

(On-)geschreven regels

*Subsidieverlening bij netwerkend werken
in de provincie Zuid-Holland*



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Drs. Jorren Scherpenisse

Februari 2015

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1. Inleiding	4
2. Meervoudige rollen van de provincie	6
3. Inspelen op maatschappelijke dynamiek bij subsidieverlening	9
4. (On-)geschreven regels: Norm en uitzondering	14
5. Naar nieuwe concepten voor dynamische subsidieverlening	16
Bijlage	19
Eindnoten	21

Voorwoord

De Provincie Zuid-Holland werkt aan de ontwikkeling van netwerkend werken. De uitdaging die de Provincie zich daarbij heeft gesteld is om de netwerkende aanpak voorbij de uitzondering te ontwikkelen tot een volwaardig en gelijksoortig alternatief naast andere werkwijzen en de organisatie daarop uit te rusten. Onderdeel daarvan is de ontwikkeling van subsidie-instrumentarium dat past bij netwerkend werken. Dat gaat enerzijds om het vinden van passende vormen en anderzijds gaat het erom dat het gebruiken en toepassen van deze nieuwe vormen steeds gewoner wordt.

In dit rapport van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) wordt dit vraagstuk gezien vanuit een bestuurskundige invalshoek. De maatschappelijke dynamiek wordt hierbij als uitgangspunt genomen. Immers, overheidsbeleid ontspruit steeds meer prominent uit de maatschappij en al wat daarin leeft.

De vormgeving van overheidsbeleid vindt plaats binnen de juridische en politiek-bestuurlijke context. Politieke randvoorwaarden waarbinnen het overheidsbeleid moet worden vorm gegeven zijn onder andere politieke doelstellingen en wensen, de financiële middelen die het bestuur beschikbaar heeft gesteld en de verdeling van bevoegdheden tussen verschillende bestuursorganen. Bij de beleidsvoorbereiding moeten deze politieke randvoorwaarden worden verzoend met de resultaten van een onderzoek naar de maatschappelijke problemen en de maatschappelijke dynamiek. En de uitdaging van de beleidsvorming is nog groter omdat de instrumentenkeuze en de beleidsuitvoering ook moeten voldoen aan wettelijke regels. Die regels hebben meerdere doelen. Het gaat daarbij niet alleen om de vormgeving van instrumenten voor het bereiken van politieke doelen maar bijvoorbeeld ook om het bieden van rechtsbescherming aan burgers.

Het rapport is een belangrijke bouwsteen in onze zoektocht naar vormen van subsidieverlening bij netwerkend werken. Een onafhankelijke reflectie van de NSOB die tot stand is gekomen op basis van bijeenkomsten over een vijftal casus van de Provincie Zuid-Holland waarin subsidiëring bij netwerkend werken centraal stond. Het biedt zicht op de ontwikkeling die de provincie op dit gebied doormaakt en kansen en uitdagingen die daarbij spelen.

Het rapport vormt een goede basis voor discussie en verdergaand onderzoek over de ontwikkeling van subsidievormen en werkwijzen die zowel passen bij de maatschappelijke dynamiek als bij de politieke, juridisch en financiële randvoorwaarden die daarbij eveneens gelden. Er ligt dan ook nog een gezamenlijke opgave vanuit deze disciplines om die randvoorwaarden met elkaar in overeenstemming te brengen. Dit vervolg past bij de ontwikkeling binnen de provincie naar meervoudig repertoire waaruit het bestuur steeds een weloverwogen keuze kan maken.

Wij bedanken de NSOB voor haar inspirerende en bevlogen begeleiding bij onze zoektocht tot nu toe in wederom gebleken uitstekende samenwerking!

Wiebe Brandsma

*Proceseigenaar verstreken subsidies Provincie Zuid-Holland,
tevens opdrachtgever van dit onderzoek*

I. Inleiding

Aanleiding: netwerkend werken bij de provincie

De provincie werkt steeds vaker op een netwerkende wijze samen met andere partijen om maatschappelijke doelen te realiseren. Soms met gemeenten, soms met maatschappelijke organisaties of lokale initiatiefnemers. De ene keer aan tafels waarin gezamenlijk werkprogramma's worden gemaakt, de andere keer door vanuit een doelbudget wisselende samenwerkingsrelaties aan te gaan, weer een andere keer door sociaal ondernemers te faciliteren die zich zelf bij de provincie melden. 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.

Het werken met, en benutten van maatschappelijke dynamiek stelt de provincie voor een aantal uitdagingen. Want de maatschappelijke dynamiek sluit niet altijd aan op de provinciale dynamiek. Doelen zijn niet noodzakelijk precies dezelfde, tijdlijnen kunnen uiteen lopen, werkmethoden kunnen verschillen. Het gaat dus niet alleen om het soort instrumenten dat ingezet wordt, maar ook om de interne procedures en processen die hierbij worden toegepast. De manier van werken in een netwerk sluit niet altijd vanzelf aan bij de manier van werken binnen de provincie. Dat roept de vraag op wat de beste wijze is om in deze context te opereren en of het instrumentarium van de provincie toereikend en passend is in de context van netwerkend werken.

Vraagstuk van subsidies

Dat is zeker een relevante vraag bij het verstrekken van subsidies. De veranderende verhoudingen tussen overheid en maatschappij leiden tot de vraag hoe de bekostiging van maatschappelijk initiatief het beste ingericht kan worden. Zoals de Raad voor de Financiële Verhoudingen in haar rapport 'Tussen betalen en bepalen' constateert: "Vermaatschappelijking leidt tot andere vormen van zeggenschap over de aanwending van publiek geld of geëxpliciteerd gedeeld eigenaarschap van publiek belang". Als verhoudingen horizontaler worden en de provincie niet alleen als opdrachtgever maar ook als partner, verbinder of facilitator gaat opereren, dan ontstaat de vraag welke subsidievormen hier het beste bij passen. Dat gaat deels over de vraag welke rechtsgrond passend is, maar ook over de vraag hoe de subsidie het beste ingericht kan worden om netwerkend te kunnen werken. In de subsidieregeling kunnen bijvoorbeeld doelen meer of minder gespecificeerd worden vastgelegd, wat deels bepalend is voor de ruimte voor de subsidieontvanger om zelf doelen te stellen. Ook kunnen eisen worden opgenomen waarover verantwoording moet worden afgelegd, kunnen randvoorwaarden voor de besteding van tijd en geld worden opgenomen en kan worden beïnvloed in welke mate de provincie tijdens het traject nog kan sturen op de uitvoering. Dergelijke voorwaarden in de subsidieregeling hebben grote invloed op de manier waarop provincie en subsidieontvanger zich tijdens het project tot elkaar verhouden. Het gaat dus niet alleen om de rechtsgrond op basis waarvan geld kan worden 'weggezet', maar ook om de doorwerking daarvan op de onderlinge verhoudingen.

De 'normale' subsidievormen en -procedures blijken niet vanzelfsprekend goed te passen bij een netwerkaanpak. Ze zijn bijvoorbeeld strikt geformuleerd, waardoor er weinig ruimte is om vooraf partijen te betrekken of tijdens het traject mee te bewegen met een veranderend maatschappelijk veld. Hoewel veel projecten zich nog steeds goed lenen voor een subsidie 'in de klassieke vorm', doen zich binnen de provincie steeds meer projecten voor waarin netwerkend wordt gewerkt en waarbij deze klassieke vorm knelt met de gewenste aanpak in het netwerk. Pogingen om tot een andere inrichting van de subsidie te komen, leiden in

de praktijk vaak tot ongemak door het afwijken van de gebruikelijke vormen en de onzekerheid over risico's die zich hierbij mogelijk kunnen voordoen. Het comfort wat rondom gebruikelijke subsidievormen bestaat, is bij nieuwe vormen minder aanwezig.

