

Prestatiesturing bij subsidieverlening

**Een onderzoek naar de gevolgen van prestatiesturing bij
subsidieverlening voor de interne organisatie van de
provincie Overijssel**

Voorwoord

Dit rapport is een verslag van mijn afstudeeronderzoek voor de Master Recht en Bestuur aan de Universiteit Twente. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in opdracht van de provincie Overijssel. Ik hoop dat mijn onderzoek kan bijdragen aan de verdere ontwikkeling van prestatiesturing bij subsidieverlening. Bij deze dank ik de provincie Overijssel voor de geboden faciliteiten. Ook gaat mijn dank uit naar mijn begeleiding vanuit de Universiteit Twente: de heer prof.mr.dr. M.A. Heldeweg en mevrouw mr.dr. C. Raat en de begeleiding vanuit de provincie Overijssel: de heer mr. J.H. Vrieling en de heer drs. P. Sanders. Daarnaast dank ik alle geïnterviewden voor hun medewerking.

Samenvatting

Doel van het onderzoek

Het doel van mijn opdracht is een bijdrage leveren aan het ontwikkelen van prestatiesturing bij subsidieverlening. Het examentechische doel van mijn afstudeerthesis is het aantonen van mijn onderzoeksbekwaamheid.

Probleemstelling

"Hoe dient prestatiesturing bij subsidieverlening toegepast te worden door de interne organisatie van de provincie Overijssel, zodat de ambtelijke lasten afnemen en er een zakelijker omgang met subsidieontvangers wordt bewerkstelligd."

Onderzoeksvragen

- Wat is de aanleiding geweest om prestatiesturing bij subsidieverlening in te voeren?
- Wat is prestatiesturing voor de provincie Overijssel?
- Wat is de huidige stand van zaken?
 - In hoeverre is prestatiesturing bij subsidieverlening ingevoerd?
 - Heeft de invoering van prestatiesturing geleid tot vermindering van de ambtelijke lasten?
 - Heeft de invoering van prestatiesturing geleid tot een verzakelijking in de omgang met subsidieontvangers?
- Hoe dient de provincie Overijssel verder te gaan op het gebied van prestatiesturing bij subsidieverlening?

Onderzoeksmethodiek

Het onderzoek heeft plaatsgevonden door literatuuronderzoek en diepte-interviews. Bij het literatuuronderzoek kan onderscheid gemaakt worden tussen algemene literatuur en notities/documenten verstrekt door de provincie Overijssel.

De diepte-interviews zijn binnen de organisatie van de provincie Overijssel gehouden met diverse medewerkers van verschillende teams en eenheden, zodat er een organisatie breed beeld is ontstaan. Er hebben geen interviews plaatsgevonden met subsidieontvangers en/of relaties, er is gekozen voor een interne evaluatie. Bij lezing van deze rapportage is het besef van belang dat niet iedereen is geïnterviewd, maar dat door een selectie is getracht een duidelijk beeld te schetsen.

Situatie provincie Overijssel

Om doelen te realiseren onderhoudt de provincie een subsidierelatie met instellingen verdeeld over alle beleidsterreinen. PS heeft de wetgevende bevoegdheid en GS voert het beleid uit. Bij de provincie Overijssel heeft PS de wetgevende bevoegdheid nagenoeg geheel doorgeschoven naar GS, dit druist in tegen de Aanwijzingen (decentrale) regelgeving. Daarin wordt gesteld dat de grote lijnen door een democratisch gekozen orgaan moet worden vastgesteld. De provincie Overijssel tracht dit te ondervangen door PS goedkeuring aan notities en nota's te laten verlenen.¹

¹ De vraag blijft of dit een gelukkige keuze is? Volgens de Aanwijzingen (decentrale) regelgeving wordt terughoudendheid verwacht met de overdracht van wetgevende

Met ingang van 2007 wordt getracht te sturen op prestaties en ook af te rekenen op prestaties. Uit de diepte-interviews bleek dat het formuleren van prestaties kenmerkend werd gevonden voor prestatiesturing. De te formuleren prestaties moeten smart geformuleerd zijn en er moet een relatie gelegd kunnen worden met de beoogde doelen en effecten. Bovendien dient er gestuurd te worden op basis van de prestaties en niet op basis van middelen. Daarnaast werd de relaties tussen prestaties en doelen en het afrekenen op prestaties genoemd als kenmerkend voor prestatiesturing. Het toetsingskader wat de provincie heeft ontwikkeld heeft als doel: het vergroten van eenduidigheid bij aansturing, risicobeheersing en verbetering van de afstemming tussen provinciaal beleid, middelen en resultaat.

Aanleiding prestatiesturing

De beweegredenen om te komen tot prestatiesturing bij subsidieverlening zijn:

- Een betere afstemming tussen provinciaal beleid, inzet van middelen en maatschappelijk resultaat;
- Het beheersbaar maken van de financiële en juridische risico's;
- Duidelijke rol en positie bepaling voor de provincie en subsidieontvangers;
- Terugdringen van onnodige regelgeving, versimpeling van het proces;
- Versterken van de uitvoeringsgerichtheid, doelgerichtheid en zakelijkheid.

In hoeverre is prestatiesturing bij subsidieverlening ingevoerd?

De invoering van prestatiesturing heeft geleid tot een impuls voor het smarter formuleren van doelstellingen en prestaties. Prestatiesturing is nog niet overal ingevoerd, er bestaan behoorlijke verschillen tussen de verschillende beleidsterreinen.

Verantwoording dient te geschieden door aan te tonen dat de prestaties zijn verwezenlijkt. Het juist formuleren van prestaties en het juist schatten van de kosten wordt hierdoor zeer belangrijk. Het verantwoorden van de kosten en bedrijfsvoering is daardoor grotendeels overbodig geworden.

Het afrekenen op prestaties wordt maar minimaal toegepast, waardebeoordeling van prestaties wordt erg lastig gevonden, soms zelfs onmogelijk. Minder toetsen op de bedrijfsvoering en middelen is een (te) grote 'cultuuromslag' voor subsidiemedewerkers en wordt soms zelfs als ongewenst ervaren. Bovendien wordt er gesteld dat de kennis in de organisatie niet aanwezig is om te onderhandelen en om de juiste kosten te bepalen bij de juiste prestatie.

Het vaste stramien van werken loslaten en overgaan op een nieuwe uniforme manier van werken heeft tijd nodig, zeker gezien de verschillen tussen teams. Het toetsingskader ligt ten grondslag aan prestatiesturing en zou voor meer uniformiteit kunnen zorgen. Veel medewerkers zijn

bevoegdheden aan uitvoerende organen (GS). In verband met het legaliteitsbeginsel zouden de grote lijnen door een democratisch gekozen orgaan (PS) moeten worden vastgesteld (zie ook §4.1).

echter niet bekend met het toetsingskader en de mogelijke toepassingen ervan.

Het Hero-project betekent dat veel medewerkers een andere werkwijze dienen te hanteren. Het gevolg hiervan is dat veel medewerkers nog zoekende zijn. Het is nog niet exact duidelijk waar de accenten liggen in de verhouding met beleidsmedewerkers en het formuleren van prestaties. De organisatorische verandering draagt bij aan de uniforme ontwikkeling van prestatiesturing, maar kan gelijktijdig, door de fysieke barrière ook voor problemen zorgen bij prestatiesturing, mede doordat de voorfase van het subsidieproces door prestatiesturing zo belangrijk is geworden.

Het uniform invoeren van prestatiesturing stuit op een aantal belemmeringen. Een van die belemmeringen is Europese subsidies, welke niet onder het subsidieloket vallen.

Ook cofinanciering bemoeilijkt prestatiesturing en vraagt aan subsidieontvangers toepassing van meerdere verantwoordingssystematieken.

Heeft de invoering van prestatiesturing geleid tot vermindering van de ambtelijke lasten?

Ambtelijke lasten bij het subsidieproces zijn de lasten voor de provincie Overijssel, niet zijnde de subsidie zelf. Ondanks dat vermindering van de ambtelijke lasten een doelstelling is van prestatiesturing, bestaat er geen gedetailleerde registratie van ambtelijke lasten. Hierdoor is het niet mogelijk aan te tonen dat er een causaal verband is tussen prestatiesturing en afname van de ambtelijke lasten.

Uit de diepte-interviews komt geen afname van ambtelijke lasten naar voren. Wel wordt een verschuiving van ambtelijke lasten naar de voorfase opgemerkt, dit wordt veroorzaakt door het formuleren van de juiste prestaties. De verwachting is dat het Hero-project² zal leiden tot de grootste afname van ambtelijke lasten mede door het E-loket.

Uit onderzoek naar het toetsingskader voor rijkssubsidies blijkt dat prestatiesturing wel kan leiden tot vermindering van de ambtelijke lasten. Vooral door te sturen op prestaties, uniformiteit en verminderde controle en verantwoordingsverplichtingen wordt dit gerealiseerd.

Heeft de invoering van prestatiesturing geleid tot een verzakelijking in de omgang met subsidieontvangers?

De invoering van prestatiesturing heeft geleid tot smartere formuleren van prestaties, die bijdragen aan de gewenste doelen en effecten. De jaarlijkse subsidie, die instellingen voorheen kregen is daardoor minder vanzelfsprekend geworden, er dient voldaan te worden aan prestaties.

De voorgenomen afrekensystematiek zou moeten leiden tot een verzakelijking. Voor de uitvoering dienen prestaties met daaraan gekoppelde subsidie afgesproken te worden, als de prestaties gehaald worden, dient het afgesproken subsidiebedrag verleend te worden, ongeacht de werkelijke kosten.

De rol van de provincie wordt zakelijker, zo wordt opgemerkt in de diepte-interviews. Niet-subsidiemedewerkers constateren dit veelvuldiger dan subsidiemedewerkers.

² Bij de implementatie van het Hero-project is de beschikbare formatie teruggebracht, de voordelen van het project moeten nog waar gemaakt worden.

De voorfase van het subsidieproces is belangrijker geworden door de prestatiesturing, instellingen gaan bewuster om met de subsidie. Subsidie medewerkers constateren geen verzakelijking. De prestatieonderhandelingen verlopen niet 'strak' genoeg, de kennis en deskundigheid is daarvoor niet aanwezig in de organisatie. Bovendien is er geen concurrentie tussen subsidieontvangers en zijn er niet of nauwelijks nieuwe subsidierelaties.

Verzakelijking wordt gekenmerkt door heldere duidelijke prestatieafspraken, consequente afrekensystematiek en professioneel eenduidig overkomen. Dit staat tegenover een vanzelfsprekende subsidie, zonder vanzelfsprekende afspraken over prestaties, geen afrekensystematiek op prestaties en onprofessionaliteit.

Conclusies

De invoering van prestatiesturing heeft tot dusver niet geleid tot een concrete vermindering van de ambtelijke lasten, of een verzakelijking in de omgang met subsidieontvangers voor de provincie Overijssel.

Dit wordt veroorzaakt doordat prestatiesturing nog niet volledig is ingevoerd, er geen gedetailleerde registratie is van de ambtelijke lasten, het Hero-project en de verschillen tussen subsidie medewerkers en niet-subsidie medewerkers bij verzakelijking.

Het is aannemelijk dat prestatiesturing in de toekomst leidt tot vermindering van de ambtelijke lasten en een verzakelijking, mits prestatiesturing juist wordt toegepast.

Aanbevelingen³

- Prestatiesturing doorontwikkelen door het smart formuleren van prestaties. Het maatschappelijk middenveld dient hierbij betrokken te worden en medewerkers dienen hiervoor bijgeschoold te worden.
- Een onderscheid maken tussen prestatiesturing om gewenste doelen en effecten te bereiken en subsidiëring wanneer geen bijdrage aan gewenste doelen en effecten kan worden aangetoond. Altijd proberen een relatie te leggen tussen output en effect door middel van 'plausibele causaliteit'.
- Afrekenen op prestaties, indien dit onmogelijk blijkt: verantwoorden op prestaties, afrekenen op werkelijke kosten met voorafgesteld maximum op basis van prestaties, consequent hierin zijn.
- Uniformiteit van prestatiesturing bevorderen door het toetsingskader nieuw leven in te blazen en het Hero-project.
- Meten/registeren van ambtelijke lasten.
- Doorwisselen van beleidsmedewerker of accounthouder als prestatieverantwoordelijke in contact met een instelling.

