsidie dient te voldoen. Het enige dat over de vereisten voor een subsidieaanvraag in de Asv is opgenomen, is dat de aanvraag moeten worden ingediend bij GS en dat gebruik moet worden gemaakt van het daartoe door GS vastgestelde aanvraagformulier. De algemene eisen die aan een aanvraag gesteld worden, bijvoorbeeld of een activiteitenplan of een begroting ingediend moet worden en of de (maatschappelijke) doelen van een subsidie dienen te worden aangegeven, worden dus niet in de Asv zelf benoemd. De vereisten die aan de aanvraag gesteld worden zijn daarmee niet in een wettelijk voorschrift bepaald. Op grond van artikel 4:5 lid 1 onder a Awb kan een bestuursorgaan besluiten een aanvraag niet te behandelen indien de aanvrager niet heeft voldaan een enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van een aanvraag. Nu een dergelijk wettelijk voorschrift ontbreekt, mist in feite ook de grondslag om onvolledige aanvragen niet in behandeling te nemen.

## 2.5 Subsidie voor specifieke gevallen

De op 1 april 2013 in werking getreden Asv is na ruim een jaar (per 8 juli 2014) aangepast omdat de ervaring in dat eerste jaar was dat de Asv slechts zeer beperkte mogelijkheden bood om projecten te subsidiëren in de vorm van een eenmalige aanspraak op financiële middelen. Dat kon enkel via een incidentele subsidie, omdat de begrotingssubsidie op dat moment uitsluitend betrekking had op *periodieke* aanspraken op financiële middelen en voor project- en exploitatiesubsidies een specifieke subsidieregeling vastgesteld moet zijn. Om meer ruimte te bieden voor subsidies voor incidentele projecten is aan art. 9 lid 3 onder b toegevoegd dat de aanvraag ook een eenmalige aanspraak op financiële middelen kan betreffen.

Artikel 4:23, lid 3 aanhef en onderdeel c van Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat een wettelijke grondslag voor een subsidie niet nodig is als de begroting van het subsidieverstrekende bestuursorgaan zowel de ontvanger(s) als het maximale bedrag van de subsidie vermeldt. Subsidieverstrekking op grond van een begrotingspost kan bijvoorbeeld handig zijn bij subsidies die, veelal structureel, slechts aan één of enkele ontvangers worden verstrekt. De provincie Noord-Brabant heeft dus ook een andere invulling aan gegeven door op deze wijze ook eenmalige subsidies te verstrekken. De term 'begrotingssubsidie' dekt in die gevallen echter niet meer de lading, want de betreffende subsidies zijn door het incidentele en ad hoc-karakter feitelijk vaak niet opgenomen in de begroting. In de begroting van het jaar X is de begrotingssubsidie niet opgenomen omdat het project toen nog niet gesubsidieerd was en in het jaar X+1 is het niet in de begroting opgenomen omdat het project alweer afgelopen is. De begrotingssubsidies zijn in de praktijk daarom vaak in de Bestuursrapportages opgenomen die tevens voorstellen voor de wijziging van de begroting bevatten. Ter illustratie: bijlage III van de *Bestuursrapportage 2015 (tevens 5<sup>e</sup> wijziging van de begroting 2015)* is bevat 32 aanvullende begrotingssubsidies ten opzichte van de begroting met een totale omvang van meer dan € 33 miljoen.



Ondanks de toegevoegde mogelijkheid om incidentele begrotingssubsidies te verstrekken, bestaat er bij het bestuur en de ambtelijke organisatie nog steeds (dus ook na de wijziging van de Asv in 2014) het gevoel dat het niet (goed) mogelijk is om voor incidentele gevallen subsidie te verstrekken. Dat komt in de eerste plaats omdat de incidentele subsidie onder de oude Asv in mandaat kon worden verleend door de ambtelijke organisatie, terwijl het verlenen van incidentele en begrotingssubsidies een bevoegdheid is van GS die niet gemandateerd mag worden.<sup>3</sup> De noodzaak om de verlening van begrotingssubsidies voor te behouden aan GS lijkt ons overigens – anders dan bij incidentele subsidies – niet evident, omdat begrotingssubsidies toch ook al door PS worden vastgesteld.

In vergelijking met de vorige Asv worden daarnaast aan het verstrekken van incidentele subsidies strengere eisen gesteld. Vóór 2013 werden voor projecten veelal incidentele subsidies verstrekt. Nu er sinds 2013 voor projectsubsidies met een meer ‘structureel karakter’ een subsidieregeling moet worden vastgesteld, kan zich de situatie voordoen dat voor bepaalde projecten geen subsidie kan worden afgegeven omdat er geen subsidieregeling voorhanden is en het project ook niet aan de vereisten van artikel 9, lid 4, van de ASV 2013 voldoet (eenmalige aanspraak op financiële middelen, incidenteel geval, beperkt tijdvak van maximaal vier kalenderjaren).

Het bovenstaande laat onverlet dat gesprekspartners van de provincie ook aangaven dat het niet mogelijk zou zijn om maatwerk te leveren in concrete (eenmalige) projecten waarvoor geen beleid is maar die door de provincie wel relevant of nuttig worden geacht. Wij zien deze beperking om een incidentele subsidie te verstrekken niet terug in de tekst van de Asv. De enige eisen voor incidentele subsidies zijn:

- eenmalige aanspraak voor een eenmalig project
- buitenwettelijke subsidie (geen specifieke subsidieregeling)
- aantal subsidieontvangers is beperkt
- tijdvak maximaal vier jaar

De enige belemmering die juridisch in de weg staat aan een incidentele subsidie voor projectmatige activiteiten (waarvoor gesprekspartners dus ‘maatwerk’ willen leveren maar dat niet zouden kunnen) betreft het maximale tijdvak van vier jaar. In de praktijk is echter de ervaring dat er meer barrières zijn om incidentele subsidies te verstrekken. Wellicht dat de toelichting op de Asv de verklaring vormt voor de beperkte toepassing van incidentele subsidies.

*Incidentele subsidies zijn bedoeld voor gevallen, waarin zowel het aantal subsidieontvangers als het tijdvak van subsidiëring beperkt is. Meestal zal het gaan om eenmalige projectsubsidies, veelal in de vorm van een zogenaamde waarderingssubsidie. Bijvoorbeeld een bepaalde maatschappelijk relevante stichting bestaat 25 jaar en vraagt vanwege dit jubileum een incidentele subsidie aan.<sup>4</sup>*

In de toelichting worden incidentele subsidies dus verengd tot een soort waarderingssubsidie met een (zeer) beperkte financiële omvang. De Asv zelf stelt echter geen enkele beper-

<sup>3</sup> De bevoegdheid van GS om besluiten te nemen kan wel worden gemandateerd indien het besluiten betreft die moeten worden genomen ná het moment waarop begrotingssubsidies en incidentele subsidies zijn verleend. Zie de Eerste wijzigingsverordening Algemene subsidieverordening Noord-Brabant.

<sup>4</sup> Bijlage 1 bij statenvoorstel 57/12, Toelichting behorende bij de Algemene subsidieverordening Noord-Brabant, blz. 28.

king aan de financiële omvang van incidentele subsidies. Hoewel we hier geen empirisch onderzoek naar hebben gedaan, is de wijze waarop incidentele subsidies in de praktijk provinciebreed worden ingevuld naar ons oordeel de oorzaak dat er een gemis wordt ervaren om in concrete incidentele projecten subsidie te kunnen verstrekken. De Asv vormt in elk geval niet de barrière.