Als de provincie in toenemende mate netwerkend gaat werken, is het van belang om vanuit de werking van het netwerk te kijken naar de uitdagingen hiervan voor de organisatie. Dat leidt tot een aantal vragen die de basis hebben gevormd van dit traject. De eerste vraag daarbij is: Welke subsidievormen zijn passend bij deze manier van werken? De tweede vraag is: Wat betekent dit voor de interne procedures en regels omtrent subsidieverlening, en voor de ingesleten gewoonten en gebruiken die tijdens het subsidieproces worden toegepast? En de derde vraag is: hoe kunnen nieuwe, bij netwerkend werken passende, werkvormen in het subsidieproces van uitzondering tot een normale procedure worden gebracht?

Aanpak in het traject

Gedurende het traject hebben we concrete casuïstiek bestudeerd van subsidieverlening bij netwerkend werken.¹ In vijf bijeenkomsten hebben we evenzoveel casus besproken met de direct betrokken medewerkers uit de organisatie: medewerkers van het bureau subsidies en de afdelingen beleid², financiën, juridische zaken en bestuur. De volgende vijf casus zijn besproken:

- Uitvoeringsregeling Brede doeluitkering Verkeer & Vervoer (BDU)
- Erfgoedlijnen
- Krimpenerwaard
- Groene Cirkels
- Provinciaal Actieprogramma Luchtkwaliteit (PAL)

De casusbespreking was gericht op de eerste fase van het subsidieproces: de keuze van de subsidievorm en de bijbehorende organisatieprocessen, besluitvormingsprocedures, en omgangsnormen. In de bijeenkomst is getracht te doorgronden welke subsidievorm geschikt wordt geacht en welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen vanuit de verschillende verantwoordelijkheden van de betrokkenen aan tafel. We bespraken daarbij wat de eventuele risico's van de subsidievorm zijn in de betreffende casus en op welke manieren hier in de organisatie op een rechtmatige en zorgvuldige manier mee omgegaan kan worden.

De eerste bijeenkomsten waren vooral *verkennend* van karakter. We hebben ideeën en ervaringen uitgewisseld over het gebruik van subsidies bij netwerkend werken en geleerd van de eerste opgedane ervaringen hiermee. In de laatste bijeenkomsten is ook besproken hoe voorbij deze spanningen te komen. Deze bijeenkomsten hadden meer het karakter van een *ontwerpsessie* waarin gezocht werd naar andere, passende subsidievormen. Dit rapport is een reflectie op de bijeenkomsten in dit traject, met als doel om bredere inzichten en lessen te formuleren op basis van de ervaringen die binnen de provincie zijn opgedaan met het subsidieproces bij netwerkend werken.

Opbouw

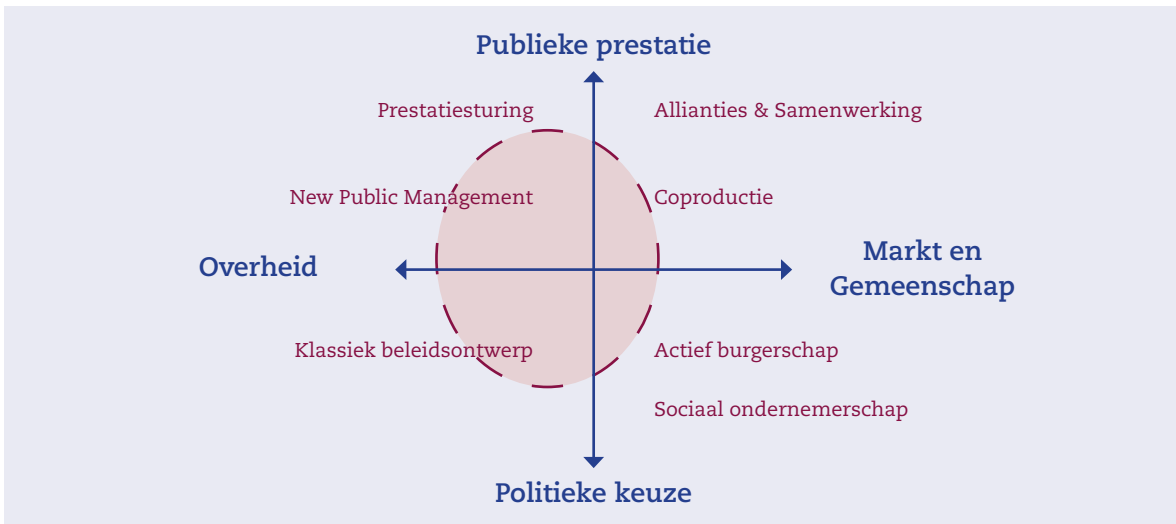
In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de context waarbinnen de provincie steeds vaker netwerkend gaat werken en de uitdagingen hiervan voor het subsidieproces. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3, op basis van de ervaringen die in de casus zijn opgedaan, ingegaan op de vraag hoe de provincie om kan gaan met maatschappelijke dynamiek en welke knelpunten hierbij gesignaleerd worden. In hoofdstuk 4 en 5 gaan we vervolgens in op de vraag wat dit betekent voor de organisatieprocedures, de ongeschreven regels in het proces om tot een subsidieregeling te komen en de gehanteerde subsidievormen.

2. Meervoudige rollen van de provincie

De vraag naar subsidieverlening bij netwerkend werken, houdt verband met een bredere ontwikkeling binnen de overheid ten opzichte van de markt en de maatschappij. Veel procedures, regels en werkwijzen zijn oorspronkelijk ontworpen vanuit de logica van een *rechtmatige* en bureaucratische overheidsorganisatie, waarbij vooral aandacht is voor de beleidsontwikkeling. Als gevolg van maatschappelijke veranderingen zijn echter steeds meer sturingsvormen ontwikkeld waarin andere waarden en principes centraal staan. Zo is er meer aandacht gekomen voor het *prestatiegericht* werken, met bijzondere aandacht voor het zo effectief en efficiënt mogelijk realiseren van de gestelde doelen in de uitvoering. Daarnaast heeft zich een ontwikkeling voorgedaan waarbij de overheid zich horizontaler is gaan verhouden tot de markt en de gemeenschap. De overheid is steeds meer de *samenwerking* gaan zoeken met (georganiseerde) maatschappelijke partners, om in gezamenlijk overleg tot doelstellingen en aanpakken te komen. Meer recent is een ontwikkeling waarneembaar waarbij zowel het initiatief als de realisatie van publieke doelen meer bij de maatschappij komt te liggen. De overheid kan zich hierbij *aansluiten* door facilitator te zijn van maatschappelijke initiatieven. In toenemende mate vindt een proces van vermaatschappelijking plaats, met de ontwikkeling van een energieke samenleving die zelfredzaam wil zijn, met initiatieven komt en de overheid daarbij uitnodigt of uitdaagt. Ook hierbij geldt dat het werken in deze context een andere vorm van overheidssturing vraagt, meer gericht op het versterken van zelfredzaamheid, het ondersteunen van initiatieven en deels het loslaten van de eigen portefeuille.

Zo zijn de rollen van de provincie steeds verder uitgebreid en raken deze vormen steeds meer met elkaar vermengd. De waarden van de klassieke overheid, zoals rechtmatigheid en zorgvuldigheid, zijn niet minder belangrijk geworden, maar daarnaast zijn ook andere waarden steeds belangrijker geworden, zoals transparantie, efficiëntie, samenwerking en veerkracht. Er is een steeds meer gemengde, gevarieerde en meervoudige praktijk van overheidssturing ontstaan.