³ Voor een toelichting op de aanbevelingen verwijs ik naar hoofdstuk 9 van de rapportage. Voor toelichting op de gehele samenvatting verwijs ik naar de rapportage.

- Onderzoek verrichten naar de problemen en mogelijkheden die zich voordoen bij: Europese subsidies, staatsteun, cofinanciering, monitoring integreren in het subsidieproces en 'offerteprocedures' in de voorfase.

Inhoudsopgave

	pagina
H. 1 Inleiding	
1.1 Doel van het onderzoek	12
1.2 Probleemstelling	
1.3 Onderzoeksvragen	13
1.4 Leeswijzer	
H. 2 Onderzoeksopzet	
2.1 Literatuuronderzoek	15
2.2 Interviews	
2.3 Onderzoeksvragen	16
2.4 Samenvatting	17
H. 3 Relevante theorie	
3.1 Historische ontwikkeling prestatiesturing	18
3.2 Prestatiesturing	21
3.3 Subsidies	25
3.4 Voordelen eenvoudig financieel beheer en efficiënte uitvoering	27
3.5 Samenvatting	28
H. 4 Provincie Overijssel en prestatiesturing	
4.1 Situatie provincie Overijssel	30
4.2 Stroomlijnen en Sturing	31
4.3 Subsidieverlening Nieuwe Stijl	32
4.4 Toetsingskader	33
4.5 Prestatiesturing volgens de interviews	35
4.6 Samenvatting	36
H. 5 In hoeverre is prestatiesturing bij subsidieverlening ingevoerd?	
5.1 Prestaties formuleren	38
5.2 Bijdrage aan provinciale doelen	39
5.3 Verantwoording door prestaties	
5.4 Afrekenen op prestaties	40
5.5 Uniformiteit	41
5.5.1 Toetsingskader	42
5.5.2 Hero-project	
5.5.3 Belemmeringen prestatiesturing	43
5.6 Samenvatting	44
H. 6 Heeft de invoering van prestatiesturing geleid tot vermindering van de administratieve lasten?	
6.1 Meten van ambtelijke lasten	46
6.2 Ambtelijke lasten volgens de interviews	47
6.3 Afname ambtelijke lasten	48
6.4 Samenvatting	49

H. 7 Heeft de invoering van prestatiesturing geleid tot een verzakelijking in de omgang met subsidieontvangers?	
7.1 Verzakelijking	51
7.2 Verzakelijking volgens de interviews	52
7.3 Verzakelijking realiseren	53
7.4 Samenvatting	54
H. 8 Conclusies	55
H. 9 Aanbevelingen	
9.1 Aanbevelingen en suggesties van geïnterviewden	57
9.2 Eigen opvatting prestatiesturing bij subsidieverlening	58
9.3 Concrete aanbevelingen	59
Literatuurlijst	62
Bijlagen:	
I Vragenlijst 'Prestatiesturing bij subsidieverlening'	65
II Smart formuleren	68
III Toetsingskader prestatiesturing provincie Overijssel	71

H. 1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het doel van het onderzoek duidelijk en wordt de waarde die de masterthesis heeft voor de valorisatiepartner besproken. Daarnaast wordt de probleemstelling besproken en wordt ingegaan op bijbehorende onderzoeksvragen. In hoofdstuk 2 worden de onderzoeksvragen verder uitgewerkt en worden de gebruikte methoden en technieken toegelicht. Voorts bevat dit hoofdstuk een leeswijzer waarin de structuur van het rapport aan de orde komt.

§1.1 Doel van het onderzoek

Het onderwerp van de masterthesis is: 'prestatiesturing bij subsidieverlening'. In 2006 is de provincie Overijssel begonnen met de invoering van prestatiesturing bij subsidieverlening. Kernbegrippen daarbij zijn zakelijkheid, vraagsturing, realisatie van doelen door middel van prestaties, transparantie en het terugdringen van administratieve lasten. Mijn afstudeerthesis zal zich richten op de veranderingen in de interne organisatie van de provincie Overijssel na invoering van prestatiesturing bij subsidieverlening. Het doel van mijn opdracht is een bijdrage leveren aan het ontwikkelen van prestatiesturing bij subsidieverlening. Het examentechnische doel van mijn afstudeerthesis is het aantonen van mijn onderzoeksbekwaamheid.

§1.2 Probleemstelling

Naar aanleiding van publieke ontwikkelingen zoals deregulering, ontbureaucratisering en het rijksprogramma programma 'andere overheid' heeft de provincie Overijssel besloten haar bestaande wijze van subsidieverlening te heroverwegen. Er was bestuurlijk en politiek behoefte aan een betere afstemming tussen provinciaal beleid, inzet van middelen en maatschappelijk resultaat waardoor effectiever provinciaal beleid kon worden bewerkstelligd. Daarnaast bestond de behoefte aan een zakelijker omgang met subsidieontvangers, bewerkstelligd door onder andere zakelijke afspraken met de nadruk op prestaties. Versimpeling van de subsidieprocessen en een juiste beheersing van juridische en financiële risico's behoorden ook tot de aandachtspunten.

Gedeputeerde Staten (GS) hebben begin 2003 als gevolg van bovenstaande een toetsingskader en sturingsmodellen aangenomen die een handreiking moeten bieden om de relaties met de subsidieontvangers beter te kunnen stroomlijnen. De verschillende sturingsmodellen verschillen in de mate van sturingskarakteristieken, rolverdeling, eisen die aan de uitvoerder gesteld kunnen worden, de mate van toezicht en invloed van de overheid. Het toetsingskader bepaalt welk sturingsmodel van toepassing is op de betreffende subsidieregeling. Het toetsingskader en de sturingsmodellen zijn toegepast op alle subsidiërelaties, zowel bestaande als nieuwe.

Het doel van toepassing was dat als de relaties expliciet werden vormgegeven er meer transparantie ontstond. Een ander doel was een vereenvoudiging en uniformering van het proces van subsidieverlening, zodat doelgerichte en doelmatige informatieverzorging en kwaliteits- en efficiencywinst werd gerealiseerd.

Na invoering van prestatie­sturing bij subsidiever­lening is nu de tijd gekomen om het project te evalueren. De gevolgen die prestatie­sturing heeft voor de interne organisatie zal in deze masterthesis worden onderzocht.

De probleem­stelling die hierbij past luidt als volgt: *“Hoe dient prestatie­sturing bij subsidiever­lening toegepast te worden door de interne organisatie van de provincie Overijssel, zodat de ambtelijke lasten afnemen en er een zakelij­ker omgang met subsidieontvangers wordt bewerkstelligd.”*

§1.3 Onderzoeksvragen

In deze paragraaf worden de onderzoeksvragen besproken zoals die gehanteerd zijn bij het onderzoek. De zwarte opsommingtekens hebben een structuur die valt te omschrijven als: Waarom? Wat? Hoe is het nu? En hoe verder? De witte opsommingtekens geven aan of prestatie­sturing is ingevoerd en welke effecten het heeft gehad. Met behulp van deze vragen wordt onderzocht of er een verband is tussen de invoering van prestatie­sturing en wijzigingen in de ambtelijke lasten en of de invoering van prestatie­sturing gevolgen heeft gehad voor de omgang met subsidieontvangers.

De hoofdvraag luidt als volgt: *“Heeft de invoering van prestatie­sturing geleid tot vermindering van de ambtelijke lasten en een verzakelijking in de omgang met subsidieontvangers voor de provincie Overijssel?”*

- Wat is de aanleiding geweest om prestatie­sturing bij subsidiever­lening in te voeren?
- Wat is prestatie­sturing voor de provincie Overijssel?
- Wat is de huidige stand van zaken?
 - In hoeverre is prestatie­sturing bij subsidiever­lening ingevoerd?
 - Heeft de invoering van prestatie­sturing geleid tot vermindering van de ambtelijke lasten?
 - Heeft de invoering van prestatie­sturing geleid tot een verzakelijking in de omgang met subsidieontvangers?
- Hoe dient de provincie Overijssel verder te gaan op het gebied van prestatie­sturing bij subsidiever­lening?

§1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de onderzoek­so­pzet besproken door in te gaan op de gebruikte methoden en technieken bij de afstudeerthesis.

Relevante theorie komt aan de orde in hoofdstuk 3. Hierbij wordt met name ingegaan op de ontwikkeling van prestatie­sturing door de jaren heen in §3.1, de methodiek met voordelen en nadelen van prestatie­sturing in §3.2 en algemene theorie over subsidiëring in §3.3. De voordelen van eenvoudig financieel beheer en efficiënte uitvoering, volgens het subsidiekader voor rijkssubsidies, worden besproken in §3.4. In hoofdstuk 4 komen de eerste twee deel­vragen van deze rapportage aan de orde. De aanleiding tot prestatie­sturing en wat prestatie­sturing voor de provincie Overijssel inhoudt worden besproken. In §4.1 komt eerst de subsidiesystematiek bij de provincie Overijssel aan de orde. De aanleiding

om prestatie­sturing toe te passen wordt beschreven met behulp van de projecten 'Stroomlijning en Sturing' (S&S) in §4.2 en 'Subsidieverlening Nieuwe Stijl Overijssel' (SNSO) in §4.3, daarbij komt meteen de inhoud van prestatie­sturing voor de provincie Overijssel aan de orde. Het toetsingskader wat ontworpen is om de invoering van prestatie­sturing te bevorderen komt in §4.4 aan de orde. De deelvragen die in dit hoofdstuk worden besproken zijn ook aan de orde gekomen tijdens de diepte-interviews, de uitkomsten hiervan worden in §4.5 weergegeven.

In hoofdstuk 5 komt de vraag aan de orde of prestatie­sturing bij subsidieverlening is ingevoerd. Met ingang van 2007 is de provincie Overijssel gestart met subsidieverlening via prestatie­sturing. Kort gezegd zou dit moeten betekenen dat er gestuurd werd op prestaties die bijdragen aan provinciale doelstellingen en dat er afgerekend werd door prestaties en niet op werkelijk gemaakte kosten. In §5.1 wordt daarom ingegaan op het formuleren van prestaties. Of getracht wordt een link te leggen met de provinciale doelen wordt besproken in §5.2. In §5.3 gaan we in op de vraag of er verantwoording plaatsvindt doormiddel van prestaties en in §5.4 of er daadwerkelijk ook op afgerekend wordt. Met behulp van een aantal onderwerpen: het toetsingskader; het Hero-project en een aantal belemmeringen van prestatie­sturing, wordt getracht in §5.5 de uniformiteit binnen de organisatie te bespreken.

De deelvraag die in hoofdstuk 6 wordt behandeld, is eigenlijk of er een causaal verband is aan te wijzen tussen prestatie­sturing en vermindering van de ambtelijke lasten. Met ambtelijke lasten wordt bedoeld de lasten voor de provincie Overijssel bij het subsidieproces, niet zijnde de subsidie zelf. Hierbij zijn de administratieve lasten van de subsidieontvanger niet meegenomen. Het gaat hier om de interne ambtelijke lasten van de provincie Overijssel. In §6.1 wordt het meten van de ambtelijke lasten besproken en komen ook de onmogelijkheden daarvan aan de orde. De daaropvolgende §6.2 gaat in op de interviewresultaten en bespreekt hoe de medewerkers het ervaren. De mogelijke oorzaken van afname van de ambtelijke lasten wordt besproken in §6.3.

De deelvraag die in hoofdstuk 7 wordt beantwoord, is of er een causaal verband is tussen prestatie­sturing en verzakelijking. Verzakelijking is een moeilijk te omschrijven begrip. In 'van Dale' wordt verzakelijking onder meer omschreven als niet persoonlijk en professioneel. In §7.1 wordt eerst besproken wat een verzakelijking inhoudt en wat de gedachte erachter is, vervolgens worden de ervaringen van de geïnterviewden besproken in §7.2. Of een verzakelijking wenselijk is en hoe dit zou kunnen worden bewerkstelligd wordt in §7.3 besproken, dit wordt gedaan met behulp van de diepte-interviews. Alle voorgaande hoofdstukken worden afgesloten met een samenvatting in de laatste paragraaf.

De conclusies uit de voorgaande hoofdstukken worden in hoofdstuk 8 weergegeven, deze geven antwoord op de deelvragen. Met behulp van de deelvragen wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag.

Hoofdstuk 9 bevat aanbevelingen en geeft antwoord op de vraag hoe de provincie Overijssel verder dient te gaan met prestatie­sturing bij subsidieverlening. In het afsluitende hoofdstuk zijn ook (individuele) suggesties van geïnterviewden opgenomen.