De Asv bevat een hardheidsclausule op grond waarvan GS kunnen afwijken van de Asv. Blijkens de toelichting moet het daarbij gaan om onvoorzienbare gevallen, waarbij toepassing van (een bepaling van) de ASV of een subsidieregeling – gelet op het belang van het doel van de regeling – leidt tot onbillijkheden. Wat te voorzien is, dient vooraf in de subsidieregeling te worden geregeld. De formulering van het artikel is adequaat en bevat de gebruikelijke begrippen.

## 2.6 Specifieke subsidieregelingen

Project- en exploitatiesubsidies kunnen alleen worden ingediend op grond van nadere regels in de vorm van specifieke subsidieregelingen. Uitgangspunt is dus dat voor deze subsidievormen geen subsidie kan worden verstrekt indien er geen subsidieregeling is vastgesteld. Dit heeft in de praktijk tot gevolg dat er ultimo 2015 22 specifieke subsidieregelingen zijn vastgesteld. Te voorkomen is het overigens niet dat er (veel) specifieke subsidieregelingen zijn, omdat dergelijke redenen nu eenmaal de wettelijke grondslag van subsidies vormen.

In de Asv is (alleen) in de toelichting van artikel 13 over subsidiearrangementen aangegeven dat wanneer de subsidieactiviteit geheel of gedeeltelijk met Europese gelden wordt gefinancierd, de Europese voorschriften gericht op verantwoording van de uitgaven gelden. In die gevallen is afwijking van de ASV dus mogelijk.

Dat is bijvoorbeeld het geval bij de subsidieregeling leefbaarheid@Brabant Noord Brabant, waarop module 1 van de Omnibus Decentraal Regeling, zoals goedgekeurd door de Europese Commissie van toepassing is verklaard. Gelet op de Omnibus Decentraal Regeling worden in het kader van deze regeling subsidies tot € 125.000 vastgesteld op basis van prestaties en gerealiseerde kosten, waar gerealiseerde kosten op grond van de Asv pas bij subsidies vanaf € 125.000 hoeven te worden verantwoord.

## 2.7 Bezoldigingsnorm

In artikel 8 lid 2 onder a bepaalt de Asv dat een subsidie geweigerd dient te worden indien:

‘de aanvrager van een exploitatiesubsidie of een begrotingssubsidie, die naar haar aard aangemerkt kan worden als een exploitatiesubsidie, bestuurders en andere personen die voor hem werkzaam zijn hoger bezoldigt dan 100% van de bezoldiging van een minister’.

De juridische formulering van de norm is niet sluitend als de geest van de regeling in acht wordt genomen. Daarbij zijn er twee lacunes. In de eerste plaats ontbreekt een tijdvak in de bepaling. In de praktijk wordt de maximale bezoldiging, zo is aangegeven in enkele interviews, gerelateerd aan de totale bezoldiging van een minister *op jaarbasis*. De Asv en de toelichting zeggen hier echter niets over. Verder kan hieruit ook niet worden afgeleid of deze norm ook voor externen geldt. Er is slechts aangegeven dat de norm geldt voor ‘andere personen die voor de aanvrager werkzaam zijn’. Het is echter de vraag wat onder ‘werk-

zaam zijn voor de subsidieaanvrager' moet worden verstaan. Zijn dit slechts mensen die op basis van een arbeidscontract bij die organisatie werken of moeten daaronder ook personen worden verstaan die extern worden ingehuurd? Over dit punt verschaffen de Asv en de bijbehorende toelichting geen duidelijkheid.

De bezoldigingsnorm is verstrekkend, bij een te hoge bezoldiging moet de subsidie direct geheel geweigerd worden. Dat kan betekenen dat geen subsidie kan worden verstrekt terwijl de provinciale belangen wellicht wel gebaat zijn bij een subsidie (door de doelstellingen van de subsidieontvangende organisatie of omdat de provincie participeert in een project of organisatie). Een overgangperiode waarbinnen de bezoldiging (geleidelijk) kan worden aangepast, ontbreekt. Dit leidt ertoe dat de norm in de praktijk niet zal worden toegepast of dat er een kunstgreep wordt uitgehaald. Een voorbeeld dat in dat opzicht is genoemd is dat de subsidie wordt verstrekt in de vorm van een projectsubsidie, omdat de bezoldigingsnorm daarop niet van toepassing is.

Ook de Wet normering topinkomen (WNT) ziet op de bezoldiging van gesubsidieerde instellingen. Nederlandse rechtspersonen die groot deel van hun inkomsten uit subsidie ontvangen vallen onder de WNT. Voor de toepassing van de WNT is in dat geval vereist dat:<sup>5</sup>

- aan die rechtspersonen voor een periode van ten minste drie achtereenvolgende kalenderjaren een of meer subsidies zijn verleend;
- die samen per kalenderjaar ten minste € 500.000 bedragen; en
- ten minste 50% uitmaken van de inkomsten van de rechtspersoon in dat kalenderjaar.

Alle drie deze eisen zijn in de Brabantse bezoldigingsnorm strenger geformuleerd, dan wel afwezig (en daarmee ook strenger).

Andere bestuursorganen, zoals van provincies en gemeenten, kunnen ondanks de WNT eigen beleid inzake topinkomens (blijven) hanteren. De minister heeft tijdens de behandeling van de WNT in de Eerste Kamer namelijk aangegeven dat het goed mogelijk is dat subsidiërende bestuursorganen met betrekking tot bezoldiging subsidieverplichtingen stellen en decentrale bestuursorganen daarbij gebruik maken van de mogelijkheid om maatwerk te leveren.<sup>6</sup> Ook strengere normen dan de WNT lijken daarbij toegestaan.

Er zijn meer bestuursorganen met een bezoldigingsnorm. Een interessante norm is van de gemeente Den Haag waarbij overschrijding van de bezoldigingsnorm geen weigeringsgrond is maar een grond is om de subsidie te korten met het bedrag dat boven die norm aan bezoldiging wordt uitbetaald.

## 2.8

### Wet Bibob

Artikel 4a van de Asv regelt dat GS in een subsidieregeling kunnen bepalen dat een subsidie kan worden geweigerd of ingetrokken in het geval en onder voorwaarden van artikel 3 van de Wet Bibob. Dit vloeide voort uit het toenmalige artikel 6 lid 1 Wet Bibob:

*Een subsidie aan een rechtspersoon of aan een natuurlijke persoon kan worden*

<sup>5</sup> Zie artikel 1.3, lid 1, sub c, van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT).

<sup>6</sup> Kamerstukken I 2011/12,32 600, F, p. 23.

*geweigerd dan wel worden ingetrokken in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3, indien dit in de desbetreffende subsidieregeling is bepaald.*

Per 1 juli 2013 is dit artikel gewijzigd; het laatste deel ervan ('indien dit in de desbetreffende subsidieregeling is bepaald') is geschrapt. De reden van het schrappen was om de toepassing van Bibob op subsidies makkelijker te maken. Het is sindsdien niet meer nodig om de toepassing van de Wet Bibob in de betreffende subsidieregeling op te nemen; de wet kan nu op iedere subsidie worden toegepast. Artikel 4a van de Asv is daarmee overbodig geworden.