In het onderstaande schema wordt dit in vier kwadranten onderscheiden, die we hier kort toelichten. Wanneer gewerkt wordt vanuit *linksonder* in het schema, is het vooral de overheid zelf die een afweging tussen waarden maakt op basis van politieke besluitvorming. De rol van de beleidsmaker is dan om deze waarden te vertalen in een beleidsontwerp. De overheid is doelbepalend en kaderstellend. *Linksboven* in het schema staat vooral de realisatie van doelen centraal en staat prestatiesturing centraal. Beleidsmakers vertalen doelen zoveel mogelijk in outputgerichte en meetbare doelen en in de uitvoering wordt de nadruk gelegd op de doelgerichtheid en doelmatigheid van interventies. *Rechtsboven* in het schema, verschuift de relatie met gemeenschap en markt naar een meer horizontale verhouding. Doelen worden gezamenlijk bepaald en vastgelegd in akkoorden, convenanten en overeenkomsten. De overheid stelt zich hierbij op als partner en overlegt veelal met georganiseerde partijen die het 'veld' vertegenwoordigen. *Rechtsonder* in het schema wordt de verhouding tussen gemeenschap en overheid omgedraaid ten opzichte van de linkerkant van het schema. Het initiatief voor doelbepaling verschuift naar de gemeenschap en de markt en de overheid kan hieraan deelnemen. De uitvoering vindt plaats in netwerken van verschillende partijen. *Bij netwerkend werken blijven de waarden van alle vier de kwadranten van belang, maar verschuift het accent wat meer naar de rechterkant.*



Voor een deel zijn deze meervoudige sturingsvormen ook vertaald in organisatieprocedures. Zo is er meer aandacht gekomen voor het formuleren van meetbare doelen en transparantie over resultaten (passend bij linksboven in het schema). Ook is de afstemming tussen partijen op bestuurlijk niveau en het maken van akkoorden een belangrijk onderdeel van de meeste complexe projecten (aansluitend bij rechtsboven in het schema). Tegelijkertijd leidt de toenemende meervoudigheid van overheidssturing ook tot lastige kwesties in de organisatie. De maatschappelijke dynamiek waarin de overheid steeds meer opereert om haar doelen te bereiken (aan de rechterkant van het schema), kent een andere logica dan de principes waarop de overheid vooral in ingericht (aan de linkerkant van het schema).

Uitdagingen voor het subsidieproces

De provincie opereert steeds vaker op het rechterdeel van het schema, maar het repertoire hiervoor is ontworpen vanuit de logica van de linkervlakken. Dat heeft met betrekking tot het subsidieproces bijvoorbeeld een plek gekregen door het standaard stappenplan voor het opstellen van de subsidieregeling en de definiëring van bepaalde begrippen in de asv.³ Het is daarom de vraag in hoeverre het bestaande repertoire zo ingezet kan worden dat het ook past in de context van netwerkend werken, en in hoeverre nieuw repertoire ontwikkeld moet worden. Het netwerkend werken is in ontwikkeling, en in deze ontwikkeling zit ook een zoektocht naar de meest passende subsidievormen en de procedures en werkwijzen die hierbij passen.

Het is een zoektocht naar repertoire voor het rechterdeel, maar dat betekent niet dat de waarden van de andere vlakken er niet meer toe doen. Integendeel: de provincie zal altijd haar bijzondere bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten bewaken en daarvoor zijn de waarden die bij alle vier de kwadranten horen belangrijk. Wat nodig is, is een aanpak waarin waarden als rechtmatigheid, transparantie en gelijke behandeling gewaarborgd worden. Maar wel vanuit het uitgangspunt dat een subsidie beter moet passen bij de maatschappelijke dynamiek waarin geparticipeerd wordt.

Daarvoor is deels een omkering van het perspectief nodig bij het zoeken naar passende subsidievormen. Niet vanuit de gevestigde praktijk in de organisatie, maar vanuit wat het netwerk nodig heeft. Als de provincie in toenemende mate netwerkend gaat werken, is het van belang om vanuit de werking van het netwerk te kijken naar de uitdagingen hiervan voor de organisatie. Welke subsidievormen zijn passend bij deze manier van werken? De huidige, of zijn er nieuwe nodig? Wat betekent dit voor de interne procedures en regels omtrent subsidieverlening? Dergelijke vragen kunnen gesteld worden vanuit alle hoeken van de bovenstaande kwadranten, om zo te komen tot een flexibeler subsidieproces dat beter aansluit bij de meervoudige sturingsvormen die momenteel binnen de provincie ontwikkeld worden.

3. Inspelen op maatschappelijke dynamiek bij subsidieverlening

Procedures, regels en formele processen

De interne regels, procedures en besluitvormingsprocessen sluiten niet altijd aan op de maatschappelijke dynamiek. Medewerkers die netwerkend werken lopen er vaak tegenaan dat een subsidieverlening op een ‘netwerkende manier’ leidt tot weerstand of ongemak in de organisatie, en daardoor tot langere besluitvormingstrajecten over de subsidieregeling. Als getracht wordt om een nieuwe inrichting van de subsidie te kiezen, dan stuit dit op weerstand en er is altijd het risico op een veto. Overigens is dat vaak vanuit goede overwegingen, bijvoorbeeld dat de subsidie rechtmatig moet zijn of dat de politiek voldoende sturingsmogelijkheden wil hebben. Waar het om gaat, is het gezamenlijk vinden van een balans tussen de verschillende overwegingen en deze borgen in de procedures, regels en formele processen. Terwijl de provincie zich vaker in het rechterdeel van het schema begeeft om maatschappelijke doelen te verwezenlijken, is de organisatie nog vooral ingericht volgens de principes van het linkerdeel. De logica van het netwerk verhoudt zich dan spanningsvol tot de logica van de organisatie. Netwerkend werken vraagt dus niet alleen om het investeren in externe netwerken, maar ook om het investeren in het interne netwerk. Bijvoorbeeld door – voor zover haalbaar in de tijd – eerder met collega’s van verschillende afdelingen om tafel te gaan om een casus te bespreken.

Inspelen op maatschappelijke dynamiek

Netwerkend werken vraagt van subsidieregelingen dat deze aansluiten bij de maatschappelijke dynamiek. In de casus die zijn besproken, was er steeds sprake van een zoektocht naar mogelijkheden om flexibeler om te kunnen gaan met deze dynamiek. Deze behoefte bestaat, en blijkt tegelijkertijd in de praktijk lastig te realiseren met het huidige repertoire en bestaande werkwijzen. Wat vraagt het netwerk van subsidieverlening? We bespreken deze aan de hand van vier aspecten van maatschappelijke dynamiek: tempo, ritme, synchroniciteit en flexibiliteit.

1. Tempo van besluitvorming en toekenning

In verschillende casus wordt aangegeven dat interne processen langzamer verlopen dan het tempo in de buitenwereld. Soms moeten andere partijen al beginnen, maar is de provincie nog niet zover omdat de interne besluitvorming nog niet rond is. Het risico is dat deze bedrijven dan in moeilijkheden kunnen komen of afhaken. Als de besluitvorming binnen de provincie sneller zou kunnen plaatsvinden, kan beter ingespeeld en gereageerd worden op opkomende initiatieven en de ontwikkeling van netwerken waaraan de provincie wil deelnemen. Er wordt daarbij onder andere gewezen op het feit dat het soms lang duurt voordat een subsidie kan worden verleend.