H. 2 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet van de masterthesis besproken. Er wordt eerst ingegaan op het literatuuronderzoek in §2.1. Vervolgens wordt de interviewopzet nader belicht in §2.2. In §2.3 zal per onderzoeksvraag worden ingegaan op de methoden en technieken die zijn toegepast bij de beantwoording daarvan. Tot slot is in §2.4 een korte samenvatting opgenomen.

§2.1 Literatuuronderzoek

Literatuuronderzoek betreft de beschikbare beleidsdocumenten, notities, subsidiebeschikkingen en subsidieverleningen van de provincie Overijssel. Daarnaast is gebruik gemaakt van meer algemene literatuur over subsidies en prestatiesturing, waarvoor ik verwijs naar de literatuurlijst. Bij het documentenonderzoek is met name gebruik gemaakt van het archief van de provincie Overijssel.

§2.2 Interviews

De diepte-interviews zijn binnen de organisatie van de provincie Overijssel gehouden met diverse medewerkers van verschillende teams en eenheden, zodat er een organisatie breed beeld is ontstaan. Er hebben dus geen interviews plaatsgevonden met subsidieontvangers en/of relaties. De voorselectie van medewerkers van de verschillende relevante teams en eenheden is gedaan door mijn begeleiders binnen de organisatie: de heren mr. J.H. Vrieling en drs. P. Sanders. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen uitvoerende subsidiemedewerkers, beleidsmedewerkers en leidinggevend. Bovendien was het belangrijk dat de werknemers in dienst waren, voordat prestatiesturing was ingevoerd, om de verschillen tussen de situatie voordat prestatiesturing bij subsidieverlening was ingevoerd en nu het is ingevoerd te kunnen weergeven, hiermee is zoveel mogelijk rekening gehouden door de begeleiders. Alle relevante medewerkers zijn uitgenodigd voor een diepte-interview, in totaal zijn er 25 diepte-interviews gehouden, de gemiddelde duur van een diepte-interview was ruim één uur. Ruim voor de start van de diepte-interviews is een onderwerpenlijst toegestuurd, zodat de medewerkers zich optimaal konden voorbereiden op de inhoud van het interview, hierdoor is bewerkstelligd dat de interviewtijd optimaal kon worden benut. De onderwerpenlijst is opgenomen in bijlage I. Bij lezing van deze rapportage is het besef van belang dat niet iedereen is geïnterviewd, maar dat door een selectie is getracht een duidelijk beeld te schetsen. Daarnaast dient gerealiseerd te worden dat ieder individu in meer of mindere mate vanuit zijn eigen belang, functie en perceptie de interviews is ingegaan. In de rapportage zijn bevindingen en conclusies opgenomen die breed leven binnen de organisatie. In bepaalde situaties is gebruik gemaakt van individuele suggesties en meningen van medewerkers, indien dit zich voordoet wordt het aangegeven.

§2.3 Onderzoeksvragen

De hoofdonderzoeksvraag luidt als volgt:

“Heeft de invoering van prestatiesturing geleid tot vermindering van de ambtelijke lasten en een verzakelijking in de omgang met subsidieontvangers, voor de provincie Overijssel?”

De hoofdonderzoeksvraag zal beantwoord worden met behulp van beantwoording op de onderzoeksvragen.

Wat is de aanleiding geweest om prestatiesturing bij subsidieverlening in te voeren?

Bovenstaande onderzoeksvraag is beantwoord door literatuuronderzoek bij de provincie Overijssel. De provincie heeft ervoor gekozen om prestatiesturing bij subsidieverlening in te voeren, de beweegredenen hierachter zijn in documenten vastgelegd. Bovendien is de onderzoeksvraag aan de orde geweest bij de diepte-interviews.

Wat is prestatiesturing voor de provincie Overijssel?

De vraag wat prestatiesturing eigenlijk inhoudt voor de provincie Overijssel komt bij deze onderzoeksvraag ook aan de orde. Bij het beantwoorden van deze vraag is gebruik gemaakt van documentatie vanuit de provincie Overijssel en bovendien is de vraag aan de orde gekomen bij de diepte-interviews.

Wat is de huidige stand van zaken?

- *In hoeverre is prestatiesturing bij subsidieverlening ingevoerd?*

Bij het beantwoorden van deze deelvraag is gebruik gemaakt van documentatie verstrekt vanuit de provincie Overijssel. Tevens is deze vraag bij de diepte-interviews aan de orde gekomen. Per beleidsteam is in grove hoofdlijnen onderzocht in hoeverre inderdaad sprake is van prestatiesturing. Daarnaast is onderzocht of er uniformiteit tussen de verschillende teams en eenheden aanwezig is, ook deze vraag is aan de orde gekomen bij de diepte-interviews.

- *Heeft de invoering van prestatiesturing geleid tot vermindering van de ambtelijke lasten?*

De beantwoording van deze vraag zal worden bewerkstelligd door de diepte-interviews met de verschillende medewerkers. Daarnaast zou worden gekeken naar het aantal fte's⁴ dat werkzaamheden verricht met betrekking tot subsidies in relatie tot het aantal verstrekte subsidies, maar helaas was hier geen overzicht van en bleek dit niet mogelijk door organisatorische verandering. Bovendien werd er organisatiebreed geen gebruik gemaakt van gedetailleerde urenregistratie of dergelijke. Het is daarom erg lastig de ambtelijke lasten van de provincie Overijssel met betrekking tot subsidieverlening te onderzoeken. Er is daarom gekozen om met name gebruik te maken van de diepte-interviews en andere onderzoeken met betrekking tot prestatiesturing.

- *Heeft de invoering van prestatiesturing geleid tot een verzakelijking in de omgang met subsidieontvangers?*

Deze vraag zal wordt beantwoord met behulp van de diepte-interviews. Daarnaast zijn de veranderingen uit het subsidieproces meegenomen, die van invloed zouden kunnen zijn op een mogelijke verzakelijking.

Hoe dient de provincie Overijssel verder te gaan op het gebied van prestatiesturing bij subsidieverlening?

⁴ Fte staat voor fulltime-equivalent. Het is een rekeneenheid waarmee de omvang van een functie of de personeelssterkte kan worden uitgedrukt.

Met behulp van de onderzoeksresultaten uit de voorgaande deelvragen, de resultaten uit de diepte-interviews en literatuuronderzoek zal een beargumenteerd advies worden gegeven met betrekking tot prestatiesturing bij subsidieverlening gericht op de interne organisatie.

§2.4 Samenvatting

Het onderzoek heeft plaatsgevonden door literatuuronderzoek en diepte-interviews. Bij het literatuuronderzoek kan onderscheid gemaakt worden tussen algemene literatuur en notities/documenten verstrekt door de provincie Overijssel.

De diepte-interviews zijn binnen de organisatie van de provincie Overijssel gehouden met diverse medewerkers van verschillende teams en eenheden, zodat er een organisatie breed beeld is ontstaan. Er hebben geen interviews plaatsgevonden met subsidieontvangers en/of relaties.

H. 3 Relevante theorie

In dit hoofdstuk worden eerst in §3.1 de historische ontwikkelingen tot prestatiesturing besproken, vervolgens wordt ingegaan op het theoretische aspect van prestatiesturing in §3.2. Subsidieverlening in het algemeen wordt besproken in §3.3. De mogelijkheden om het subsidiëringsproces op een efficiëntere manier in te richten en uit te voeren worden besproken in §3.4. Dit wordt gedaan met behulp van voornemens van de rijksoverheid, waar een nieuw subsidiekader ontwikkeld wordt gericht op kostenreductie van het subsidieproces. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting in §3.5.

§3.1 Historische ontwikkeling prestatiesturing

Hieronder volgt eerst een overzicht van enkele algemene ontwikkelingen bij de centrale overheid op het terrein van prestatiesturing door de tijd heen, om zo de historische achtergrond te schetsen. Vervolgens zal ik ingaan op de ontwikkeling op lokaal niveau, hierbij is onder meer gebruik gemaakt van *'Een Analyse van de Programmabegroting'*, van M. S. de Groot.⁵

Het 'Planning-Programming-Budgetting System' (PPBS) in de jaren '60, was een van de eerste ontwikkelingen op het gebied van beleidsanalyse. Het systeem is ontwikkeld in de Verenigde Staten en is een eerste praktische toepassing van de zogenaamde systeemanalyse (input-throughput-output) op het gebied van beleidsvoering. In het systeem werd een relatie gelegd tussen de middelen en beleidsbeslissingen. Doel was de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven te vergroten. Het PPBS is echter mislukt, oorzaken hiervan zijn de grote instrumentele verandering die plaatsvond en geen cultuur en gedragsverandering die hiervoor wel noodzakelijk is. Bovendien was het te systematisch van aard en de opzet theoretisch nog onvoldoende gerijpt. Ook ontbrak het aan de steun van (top)ambtenaren en politici. 'In tijden van groei zijn de beleidsanalysemethoden ontwikkeld, maar in tijden van bezuinigingen zijn ze onbruikbaar.'⁶

Het 'New Public Management' (NPM) kwam in de jaren tachtig bovendrijven.

Doel hiervan was bezuinigen en de doeltreffendheid en doelmatigheid van de overheid verbeteren. Het bedrijfsmatiger werken van de overheid, meten op output en outcome hebben hierbij hoge prioriteit. NPM kan ook gezien worden als een verzamelterm voor verschillende manieren van bedrijfsmatiger werken. Voorbeelden van NPM zijn de productbegroting, Beleids- en Beheersinstrumentarium (BBI) en Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB). Deze varianten zullen hieronder worden besproken, dit zijn de achtergrond ontwikkelingen op het gebied van prestatiesturing op lokaal niveau.

⁵ M. S. de Groot, *Een Analyse van de Programmabegroting, hoe te komen tot een afwegingskader voor een meerjarenonderzoeksprogramma*, Enschede: Lokale Rekenkamer, Gemeente Enschede 2005.

⁶ R. Taphoorn, "Prestatiemeting, papieren tijger of effectief instrument?", *B&G* 2003-maart, pg. 23.

In 1987 is het BBI voor provincies ingevoerd. Methodes uit het bedrijfsleven voor overheidsorganisaties stonden centraal: integraal management, flexibiliteit, zelfbeheer en klantgerichtheid. Nieuwe instrumenten hierbij waren: het meerjarenbeleidplan, de productbegroting, tussentijdse rapportages en een verbeterde jaarverslaglegging en jaarrekening. In 1995 ging het BBI ten onder. Het BBI had een cultuurverandering voor ogen, maar de praktijk was anders. Een zakelijke manier van elkaar aanspreken op het niet behalen van helder geformuleerde prestaties was in de ambtelijke wereld moeilijk, bovendien wilden politici 'vrije ruimte' behouden. Meer inzicht in de prestaties vergrootte ook de kwetsbaarheid van verantwoordelijke politici. 'Het BBI heeft er wel voor gezorgd dat beheersmatige instrumenten, zoals een product begroting en/of een hiërarchisch planning- en controlsysteem bij veel gemeenten ingevoerd werd.'⁷

Prestatiegegevens werden in 1976 al in Comptabiliteitsvoorschriften⁸ opgenomen.

'Bij de prestatiebegroting of productbegroting ligt de oriëntatie op de output, veel provincies zijn daardoor bedrijfsmatiger gaan werken. Output is zichtbaar te maken door input-, proces- en effectindicatoren.'⁹ Met behulp van die indicatoren kan de output beoordeeld worden. Prestaties van publieke en private beleidsuitvoerende organisaties kunnen gemeten en geëvalueerd worden met behulp van deze indicatoren. De mogelijkheden om verantwoording af te leggen worden vergroot, De Bruin vat dit samen als: 'transparantie, leren, oordelen en afrekenen.'¹⁰ De prestatiebegroting is echter ook geen succes geworden. Dit is te verklaren, doordat aan de te leveren prestaties geen autorisatie was verbonden, daarnaast werden grootheden vaak ten onrechte als prestaties aangemerkt en hadden gegevens vaak geen betrekking op beoogde prestaties in het begrotingsjaar, maar op gerealiseerde prestaties in voorgaande jaren.'¹¹ Andere factoren waarom de prestatiebegroting geen succes is geworden zijn: een gebrekkig wettelijk kader; de organisatie en cultuur van de rijksdienst; weinig belangstelling en bovendien heeft de invoering van de prestatiebegroting te geïsoleerd plaats gevonden.