## 2.9 Conclusie

De Algemene subsidieverordening Noord-Brabant is gebaseerd op (en voldoet aan) de uitgangspunten van het Uniforme Subsidiekader (USK). In algemene zin is de Asv juridisch gezien robuust en adequaat te noemen. Er is wel een aantal kanttekeningen te maken:

- er zijn zes verschillende subsidievormen waarbij twee categorieën zijn te onderscheiden waar er geen verschillen qua inhoud zijn maar qua bevoegdheid
- de wettelijke subsidievormen (project- en exploitatiesubsidies) zijn beperkt tot subsidies waarvoor een specifieke subsidieregeling vastgesteld is; er is echter geen dwingende reden om dit te doen
- in de Asv zijn onnodig buitenwettelijke subsidies opgenomen die in de Awb zijn geregeld
- in de Asv is niet opgenomen aan welke specifieke eisen (bijvoorbeeld over de in te dienen documenten of het benoemen van beoogde doelen of effecten) een aanvraag voor een subsidie moet voldoen; hierdoor ontbreekt een grondslag om onvolledige aanvragen niet in behandeling te nemen
- artikel 4a is sinds de wijziging van de Wet Bibob per 1 juli 2013 overbodig geworden
- de bezoldigingsnorm is juridisch niet sluitend en specifiek genoeg geformuleerd en leidt – doordat een subsidie bij overschrijding van de bezoldigingsnorm per definitie geweigerd moet worden – tot kunstgrepen om de subsidie niet te hoeven weigeren.

Waar ambtenaren en bestuurders in de praktijk tegenaan lopen is dat ze (te) weinig mogelijkheden ervaren om subsidie te verstrekken voor specifieke projecten die relevant of interessant worden geacht. De mogelijkheden en flexibiliteit om maatwerk te leveren ontbreekt daardoor, zo is de ervaring. Onze analyse is echter dat de Asv geen belemmering vormt om in dergelijke gevallen subsidie te verstrekken, maar dat de wijze waarop de incidentele subsidies provinciebreed worden geïnterpreteerd die barrière vormt. In de toelichting op de Asv wordt de incidentele subsidie omschreven als een soort waarderingssubsidie met een beperkte financiële omvang. De tekst van de Asv laat de financiële omvang van incidentele subsidies echter geheel open. De enige barrière voor het leveren van maatwerk in de vorm van een incidentele subsidie in concrete projecten betreft hoogstens het maximale tijdvak van vier jaar. Overigens vormen lid 1 onder d en lid 2 onder e van artikel 9 Asv wel een beperking voor de verstrekking van subsidies door project- en exploitatiesubsidies alleen van toepassing te laten zijn op specifieke subsidieregelingen. Hiertoe bestaat op grond van bijvoorbeeld de Asv geen noodzaak.

# Doelmatigheid

## 3.1 Inleiding

Bij doelmatigheid gaat het erom dat subsidieprocedures zo efficiënt mogelijk verlopen, zowel voor de subsidieaanvrager als –verstrekker. In dit hoofdstuk komen beide invalshoeken aan de orde, te beginnen in paragraaf 3.2 met de ervaringen van de gebruikers.

## 3.2 Ervaringen subsidieaanvragers

### 3.2.1. Inleiding

In deze paragraaf worden de resultaten van de enquête onder subsidieaanvragers beschreven met betrekking tot de aanvraag- en verantwoordingsprocedure. In acht dient te worden genomen dat tweederde van de respondenten een subsidie in arrangement 3 (subsidies >€ 125.000) hebben aangevraagd, zoals blijkt uit tabel 3.1.

**TABEL 3.1: RESPONDENTEN PER SUBSIDIE-ARRANGEMENT**

<€ 25.000	6%
€ 25.000 – € 125.000	28%
> € 125.000	66%

### 3.2.2. Aanvraag

Meer dan driekwart (76%) van de aanvragers die de enquête hebben ingevuld geeft aan dat het hen duidelijk was welke gegevens en documenten ze moesten verstrekken om de subsidie aan te vragen. Een aantal respondenten voor wie dat niet duidelijk was gaf aan dat ze vanuit de provincie verschillende (van elkaar afwijkende) antwoorden kregen over vragen over de inhoud van documenten. Dat betrof vooral minder reguliere subsidie-aanvragen, waarin bijvoorbeeld sprake was van een lening.

De gemiddelde tijd die het de respondenten kostte om de subsidie aan te vragen loopt erg uiteen, zo blijkt uit tabel 3.2. Omdat de benodigde tijd die in de enquête genoemd wordt

per respondent soms extreem uiteenloopt (bij arrangement 3 bijvoorbeeld van 1 tot 250 uur) wordt in de tabel niet alleen de gemiddelde maar ook de mediane tijd weergegeven.<sup>7</sup>

**TABEL 3.2: TIJDBESLAG AANVRAAG EN WAARDE-OORDEEL HIEROVER**

SUBSIDIE-ARRANGEMENT	BENODIGDE TIJD GEMIDDELD	BENODIGDE TIJD MEDIAAN	WAARDE-OORDEEL OVER BENODIGDE TIJD	
Arrangement 1	13 uur	13 uur	Weinig	50%
			Redelijk veel	50%
			Veel	
			Te veel	
Arrangement 2	50 uur	30 uur	Weinig	22%
			Redelijk veel	44%
			Veel	-
			Te veel	33%
Arrangement 3	62 uur	40 uur	Weinig	9%
			Redelijk veel	36%
			Veel	23%
			Te veel	18%
<b>Totaal</b>			Weinig	13%
			Redelijk veel	43%
			Veel	20%
			Te veel	13%

In algemene zin valt hieruit te concluderen dat een relatief gering percentage van de aanvragers van oordeel is dat de aanvraag te veel tijd vergde.

Op grond van de Asv zijn aanvragers verplicht een door GS vastgesteld aanvraagformulier te gebruiken. Opvallend is dat bijna een derde (29%) aangeeft dat niet te hebben gedaan. Degenen die dat wel hebben gedaan, is gevraagd een aantal aspecten van het aanvraagformulier te beoordelen. De resultaten zijn weergegeven in tabel.<sup>8</sup> De minimaal mogelijke gemiddelde score is 1 en de maximaal mogelijke score is 5.

**TABEL 3.3: BEOORDELING AANVRAAGFORMULIER**

BEOORDEELDE ASPECTEN AANVRAAGFORMULIER	GEMIDDELDE SCORE
Leesbaarheid	3,9
Logica indeling	3,4
Duidelijkheid	3,3
Aanwezigheid heldere toelichtingen	3,2
Gebruiksvriendelijkheid	3,1
Vindbaarheid op site	3,1

<sup>7</sup> De mediaan is het middelste getal in de op volgorde gezette reeks van cijfers. Er is dus sprake dat van dat 50% van de waarnemingen zich onder de mediaan en 50% boven de mediaan bevinden.

<sup>8</sup> In de vragenlijst zijn de mogelijke antwoorden per aspect weergegeven in een vijfpuntsschaal, van helemaal mee eens tot helemaal mee oneens. Voor de inzichtelijkheid van de resultaten zijn deze kwalitatieve scores omgezet in een gemiddelde kwantitatieve score. Voor het berekenen van de score zijn waarden toegekend aan de antwoorden van 1 (geheel oneens) tot 5 (geheel eens).

De leesbaarheid van het formulier scoort goed, de gebruiksvriendelijkheid, vindbaarheid en toelichtingen scoren minder goed. Een aantal respondenten heeft concrete aanmerkingen of suggesties voor verbetering van het formulier gedaan:

- “Zaken die bij elkaar horen ook echt bij elkaar zetten en niet veel later weer terug laten komen.”
- “Er kwamen vragen in het formulier voor met betrekking tot staatssteun die niet relevant waren.”
- “Als verwezen wordt naar een ander document zoals naar een specifiek artikel, dan moet er een link zijn naar dat specifieke artikel.”
- “Als gevraagd wordt naar een kostenverdeelstaat moet er een link zijn naar een te gebruiken model of voorbeeld.”
- “Wij vragen meerdere subsidies per jaar aan. Bij iedere aanvraag moet weer dezelfde info worden aangeleverd over onze organisatie. Kan dat niet met één registratie ondervangen worden?”