Casus Groene Cirkels

De Groene Cirkels omvatten een groot aantal projecten waarmee de groene ambities van de provincie Zuid-Holland, Heineken en Alterra nagestreefd worden. Het netwerk van partijen dat hier invulling aan kan geven, is groot en veranderlijk. Ieder moment kan een nieuwe partij zich melden met de oplossing voor een van de doelen en het liefst wil de provincie zo’n partij dan gelijk de kans geven om eventueel met ondersteuning van een subsidie (en co-financiering van de partners) aan de slag te kunnen. Dat wringt echter met het huidige subsidieinstrumentarium van de provincie. De beslissing tot gunning duurt vaak tot 13 weken. Vanuit goede redenen, want subsidieverlening moet zorgvuldig en transparant gebeuren. Het is immers publiek geld waarover verantwoording moet worden afgelegd. Maar als de subsidie niet snel genoeg verstrekt kan worden, bestaat het risico dat deze partij zich terugtrekt.

2. Ritme van subsidieverlening

Ook het ritme van de subsidieverlening volgt niet altijd het ritme van het netwerk. Zoals in een van de bijeenkomsten werd gemeld, kan de partij met de oplossing voor het hele probleem morgen op de stoep staan. Het liefst wil je de subsidie diezelfde dag nog gunnen, zodat de kans niet voorbij gaat, maar vaak past dit niet binnen het ritme van de organisatie. Terwijl projectleiders het liefst 'real time' subsidies zouden kunnen verlenen, zijn subsidies vaak zo ontworpen dat de besluitvorming lang duurt of dat subsidies soms zelfs maar één keer per jaar te verkrijgen zijn. De subsidie wordt dan jaarlijks verleend, maar aanvragers melden zich gedurende het jaar en willen/kunnen niet wachten. De effectiviteit van de subsidie wordt beperkt door de vormgeving ervan. Als het om begrotingssubsidies gaat, moeten deze bijvoorbeeld vóór de vaststelling van de voor- of najaarsnota in procedure worden gebracht, dus eigenlijk slechts twee keer per jaar. Het netwerk gaat vaak snel en is onvoorspelbaar, maar de interne besluitvorming is zo ingericht dat de flexibiliteit om hierop te reageren beperkt is.

Casus PAL Luchtkwaliteit

Het Provinciaal Actieprogramma Luchtkwaliteit is erop gericht om de luchtkwaliteit te verbeteren door het halen van de normen voor de stoffen nox en fijnstof in Europa. De provincie wilde hiervoor een aantal ondernemers subsidiëren die in het voortraject hadden meegedacht en beschikten over de juiste expertise. Deze ondernemers moesten echter snel aan de slag vanwege de doorlooptijd van het NSL, nog voordat de subsidie kon worden verleend. Versnelling van het interne proces kon worden bewerkstelligd, door te kiezen voor een gesloten maatregelenpakket. Door hierin de precieze projecten en bedragen op te nemen, hoefde er bijvoorbeeld geen subsidieplafond te worden vastgesteld door ps. De procedure werd hiermee versneld, maar dit leidde wel tot ongemak omdat een vast sturingsmoment uit het besluitvormingsproces verdween.

3. Synchroniciteit van afstemming

De tijdlijn van de provincie loopt niet altijd synchroon met die van (potentiële) partners in een netwerk. De een heeft haast, de ander wil liever wat vertragen. De een staat aan het startpunt, de ander zit net tegen verkiezingen aan en wil snel handelen. Wat dan ontstaat zijn asynchrone tijdlijnen tussen provincie en partners. Voor de provincie gelden vaste ritmen (zoals de politieke cyclus met verkiezingen in 2015, horizon 2020, of de beslistermijn op subsidieaanvragen van 13 weken), die niet vanzelfsprekend overeenkomen met die van de andere partijen. Het is daardoor moeilijker om zekerheid of garanties te geven in een tijd dat je dat wel wilt doen. Er is dan sprake van een mismatch tussen externe en interne dynamiek.

4. Flexibiliteit in het proces

Bij het verstrekken van subsidies wordt vaak veel vastgelegd, zoals de te behalen doelen en het tijdpad. Dit geeft kaders mee aan de subsidieontvanger, maar begrenst ook de mogelijkheid om tijdens het proces flexibel te kunnen zijn als omstandigheden veranderen of anders blijken te zijn. Juist in een netwerkende aanpak is vooraf niet altijd duidelijk wat bereikt gaat worden, bijvoorbeeld omdat het niet (alleen) de provincie is die gaat over de doelbepaling. Ook wil men in deze projecten vaak meer ruimte openlaten zodat dit ingevuld kan worden vanuit de expertise van het netwerk. Door de doelen vooraf vast te leggen worden de mogelijkheden voor andere keuzes buiten het gezichtsveld van de provincie begrensd en kunnen goede, vernieuwende oplossingen en onverwachte partijen buiten de boot vallen.

Casus Erfgoedlijnen

Het project Erfgoedlijnen is erop gericht dat het erfgoed niet alleen beschermd en bewaard wordt, maar dat het ook beleefbaar is en economisch rendabel wordt benut. Het realiseren van de Erfgoedlijnen kan de provincie niet alleen, noch kan de provincie het alleen betalen. Rondom complexen van monumenten zijn daarom zeven Erfgoedtafels georganiseerd waaraan geïnteresseerde partijen (gemeenten, stichtingen, vrijwilligers, fondsen) kunnen meedenken over de juiste aanpak. Op deze manier wordt de expertise van het netwerk ingezet en benut. In zekere zin is het idee om de “markt” in dit opzicht te verzelfstandigen. De rol van de provincie moet hierin uiteindelijk van ondergeschikt belang geraken of zelfs wegvallen. Om de juiste partijen aan tafel te krijgen en hen te committeren, wil de provincie hen het liefst kunnen garanderen dat zij later in het traject subsidie zullen krijgen voor het uitvoeren van de projecten. In praktische zin kan dit door middel van een gesloten subsidieregeling, maar vanuit juridisch perspectief zou een open regeling passender zijn. De afdelingen financiën, beleid, subsidies en juridisch zaken hebben hier vanuit hun expertise hun eigen perspectief op en doen dit allemaal vanuit belangrijke waarden voor de provincie (een nette juridische constructie en een bij vermaatschappelijking passende constructie). De onderlinge afstemming binnen de provincie blijkt cruciaal om hier gezamenlijk uit komen.

De dynamiek van het netwerk vraagt om een flexibelere invulling van de subsidie. Door aan de voorkant meer ruimte open te laten in de doelformulering, randvoorwaarden en tijdspaden is het meer mogelijk om tijdens het proces in te spelen op andere partijen die met onverwachte oplossingen komen. Door ruimere kaders te stellen, komt er meer ruimte voor het netwerk. Voorbeelden hiervan zijn:

- Minder sturing vanuit de provincie, alleen randvoorwaarden meegeven en verder ondersteunend zijn aan anderen.
- Partijen kunnen verleiden met geld (*trigger money*), zonder dat de specifieke doelen al ingevuld en afgebakend moeten worden.
- Geld koppelen aan doelen, ook als specifieke projecten nog niet bekend zijn.
- Een deel van de controle en verantwoording laten plaatsvinden binnen het netwerk en niet door de provincie zelf.

In de praktijk blijkt dat een dergelijke ruime subsidie goed geformuleerd kan worden, of zelfs al zo opgesteld wordt. De toepassing ervan is vaak strikter dan de formulering ervan. Dit heeft dus niet zozeer te maken met het type subsidie, als wel met de manier waarop deze vanuit de provincie wordt geïnterpreteerd en toegepast. Niet de norm, maar de gewoonte werkt hierin beperkend.

Casus BDU

De Uitvoeringsregeling Brede doeluitkering Verkeer & Vervoer is gericht op gedragsbeïnvloeding ten behoeve van de verkeersveiligheid. Dit soort projecten komt vaak spontaan op, maar kan slechts een keer per jaar worden vergoed, met als risico dat partijen afhaken. Een flexibeler wijze van toekenning zou beter passen bij deze dynamiek, en blijkt in de praktijk ook te realiseren. Sterker nog, met de huidige inrichting van de subsidie blijkt het mogelijk om deze flexibeler toe te kennen dan wordt toegepast. De subsidie zelf is niet zozeer beperkend, maar wel de manier waarop deze invulling krijgt omdat het niet vanzelfsprekend is in de normale manieren van werken.