VBTB is werkzaam vanaf 1999. De ambitie van VBTB is te komen tot een duidelijke koppeling tussen beleid, prestaties en geld, met als doel vergroting van de informatiewaarde en toegankelijkheid van de begroting van het jaarverslag. 'De aanleiding hiervoor was een grotere toegankelijkheid en duidelijkere herkenbaarheid van de hoofdlijnen van het beleid, het creëren van een directere relatie tussen financiële

⁷ G.J. van Helden, A.M.S. den Ouden. "Hoe denken raadsleden over de planning en control in hun gemeenten?", *B&G* 1998-december, pg. 27-30.

⁸ Comptabiliteitsvoorschriften zijn: voorschriften omtrent het beheer van financiën

⁹ N. P. Mol, *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 1998, pg. 174/209.

¹⁰ H. de Bruijn, "Prestatiemeting in de publieke sector: strategieën om perverse effecten te neutraliseren", *Bestuurswetenschappen* 2002-2.

¹¹ N. P. Mol, *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 1998, pg. 209/211.

voorstellen en achterliggende beleidsplannen en het vergroten van de samenhang tussen begrotingen en verantwoordingstukken.¹²

Bij de VBTB staan drie W-vragen centraal: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag dat kosten? De provinciale jaarrekening spiegelt de begroting door drie H-vragen: Hebben we bereikt? Hebben we gedaan? Heeft het gekost?

Prestatiegegevens spelen bij VBTB een belangrijke rol. Belangrijkste verschil met de prestatiebegroting uit de jaren '70 is dat dit niet een geïsoleerde operatie is.

Bovendien wordt er veel belang toegekend aan de gebruikswaarde van begrotingsinformatie tijdens de uitvoering van beleid en het achteraf leggen van verantwoording.

'De begroting en verantwoording maken op zowel centraal als decentraal niveau allocatie, aansturing, beheersing en verantwoording mogelijk.

In de nieuwe begroting worden beleidsdoelstellingen zoveel mogelijk geoperationaliseerd in streefwaarden, gekoppeld aan doelgroepen en er wordt een tijdshorizon aangegeven.¹³

Op provinciaal niveau is met het oog op de dualisering een programmabegroting ingesteld. De begroting en verslaglegging zijn verder uitgewerkt in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De Wet dualisering stelt sinds 2004 het maken van een programmabegroting verplicht waarbij het BBV als richtlijn geldt. Het BBV is een algemene maatregel van bestuur waar de provincie zich op basis van artikel 190 van de Provinciewet aan dient te houden. Het BBV is de opvolger van de comptabiliteitsvoorschriften uit 1995, provincies en gemeenten dienen zich vanaf het begrotingsjaar 2004, aan deze aanvullende regelgeving te houden. Het BBV moet worden gezien als een middel om de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten (PS) in te vullen, het BBV stelt minimale eisen aan de PS en laat ruimte voor eigen invulling. Volgens sommigen is dit een gemiste kans, BBV zou de provincie ook kunnen dwingen om gegevens op uniforme wijze aan te leveren waardoor benchmarken¹⁴ mogelijk is.

VBTB en de programmabegroting geven eenduidige relaties tussen maatschappelijke effecten en de inzet van overheidshandelen onvoldoende aan, daarnaast zijn de doelstellingen soms niet helder geformuleerd. Effecten zijn in de tijd lastig te meten, bovendien kan de inzet van instrumenten aan meerdere doelstellingen bijdragen en is de beleidswereld erg divers.

Daarnaast is er bij de overheid te weinig aandacht voor beleidseffecten en wellicht dat de verantwoordingsplicht voor bestuurders niet altijd een aantrekkelijk perspectief is? Machtsprocessen en individuele belangen spelen in werkelijkheid een dominante rol.

'Dijkstra en Tonen constateren dat er een grote angst is ten aanzien van de prestatie-indicatoren. Velen zijn bang dat de indicator de norm begint

¹² J. Baerends, *Doelgericht sturen met de gemeentelijke programmabegroting. Zonder prestatiegegevens geen kaders en zonder kaders geen controle*, Enschede: Afstudeerscriptie Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie, Universiteit Twente, 2004, pg. 16.

¹³ P. van der Knaap, "Resultaatgerichte verantwoordelijkheid. Naar een beleidsgerichte begroting en verantwoording", *Bestuurskunde*, 2000-5.

¹⁴ Benchmarken is het vergelijken van op basis van referentiekader.

te worden. De norm halen moet niet belangrijker worden dan het achterliggende doel bereiken.¹⁵

Niet het geld maar het bereiken van maatschappelijke doelen wordt hiermee centraal gesteld.

In een programmabegroting worden uitgaven gegroepeerd naar de verschillende activiteitenprogramma's, zoals omschreven in beleidsdoeleinden. Er wordt hierbij getracht een relatie te leggen tussen de voorgenomen activiteiten en het beoogde resultaat. Dit met oog op de doorzichtigheid van het beleid en de mogelijkheid om beleid achteraf te kunnen beoordelen.

Volledigheid, gedetailleerdheid en overzichtelijkheid staan voorop bij de begroting.

- Volledigheid houdt in dat alle uitgaven en ontvangsten uitdrukkelijk in de begroting moeten worden opgenomen;
- Gedetailleerdheid houdt in dat de raming van inkomsten en uitgaven zo gedetailleerd is dat de PS in staat is GS voor ieder geplande financiële transactie afzonderlijk te machtigen, maar het algemene inzicht in de begroting moet blijven en het beheer bij de uitvoering mag niet in de weg worden gestaan;
- De overzichtelijkheid houdt in dat alle begrotingsstukken in één document zijn samengevat.

De programmabegroting moet niet worden gezien als een verplicht nummer, draagvlak is wenselijk. Wellicht dat dit gecreëerd kan worden door de invoering van de programmabegroting in kleine stapjes te laten plaatsvinden.

In het BBV wordt ook gesproken over een productraming, om PS in staat te stellen de financiële positie verantwoord te kunnen laten beoordelen¹⁶. Door de dualisering is de uitvoering terecht gekomen bij GS. De productraming concentreert zich op de uitvoering van het programma door middel van producten. Sturen, beheersen en verantwoord zijn leidende aspecten hierbij, door producten zoveel mogelijk in kwantitatieve vorm weer te geven wordt dit bewerkstelligd. Producten kunnen programmaoverstijgend zijn, maar geven weer welke bijdrage zij leveren aan de te realiseren effecten.

§3.2 Prestatiesturing

Prestatiemeting en daarmee prestatiesturing is een instrument dat steeds verder doordringt in overheidsorganisaties. De overheid levert producten en diensten en deze kunnen evenals in het bedrijfsleven beoordeeld worden. De beoordeling kan geschieden door metingen van prestaties. De prestatiemeting kan een aantal functies vervullen. De meest genoemde functies zijn: transparantie; leren; oordelen; afrekenen en benchmarking. Door prestaties te meten ontstaat er transparantie in een organisatie. Er kan door analyse duidelijk worden gemaakt wat een prestatie betekent voor een organisatie. Dankzij de transparantie die

¹⁵ G. S. A. Dijkstra, A.J. Toonen, "Bestuurswetenschappelijke Kroniek. Het meten van resultaten in de publieke sector", *Bestuurswetenschappen* 2002-5.

¹⁶ Artikel 3, eerste lid van het Besluit begroting en verantwoording, provincies en gemeenten.

ontstaat, kan een organisatie leren wat de verbeterpunten zijn, wat ze goed doet en wat beter kan. Door prestatiemeting kan er geoordeeld worden over de prestatie als je deze vergelijkt met andere. Door prestaties van gelijkwaardige organisaties te vergelijken kan er bovendien gebenchmarkt worden, mits de prestatiemeting onder vergelijkbare omstandigheden plaatsvindt. Wanneer er onvoldoende prestaties worden geleverd of bij juist goede prestaties kan hier positief dan wel negatief op afgerekend worden.

Prestatiemeting heeft positieve en negatieve kanten, afhankelijk van verscheidene factoren zoals: het product, de organisatie en organisatiecultuur. Eerst zal ik kort een aantal positieve kanten van prestatiesturing benoemen en vervolgens een aantal minder positieve kanten, hierbij zal ik onder meer gebruik maken van het boek: *'Prestatiemeting in de publieke sector'*, van H. de Bruijn¹⁷.

Transparantie door prestatiemeting heeft een interne en een externe functie. De interne functie heeft betrekking op de organisatie zelf. Door activiteiten en producten zichtbaar te maken, kan er eenvoudiger worden gekeken naar de bijdrage die zij leveren aan het bestaansrecht van de organisatie. Op deze manier kan beoordeeld worden welke verschillende activiteiten een bijdrage leveren aan het presteren van de organisatie, dit criterium kan leiden tot beoordeling van innovatieve procedures of structuren. De externe functie van transparantie bij prestatiemeting is dat het een eenvoudig en begrijpelijk overzicht voor de burger kan geven, over het presteren van de overheid. "Sturing op prestaties belooft producten en is daardoor een prikkel voor prestaties: niet de schone intentie (input) of de noeste inspanning (throughput), maar het resultaat wordt beloofd."¹⁸ Bovendien leidt prestatiemeting in dat opzicht tot debureaucratisering van een organisatie, er hoeft namelijk minder te worden geïnvesteerd in plannenmakerij (input) of systemen (throughput).

Input →	Throughput →	Output →	Outcome
Schone intentie, investering, plannenmakerij	De noeste inspanning, systemen	Prestaties, producten	Gewenste effecten

Tabel I: Input, throughput, output schema

Prestatiemeting is ook bevorderlijk voor leerprocessen, tussen organisaties, maar ook binnen organisaties. Prestatiecijfers lenen zich goed voor een vergelijking tussen organisaties, op deze manier kunnen organisaties leren van andere organisaties. Ook kunnen de cijfers gebruikt worden om een probleem aan de kaak te stellen binnen een organisatie, door juist een vergelijking te maken met een andere organisatie. Medewerkers worden zich, door het vergelijken van cijfers, eerder bewust van de prestaties van de organisatie, bij slechte prestaties kan dit helpen om het roer om te gooien. Binnen professionele organisaties is het vaak

¹⁷ H. de Bruijn, *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*, Den Haag: Lemma, 2006.

¹⁸ H. de Bruijn, *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*, Den Haag: Lemma, 2006, pg. 20.

zo dat er een non-interventie beginsel heerst. Professionals laten elkaar met rust, uit een soort van respect voor elkaars kunde. Door feedback aan elkaar te geven zouden professionals meer van elkaar kunnen leren, prestatiecijfers zijn een goed hulpmiddel hierbij. De prestatiecijfers geven namelijk onderlinge verschillen duidelijk weer en maken dit meer zichtbaar, zodat er een prikkel voor leerprocessen kan ontstaan. Prestatiemeting is bovendien een vorm van informatie, de prestaties van de een zijn de input voor een andere organisatie in een bepaalde keten bijvoorbeeld.

Prestatiemeting heeft echter ook een aantal negatieve effecten, deze zal ik hieronder kort bespreken. Bij prestatiemeting is het mogelijk dat een aantal te meten waarden worden genegeerd door de meervoudigheid van het product. Des te eenvoudiger het product des te eenvoudiger prestatiemeting is te realiseren. Bovendien geldt dat prestatiemeting productgeoriënteerd is en niet procesgeoriënteerd, wanneer processen domineren, is prestatiemeting niet zinvol. Ook is het zo dat prestatiemeting geen rekening houdt met coproductie, in professionele organisaties is vaak sprake van coproductie, een strafrechter is bijvoorbeeld medeafhankelijk van de advocaat van de verdachte. Als de strafrechter wordt afgerekend op het aantal behandelde zaken en de advocaat van de verdachte houdt het proces steeds op, dan heeft dat gevolgen voor de prestaties van de rechter. Dit kan ook voor een provincie gelden die afhankelijk is van het aantal subsidieaanvragen voor bepaalde projecten. Prestatiemeting kan bovendien verkokering binnen een organisatie versterken als iedereen zich op zijn eigen onderdeel richt en er geen ruimte is voor samenwerking. De relatie tussen inspanning en resultaat is niet altijd bekend, vaak is de causaliteit zeer onduidelijk, als dit zich voordoet is prestatiemeting niet aan te bevelen. Een voorbeeld hiervan is als het product slechts gedeeltelijk het resultaat is van de geleverde inspanning, de prestatiemeting leidt dan niet tot het juiste beeld van de inspanning. De betekenis van de cijfers is ook niet altijd duidelijk en kan gemakkelijk veranderen in een dynamische omgeving. Ook kan prestatiemeting een stimulans zijn voor strategisch gedrag, een voorbeeld hiervan is, de wachttijden in ziekenhuizen, die 'verkort worden' door een 'hello nurse' langs te sturen¹⁹. Prestatiemeting kan ook innovaties blokkeren, doordat bedrijfsonderdelen juist inzetten op de producten die goed produceren, reproduceren van het bestaande wordt dan beloond. Prestatiemeting kan ook ambities blokkeren: "Een organisatie die haar input optimaliseert, levert in op haar ambities. Door de kwaliteit van de input te manipuleren, behoeft een organisatie minder inspanningen te leveren om een gewenste output te realiseren."²⁰ Een ander probleem dat zich voor kan doen bij prestatiemeting is dat de cijfers de daadwerkelijke prestaties verhullen. Hoe verder degene die de productiecijfers ontvangt van het primaire proces afstaat, des te groter de kans op harde cijfers en daarmee een eigen werkelijkheid van de cijfers. De betekenis van de cijfers bij het primaire proces en de betekenis op

¹⁹ H. de Bruijn, *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*, Den Haag: Lemma, 2006, pg. 31.