Aan de subsidieaanvragers die ook onder de oude Asv al subsidies hebben aangevraagd bij de provincie Noord-Brabant is gevraagd of dit in vergelijking met de situatie vóór 2013 eenvoudiger is geworden. Dat is niet of nauwelijks het geval, zo blijkt uit tabel 3.4.

**TABEL 3.4: IS HET AANVRAGEN VAN EEN SUBSIDIE IN VERGELIJKING MET VÓÓR 2013 EENVOUDIGER GEWORDEN?**

Ja	11%
Nee, het is gelijk gebleven	26%
Nee, het is minder eenvoudig geworden	37%
Weet niet/geen mening	26%

De grootste categorie respondenten is dus van mening dat de aanvraag minder eenvoudig is geworden. Volgens hen is er getuige de toelichtingen vooral sprake van bureaucrativering:

- “Er moeten meer formulieren worden ingevuld die louter een pro forma karakter hebben. de feitelijke aanvraag is een werkplan en begroting die helemaal niet in de formulieren passen.”
- “Het moet nu in subsidiehokjes worden gestopt en aan precieze formuleringen voldoen, dit gaat eerder fout.”
- “Meer formaliteiten, o.a. het aanvraagformulier.”
- “Nog meer formulieren en onderbouwingen gevraagd.”
- “Het is duidelijk meer papierwerk geworden voor minder geld! Dus de druk is alleen maar toegenomen. We 'boeren' duidelijk achteruit.”

### 3.2.3.

#### Verantwoording

In tabel 3.4 is aangegeven of en waarover de respondenten naar eigen zeggen verantwoording moesten afleggen.

**TABEL 3.5: VERANTWOORDING IN DE PRAKTIJK**

ARRANGEMENT	ASPECTEN WAAROVER VERANTWOORDING MOEST WORDEN AFGELEGD	
Arrangement 1	100%	Nergens over
Arrangement 2	50%	Prestaties
	67%	Activiteiten
	17%	Inzet van mensen
	83%	Inzet van middelen

Arrangement 3	72%	Prestaties
	89%	Activiteiten
	56%	Inzet van mensen
	78%	Inzet van middelen

De antwoorden komen goed overeen met de uitgangspunten van de Asv, behalve dat maar liefst 83% van de respondenten die een subsidie hebben gekregen binnen arrangement 2, aangeeft dat ze verantwoording moesten afleggen over de inzet van middelen. Op grond van de Asv is dat in beginsel niet vereist.

De tijd in uren die de verantwoording kostte is samen met het waardeoordeel hierover weergegeven in tabel 3.6.

**TABEL 3.6: TIJDBESLAG VERANTWOORDING EN WAARDE-OORDEEL HIEROVER**

SUBSIDIE-ARRANGEMENT	BENODIGDE TIJD GEMIDDELD	BENODIGDE TIJD MEDIAAN	WAARDE-OORDEEL OVER BENODIGDE TIJD	
Arrangement 2	43 uur	18 uur	Weinig	33%
			Redelijk veel	33%
			Veel	-
			Te veel	33%
Arrangement 3	63 uur	45 uur	Weinig	12%
			Redelijk veel	29%
			Veel	29%
			Te veel	18%
<b>Totaal</b>			Weinig	17%
			Redelijk veel	30%
			Veel	22%
			Te veel	22%

De tijd die gemoeid is om aan eisen die gesteld worden aan de verantwoording van subsidies wordt door respondenten dus relatief vaker te veel gevonden dan de eisen van de aanvraag (22% resp. 13%).

Aan de respondenten die ook onder de oude Asv al subsidies hebben verkregen bij de provincie Noord-Brabant is gevraagd of de verantwoording in vergelijking met de situatie vóór 2013 eenvoudiger is geworden. Dat is niet of nauwelijks het geval, zo blijkt uit tabel 3.4.

**TABEL 3.7: IS HET VERANTWOORDEN VAN EEN SUBSIDIE IN VERGELIJKING MET VÓÓR 2013 EENVOUDIGER GEWORDEN?**

Ja	5%
Nee, het is gelijk gebleven	47%
Nee, het is minder eenvoudig geworden	21%
Weet niet/geen mening	26%

Ook voor de verantwoording geldt dat de huidige Asv niet tot lastenverlichting voor subsidieontvangende organisaties heeft geleid. Waar voor het aanvragen van een subsidie de situatie eerder verslechterd dan verbeterd lijkt, is de grootste categorie van de respondenten van mening dat het verantwoorden van de subsidie gelijk is gebleven.



### 3.3 Regeling uniforme kostenbegrippen en berekeningswijzen

De 'Regeling uniforme kostenbegrippen en berekeningswijzen subsidies Noord-Brabant' stelt voor het berekenen van subsidiabele uurtarieven regels voor de standaardberekeningswijzen voor deze uurtarieven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen drie soorten berekeningswijzen, namelijk op basis van:

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

In een aantal specifieke subsidieregelingen van de provincie zijn de onder c. genoemde forfaitaire uurtarieven vastgelegd. Dit wordt goed werkbaar geacht binnen de provincie. Voor met name de berekeningswijzen die onder a. is genoemd, geldt dat niet. Vrijwel niemand begrijpt hoe dit in de praktijk vorm moet krijgen, hetgeen betekent dat de regels niet of niet goed worden toegepast. Dat leidt in de praktijk ook tot verwarring en onduidelijkheid, zo blijkt uit de enquête, waarin meerdere respondenten bijvoorbeeld aangeven dat vragen over de aan te leveren kostenverdeelstaat door verschillende ambtenaren verschillend werden beantwoord. In de enquête geeft een derde van de respondenten die te maken hadden met kostenbegrippen en berekeningswijzen aan dat het voor hen niet duidelijk was welke uurtarieven voor de provincie toelaatbaar zijn. Ook de voor de berekeningswijze op basis van integrale kosten verplichte kostenverdeelstaat leidt in de praktijk tot problemen, zo blijkt uit een citaat van een subsidieontvanger.

*"Voor de onderbouwing van het subsidiebedrag hebben we uurtarieven gehanteerd. Daarbij hebben we gebruik gemaakt van de standaardberekeningswijze uit de regeling op basis van integrale kosten. Ik was niet gelukkig met deze berekeningswijze. De indirecte kosten moeten via een kostenverdeelstaat versleuteld worden naar de activiteiten. We zijn een netwerkende organisatie met weinig activiteitenbudget. We moesten in verband met de gestelde eisen 75% indirecte kosten toerekenen aan een paar activiteiten. Veel activiteiten staan niet in begroting, omdat we daarvoor geen out-of-pocketkosten hoeven te maken. Dat maakt het aanvragen en verantwoorden van de subsidie extra complex. Ik zou bij begrotings-subsidies graag een andere optie zien, bijvoorbeeld dat er gewoon op basis van de exploitatiebegroting verantwoording wordt afgelegd."*

### 3.4 Vertrouwen, controle en misbruik

De Asv gaat nadrukkelijk uit van vertrouwen. Dat houdt in dat de eisen die gesteld worden aan de aanvraag en verantwoording van subsidies relatief beperkt is, verdeeld in de drie eerder genoemde arrangementen.