Knelpunten subsidiëring bij netwerkend werken

Het werken in het netwerk vraagt dus om een dynamischer vorm van subsidie verlenen. Dat is echter niet onbegrensd: het is van belang om ook de andere waarden in de organisatie te borgen. Politieke sturing, juridische borging, financiële verantwoording en resultaatverantwoording zijn waarden die in het proces geborgd moeten worden, ook als netwerkend wordt gewerkt. Deze waarden liggen niet altijd op één lijn met de waarde van het meebewegen met maatschappelijke dynamiek. Het is van belang om hier een goede balans tussen te vinden. Daarom gaan we hieronder in op de knelpunten die vanuit deze andere waarden gesignaleerd worden bij de inzet van het subsidierepertoire in de context van netwerkend werken.

1. Politieke sturing

Casus Krimpenerwaard

De provincie Zuid-Holland sluit een gebiedsovereenkomst met gebiedspartijen in de Krimpenerwaard. Aanleiding voor de provincie vormt de gewenste realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), die mede vanuit de landelijke en Europese overheid is ingegeven. De provincie is voor het bereiken hiervan afhankelijk van partijen in het gebied, met eigen doelen en voorkeuren voor aanpak en planning. De inrichting van de subsidie zal voor een deel bepalend zijn voor de wijze waarop de verhoudingen met de partners eruit komen te zien. De regie in het project wordt aan de gebiedspartijen toegekend, de provincie gaat niet in de stuurgroep zitten, vanuit de gedachte dat dit beter door de partijen in het lokale netwerk gedaan kan worden. Er is echter wel een bedrag van circa €64 miljoen van de provincie mee gemoeid. Dat is veel geld en het bestuur wil daarom wel kunnen sturen op de uitgaven hiervan. Hoe om te gaan met dit spanningsveld tussen ruimte geven, sturing en verantwoording?

Een kenmerk van netwerkend werken is dat de provincie zich op een andere, meer horizontale wijze, verhoudt tot andere partijen. De kracht van maatschappelijke netwerken wordt benut, door samen te werken als partners of hen te ondersteunen. In tegenstelling tot een hiërarchische verhouding van opdrachtgever en -nemer, worden keuzes over doelen, werkwijzen en tijdslijnen in het netwerk genomen en niet alleen binnen de provincie. Er bestaan verschillende netwerkvormen waarin de provincie in meer of mindere mate kan sturen op deze onderdelen, maar steeds is het zo dat andere partijen hier in ieder geval voor een deel invloed op hebben. Dit kan zich spanningsvol verhouden tot de politiek die wil sturen op de wijze waarop subsidies worden besteed en dit ook moet kunnen verantwoorden (de afdeling Bestuur is hierbij een belangrijke interne partner). In de bespreking van de casus zijn hiervan verschillende voorbeelden naar voren gekomen:

- Er worden wel allemaal afspraken gemaakt aan de erfgoedtafels, maar dat kan zomaar doorkruist worden door politieke veranderingen.
- Bij netwerkend werken wil je dat de regie meer bij het maatschappelijk veld ligt, maar juist als de provincie geld verstrekt wil de politiek zelf kunnen sturen.
- Je wilt lange termijn afspraken maken, maar door de 4-jarige cyclus van collegeperiodes is het vaak onzeker of de provincie haar standpunt niet zal veranderen.
- In een gesloten subsidie waarvoor de projecten en bedragen helder zijn hoeft geen subsidieplafond vastgesteld te worden. Maar dan wordt ps op grond van de huidige systematiek gepasseerd.
- Je wilt de precieze doelen vooraf niet teveel dichttimmeren, maar de politiek wil juist vooraf wel weten wat er bereikt gaat worden.

2. Juridische borging

Ook op juridisch vlak stuiten subsidies in netwerkverbanden op enkele knelpunten. In een van de casus werd bijvoorbeeld gekozen voor een gesloten toekenning, zodat partijen voorin

het proces konden meedenken en hier vervolgens zelf invulling aan konden geven. Hoewel dit de projectleiders het meest passend leek, werd de gesloten toekenning vanuit juridisch perspectief niet als passend gezien omdat de subsidieverlening dan minder transparant is. Bij een regeling die meer algemeen toegankelijk is, is het echter moeilijker om partijen te weigeren. Het is van belang dat beide overwegingen worden gewogen. Andere knelpunten die werden gesignaleerd zijn:

- Een subsidie beschikbaar stellen op basis van een algemeen akkoord op hoofdlijnen. In de **Krimpenerwaard** werd gekozen voor een samenwerkingsovereenkomst op hoofdlijnen. Maar wat is dan je wettelijke grondslag / rechtstitel?
- Bij netwerkend werken wil de provincie soms de subsidie aan een besloten groep partijen gunnen, omdat deze partijen vertrouwd worden en zich al langer hiervoor hebben ingezet. Dit betekent echter wel dat andere partijen van de subsidie worden buitengesloten; de subsidie kan dan ‘uitsluitend’ werken. Bij zowel de **Erfgoedlijnen** als de **PAL** en ook bij de **Uitvoeringsregeling Groen** is gekozen voor een maatregelenpakket. Het netwerk wat in aanmerking komt voor de subsidie wordt dan begrensd, wat tegelijkertijd wordt “opgelost” door een transparant “toelatingsbeleid”. Vanuit de huidige (juridisch) kaders wordt het maatregelenpakket echter niet altijd als meest passend gezien.

3. Financiële verantwoording

Casus Krimpenerwaard

De provincie is voor het bereiken van de EHS ambities in de Krimpenerwaard mede afhankelijk van partijen in het gebied, met eigen doelen en voorkeuren voor aanpak en planning. De inrichting van de subsidie zal voor een deel bepalend zijn voor de wijze waarop de verhoudingen met de partners eruit zal komen te zien. De regie in het project wordt aan de gebiedspartijen toegekend, de provincie gaat niet in de stuurgroep zitten. Is het dan passend om subsidieaanvragen te laten indienen? En moet de provincie daar dan prestatiecriteria aan verbinden en deze toetsen?

Het uitgangspunt bij subsidies is dat het om publiek geld gaat, en dat het uitgeven daarvan altijd goed verantwoord moet worden. In een netwerkverband is dit verantwoordingsproces echter niet altijd passend, bijvoorbeeld omdat vooraf de doelen minder scherp kunnen worden geformuleerd en omdat resultaten gezamenlijk worden behaald. Netwerkend werken vraagt om aan de voorkant doelen deels open te laten, maar bij dergelijke complexe projecten is vanuit het perspectief van verantwoording juist vooraf duidelijkheid en precisie gewenst. Andere knelpunten hierbij:

- Om een goede netwerkpartner te kunnen zijn, is het van belang dat de provincie afspraken kan maken over de besteding van geld. Ook voordat de subsidie verstrekt wordt, vinden al onderhandelingen plaats en committeren andere partijen zich op basis van vertrouwen. Het komt echter ook voor dat andere partijen al aan het werk moeten, maar dat de subsidieverlening er formeel nog niet is omdat de interne procedure nog moet worden doorlopen. Dit leidt tot onzekerheid voor partners, omdat altijd het risico bestaat dat besloten wordt om het geld toch niet te verstrekken. Er zijn zorgen in het netwerk dat het geld opeens op is of dat het plafond is bereikt.
- Het zit in het DNA van de provincie om alle uitgaven gedetailleerd te willen controleren, maar subsidieverlening bij netwerkend werken vraagt soms juist om minder meetbare vormen van verantwoording, of verantwoording aan anderen dan de provincie.
- Het is gebruikelijk dat prestatiecriteria worden opgesteld voor het verantwoorden van de besteding van subsidiegeld, maar het opstellen van deze criteria is ingewikkeld als de doelen op algemeen niveau worden geformuleerd en/of tijdens het proces nog aangepast kunnen worden.