²⁰ H. de Bruijn, *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*, Den Haag: Lemma, 2006, pg. 33.

managementniveau kunnen ver uiteenlopen, het gevolg daarvan kan zijn dat er verkeerde conclusies worden getrokken of instructies worden gegeven. Prestatiemeting kan ook de professionele habitus verdrijven, doordat de organisatie zich vooral richt op het optimaliseren van haar prestaties aan de hand van de prestatie-indicatoren. Bovendien is het zo als er concurrentie tussen organisaties is, ze hun 'best practices' niet meer aan elkaar overdragen, prestatiemeting kan hier zorgen voor verkoking en blokkering van ketensamenwerking. Andere mogelijke nadelen van prestatiemeting kunnen zijn dat het leidt tot kopiëren en niet tot leren, of dat prestatiemeting juist tot straf leidt op prestaties.

Het doel van prestatiesturing is om te sturen op de prestaties en niet op het proces. Noodzakelijk daarbij is het opstellen van de juiste indicatoren. De juiste indicatoren en vaak ook een beperkt aantal indicatoren, geven de juiste inzichten in provinciaal beleid. Een goed hulpmiddel bij het formuleren van de juiste indicatoren is het smart²¹ formuleren. In bijlage II van deze rapportage zijn uitgebreide definities van smart met voorbeelden opgenomen.

Met betrekking tot indicatoren worden de volgende hoofdvormen onderscheiden:

- *'Effectindicator:*
meet de gevolgen van de gerealiseerde beleidsdoelstellingen. Wat heeft de beleidsinterventie teweeg gebracht? En zijn de gerealiseerde effecten overeenkomstig de vastgestelde streefdoelen?
- *Gebruiksindicator:*
is gerelateerd aan de afnemers van de producten en diensten. In veel gevallen zijn gebruiksindicatoren goed bruikbaar als tweede maatstaf voor de effectiviteit.
- *Prestatie-indicator:*
is gericht op het resultaat van de dienstverlening en meet in welke mate de doelstelling van het productieproces wordt bereikt.
- *Procesindicator:*
meet de activiteiten die nodig zijn om de output voort te brengen.
- *Middelenindicator/inputindicator:*
hebben betrekking op de ingezette middelen.²²

Bij prestatiesturing zal het vooral om prestatie-indicatoren gaan. Het gaat dan bijvoorbeeld over bedragen per eenheid, cliënt of dergelijke. Het is echter lastig kwaliteit te meten en de juiste indicatoren daarvoor te ontwikkelen. Problemen bij prestatiesturing kunnen bijvoorbeeld zijn dat er te gedetailleerde regelingen en beschikkingen ontstaan of dat de indicatoren niet het juiste beeld van de prestatie geven. Belangrijk bij prestatiesturing is dat de positieve effecten renderen boven de negatieve effecten. Vertrouwen in en interactie met professionals, voorkomen van integrale prestatiemeting en eenduidige prestatiemeting zijn daarbij essentieel, men dient de prestatiemeting levendig te houden.

²¹ Smart: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Zie ook bijlage II.

²² J. Baerends, *Doelgericht sturen met de gemeentelijke programmabegroting. Zonder prestatiegegevens geen kaders en zonder kaders geen controle*, Enschede: Afstudeerscriptie Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie, Universiteit Twente, 2004, pg. 16.

§3.3 Subsidies

De subsidietitel in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is in werking getreden op 1 januari 1998 en geeft in 60 artikelen een wettelijk kader voor alle subsidies van het Rijk, decentrale overheden en andere subsidieverlenende bestuursorganen. Motieven om een subsidieregeling in te voeren komen onder meer voort uit de wens tot harmonisatie. Tot die tijd werden uitvoeringsvraagstukken met betrekking tot subsidies opgelost met behulp van jurisprudentie. In het kader van beheersing van overheidsuitgaven en het tegengaan van misbruik werd het wenselijk geacht een wettelijke subsidieregeling in het leven te roepen.

Subsidie kan worden gezien als een vorm van sturing door de overheid met financiële ondersteuning. Het doel is om instellingen of bedrijven datgene te laten doen wat wenselijk is ten behoeve van het algemeen belang, wat anders niet of minder zou gebeuren.

Het is echter niet zo dat subsidiëring het ultieme middel is voor de overheid; effectiviteit en efficiëntie worden niet altijd optimaal benut. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat subsidies hoger worden vastgesteld dan dat ze nodig zouden zijn om investeringen van bedrijven of instellingen uit te lokken. Het kan ook zijn dat onrendabele bedrijven of instellingen blijven bestaan door subsidie terwijl ze eigenlijk geen 'recht' op voortbestaan hebben. Een ander mogelijk probleem is dat inefficiënt gedrag van instellingen wordt beloond.

De overheid vindt in het kader van het algemeen belang het voortbestaan van het bedrijf of instelling dusdanig belangrijk dat deze het zich kan veroorloven niet optimaal te presteren en dit gecompenseerd te krijgen met subsidie. Het tegenovergestelde is echter ook mogelijk, als een bedrijf of instelling dusdanig efficiënt presteert, dat zij wordt gekort op haar subsidie terwijl andere marktspelers in hetzelfde segment minder presteren meer subsidie ontvangen ter compensatie. Een ander voorbeeld kan zich voordoen als bijvoorbeeld een provincie moet bezuinigen op haar subsidies om een grote klap op te vangen, bijvoorbeeld doordat een grote essentiële subsidieontvangende jeugdzorginstelling is 'omgevallen'. De instellingen die in dat geval wel goed presteren in de provincie zouden dan gekort kunnen worden op de voor haar in het vooruitzichtgestelde subsidie. Andere problemen die zich voordoen bij subsidies zijn dat de beleidsdoelen niet duidelijk vertaald worden naar de subsidieontvanger. De subsidieontvanger voert in dat geval een prestatie (dienst of product) uit zonder dat er een beleidsdoel aan gekoppeld is, de doelmatigheid blijft achterwege. Een ander nadeel van subsidies is dat de effecten vaak slecht meetbaar zijn en er weinig evaluatie plaatsvindt, bestuurders vinden het verlenen van subsidie nu eenmaal belangrijker dan de afrekening, zo blijkt ook uit de diepte-interviews.

Het algemene subsidierecht is in hoofdzaak neergelegd in titel 4.2 van de Awb, maar ook bepalingen over beschikkingen en over besluiten in het algemeen zijn van toepassing op subsidies. Subsidie kan vanuit verschillende perspectieven worden bekeken en er kan verschillend over worden gedacht. Zo is subsidie vanuit het oogpunt van openbare financiën, vooral een overdrachtsuitgave, waar een bepaald doel tegenoverstaat, in dit geval een provinciaal doel en geen economische tegenprestatie. Voor een econoom is een subsidie een verstoring of

correctie op het prijsmechanisme en voor een bestuurskundige is het een instrument om iets gedaan te krijgen van iemand anders, zonder directe dwang.

De juridische definitie luidt volgens artikel 4:21 Awb: *“Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.”*

Subsidie is een aanspraak op financiële middelen en kan niet in natura worden verstrekt. Uitkeringen en dergelijke vallen niet onder het subsidiebegrip. Subsidies worden verstrekt door het bestuursorgaan, in het geval van de provincie door GS. Subsidies worden verstrekt met het oog op bepaalde diensten of activiteiten die de aanvrager produceert. Het is echter anders dan betaling voor goederen of diensten. Als er goederen of diensten worden gekocht gaat het eerder over aanbesteden/inkoop, subsidies dienen een algemeen doel. Subsidies worden verstrekt door middel van een beschikking, dat wil zeggen dat het een eenzijdige rechtshandeling is voor een concreet en individueel geval. In het tweede tot en met het vierde lid van artikel 4:21 Awb worden enkele uitzonderingen gemaakt voor verstrekkingen die binnen de definitie vallen, maar waarvan het niet gewenst is dat ze hieronder vallen. Het gaat hier onder meer om onderwijs en onderzoek en faciliteiten in de fiscale- en premiesfeer.

De bevoegdheid om te subsidiëren komt voort uit een wettelijke grondslag. Artikel 4:23, eerste lid van de Awb, bevat de kern van de subsidietitel in de Awb, te weten de eis dat er voor het verstrekken van subsidie een wettelijke grondslag moet bestaan²³. Hierbij heeft de wens van de wetgever om een weloverwogen gebruik van het subsidie-instrument te bevorderen een rol gespeeld. Omdat het vereiste van een wettelijke grondslag niet in alle gevallen kan worden gesteld, maakt het derde lid van artikel 4:23 Awb enkele belangrijke uitzonderingen; de zogenaamde buitenwettelijke subsidies. Hier wordt volstaan met het noemen van de subsidie die rechtstreeks op grond van Europese subsidieprogramma's (artikel 4:23, derde lid, aanhef en onder b Awb) of de provinciale begroting worden verstrekt (artikel 4:23, derde lid, aanhef en onder c Awb). Op buitenwettelijke subsidies zijn de bepalingen van titel 4.2 Awb over de verplichtingen van de subsidieontvanger, de betaling en terugvordering van subsidies en de subsidieverlening en –vaststelling van toepassing. Om ervoor te zorgen dat daarnaast ook de bepalingen van deze verordening gelden voor het verstrekken van deze subsidies is de reikwijdte hiervan uitdrukkelijk benoemd.

Het proces van subsidieverstrekking begint bij de subsidieaanvraag, vervolgens volgt bij toekenning de subsidieverlening en mogelijke voorschotten. Het proces wordt afgerond met de subsidievaststelling, waarbij ook de afrekening of verrekening van de voorschotten plaatsvindt. Er bestaat een groot aantal subsidiesoorten, het is niet relevant om deze allemaal te benoemen en te bespreken. De laatste jaren is er een

²³ P. van Buuren, T.C. Borman, *Tekst & Commentaar: Algemene wet Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer Juridisch, 2007, pg. 145.

verschuiving zichtbaar van exploitatiesubsidies, naar output- of productsubsidies of zelfs prestatiesubsidies.

De verschuiving naar prestatiesubsidies is ook te signaleren bij de provincie Overijssel. In de volgende hoofdstukken zal in worden gegaan op prestatiesturing bij subsidieverlening en de effecten daarvan voor de provincie Overijssel.

Hedendaagse kenmerkende ontwikkelingen in het subsidierecht zijn dat er steeds vaker sturing op output plaatsvindt, meer prestatiesturing. Het benoemen van prestaties die bijdragen aan de provinciale doelen wordt steeds belangrijker gevonden. Ook worden regelingen en beschikkingen steeds strakker.

Een andere trend is dat er steeds vaker gebruik wordt gemaakt van een tendersysteem. Bij een tendersysteem moeten aanvragen voor een bepaald tijdstip worden ingediend²⁴, waarna op grond van kwalitatieve criteria een rangorde kan worden bepaald. Die criteria kunnen worden opgenomen in het wettelijk voorschrift zelf, maar ook in een daarop gebaseerd plan of programma. Een tendersysteem maakt het mogelijk om de kwalitatief beste aanvragen met voorrang te honoreren, hiervoor kan een commissie in het leven worden geroepen. Steeds vaker wordt er gebruik gemaakt van tenders. Het tendersysteem heeft gevolgen indien het subsidieplafond lager wordt vastgesteld, artikel 4:27, tweede lid, artikel 4:28 Awb.