Uit gesprekken is gebleken dat sommige medewerkers het niet altijd gemakkelijk vinden om de controle op subsidierelaties (gedeeltelijk) kwijt te zijn. Door enkelen is in de gesprekken aangegeven dat men de mogelijkheid mist om gericht en op afwijkende momenten (aanvullende) controles uit te voeren of verantwoording te vragen. Artikel 18 van de *Beleidsregel misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies Noord-Brabant* voorziet wel in de mogelijkheid om bij subsidies lager dan € 25.000 gericht (dus niet in het kader van een steekproef) controle

uit te voeren of de afgesproken activiteiten en prestaties zijn gerealiseerd. Bij subsidies hoger dan € 25.000 is een dergelijke verantwoording altijd een verplichting, maar ook dan zijn *extra* controles (bijvoorbeeld op afwijkende momenten) mogelijk. Hetzelfde geldt voor de financiële verantwoording bij subsidies hoger dan € 125.000. Een dergelijke financiële verantwoording kan ook gevraagd worden op andere momenten dan op de reguliere verantwoordingsmomenten. Bij subsidies lager dan € 125.000 kan geen extra controle plaatsvinden op de besteding van middelen (ook niet bij een vermoeden van misbruik of oneigenlijk gebruik), omdat er bij subsidies in de arrangementen 1 en 2 geen plicht is tot het voeren van een financiële administratie. De *Beleidsregel misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies Noord-Brabant* voorziet op papier in de randvoorwaarden en instrumenten om misbruik en oneigenlijk gebruik te tegen te gaan. Uit de gesprekken blijkt dat de *uitvoering* van beleidsregel in de praktijk niet adequaat gebeurt (zo worden er niet altijd risico-analyses gemaakt en is het M&O-register nog leeg). Over de uitvoering gaat deze evaluatie echter niet.

Het feit dat bij de subsidies < € 25.000 in beginsel helemaal geen verantwoording hoeft te worden afgelegd en bij subsidies tussen € 25.000 en € 125.000 niet over de gerealiseerde kosten betekent niet dat de subsidie-ontvangers daar geen inzicht in hebben. Sterker nog, uit gesprekken is gebleken dat subsidie-ontvangers zich soms spontaan melden bij de provincie met de mededeling dat wat betreft de verrichte activiteiten, geleverde prestaties (< € 25.000) of gerealiseerde kosten (< € 125.000) niet voldaan is aan de afspraken. Uit gesprekken met provincie-medewerkers is gebleken dat het onduidelijk werd geacht of een subsidie dan lager vastgesteld kan worden. De Awb biedt echter de grondslag om een subsidie in dergelijke gevallen lager vast te stellen (artikel 4:46 lid 2 onder a en b) of (op grond van artikel 4:48) in te trekken of te wijzigen.

### 3.5 Subsidiëring en/of andere financiële bijdragen

Veel geïnterviewden binnen de provincie geven aan dat (het proces van) subsidieverstrekkingen de afgelopen jaren is aangescherpt. Waar onder de oude Asv en voordat het subsidiebureau was opgericht de rechtmatigheid van subsidiebeschikkingen niet altijd optimaal zou zijn geweest en vooral bij incidentele subsidies de nodige flexibiliteit zou zijn betracht, wordt tegenwoordig door sommigen een tegenovergestelde tendens gesignaleerd, namelijk dat er weinig flexibiliteit is om een subsidie op maat te snijden en om bijvoorbeeld incidentele subsidies te verstrekken. Een uitweg die dan regelmatig gezocht wordt is om een project dat relevant of interessant wordt gevonden, financieel te ondersteunen door middel van inkoop. Hiervoor gelden sommige als knellend ervaren eisen niet die wel voor subsidies gelden, waarvan de belangrijkste is dat de provincie selectiever kan zijn in de keuze wie of wat financieel ondersteund wordt. Meerdere gesprekspartners van de provincie hebben aangegeven dat ze altijd eerst uitzoeken (en daarover intern advies inwinnen) of een project door middel van inkoop in plaats van aanbesteding gefinancierd zou kunnen worden.

In grote lijnen zijn de verschillen tussen een subsidie- en een inkooprelatie als volgt te karakteriseren. In de praktijk hebben subsidierelatie overigens vaak ook enkele kenmerken van een inkooprelatie.

KENMERKEN SUBSIDIERELATIE	KENMERKEN INKOOPRELATIE
Activiteiten zijn niet nauwkeurig omschreven	Activiteiten zijn nauwkeurig omschreven
Subsidieverstrekker heeft minder invloed op invulling van de prestaties	Subsidieverstrekker heeft meer invloed op invulling van de prestaties

Uitwerking van subsidiedoelstellingen wordt binnen een bepaald kader aan uitvoerder overgelaten.	Inhoud van de opdracht wordt door de opdrachtgever bepaald
Gericht op algemeen belang.	Gericht op eigen belang/doelen bestuursorgaan.
Er is geen sprake van commerciële activiteiten.	Er is sprake van commerciële activiteiten, opdrachtnemer heeft winstoogmerk.

**TABEL 3.8: VERSCHILLEN TUSSEN SUBSIDIËRING EN INKOOP**

De eisen die aan subsidieverstrekking en inkoop worden gesteld, vloeien grotendeels voort uit de Awb en de Aanbestedingswet. De Asv en het provinciale inkoop- en aanbestedingsbeleid stellen hieraan verder geen strengere aanvullende eisen die de (doelmatige) toepassing van (één van) beide instrumenten negatief beïnvloedt. Beide instrumenten zijn nu eenmaal aan (landelijke) regels gebonden die altijd kunnen knellen.

Binnen de provincie is ook aangegeven dat het uitbetalen van reserves of het verstrekken van leningen als subsidie wordt aangemerkt terwijl dit in strijd is met het alledaagse taalgebruik. Van belang is echter niet de titel of naam van een financiële bijdrage maar uit welke (juridische) componenten deze bestaat. Beslissend is of aan de elementen van de begripsomschrijving van een subsidie wordt voldaan. Op grond van artikel 4:21 van de Awb wordt onder een subsidie de aanspraak op financiële middelen verstaan anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Een financiële bijdrage is daarmee ook een subsidie indien niet daadwerkelijk geld wordt uitgekeerd, zoals garantiestellingen of leningen. De discrepantie tussen het begrip ‘subsidie’ in het dagelijkse taalgebruik en de juridische begripsbepaling is daarmee – hoewel aanwezig – niet te ondervangen.

### 3.6 Conclusie

De Asv gaat nadrukkelijk uit van vertrouwen en als gevolg daarvan zijn onder meer de controle- en verantwoordingseisen voor subsidies lager dan € 125.000 – conform de uitgangspunten van het USK – beperkt. Het wordt door sommige subsidiebehandelaars niet altijd gemakkelijk gevonden om de grip op een subsidierelatie in dat opzicht (gedeeltelijk) kwijt te zijn. Anders dan wat sommigen denken, bieden de Asv en de *Beleidsregel misbruik en oneigenlijk gebruik* wel de handvatten en instrumenten om in te kunnen grijpen als een subsidie niet conform de bedoelingen wordt ingezet.

De *Regeling uniforme kostenbegrippen en berekeningswijzen*, die gericht is op onder toegestane (uur)tarieven, blijkt als het gaat om berekeningswijzen op basis van integrale kosten en kosten per kostendrager niet werkbaar: vrijwel niemand van de geïnterviewde ambtenaren begrijpt hoe dit in de praktijk vorm moet krijgen, hetgeen betekent dat de regels ook niet of niet goed worden toegepast.

Een aantal geïnterviewde ambtenaren gaf in de interviews aan een voorkeur voor inkoop boven subsidiëring te hebben en vaak probeert de financiering van een project in de vorm van inkoop in te vullen. Dat lukt niet altijd, omdat de eisen voor het toepassen van inkoop en subsidiëring verschillen. In diverse gesprekken met ambtenaren wordt gesuggereerd dat er binnen de ambtelijke organisatie weinig flexibiliteit bestaat voor het leveren van maatwerk en dat er een zekere starheid in het toepassen van regels bestaat. Dat betreft echter

de organisatorische en juridisch-inhoudelijke invulling van de Asv en daarover handelt deze evaluatie niet.