4. (On-)geschreven regels: Norm en uitzondering

De spanning tussen maatschappelijke dynamiek en interne procedures is voor een deel geïstitutionaliseerd in verschillende afdelingen en directies. Hierin is een spanning zichtbaar tussen de verschillende belangen en verantwoordelijkheden die binnen de provincie zijn georganiseerd. Het gesprek over subsidieverlening heeft echter laten zien dat veel van deze spanningen ook binnen de regels goed zijn weg te nemen. Eigenlijk is er binnen het huidige instrumentarium veel meer mogelijk dan in de praktijk wordt toegepast. Dit heeft ermee te maken dat de organisatie snel in een kramp schiet als er onbekende risico's worden gelopen. Dit heeft vooral met interne gewoonten en gebruiken te maken en in goed overleg blijkt hierbij – zo laten de casus zien – veel meer mogelijk dan vaak wordt aangenomen.

Wat vraagt dit van de organisatie? Normaal gesproken werkt de provincie vooral vanuit het linkerdeel van het schema. De provincie formuleert doelen, kaders en randvoorwaarden. De subsidie moet rechtmatig verstrekt worden. Ook worden heldere en meetbare criteria voor subsidieverlening en verantwoording opgesteld. De subsidie wordt verleend op basis van een toets van deze criteria en achteraf vindt verantwoording plaats op basis van de prestatiemeting. De 'normale' subsidievormen uit het linkerdeel van het schema werken echter niet altijd even goed in het rechterdeel van het schema. Ze schuren met de maatschappelijke dynamiek, omdat er sprake is van andere tijdlijnen, doelen, werkwijzen en met prestaties die niet altijd goed meetbaar zijn. De 'gewone' werkprocessen (*defaults*), vastgelegd in het uniforme subsidiekader, passen dus niet goed op de nieuwe context van netwerkend werken. Het externe netwerk is daarbij in feite een spiegel voor het interne netwerk: verschillende verantwoordelijkheden, prioriteiten, tijdlijnen, mandaten, veto's, perspectieven die een grote mate van afstemming vergen. Binnen die subsidievormen blijkt veel ruimte te bestaan om deze aan te passen aan de maatschappelijke dynamiek. Er blijkt in juridische zin veel mogelijk te zijn binnen de bestaande subsidievormen. Echter, deze subsidievormen zijn vergroeid geraakt met werkprocessen en werkvormen die moeilijk zijn te veranderen.

Het afwijken van de normale subsidievormen en werkprocessen (*default-deviation*) gaat niet vanzelf. Medewerkers en bestuurders belanden dan al gauw in een schemergebied, omdat de concepten en manieren van werken hiervoor nog niet uitgewerkt zijn. Ze voelen daarvoor nog niet zo 'comfortabel' aan als subsidievormen waaraan men wel gewend is. Ze worden nu uitgetoet en ontdekt in de praktijk, maar zijn nog geen onderdeel van het standaardrepertoire. Wat gebeurt is dat men vaak terugvalt op de normale processen en ongeschreven gewoontes.

De uitdaging is nu om van de uitzondering ook een normaal proces te maken. Het 'normaliseren' van het rechterdeel van het schema. Wat nodig is, is het ontwerpen van subsidievormen die passen in het rechterdeel van het schema. Het gaat dan niet om subsidievormen op basis van een andere rechtsgrond, want hiervoor blijkt meestal voldoende ruimte binnen de ASV te zijn. Het gaat om 'echte vormen' doordat ze een naam krijgen, waarmee ervaringen zijn opgedaan en die daardoor ook comfort gaan bieden. Vormen die beter passen bij de maatschappelijke dynamiek waarin wordt geopereerd en die bovendien intern bijdragen aan de benodigde samenwerking tussen afdelingen en het afleggen van goede verantwoording over de besteding van publiek geld.

Belangrijk onderdeel hiervan zijn de concepten die ervoor beschikbaar zijn. Als praktijken gewoon moeten worden, moeten ze ook gewoon een naam hebben; een aanduiding die niet de bijzonderheid en afwijking ervan benadrukt, maar benadrukt dat het een geaccepteerde, beproefde en geborgde manier van werken is. Niet hetzelfde als andere vormen, maar wel een vorm net zoals alle anderen. Die je nooit zomaar toepast en waarvoor ook 'gewoon'

regels en afspraken zijn, maar die ook niet zo bijzonder zijn dat ze al bij voorbaat als een groot risico worden gezien waar we het beste van hopen. De bijeenkomsten lieten zien dat het nog erg zoeken is naar de passende concepten voor subsidievormen bij netwerkend werken, simpelweg omdat de praktijk ervoor nog beperkt en onontgonnen – en zeker niet normaal en gestold – is. De volgende stap in dit ontwikkelproces zou daarom moeten zijn om concepten voor andere subsidievormen te vinden, benoemen en duiden, deze vervolgens te verbinden aan praktijken van netwerkend werken en verder te ontwikkelen.

5. Naar nieuwe concepten voor dynamische subsidieverlening

Bij de huidige subsidievormen horen werkprocessen en werkvormen die vooral zijn ontworpen vanuit een meer klassieke rol voor de overheid. Zoals in het vorige hoofdstuk besproken, zijn daarom nieuwe concepten nodig om het subsidieproces voor netwerkend werken te normaliseren. De nieuwe concepten voor subsidies bij netwerkend werken kunnen deels voortkomen uit de praktijken die nu al binnen de provincie worden toegepast. De casus die in dit traject zijn besproken zijn hier een goed voorbeeld van. Hoewel het vaak om projecten ging die, juist omdat het om netwerkend werken ging, bijzondere aandacht kregen en maatwerk vereisten, zijn hierin lessen opgedaan die ook voor de grote bulk dagelijkse projecten relevant zijn. De bijeenkomsten lieten zien dat het gesprek hierover sterk gebonden is aan het bestaande repertoire, waardoor nieuwe praktijken moeilijker tot stand zullen komen. Binnen de bestaande subsidievormen zijn nog veel keuzes te maken over de inrichting ervan, bijvoorbeeld over de mate waarin doelen en randvoorwaarden worden geformuleerd. Variabelen waarin kan worden gevarieerd zijn onder andere:

- Toekenning: Aan wie? Open/gesloten?
- Doelformulering: Wat zijn de doelen? Hoe specifiek? Met wie bepaal je dat?
- Juridische kaders: Wat zijn rechtmatigheids- en deugdzzaamheidseisen?
- Randvoorwaarden: Subsidieplafond?
- Controle vooraf: Op basis waarvan ken je toe?
- Sturing: Hoeveel sturing tijdens het traject, en waarop?
- Verantwoording achteraf: hoe gaan we dit bewaken en monitoren?
- Tijdspad: wanneer moet dit gebeuren? Hoeveel vooraf/tijdens?