§3.4 Voordelen eenvoudig financieel beheer en efficiënte uitvoering

In deze paragraaf wordt een onderzoek naar het nieuwe kader voor rijkssubsidies besproken. Dit kader is relevant, doordat het grote gelijkenissen vertoont met prestatiesturing bij subsidieverlening zoals toegepast bij de provincie Overijssel.

De rijksoverheid is voornemens een andere subsidiesystematiek in te voeren, waardoor onder meer administratieve lasten kunnen afnemen. Het Ministerie van Financiën heeft, voortkomend uit best-practices en kaderbesluit EZ-subsidies, in het kader van het maatregelen voor verminderen van uitvoerings- en controlelasten een subsidiekader²⁵ ontwikkeld. Het subsidiekader is onder meer ontwikkeld om de administratieve lasten voor subsidieontvangers, maar ook voor subsidieverstrekkingen te verminderen. Uitgangspunten die genoemd worden bij het subsidiekader zijn: verantwoord vertrouwen; risicoacceptatie; uniformering en vereenvoudiging. Dit heeft geleid tot drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen.

²⁴ P. van Buuren, T.C. Borman, *Tekst & Commentaar: Algemene wet Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer Juridisch, 2007, pg. 154.

²⁵ Ministerie van Financiën, Nota "Kader financieel beheer rijkssubsidies", *Met een uniform subsidiekader naar een eenvoudige financieel beheer en efficiënte uitvoering van rijkssubsidies*, Den Haag, Ministerie van Financiën, 2009-april.

hoogte subsidiebedrag	Arrangement
tot € 25.000	direct vaststellen of desgevraagd verantwoording over de prestaties
vanaf € 25.000 tot € 125.000	verantwoording over de prestaties
vanaf € 125.000	verantwoording over kosten en prestaties

Tabel II: Drie uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen en grensbedragen²⁶

Bij lagere subsidiebedragen wordt minder verantwoording gevraagd, dit betekent een meer risicogeorïenteerde aanpak. De verantwoording focus komt te liggen op het leveren van prestaties in plaats van op de kosten. In het kader van uniformering en vereenvoudiging worden de informatieverplichtingen van subsidieontvangers verminderd. Bovendien worden termijnen gelijk gezet en worden uniforme berekeningswijzen toegepast voor de berekening van uurtarieven en kostenbegrippen.

Om misbruik te bestrijden zijn er bestraffingsmogelijkheden in de vorm van het terugvorderen van de subsidie inclusief wettelijke rente. Misbruik kan opgespoord worden door steekproefsgewijs wel een verantwoording te vragen. Om misbruik in de toekomst te voorkomen kan gebruik gemaakt worden van registratie, met mogelijke preventieve weigeringen of verplichte verantwoording als gevolg. Daarnaast kan een meldingsplicht voor subsidieontvangers in uitzonderingssituaties worden ingebouwd.

De besparingen die het subsidiekader teweeg brengt worden geraamd op een 20% van de uitvoeringslasten voor de overheid en zelfs 30% kostenreductie²⁷ voor subsidieontvangers. Het onderzoek hiernaar is uitgevoerd door het EIM²⁸. Daarbij zijn de lasten verzwarende maatregelen al meegenomen (bijvoorbeeld de steekproeven). De percentages zijn gemiddelden voor alle rijkssubsidies, per regeling kunnen de besparingen dus verschillen. De besparingen zouden zelfs nog hoger kunnen uitvallen doordat de verscheidenheid aan subsidieregelingen en uitvoeringsprocessen verminderen, bovendien worden naast kosten ook tijd en irritatie bespaard.

§3.5 Samenvatting

In de ontwikkeling van prestatiesturing zijn een groot aantal instrumenten de revue gepasseerd. PPBS begon met systeemanalyse, met als doel de beheersbaarheid vergroten. De oorzaken van de mislukking zijn de te grote instrumentele (theoretische) verandering en de culturomslag. Bijna alle daaropvolgende ontwikkelingen wilden doeltreffendheid en doelmatigheid van de overheid verbeteren. Bedrijfsmatiger werken door output zichtbaar te maken en te koppelen aan gewenste effecten. Redenen voor mislukking zijn te vinden in het onjuist formuleren van

²⁶ Ministerie van Financiën, Nota "Kader financieel beheer rijkssubsidies", Met een uniform subsidiekader naar een eenvoudige financieel beheer en efficiënte uitvoering van rijkssubsidies, Den Haag, Ministerie van Financiën, 2009-april, pg. 6.

²⁷ Ministerie van Financiën, Nota "Kader financieel beheer rijkssubsidies", Met een uniform subsidiekader naar een eenvoudige financieel beheer en efficiënte uitvoering van rijkssubsidies, Den Haag, Ministerie van Financiën, 2009-april, pg. 10.

²⁸ EIM, onderzoek voor beleid en bedrijf, Zoetermeer, 2008.

prestaties, een te geïsoleerde invoering en bovendien willen politici vaak scharrelruimte behouden. Met de ontwikkeling van het VBTB, met de drie W-vragen en de programmabegroting kwam hier verandering in. Kritiek is er desondanks omdat eenduidige relaties tussen maatschappelijke effecten en de inzet van overheidshandelen onvoldoende zijn, doelstellingen zijn niet helder geformuleerd en het meten van effecten in de tijd is lastig.

Functies van prestatiemeting zijn onder andere: transparantie, leren, oordelen, afrekenen en benchmarking. Sturing op prestaties leidt tot prikkels om beter te presteren en de mogelijkheden tot vergelijken. Prestatiemeting is afhankelijk van een aantal factoren: zoals het product, de organisatie, organisatiecultuur en meest belangrijk het kiezen van de juiste prestaties. Prestatiesturing is productgeoriënteerd en niet procesgeoriënteerd, als er sprake is van afhankelijkheid om de prestatie te realiseren of als de causaliteit onduidelijk is, is het niet goed toepasbaar. Een aantal negatieve effecten die prestatiesturing met zich mee kan brengen zijn: verkokering, innovaties en/of ambities blokkeren, strategisch gedrag en negatieve beloning.

De subsidietitel in de Awb geeft een wettelijk kader voor alle overheidssubsidies. De juridische definitie luidt volgens artikel 4:21 Awb: *“Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.”* Subsidies zijn een middel om een doel te bereiken, een instrument om iets te bewerkstelligen door de overheid. Sturing door financiële ondersteuning. Optimale efficiëntie en effectiviteit wordt echter niet altijd bereikt, ook de bijdrage aan de te verwezenlijken doelen blijft soms achter. Het subsidieproces is in grove lijnen te schetsen als: aanvraag, verlening, uitvoering, verantwoording en vaststelling.

Door de rijksoverheid is een subsidiekader ontwikkeld voor rijkssubsidies. Kenmerkend aan het kader is dat de uitvoering en controle lasten door te sturen op prestaties afnemen, waardoor er minder administratieve lasten zijn voor de overheid en de subsidieontvanger.

H. 4 Provincie Overijssel en prestatiesturing

In dit hoofdstuk komen de eerste twee deelvragen van deze rapportage aan de orde. De aanleiding tot prestatiesturing en wat prestatiesturing voor de provincie Overijssel inhoudt worden besproken. In §4.1 komt eerst de subsidiesystematiek bij de provincie Overijssel aan de orde. De aanleiding om prestatiesturing toe te passen wordt beschreven met behulp van de projecten 'Stroomlijning en Sturing' (S&S) in §4.2 en 'Subsidieverlening Nieuwe Stijl Overijssel' (SNSO) in §4.3, daarbij komt meteen de inhoud van prestatiesturing voor de provincie Overijssel aan de orde. Het toetsingskader wat ontworpen is om de invoering van prestatiesturing te bevorderen komt in §4.4 aan de orde. De deelvragen die in dit hoofdstuk worden besproken zijn ook aan de orde gekomen tijdens de diepte-interviews, de uitkomsten hiervan worden in §4.5 weergegeven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting in §4.6.

§4.1 Situatie provincie Overijssel

Om bepaalde doelen te realiseren, onderhoudt de provincie Overijssel een subsidierelatie met een breed scala aan instellingen en organisaties, voorbeelden hiervan zijn onder meer: Natuur en Milieu Overijssel (NMO), Stimulant, Sentrum, Het Oversticht, Landschap Overijssel en jeugdzorginstellingen in Overijssel. Per jaar wordt er meer dan 220 miljoen euro aan subsidies uitgekeerd door de provincie. Deze worden ingezet op nagenoeg alle beleidsterreinen. PS bepaalt de te realiseren doelen en effecten, middelen die zij hiervoor kunnen aanwenden zijn goedkeuring geven aan de programmabegroting en beleidsnota's, bovendien kunnen ze moties en amendementen indienen. GS voeren het beleid uit, door het stellen van aanvullende eisen in het Uitvoeringsbesluit subsidies Overijssel (UBS). Prestatieafspraken en het te subsidiëren bedrag worden vastgelegd in beschikkingen.

Bij de provincie Overijssel heeft PS de wetgevende bevoegdheid bijna geheel doorgeschoven naar GS. De Algemene subsidieverordening Overijssel 2005, vastgesteld door PS (inwerking getreden op 1/10/2005), noemt namelijk geen subsidiabele activiteiten. Volgens algemene systematiek van het legaliteitsbeginsel heeft een bestuursorgaan alleen bevoegdheden, als deze terug zijn te voeren op de wet en kunnen deze bevoegdheden alleen worden overgedragen bij de wet. Bij de provincie dus alleen door het plaatsen in de verordening.

Met het legaliteitsbeginsel wordt rechtszekerheid, dus duidelijkheid beoogd. Duidelijk aangeven wie welke bevoegdheid heeft of welke wordt overgedragen. In de Provinciewet wordt PS aangewezen als de wetgevende instantie, deze maakt de verordeningen die de burgers binden. Na de dualisering wordt terughoudendheid verwacht met de overdracht van wetgevende bevoegdheden aan uitvoerende organen, zoals in het geval van de provincie Overijssel aan GS. De provincie Overijssel tracht dit te ondervangen door PS beleidsnota's goed te laten keuren.

Volgens de Aanwijzingen (decentrale) regelgeving, zijn nadere regels vooral bedoeld voor de details (getallen en bedragen, die vaak veranderen),

de grote lijnen zouden door een democratisch gekozen orgaan moeten worden vastgesteld, in dit geval PS²⁹.

§4.2 Stroomlijning en Sturing

De provincie heeft tal van wettelijke bevoegdheden en financiële middelen om haar beleidsdoelen te verwezenlijken. Er wordt met een groot aantal instellingen een subsidierelatie onderhouden. Uit de projectbeschrijvingen blijkt dat publieke ontwikkelingen zoals deregulering, ontbureaucratisering, het rijksprogramma programma 'andere overheid' en ontwikkelingen in wet- en regelgeving zoals de invoering van de Wet Mededinging, Wet Markt en Overheid en Europese regelgeving rondom staatssteun (art. 87 van het EG-verdrag) worden gezien als aangrijpingspunten om de bestaande wijze van subsidieverlening te heroverwegen. In de projectomschrijvingen voor S&S³⁰ wordt aangegeven dat er politiek en bestuurlijk behoefte is ontstaan aan:

- "een betere beheersing van onze juridische en financiële risico's;
- slagvaardiger handelen en toename van de effectiviteit van provinciaal beleid;
- een betere afstemming tussen provinciaal beleid, inzet van middelen en maatschappelijk resultaat;
- duidelijke positiebepaling ten aanzien van *alle* subsidieontvangers;
- zakelijke afspraken met de nadruk op prestaties en resultaatafspraken;
- versimpeling van de subsidieprocessen;"³¹

Uit het onderhandelingsakkoord van GS: '*Ruimte voor Actie*', 2004-2007, blijkt voorts dat de provincie Overijssel helder voor ogen wil hebben wat ze wil bereiken en of de budgetten zinvol worden besteed. Hierbij is gestreefd naar transparantere manieren van sturing, beheersing en inrichting van de ambtelijke organisatie.

Zo is in januari 2003 het project "*Stroomlijning & Sturing, herijking van financiële relaties en subsidierelaties*" van start gegaan. Het project is opgebouwd uit drie verschillende fasen: een theoretische fase van ontwikkeling, een fase van toepassing in de praktijk en als laatste de fase van ontwikkelen van een backoffice en de herijking en implementatie van sturingsmodellen.