De geënquêteerde subsidieaanvragers zijn kritisch over met name de (toegenomen) bureaucratiesering van subsidieaanvragen en de tijd die gemoeid is met subsidieverantwoordingen. Waar de Asv 2013 beoogde om de administratieve lasten terug te brengen, is in de praktijk eerder het tegenovergestelde gebeurd. Daarbij moet wel de nuancering worden aangebracht dat de enquête vooral is ingevuld door respondenten waarvoor de organisatie meer dan € 125.000 subsidie heeft ontvangen. Dat is de categorie waarvoor de Asv ook op papier het minst in petto had als het gaat om vermindering van administratieve lasten.

# Effectiviteit

## 4.1 Randvoorwaarden voor inzicht in effectiviteit

### 4.1.1. Begripsbepaling

Een van de belangrijkste ontwikkelingen van de laatste jaren op het gebied van subsidies is de sterk toegenomen aandacht voor de effectiviteit ervan. Bij de effectiviteit van een subsidie gaat het om de mate waarin de prestaties van een gesubsidieerde organisatie bijdragen aan de verwezenlijking van de doeleinden van de subsidieverstrekker. Het begrip 'effectiviteit' legt een koppeling tussen de effecten en de beoogde doelstellingen van activiteiten.

De mate waarin het mogelijk is uitspraken te doen over de effectiviteit van subsidies is onder andere afhankelijk van het type subsidieverstrekking. Grofweg zijn drie typen subsidies te onderscheiden, te weten input-, output- en outcomesubsidies. De verschillende typen hebben een verschillende focus, zoals in de figuur is weergegeven.



Van inputsubsidies is de effectiviteit niet te bepalen, bij outputsubsidies kan hoogstens worden vastgesteld of de afgesproken activiteiten zijn verricht. Indirect zou dat iets kunnen zeggen over de effectiviteit, mits aan die activiteiten (en daarmee aan de subsidie) een goede beleidstheorie, dat is een algemene verwachting over oorzaak-gevolg relaties tussen middelen en doelen van het beleid, ten grondslag ligt. Alleen bij outcomesubsidies is de effectiviteit te bepalen. Het gaat dan om dat de beleidstheorie van een subsidie wordt onderbouwd, oftewel, op welke wijze dragen de activiteiten en prestaties die gerealiseerd worden in het kader van een subsidie bij aan de beoogde maatschappelijke doelen en/of effecten?

#### 4.1.2. Effectiviteit van Brabantse subsidies

Indien van tevoren geen maatschappelijke doelen of/of beoogde effecten van een subsidie worden bepaald en als hierover achteraf geen verantwoording wordt afgelegd, is het onmogelijk de effectiviteit ervan te bepalen. Outcomesubsidiëring is daarmee een essentiële randvoorwaarde om (op termijn) de effectiviteit van een subsidie te kunnen bepalen. De Algemene subsidieverordening Noord-Brabant is echter uitsluitend gericht op input en output en niet op outcome. In de Asv is bij geen van de subsidiearrangementen de verplichting opgenomen dat de outcome (maatschappelijke doelen of effecten) bij de aanvraag van een subsidie moet worden benoemd. Voor de vaststelling van subsidies geldt hetzelfde. Daarmee biedt de Asv geen juridisch kader op basis waarvan tot inzicht in de effectiviteit van subsidies kan worden gekomen.

Er is er nog een aantal andere randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om (op termijn) het effect van subsidies te kunnen meten. Van belang is de situatie bij start van de regeling te kennen (nulmeting) en te weten welke indicatoren gebruikt worden voor de effectevaluatie. Ten slotte is het belangrijk dat er een goede verantwoording plaatsvindt door de subsidieontvangende organisatie. Dit laatste kan overigens weer strijdig zijn met de doelmatigheid, omdat er van een subsidieontvangende organisatie (en ook van de subsidieverstrekker) meer gevraagd wordt.

## 4.2 Evaluatiebepalingen

Op grond van artikel 26 van de Asv dient binnen twee jaar na de inwerkingtreding van deze verordening en vervolgens telkens na vier jaar, aan Provinciale Staten een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze verordening in de praktijk te worden gezonden. Deze evaluatie is de evaluatie na twee jaar. Een aantal specifieke subsidieregelingen dat onder de Asv hangt moet elke twee jaar geëvalueerd worden. Dit is een hoge frequentie, zeker in vergelijking met de Awb die in artikel 4:24 elke vijf jaar een evaluatie voorschrijft. De specifieke subsidieregelingen bevatten vaak algemene (maatschappelijke) doelstellingen die getoetst zouden kunnen worden. Overigens staat er geen sanctie op het niet-nakomen van de in de Awb en Asv opgenomen evaluatieverplichtingen en kan bij algemeen verbindend voorschrift van de evaluatieplicht worden afgezien. Dat heeft de provincie Noord-Brabant niet gedaan. Voor de specifieke subsidieregelingen geldt dat er altijd inhoudelijke doelen gesteld moeten worden waarvoor een nulmeting en meetbare indicatoren beschikbaar moet zijn op grond waarvan in de evaluatie de doeltreffendheid kan worden bepaald. Gezien de huidige 22 specifieke subsidieregelingen zouden deze twee- of vierjaarlijkse evaluaties in de toekomst daarmee veel inzet (capaciteit en geld) vergen.

## 4.3 Netwerkend werken

Een andere ontwikkeling op het gebied van subsidies die ook te maken heeft met het zo effectief en doeltreffend mogelijk besteden van subsidiegelden is wat door bijvoorbeeld het NSOB<sup>9</sup> 'netwerkend werken' wordt genoemd en wat co-creatie is van publieke en private actoren.

Er is sprake van netwerkend werken als de provincie samenwerkt met andere partijen om

<sup>9</sup> Scherpenisse, J, NSOB, *(On-)geschreven regels. Subsidieverlening bij netwerkend werken in de provincie Zuid-Holland*, februari 2015.

maatschappelijke doelen te realiseren. Die andere partijen kunnen bijvoorbeeld gemeenten, maatschappelijke organisaties of lokale initiatiefnemers zijn. Netwerkend werken kan verschillende vormen hebben. De ene keer worden aan tafels gezamenlijk werkprogramma's gemaakt, de andere keer worden vanuit een doelbudget wisselende samenwerkingsrelaties aangegaan, weer een andere keer worden sociaal ondernemers gefaciliteerd die zich zelf bij de provincie melden. Netwerkend werken betekent dus niet dat met andere partijen samen een subsidieaanvraag wordt ingediend. Bij netwerkend werken komt de provincie in een andere rol terecht dan in een hiërarchische opdrachtgever-opdrachtnemer relatie en daarbij worden ook andere werkvormen toegepast. De provincie sluit aan, is partner, facilitator, medeonderhandelaar met inachtneming van de bijzondere taken en bevoegdheden van de provincie als overheidsorganisatie.

De geïnterviewde provinciale ambtenaren hadden vrijwel allemaal voorbeelden van subsidieprojecten waarin sprake is van (elementen van) netwerkend werken. In de enquête onder subsidieaanvragers geeft zelfs meer dan de helft (57%) van de respondenten aan dat er in hun subsidierelatie sprake is van (elementen van) netwerkend werken. Daarbij ging het vooral om het gezamenlijk optrekken van instellingen met de provincie en ook gemeenten in projecten. Iets meer dan de helft van de respondenten (55%) geeft verder aan ook van andere overheden de provincie subsidie te ontvangen die gericht zijn op (ongeveer) hetzelfde doel of waarvoor (ongeveer) dezelfde activiteiten of prestaties moeten worden verricht. Aan hen is een aantal stellingen voorgelegd waarbij gevraagd is in hoeverre men het met de stellingen eens is. De scores zijn gekwantificeerd op een schaal van 1 (helemaal mee oneens) tot 5 (helemaal mee eens); de gemiddelde scores zijn weergegeven in tabel 4.1.