Het verkennen van nieuwe concepten is een belangrijke stap in het ontwikkelen van nieuwe werkvormen en -processen. Wat zijn andere, *meer dynamische*, subsidievormen die passen bij netwerkend werken? Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een subsidie waarmee het mogelijk is om tijdens het proces mee te groeien: vooraf worden alleen heel algemeen kaders en doelen geformuleerd, en langzamerhand worden deze specifieker ingevuld. De subsidie kan dan bijna *real time* verstrekt worden. Flexibiliteit kan ook ingebouwd worden als de subsidie alleen op basis van een maatschappelijk doel beschikbaar wordt gesteld, waarbij de projecten door anderen kunnen worden ontworpen. Een andere vorm is een subsidie waarin alleen een thema en procesvoorwaarden worden gesteld: de doelen en verantwoording vinden dan binnen een maatschappelijk netwerk plaats. Soms is het nodig om de subsidie binnen een besloten kring beschikbaar te stellen. Nog een stap verder kan het gaan als een subsidie niet verstrekt wordt door de provincie, maar door maatschappelijke partners die daartoe gemandateerd worden. Momenteel worden zowel binnen als buiten de provincie allerlei subsidievormen bedacht die aan deze criteria kunnen voldoen. Zo benoemt de Raad voor de Financiële Verhoudingen in haar rapport 'Tussen Betalen en Bepalen' vormen als social impact investments, bewonersbudgetten, microfinanciering, maatschappelijk aanbesteden of het geven van een startbudget aan collectief particulier opdrachtgeverschap. Binnen de provincie is deze zoektocht in volle gang, en het is van belang om de voortgang hierin vast te leggen. In de tabel in de bijlage staan per subsidie enkele kansen en aandachtspunten geformuleerd die zich kunnen voordoen bij netwerkend werken. Dit betreft geen volledige analyse, maar slechts een eerste aanzet van een verzameling van aspecten van deze subsidies die het meest relevant bleken in de besproken casus. Deze tabel kan in de toekomst verder uitgebouwd worden op basis van nieuwe casuïstiek. Dit is van belang om het keuzeprocess en het onderlinge overleg hierover te bevorderen.

In dit traject is een aantal lessen opgehaald uit projecten waarin een zoektocht heeft plaatsgevonden naar passende subsidies voor netwerkend werken. Dit heeft inzicht gegeven in de kenmerken waaraan deze subsidies zouden moeten voldoen en wat het van de organisatie vraagt om tot subsidies te komen die aansluiten bij de maatschappelijke dynamiek en waarin tevens de andere bijzondere verantwoordelijkheden van de provincie gewaarborgd worden. De casus zijn verschillend van aard, maar hebben gemeen dat steeds opnieuw naar een balans moest worden gezocht tussen deze waarden. Er zijn nieuwe vormen van subsidieverlening toegepast, door andere keuzes te maken in de inrichting ervan. Dit draagt bij aan het gesprek over en de ontwikkeling van beter bij netwerkend werken passende subsidies.

Richtingen voor het vervolg

De uitdaging is nu om subsidies te ontwerpen waarmee de dynamiek van het netwerk beïnvloed en benut kan worden, op zo'n manier dat de andere verantwoordelijkheden van de provincie geborgd zijn. Het is geen transitie naar een nieuw sturingsparadigma, maar eerder een verschuiving van het accent, waarbij deze iets meer op het netwerk komt te liggen. Het gaat om het opnieuw in balans brengen van de waarden uit de vier kwadranten. Alle vier blijven belangrijk, maar het accent wordt wat meer naar het rechterdeel verschoven. Niet alleen instrumenten moeten daarvoor tegen het licht worden gehouden, maar ook de interne procedures en gewoontes. Hieruit volgen de volgende richtingen voor het vervolg:

- Netwerkend werken vraagt vaak om subsidies die anders zijn ingericht dan gebruikelijk. Er zijn over het algemeen voldoende mogelijke juridische grondslagen, maar er zijn **andere keuzes nodig in de inrichting van de subsidie**. Hiervoor kan bijvoorbeeld gevarieerd worden op de formulering van doelen, prestatiecriteria en randvoorwaarden (zie ook de uitgebreidere lijst in hoofdstuk 5).
- Bij netwerkend werken zijn subsidies nodig die beter aansluiten bij de maatschappelijke dynamiek. Daarvoor is inzicht nodig in **de dynamiek in het netwerk**, zodat de subsidie hier beter bij kan aansluiten. Aansluiting bij de dynamiek van het netwerk vraagt om het oog hebben voor: het passende tempo van besluitvorming en toekenning, aansluiting van het ritme van subsidieverlening, het synchroniseren van planningen en tijdhorizonten met partners en de mate van flexibiliteit in het proces. Hierbij moet tevens aandacht zijn voor verwachtingsmanagement richting het netwerk.
- Om tot passende, aangepaste subsidies te komen is het **investeren in het interne netwerk** net zo belangrijk als in het externe netwerk. Binnen de provincie zijn verschillende afdelingen verantwoordelijk voor het borgen van de bijzondere bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de provincie (terug te vinden in alle vier de kwadranten van het schema). Netwerkend werken vraagt om het opnieuw balanceren van deze waarden en daarom is het van belang om hen allen te betrekken bij het op een andere wijze inrichten van de subsidie.
- Bij het werken met subsidies in een netwerk is de expertise van elke discipline in de organisatie hard nodig. Zeker bij het ontwikkelen van meer open regelingen, is het van belang om gezamenlijk na te denken over de consequenties voor procedures en werkwijzen. Er zou daarom nagedacht kunnen worden over **organisatievormen om de competenties van verschillende afdelingen hierbij slim in te zetten**, bijvoorbeeld door het maken van een specialistenpoel die hiervoor ingezet kan worden.
- Subsidies die beter aansluiten bij netwerkend werken leiden tot nu toe vaak tot meer ongemak en terughoudendheid binnen de organisatie. Dit heeft ertoe geleid dat deze subsidievormen afwijken van de ongeschreven normen binnen de organisatie (*default deviation*) en dat de kansen en risico's ervan onbekender zijn. Het is daarom van belang om **meer bekendheid en bewustzijn** rondom nieuwe subsidievormen te laten ontstaan.
- Dit kan mede door **nieuwe concepten** te verbinden aan nieuwe subsidievormen. Als praktijken gewoon moeten worden, moeten ze ook gewoon een naam hebben; een aanduiding die niet de bijzonderheid en afwijking ervan benadrukt, maar benadrukt dat het een geaccepteerde, beproefde en geborgde manier van werken is.

- Daarnaast is het opbouwen van een *kansen- en risico analyse* van verschillende subsidievormen bij netwerkend werken van belang. Hierin kunnen opgedane inzichten over kansen en aandachtspunten van (bestaande en nieuwe) subsidievormen bij netwerkend werken geborgd en gedeeld worden, zodat deze benut kunnen worden in het keuzeproces en het gezamenlijke overleg hierover. De tabel in dit rapport geeft hier een eerste aanzet voor op basis van de opgedane lessen in de vijf besproken casus.

Bijlage *Aanzet voor kansen- en risicoanalyse voor subsidievormen bij netwerkend werken – op basis van indrukken in de besproken casus*