§4.3 Subsidieverlening nieuwe stijl

Met ingang van 2007 is de provincie Overijssel overgegaan tot 'Subsidieverlening Nieuwe Stijl Overijssel' (SNSO). De verandering hield in dat de subsidieontvangers met voorstellen dienden te komen voor prestaties, activiteiten, de prijs en de uitvoering voor de activiteiten. De verandering had betrekking op zowel bestaande als nieuwe subsidierelaties. Uit de projectomschrijving³² blijkt dat de accenten lagen

²⁹ Wellicht dat bij de provincie Overijssel ondanks artikel 4 van de Algemene subsidieverordening Overijssel 2005 toch veel overdracht van bevoegdheden plaatsvindt?

³⁰ Provincie Overijssel, *Projectomschrijving Stroomlijning en sturing subsidie- en financiële relaties/herijking subsidierelaties*, Zwolle, provincie Overijssel, 2003, pg. 1.

³¹ Idem.

³² Provincie Overijssel, *Project Stroomlijning & Sturing*, Zwolle, provincie Overijssel, 2003-december.

op: zakelijkheid, vraagsturing, realisatie van doelen door middel van prestaties en transparantie.

Bij de nieuwe manier van subsidieverlening zou sprake moeten zijn van meer uniformiteit en een helder relatiebeheer. Met de vernieuwing wilde de provincie niet alleen de effectiviteit en kwaliteit van subsidies verbeteren, maar ook de bureaucratie terugdringen.

Bij SNSO³³ staat de inhoud, in de zin van de provinciale beleidsdoelen, voorop. Bij het aangaan van een subsidierelatie gaat de provincie duidelijk met de subsidieaanvrager afspreken welke prestaties er door de organisatie worden geleverd, aan welke provinciale beleidsdoelen die prestaties bijdragen, wat de prijs is van die prestaties en welke subsidiebijdrage de provincie er voor over heeft. Belangrijk is dus om na te gaan wat de bijdrage van de prestaties is, aan het behalen van de provinciale doelen en of er wel een relatie is tussen de prestaties die geleverd worden en de te behalen doelen. Vervolgens wordt de 'prijs' (subsidie) vastgesteld die de provincie overheeft voor een bepaalde prestatie.

Met ingang van 2007 stuurt de provincie met name op prestaties. Op het moment dat de provincie en organisaties de prestaties voldoende helder en afrekenbaar hebben bepaald en er overeenstemming is over de (integrale) kostprijs, rekent de provincie af op basis van de geleverde prestaties en de kwaliteit ervan, in de vaststellingsbeschikking. De van te voren afgesproken hoogte van de subsidie wordt vastgesteld, indien de prestatie is geleverd, ongeacht of de werkelijke kosten lager of hoger blijken te liggen. Als de overeengekomen prestaties zijn gerealiseerd wordt de subsidie vastgesteld, overeenkomend met de hoogte van de verleende subsidie. Daarbij kijkt de provincie niet naar de gemaakte kosten. Indien de geleverde prestaties niet overeenkomen met de afspraak, wordt de subsidie in evenredigheid lager vastgesteld. De verantwoording over de geleverde prestaties richt zich voortaan vooral op de inhoud en de kwaliteit van de prestaties en dus niet op de daadwerkelijk gemaakte kosten.³⁴

Als de provincie vooral het bestaan en de aanwezigheid van een organisatie van belang vindt, stuurt de provincie op stimulering. Bij deze laatste sturingsvorm bedraagt het subsidiebedrag maximaal €30.000,- per jaar. Voor subsidies boven €30.000,- is prestatiesturing regel. Van alle subsidies is 95% prestatiesubsidie en ongeveer 5 % stimuleringssubsidie.

Bij sturing op prestaties richt de provincie zich vooral op de inhoud van de bijdrage die organisaties leveren voor het publieke belang en de prijs die daarvoor (in de vorm van een subsidie) wordt gevraagd. De provincie tracht daarbij een gepast zakelijke houding aan te nemen, dit betekent dat er meer afstand tussen subsidieverstrekker en subsidieontvanger ontstaat en dat de uitvoerende organisaties zelf verantwoordelijk zijn voor de (kwaliteit van de) uitvoering. De provincie gaat zich niet meer bemoeien met de organisatie en de bedrijfsvoering.

³³ Provincie Overijssel, *Statenvoorstel nr. PS/2005/16*, Zwolle, Provincie Overijssel, 2005.

³⁴ Bron: website provincie Overijssel:

http://provincie.overijssel.nl/regelingen_en/subsidieverlening, 11 januari 2009.

De basis voor het subsidieproces bestaat uit:

- de overeenstemming tussen provincie en de organisatie over de beleidsdoelen die gerealiseerd moeten worden, dit gebeurt in veel gevallen in de voorfase van het traject, dat wil zeggen voor de aanvraag;
- de door de organisatie te leveren prestaties;
- de prijs en kwaliteit van die prestaties.

Om de subsidiebijdrage goed te kunnen bepalen, is naast een heldere omschrijving van de te leveren inhoudelijke prestaties, een (integrale) kostprijsberekening van die prestaties vereist. De afspraken over de prestaties en de bijdrage van prestaties aan de doelen zouden moeten worden vastgelegd in de te verlenen beschikking.

De provincie tracht subsidieontvangers uit te nodigen om op een open en transparante wijze hun prestaties en daarmee de relatie met de provinciale doelen aan haar voor te leggen, zodat er sprake kan zijn van concurrentie tussen instellingen. Door deze werkwijze te hanteren wordt geprobeerd de beste oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken te vinden. Dat wil zeggen de meest effectieve, kwalitatieve en doelmatige oplossing van maatschappelijke vraagstukken en daarmee kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke voorzieningen. Ook wordt er gestreefd naar meerjarige subsidieverlening, bijvoorbeeld gekoppeld aan de bestuursperiode van GS.

§4.4 Toetsingskader

Hieronder worden het toetsingskader en de sturingsmodellen besproken, als bron hiervoor is gebruikt de projectbeschrijving van: "*Project Stroomlijning & Sturing*", van de provincie Overijssel.

Er zijn vier verschillende modellen te onderscheiden in het toetsingskader. De modellen verschillen in de nadruk op prestatiesturing en controle op kosten. Het doel van het nieuwe toetsingskader is onder meer: het vergroten van de eenduidigheid bij de aansturing; verbetering van de afstemming tussen provinciaal beleid, middelen en resultaat en betere risicobeheersing.³⁵

De kenmerken van onderstaande modellen vloeien logischerwijs voort uit het toetsingskader. De kenmerken geven per model een nadere inkleuring aan: sturingskarakteristieken, de rol van beide partijen, de eisen die de provincie aan de uitvoerder kan stellen, de mate van toezicht en de invloed van de overheid.

In de Algemene Subsidieverordening Overijssel 2005 en het Uitvoeringsbesluit Subsidies 2007 wordt onderscheid gemaakt tussen prestatiesubsidies en stimuleringsubsidies (maximaal €30.000). Bij prestatiesubsidies wordt één van de eerste drie modellen (zie tabel III) gehanteerd in de subsidierelatie, bij stimuleringsubsidies het laatste model.³⁶

³⁵ Provincie Overijssel, *Project Stroomlijning & Sturing*, Zwolle, provincie Overijssel, 2003-december, pg 11.

³⁶ Provincie Overijssel, *Notitie ten behoeve van directieoverleg*, Zwolle, provincie Overijssel, 2009-januari-9.

Het toetsingskader bestaat uit de volgende vragen, en beantwoording van die vragen leidt tot een van de gedefinieerde modellen:

- Is de activiteit een taak van de provincie?

Belangrijk hierbij is het om vast te stellen of er sprake is van een provinciale taak. Dat betekent of er een wettelijke bepaling is waarin expliciet wordt voorgeschreven dat het een taak van de provincie is, of een bevoegdheid tot medebewind voor de provincie is, of dat er een voorschrift of regeling is dat bepaalt dat de provincie geacht wordt als cofinancier op te treden, of door PS beleid is vastgesteld door middel van een beleidsnota of een verordening, of dat bij vaststelling van de begroting middelen door PS beschikbaar zijn gesteld.

- Doet de provincie het zelf?

Overwegingen om het zelf in eigen beheer te doen zijn bijvoorbeeld: dat er amper of geen geschikte externe partijen zijn om de taak uit te voeren, of externe uitvoering veel duurder is, of het groot politiek belang heeft of grote synergie heeft met andere provinciale taken of dat de taak/activiteit bij wet bepaald niet door anderen mag worden uitgevoerd.

- Is er sprake van een financiële bijdrage voor koop, levering, pacht of dienstverlening rechtstreeks aan de provincie?

Indien het antwoord ja is, wordt het een privaatrechtelijke overeenkomst waarbij de aanbestedingsregels gelden. Is er geen sprake van het aangaan van een relatie op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst, dan is er sprake van subsidie en daarmee een relatie in de vorm van een privaatrechtelijke overeenkomst.

- Wie kunnen de taak uitvoeren?

Niet de rechtsvorm van de mogelijke partners bepaalt of er sprake is van een subsidie, maar de relatie en de doelstelling van de relatie maken dat er sprake is van een subsidie. Ook de vestigingsplaats van de subsidieontvanger is onbelangrijk. Belangrijk bij de afweging is dat de meest doelmatige en meest doelgerichte partner wordt gekozen.

- Wil de provincie meerdere aanbieders consulteren alvorens de taak toe te delen?

Hierbij maakt de provincie onderscheid tussen een exclusieve subsidierelatie en een concurrente subsidierelatie.

- Welke vorm van sturing past bij de relatie?

Om deze vraag te beantwoorden, moet duidelijk zijn welke vorm van sturing passend is. Vervolgens bieden de sturingsmodellen een handreiking voor de invulling van de financiële relatie. De sturingsmodellen worden hieronder uitgewerkt, daarbij worden vier aspecten besproken: sturingskarakteristieken; rolverdeling; eisen die aan de uitvoerder gesteld kunnen worden; mate van toezicht en invloed van de overheid.

Het vergelijkende prestatie-model wordt gebruikt als er meer dan één aanbieder is die een prestatie kan leveren. Het exclusieve prestatie-model wordt gehanteerd als er slechts één aanbieder de prestatie kan leveren. Het directief model wordt gebruikt als sturing op middelen en bedrijfsvoering is vereist. Het stimuleringsmodel bij subsidies tot maximaal €30.000.

Vergelijkend prestatie­model	Sterke sturing op effecten en prestaties, geen sturing op bedrijfsvoering
Exclusief prestatie­model	Sterke sturing op prestaties en matige sturing op bedrijfsvoering
Directief model	Sterke sturing op middelen, bedrijfsvoering en prestaties
Stimuleringsmodel	Beperkte sturing op middelen, geen sturing op bedrijfsvoering of prestaties

Tabel III: Overzicht sturingsmodellen³⁷

De modellen van het toetsingkader zijn uitgeschreven terug te vinden in bijlage III, daarbij is gebruik gemaakt van de project omschrijving van Stroomlijning en Sturing³⁸. In de projectomschrijving van Stroomlijning en Sturing is tevens een schematische weergave van het toetsingskader te vinden.

§4.5 Prestatiesturing volgens de interviews

In deze paragraaf wordt eerst geschetst wat de geïnterviewde medewerkers zien als aanleiding van prestatiesturing en vervolgens wat zij onder prestatiesturing verstaan.

De belangrijkste redenen om prestatiesturing in te voeren volgens de geïnterviewden was om de relatie tussen prestaties en de gewenste doelen helderder in beeld te krijgen. De relatie tussen de prestaties en de gewenste effecten diende belangrijker te worden. Duidelijk zou moeten worden wat de subsidie bijdraagt aan de gewenste doelen en effecten die de provincie wil bewerkstelligen.

Door niet meer te sturen op de kosten en verantwoording van de subsidie, maar op de hoofdlijnen en de bijdrage aan de doelen werd bovendien een vermindering van de administratieve lasten beoogd. Zowel voor de subsidieontvanger als voor de provincie Overijssel. De provincie zou zich minder moeten bemoeien met de bedrijfsvoering van instellingen en daarmee minder informatie aan de instellingen moeten vragen. De provincie zou op prestaties moeten gaan afrekenen.

Daarbij wilde de provincie een andere omgang met subsidieontvangers bewerkstelligen. Subsidieontvangers dienden minder afhankelijk te worden van de provincie, er zou meer concurrentie moeten plaatsvinden tussen subsidieontvangers. Organisaties gericht laten bijdragen aan de provinciale doelen. Hier zou een verzakelijking moeten ontstaan.