**TABEL 4.1: GEMIDDELDE SCORES STELLINGEN OP SCHAAL VAN 1 (HELEMAAL MEE ONEENS) TOT 5 (HELEMAAL MEE EENS)**

STELLING: DE VERSCHILLENDE OVERHEIDSORGANISATIES ...	GEMIDDELDE SCORE
... stelden grotendeels dezelfde eisen aan de verantwoording van de subsidie	2,9
...stelden grotendeels dezelfde eisen aan de subsidieaanvraag	2,8
...hanteerden grotendeels dezelfde termijnen	2,8
...hadden gezamenlijk overleg met mijn organisatie over de invulling en uitvoering van de subsidie	2,8

Dit zijn allemaal relatief lage scores, waaruit blijkt dat subsidieontvangende instellingen te kampen hebben met extra administratieve lasten van verschillende bestuursorganen bij subsidies die zich min of meer op dezelfde activiteiten of doelen richten. Een subsidieontvanger hierover:

*"Het zou handig zijn als er door verschillende overheidsorganisaties één verantwoordingswijze werd gehanteerd. Nu is het zo dat bij ene organisatie een accountantsverklaring moest worden overgelegd, terwijl die eis door de andere overheidsorganisatie niet werd gesteld. Dan zouden we maar één keer een verantwoordingsformulier hoeven in te vullen en kan dat formulier naar alle overheidsinstanties gestuurd worden. Zoals de provincie Noord-Brabant het doet, namelijk dat tot € 125.000,- geen verantwoording hoeft te worden afgelegd over de kosten en dus een accountantsverklaring niet nodig is, is een prima insteek. Gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid en de integriteit van de organisatie. aangevuld met steeksproefsgewijze controle levert dat een goede werkwijze op wat be-*

*treft het afleggen van verantwoording."*

## 4.4

### Conclusie

Indien van tevoren geen maatschappelijke doelen of/of beoogde effecten van een subsidie worden bepaald en als hierover achteraf geen verantwoording wordt afgelegd, is het onmogelijk de effectiviteit van een subsidie te bepalen. Outcomesubsidiëring is daarmee een essentiële randvoorwaarde om (op termijn) de effectiviteit van een subsidie te kunnen bepalen. De Asv is echter uitsluitend gericht op input en output en niet op outcome. Daarmee biedt de Asv geen juridisch kader op basis waarvan tot inzicht in de effectiviteit van subsidies kan worden gekomen en daardoor bestaat er geen zicht of subsidies goed besteed zijn.

Indien evaluatiebepalingen in de Asv (eens in de vier jaar) en de (op dit moment 22) specifieke subsidieregelingen (eens in de twee à vier jaar) worden nagekomen, zal dit in de toekomst veel middelen vergen.



# Samenvatting en aanbevelingen

## 5.1 Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken zijn de bevindingen beschreven met betrekking tot de juridische kaders en knelpunten, doelmatigheid en effectiviteit. De conclusies van de voorgaande hoofdstukken herhalen we in deze paragraaf.

### **Juridische kaders**

De Algemene subsidieverordening Noord-Brabant is gebaseerd op (en voldoet aan) de uitgangspunten van het Uniforme Subsidiekader (USK). In algemene zin is de Asv juridisch gezien robuust en adequaat te noemen. Er is wel een aantal kanttekeningen te maken:

- er zijn zes verschillende subsidievormen waarbij twee categorieën zijn te onderscheiden waar er geen verschillen qua inhoud zijn maar qua bevoegdheid
- de wettelijke subsidievormen (project- en exploitatiesubsidies) zijn beperkt tot subsidies waarvoor een specifieke subsidieregeling vastgesteld is; er is echter geen dwingende reden om dit te doen
- in de Asv zijn onnodig buitenwettelijke subsidies opgenomen die in de Awb zijn geregeld
- in de Asv is niet opgenomen aan welke specifieke eisen (bijvoorbeeld over de in te dienen documenten of het benoemen van beoogde doelen of effecten) een aanvraag voor een subsidie moet voldoen; hierdoor ontbreekt een grondslag om onvolledige aanvragen niet in behandeling te nemen
- artikel 4a is sinds de wijziging van de Wet Bibob per 1 juli 2013 overbodig geworden
- de bezoldigingsnorm is juridisch niet sluitend en specifiek genoeg geformuleerd en leidt – doordat een subsidie bij overschrijding van de bezoldigingsnorm per definitie geweigerd moet worden – tot kunstgrepen om de subsidie niet te hoeven weigeren.

Waar ambtenaren en bestuurders in de praktijk tegenaan lopen is dat ze (te) weinig mogelijkheden ervaren om subsidie te verstrekken voor specifieke projecten die relevant of interessant worden geacht. De mogelijkheden en flexibiliteit om maatwerk te leveren ontbreekt daardoor, zo is de ervaring. Onze analyse is echter dat de Asv geen belemmering vormt om in dergelijke gevallen subsidie te verstrekken, maar dat de wijze waarop de incidentele subsidies provinciebreed worden geïnterpreteerd die barrière vormt. In de toelichting op de Asv wordt de incidentele subsidie omschreven als een soort waarderingssubsidie met een beperkte financiële omvang. De tekst van de Asv laat de financiële omvang van incidentele

subsidies echter geheel open. De enige barrière voor het leveren van maatwerk in de vorm van een incidentele subsidie in concrete projecten betreft hoogstens het maximale tijdvak van vier jaar. Overigens vormen lid 1 onder d en lid 2 onder e van artikel 9 Asv wel een beperking voor de verstrekking van subsidies door project- en exploitatiesubsidies alleen van toepassing te laten zijn op specifieke subsidieregelingen. Hiertoe bestaat op grond van bijvoorbeeld de Asv geen noodzaak.

### **Doelmatigheid**

De Asv gaat nadrukkelijk uit van vertrouwen en als gevolg daarvan zijn onder meer de controle- en verantwoordingseisen voor subsidies lager dan € 125.000 – conform de uitgangspunten van het USK – beperkt. Het wordt door sommige subsidiebehandelaars niet altijd gemakkelijk gevonden om de grip op een subsidierelatie in dat opzicht (gedeeltelijk) kwijt te zijn. Anders dan wat sommigen denken, bieden de Asv en de *Beleidsregel misbruik en oneigenlijk gebruik* wel de handvatten en instrumenten om in te kunnen grijpen als een subsidie niet conform de bedoelingen wordt ingezet.

De *Regeling uniforme kostenbegrippen en berekeningswijzen*, die gericht is op onder toegestane (uur)tarieven, blijkt als het gaat om berekeningswijzen op basis van integrale kosten en kosten per kostendrager niet werkbaar: vrijwel niemand van de geïnterviewde ambtenaren begrijpt hoe dit in de praktijk vorm moet krijgen, hetgeen betekent dat de regels ook niet of niet goed worden toegepast.

Een aantal geïnterviewde ambtenaren gaf in de interviews aan een voorkeur voor inkoop boven subsidiëring te hebben en vaak probeert de financiering van een project in de vorm van inkoop in te vullen. Dat lukt niet altijd, omdat de eisen voor het toepassen van inkoop en subsidiëring verschillen. In diverse gesprekken met ambtenaren wordt gesuggereerd dat er binnen de ambtelijke organisatie weinig flexibiliteit bestaat voor het leveren van maatwerk en dat er een zekere starheid in het toepassen van regels bestaat. Dat betreft echter de organisatorische en juridisch-inhoudelijke invulling van de Asv en daarover handelt deze evaluatie niet.