	Subsidievorm	Algemene kenmerken: Kaders en Procedure	Kansen en aandachtspunten in de context van netwerkend werken
Begrotings-subsidies	Begroting-boekjaar subsidie boekjaarsubsidie – voor één of meer boekjaren; wordt verstrekt voor activiteiten die behoren tot de structurele activiteiten die de subsidieontvanger gewoonlijk in het kader van zijn alledaagse bedrijfsvoering ontplooit	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidie heeft betrekking op een structurele activiteit - Expliciete vermelding van subsidieontvanger en maximale hoogte in begroting - Aanvraag via aanvraagformulier, vereist een werkplan⁴ - Verstrekking voor max. vier achtereenvolgende boekjaren⁵ - Volledige bedrag en verdeling over jaren moet worden vermeld - Indiening vóór 1 oktober voorafgaand aan het boekjaar 	Maatschappelijke dynamiek: <ul style="list-style-type: none"> - Strikte procedure (slechts 2 momenten per jaar in te brengen) - Jaarlijkse vaststelling, administratieve lasten. Politieke sturing: <ul style="list-style-type: none"> - in principe gebonden aan vier-jarencyclus Juridische borging: <ul style="list-style-type: none"> - transparantie en “willekeur” Financiële verantwoording: <ul style="list-style-type: none"> - Jaarlijkse vaststelling, administratieve lasten.
	Begroting-project subsidie Een projectsubsidie is een subsidie voor een activiteit of een samenhangend geheel van activiteiten die afgebakend zijn in de tijd en zijn gericht op een specifiek eindresultaat.	<ul style="list-style-type: none"> - aanvraag moet zijn ingediend 13 weken voordat de projectperiode van de activiteiten start. - Verstrekking voor een periode van 1 jaar maximaal 	Maatschappelijke dynamiek: <ul style="list-style-type: none"> - Strikte procedure (slechts 2 momenten per jaar in te brengen) - Jaarlijkse vaststelling, administratieve lasten. - In principe geen meerjarige verstrekking mogelijk. Politieke sturing: <ul style="list-style-type: none"> - in principe gebonden aan vier-jarencyclus Juridische borging: <ul style="list-style-type: none"> -transparantie en “willekeur” - begroting is jaarlijkse cyclus Financiële verantwoording: <ul style="list-style-type: none"> - Jaarlijkse vaststelling, administratieve lasten. - Begroting is jaarlijkse cyclus.
Incidentele subsidies	Projectsubsidie	<ul style="list-style-type: none"> - Betreft een uitzondering, incident - mag geen betrekking hebben op reguliere of jaarlijks terugkerende activiteiten - Doelen passen binnen programma's van de begroting - Verstrekking voor maximaal vier jaar - Goedkeuring (via ontwerp-subsidie-besluit) is nodig indien hoger dan € 50.000. - Aanvraag uiterlijk 13 weken vóór aanvang van de activiteit⁶ 	Maatschappelijke dynamiek: <ul style="list-style-type: none"> - Biedt ruimte voor ad hoc projecten - relatief “zware” en dus lange procedure langs ps Politieke sturing: <ul style="list-style-type: none"> -in principe gebonden aan vier-jarencyclus Juridische borging: <ul style="list-style-type: none"> -transparantie en “willekeur”
Subsidie-regeling	Projectsubsidie (soms ook boekjaar-subsidies)	<ul style="list-style-type: none"> - Opstelling regeling in overleg met meerdere partijen (beleid, juristen, uitvoering) - Regeling wordt vastgesteld door gs; - ps stelt het subsidieplafond vast. gs eventueel de deelplafonds. 	Laat veel ruimte voor eigen invulling en afhankelijk daarvan dus ook op de volgende punten: <ul style="list-style-type: none"> - Maatschappelijke dynamiek - Politieke sturing - Juridische borging - Financiële verantwoording

In casus toegepaste subsidievormen	<p>Open subsidie-regeling</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidieverstrekking op hoofdlijnen: Prestaties en activiteiten worden abstract benoemd. 	<p>Maatschappelijke dynamiek:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Biedt ruimte voor ad hoc initiatieven binnen de projecten -> flexibiliteit. - lastig te bepalen wie wel en wie niet in aanmerking komt voor subsidie, weigeringscriteria zijn lastig op te stellen. - Door beperkte betrokkenheid GS en PS verloopt het proces sneller. <p>Politieke sturing:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Minder gedetailleerde sturing op prestaties mogelijk. <p>Juridische borging:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsgrondslag conform Awb; <p>Financiële verantwoording:</p> <ul style="list-style-type: none"> - afrekenen op abstracte uitgangspunten <p>Organisatie & Uitvoering:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beleidsmatige invulling per geval nodig, geen standaard afhandeling.
	<p>Maatregelen pakket Bijvoorbeeld: maatregelenpakket erfgoedlijnen: door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland vastgesteld pakket aan projecten ter bevordering van de beleefbaarheid van de zeven erfgoedlijnen uit de beleidsvisie Cultureel Erfgoed Zuid-Holland 2013-2016;</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidie wordt verstrekt aan projecten die in het maatregelenpakket zijn opgenomen. - Subsidie wordt verstrekt in de vorm van projectsubsidies - Subsidieontvanger en activiteit moet vermeld zijn in maatregelenpakket - aanvraag mogelijk tot 3 maanden na publicatie maatregelenpakket (in geval van de Erfgoedlijnen) <p>NB: Lijkt een open regeling, maar is in de uitwerking via het maatregelenpakket feitelijk meestal een gesloten regeling.</p>	<p>Maatschappelijke dynamiek:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formulering doelen op hoofdlijnen, met daarin ruimte voor verdere invulling en specifieke subsidieaanvragen. Echter, eenmaal vastgesteld is het maatregelenpakket niet meer flexibel. - Biedt zekerheid aan opgenomen partijen in het maatregelenpakket. - Door beperkte betrokkenheid GS en PS verloopt het proces sneller <p>Politieke sturing:</p> <ul style="list-style-type: none"> - mogelijk via het maatregelenpakket. - Geen betrokkenheid PS noodzakelijk voor subsidieplafond <p>Juridische borging:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transparantie en toetreding tot het maatregelenpakket. <p>Financiële verantwoording:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Afrekening op projectniveau maatregelenpakket. Passend voor netwerkend werken? <p>Organisatie & Uitvoering:</p> <ul style="list-style-type: none"> - afhankelijk van de mate waarin het maatregelenpakket concreet is ingevuld kan de subsidie al dan niet standaard worden afgehandeld. -> passend voor netwerkend werken?
	<p>Samenwerkings-overeenkomst Bijvoorbeeld: projectsubsidie volgens POP2 maatregel 421⁷ (uitvoering van samenwerkingsprojecten)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Doel maatregel: Uitwisseling van 'goede praktijken' en totstandkoming van samenwerkingsverbanden, vallend binnen POP2. - Gericht op interterritoriale samenwerking binnen Nederland 	<p>Maatschappelijke dynamiek:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dergelijke maatregelen en samenwerkingsverbanden bieden de mogelijkheid netwerken te financieren - Doelen geformuleerd op hoofdlijnen, samenwerkingsverband vult het verder in. <p>Politieke sturing en Financiële verantwoording:</p> <ul style="list-style-type: none"> - meer op bestuurlijk niveau, afhankelijk van (het niveau) waarop de overeenkomst is ingestoken. <p>Juridische borging:</p> <ul style="list-style-type: none"> - rechtsgrondslag is niet direct terug te herleiden tot de Awb.

Eindnoten

- 1 Veel dank gaat uit naar Cynthia Bockstart, projectleider van dit traject vanuit de provincie Zuid-Holland.
- 2 Naast de beleidsmedewerkers van de ingebrachte casus, waren ook andere beleidsafdelingen betrokken die met soortgelijke casuïstiek van doen hebben, zoals de afdeling Groen, Programma's & Projecten, Milieu en EZ.
- 3 Er zijn een aantal 'standaard' subsidievormen onderscheiden: incidentele subsidie, boekjaarsubsidie, projectensubsidie en begrotingsubsidie (ASV).
- 4 Dit omvat een activiteitenplan, formulering doelen, inzet personele en materiële middelen, doelstelling i.r.t. provinciebeleid, evt. ook meerjarenplan en financiële toelichting
- 5 Periode valt samen met de termijn tot nieuwe provinciale verkiezingen. In bijzondere gevallen kan hierop een uitzondering worden gemaakt en voor meer dan vier boekjaren subsidie worden verstrekt.
- 6 Indien goedkeuring van de Provinciale Staten vereist is omdat de subsidieaanvraag ten minste €50.000 bedraagt, dient de aanvraag ten minste 22 weken voor aanvang van de activiteit te worden aangevraagd.
- 7 POP2 betreft het plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013: Nederlands plattelandsontwikkelingsprogramma als bedoeld in artikel 15 van verordening (EG) nr. 1698/2005.