De geënquêteerde subsidieaanvragers zijn kritisch over met name de (toegenomen) bureaucratiesering van subsidieaanvragen en de tijd die gemoeid is met subsidieverantwoordingen. Waar de Asv 2013 beoogde om de administratieve lasten terug te brengen, is in de praktijk eerder het tegenovergestelde gebeurd. Daarbij moet wel de nuancering worden aangebracht dat de enquête vooral is ingevuld door respondenten waarvoor de organisatie meer dan € 125.000 subsidie heeft ontvangen. Dat is de categorie waarvoor de Asv ook op papier het minst in petto had als het gaat om vermindering van administratieve lasten.

### **Effectiviteit**

Indien van tevoren geen maatschappelijke doelen of/of beoogde effecten van een subsidie worden bepaald en als hierover achteraf geen verantwoording wordt afgelegd, is het onmogelijk de effectiviteit van een subsidie te bepalen. Outcomesubsidiëring is daarmee een essentiële randvoorwaarde om (op termijn) de effectiviteit van een subsidie te kunnen bepalen. De Asv is echter uitsluitend gericht op input en output en niet op outcome. Daarmee biedt de Asv geen juridisch kader op basis waarvan tot inzicht in de effectiviteit van subsidies kan worden gekomen en daardoor bestaat er geen zicht of subsidies goed besteed zijn.

Indien evaluatiebepalingen in de Asv (eens in de vier jaar) en de (op dit moment 22) specifieke subsidieregelingen (eens in de twee à vier jaar) worden nagekomen, zal dit in de toekomst veel middelen vergen.

## 5.2 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande doen we de volgende aanbevelingen.

### Juridisch kader

1. Heroverweeg de huidige zes subsidievormen door alleen wettelijke subsidievormen in de Asv op te nemen als wettelijke grondslag voor het verstrekken van subsidies en schrap de bepalingen dat de aanvraag voor een project- of exploitatiesubsidie moet worden ingediend op grond van een subsidieregeling als bedoeld in artikel 2 lid 1 Asv.
2. Indien aanbeveling 1 niet wordt overgenomen, leg dan – teneinde subsidieverstrekking in incidentele gevallen te flexibiliseren – de toepassing van incidentele subsidies niet meer beperkt uit en pas deze ook toe voor incidentele projecten met grote(re) financiële omvang waarop geen beleid(sregeling) van toepassing is.
3. Maak de bezoldigingsnorm juridisch sluitend en specifiek qua formulering. Overweeg om de uitvoerbaarheid en daarmee het effect van de norm te vergroten om een overgangperiode in te stellen en/of een korting op de subsidie toe te passen in plaats van deze direct te weigeren.
4. Schrap artikel 4a.

### Doelmatigheid

5. Stel per subsidieregeling en in de ‘Regeling uniforme kostenbegrippen en berekeningswijzen subsidies Noord-Brabant’ forfaitaire uurtarieven vast. Maak daarbij indien relevant onderscheid tussen verschillende rechtsvormen (stichtingen, verenigingen, bedrijven, bestuursorganen en natuurlijke personen).

### Effectiviteit

6. Maak effectiviteit van subsidies boven een bepaalde financiële omvang (bijvoorbeeld vanaf € 125.000, maar hoger is ook mogelijk) inzichtelijk. Daarvoor is het noodzakelijk dat:
  - a. deze subsidies de vorm hebben van een outcomesubsidie
  - b. in de Asv als bepaling wordt opgenomen dat bij deze subsidieaanvragen moet worden aangegeven wat de beoogde maatschappelijke doelen en/of effecten van de subsidie zijn en dat in de verantwoording moet worden aangegeven in hoeverre de doelen en effecten zijn gerealiseerd.
  - c. in de subsidieaanvraag wordt onderbouwd hoe de activiteiten en prestaties waarvoor subsidies wordt verstrekt bijdragen aan de beoogde doelen (beleidstheorie); onvoldoende onderbouwing moet als weigeringsgrond in de Asv opgenomen worden
7. Evalueer de Asv elke vier jaar op juridische kwaliteit en uitvoerbaarheid, doelmatigheid en effectiviteit zoals in deze evaluatie.
8. Evalueer elke vier jaar een beperkt aantal, door Provinciale Staten te selecteren specifieke subsidieregelingen op effectiviteit. Toets daarbij de realisatie van de in de subsidieregeling opgenomen provinciale doelen.
9. <<nog iets over netwerkend werken>>

# Bijlage 1: deelvragen

## Juridische knelpunten

1. Zijn de Asv en aanverwante beleidsregels volgens subsidieverstrekken ambtenaren, subsidie-aanvragers en de onderzoekers duidelijk, rechtmatig, intern en onderling consistent? Zo nee, waarom niet?
2. Hoe verhoudt de Asv zich tot haar voorganger en is er sprake van verbeteringen op deze punten?
3. Hoe worden de verschillende subsidievormen, arrangementen, subsidiewijzen, bezoldigingsnorm en de hardheidsclausule in juridisch opzicht ervaren door subsidieaanvragers en –verstrekkers?
4. Welke artikelen van de Asv en aanverwante beleidsregels leiden volgens subsidieverstrekken ambtenaren en/of subsidieontvangers in de praktijk tot juridische knelpunten en waarom?
5. Hebben bezwaar- en beroepsprocedures die gericht waren op begrotings- en/of incidentele subsidies van de provincie juridische knelpunten aan het licht gebracht?

## Doelmatigheid

1. Zijn de Asv en aanverwante beleidsregels volgens subsidieverstrekken ambtenaren en subsidie-aanvragers eenvoudig toe te passen? Zo nee, waarom niet?
2. Heeft de huidige Asv (inclusief de wijziging in 2014) in vergelijking met de oude Asv geleid tot lastenvermindering voor subsidieaanvragers en –verstrekkers, bijvoorbeeld met betrekking tot de indiening, controle en verantwoording?
3. Hoe worden de verschillende subsidievormen, arrangementen, subsidiewijzen, bezoldigingsnorm en de hardheidsclausule door subsidieaanvragers en –verstrekkers ervaren vanuit het oogpunt van doelmatigheid?
4. Is het ten aanzien van subsidiabele kosten mogelijk om te gaan werken met normbedragen? Wat kunnen daarbij ongewenste neveneffecten zijn voor subsidieaanvragers en –verstrekkers?
5. Hoe kan de periodieke evaluatie van de Asv en aanverwante beleidsregels op een doelmatige wijze ingebed en geborgd worden?

## Effectiviteit

1. Heeft de provincie Noord-Brabant zicht op de effecten van subsidies en de mate waarin ze bijdragen aan de provinciale doelen? Zo ja, wat zijn de effecten en bijdrage?
2. Hoe dient verantwoording plaats te vinden?
3. Voldoen de Asv en aanverwante beleidsregels aan de randvoorwaarden voor het kunnen bepalen van de effecten van subsidies?
4. Zo nee, hoe kan dat verbeterd worden?
5. Wordt het bestaande instrumentarium (subsidie, inkoop) door provincieambtenaren als toereikend ervaren om datgene te bereiken wat beoogd wordt?
6. Wat is de mening van subsidieaanvragers en –verstrekkers over relevante andere vormen van subsidieverlening (binnen netwerken van bestuursorganen of van subsidieontvangers) en in hoeverre is dat daarvoor aanpassing van de Asv en/of aanverwante beleidsregels nodig?

## Bijlage 2: interviews

De volgende medewerkers van de provincie zijn geïnterviewd:

PM

## Bijlage 3: enquête

PM