Op de vraag 'wat prestatiesturing is?', komt bij de diepte-interviews als eerste element naar voren het formuleren van prestaties. Het helder, duidelijk, meetbaar, indien mogelijk geheel 'smart' formuleren van prestaties wordt als meest kenmerkende genoemd van prestatiesturing. Daarnaast dienen de prestaties bij te dragen aan de gewenste provinciale doelen en effecten, zodat kan worden gestuurd op prestaties. Er zal dus

³⁷ Provincie Overijssel, *Notitie ten behoeve van het directieoverleg*, Zwolle, provincie Overijssel, 2008-december, pg. 4.

³⁸ Provincie Overijssel, *Project Stroomlijning & Sturing*, Zwolle, provincie Overijssel, 2003-december.

een verband gelegd moeten worden tussen de prestatie en het gewenste doel en/of effect.

Daarmee samenhangend wordt sturen op prestaties in plaats van sturen op middelen als essentieel kenmerk van prestatiesturing genoemd. Er dient minder naar de bedrijfsvoering van subsidieontvangers gekeken te worden.

De te hanteren afrekensystematiek wordt ook als kenmerkend voor prestatiesturing genoemd. Dit betekent dat als een prestatie gehaald is, het vooraf afgesproken bedrag wordt uitgekeerd aan de subsidieontvanger.

§4.6 Samenvatting

Om doelen te realiseren onderhoudt de provincie een subsidierelatie met instellingen verdeeld over alle beleidsterreinen. PS heeft de wetgevende bevoegdheid en GS voert het beleid uit. Bij de provincie Overijssel heeft PS de wetgevende bevoegdheid nagenoeg geheel doorgeschoven naar GS, dit druist in tegen de Aanwijzingen (decentrale) regelgeving. Daarin wordt gesteld dat de grote lijnen door een democratisch gekozen orgaan moet worden vastgesteld. De provincie Overijssel tracht dit te ondervangen door PS goedkeuring aan notities en nota's te laten verlenen³⁹.

De belangrijkste beweegredenen om te komen tot prestatiesturing bij subsidieverlening komen voort uit S&S en SNSO:

- Een betere afstemming tussen provinciaal beleid, inzet van middelen en maatschappelijk resultaat;
- Het beheersbaar maken van de financiële en juridische risico's;
- Duidelijke rol en positie bepaling voor de provincie en subsidieontvangers;
- Terugdringen van onnodige regelgeving, versimpeling van het proces;
- Versterken van de uitvoeringsgerichtheid, doelgerichtheid en zakelijkheid.

SNSO richt zich op een verandering in subsidierelaties. De accenten liggen op: vraagsturing, zakelijkheid, realisatie van doelen door middel van prestaties, uniformiteit, transparantie en vermindering van de bureaucratische lasten. Met ingang van 2007 wordt getracht te sturen op prestaties in relatie met beoogde doelen en ook af te rekenen op prestaties.

Het toetsingskader wat de provincie heeft ontwikkeld heeft als doel: het vergroten van eenduidigheid bij aansturing, risicobeheersing en verbetering van de afstemming tussen provinciaal beleid, middelen en resultaat. Er zijn op basis van het toetsingskader vier modellen te onderscheiden. Het stimuleringsmodel voor subsidies onder de €30.000, waarbij geen prestatiesturing mogelijk is.

Het directief model kan worden toegepast wanneer er een sterke sturing op middelen en bedrijfsvoering wordt vereist. Het exclusieve prestatie-model kan worden gebruikt als de prestatie maar door één aanbieder kan worden geleverd en het vergelijkende prestatie-model

³⁹ De vraag blijft of dit een gelukkig keuze is?

wanneer er sprake is van concurrentie tussen subsidieontvanger. Er zijn in dat geval meerdere aanbieders die de prestatie kunnen leveren, hierbij wordt gestuurd op prestaties en niet op middelen of bedrijfsvoering.

In de diepte-interviews werden de volgende beweegredenen genoemd als aanleiding voor prestatiesturing:

Bij de diepte-interviews werden de volgende redenen genoemd:

- Relatie tussen prestaties en gewenste doelen helder krijgen;
- Vermindering van de administratieve lasten;
- Meer concurrentie en zakelijkheid.

Het formuleren van prestaties werd kenmerkend gevonden voor prestatiesturing. De te formuleren prestaties moeten smart geformuleerd zijn en er moet een relatie gelegd kunnen worden met de beoogde doelen en effecten. Bovendien dient er gestuurd te worden op basis van de prestaties en niet op basis van middelen.

H. 5 In hoeverre is prestatie­sturing bij subsidieverlening ingevoerd?

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde of prestatie­sturing bij subsidieverlening is ingevoerd. Dit wordt gedaan door een combinatie van diepte-interviews en literatuuronderzoek bij de provincie Overijssel. Met ingang van 2007 is de provincie Overijssel gestart met subsidieverlening via prestatie­sturing. Kort gezegd zou dit moeten betekenen dat er gestuurd werd op prestaties die bijdragen aan provinciale doelstellingen en dat er afgerekend werd door prestaties en niet op werkelijk gemaakte kosten. In §5.1 wordt daarom ingegaan op het formuleren van prestaties. Of getracht wordt een link te leggen met de provinciale doelen wordt besproken in §5.2. In §5.3 gaan we in op de vraag of er verantwoording plaatsvindt doormiddel van prestaties en in §5.4 of er daadwerkelijk ook op afgerekend wordt. Met behulp van een aantal onderwerpen: het toetsingskader; het Hero-project en een aantal belemmeringen van prestatie­sturing, wordt getracht in §5.5 de uniformiteit binnen de organisatie te bespreken. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting in §5.6.

§5.1 Prestaties formuleren

Het formuleren van prestaties is op het ene beleidsterrein eenvoudiger dan op het andere beleidsterrein. Des te duidelijker en helderder de doelstellingen, des te eenvoudiger is het om ook scherpe en meetbare prestaties te formuleren. Eigenlijk betreft het hier 'smart' formuleren. Smart wil zeggen: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (zie ook bijlage II). Als prestaties op deze manier worden geformuleerd kan erop gestuurd worden door de provincie. Uit diepte-interviews blijkt, dat het onomstreden is dat prestatie­sturing een impuls heeft gegeven tot 'smarter' formuleren van doelstellingen en prestaties. Het bewustzijn is gecreëerd, dat het noodzakelijk is om doelstellingen en prestaties 'smarter' te formuleren. Afhankelijk van het beleidsteam en het beleidsterrein (harde of zachte gegevens) is hier de afgelopen jaren anders mee omgegaan. Uit de interviews bleek dat op een aantal beleidsterreinen prestatie­sturing en daarmee het scherp formuleren van doelen al eerder werd toegepast. Voorbeelden van notities waar doelstellingen scherper worden omschreven zijn onder meer: 'nieuwe bezems' (jeugdzorg) en de 'brede doelen uitkering' (verkeer en vervoer). Voorbeelden van terreinen waar smart formuleren lastig wordt gevonden, maar wel toepassing tracht te vinden, zijn de toeristische sector en de projecten met betrekking tot innovatie. Een beleidsterrein waar nog niet actief gebruik wordt gemaakt van prestatie­sturing is bijvoorbeeld 'bouwimpuls', maar ook hier wordt daar nu mee gestart. Behalve de werkcultuur bij de eenheid en de omgang met 'harde' of 'zachte' gegevens is men ook afhankelijk van de duur van een beleidsnotitie. (Indien in de beleidsnotitie nog geen prestatie­sturing is opgenomen, kan dit pas ingevoerd worden bij de volgende beleidsnotitie.)

In grote lijnen kan geconcludeerd worden dat er geprobeerd wordt duidelijke, heldere doelstellingen te formuleren. Het wordt steeds beter geven de geïnterviewden aan, desondanks blijft het toch lastig vooral als

het gaat om zachte gegevens. Hetzelfde beeld is te schetsen voor prestaties weergegeven in beschikkingen.

Door recente organisatorische veranderingen wordt getracht een uniformering van beschikkingen en daarmee de toepassing van 'smart' geformuleerde prestaties te bewerkstelligen. Per 1 januari 2009 is namelijk het 'Hero' (herstructurering Overijssel) -project van start gegaan (zie ook §5.5.2). De organisatorische verandering die deze inhoudt, is dat er een subsidieloket is ontstaan. Alle subsidiemedewerkers zijn onder een team geplaatst, het subsidieteam. Bij dit team komen alle subsidieaanvragen binnen en worden beschikkingen verleend. De algemene teneur bij de subsidiemedewerkers over het formuleren van prestaties is dat het steeds beter gaat maar nog niet naar tevredenheid. In §5.3 en §5.4 wordt hier verder op ingegaan.

§5.2 Bijdrage aan provinciale doelen

De relatie tussen beoogde effecten (outcome) en prestaties (output) is in de meeste gevallen geen één op één relatie. Door middel van 'plausibele causaliteit' kan worden getracht beoogde effecten door te laten rollen naar prestaties. Outcome doelstellingen op het niveau van PS dienen vertaald te worden in uiteindelijk prestatiesubsidies. Outcome doelstellingen zijn vaak niet haalbaar op prestatieniveau, doordat het verschil tussen concrete output en abstracte gewenste effecten te groot is. Wel is het mogelijk instellingen mee te laten denken over prestaties die kunnen bijdragen aan de beoogde effecten en dit gebeurt ook steeds meer bij de provincie Overijssel.

Prestaties kunnen worden opgenomen in bijvoorbeeld een productenraming. Daarvandaan kan een relatie worden gelegd met provinciale doelstellingen. Door de uniformering van beschikkingen wordt getracht standaard een verwijzing te maken naar bovenliggende programma's en doelen.

Belangrijk is het daarom dat prestaties product/doelstelling gerelateerd zijn en niet gerelateerd worden aan processen. Daarnaast is het belangrijk dat de relatie in de 'output-effect-keten' voldoende sterk is om van een daadwerkelijke bijdrage van prestaties aan effecten te kunnen spreken, dit blijkt in de praktijk lastig.

§5.3 Verantwoording door prestaties

Voor de invoering van prestatiesturing werd er veel minder gestuurd op prestaties. De subsidie werd verleend en na afloop van de subsidieperiode werd er gevraagd naar een jaarrekening waaruit bleek dat de subsidie wel of niet rechtmatig en doelmatig was besteed.

Door prestatiesturing is dit veranderd, zoals we in §5.1 en §5.2 hebben gezien. Het is belangrijker geworden dat de prestaties een bijdrage leveren aan de gewenste doelen en effecten (outcome). Verantwoording dient te gebeuren door aan te tonen dat de prestaties zijn bereikt. Bij het formuleren van de prestaties in de beschikking en in sommige gevallen daarvoor al in het voortraject, zou er een bepaalde prijs/subsidie moeten worden afgesproken voor die prestatie. Wordt de prestatie vervolgens geleverd dan wordt de subsidie uitgekeerd, ongeacht of de werkelijk gemaakte kosten hoger of lager zijn dan de prijs/subsidie die in de beschikking is vastgelegd. Het juist formuleren van prestaties (§5.1) en

een juiste schatting maken, van de te maken kosten wordt hierdoor zeer belangrijk, zowel voor de subsidieontvanger als voor de provincie Overijssel. Om de importantie hiervan aan te tonen zal ik een gefingeerd voorbeeld gebruiken, waarbij gebruik wordt gemaakt van relatief 'harde' cijfers. De provincie Overijssel wil graag dat er een recreatief fietspad wordt aangelegd. Er worden eisen aan het fietspad gesteld door middel van prestaties en er wordt vooraf een schatting gemaakt van wat het fietspad zou moeten gaan kosten, of te wel wat de provincie Overijssel ervoor overheeft. Stel dat de kosten voor het fietspad worden geschat op €15.000, na realisatie van de prestatie dient de provincie de subsidie uit te keren dus de €15.000, maar stel dat het fietspad maar €7.500 heeft gekost en wel aan alle prestaties voldoet. In dat geval kan de subsidieontvanger de ander €7.500 in zijn eigen portemonnee steken. Dit hele simpele gefingeerde voorbeeld maakt al duidelijk dat de provincie Overijssel heel goed moet weten en omschrijven welke prestaties voor welke prijs/subsidie. In het voorbeeld ging het om relatief 'harde' gegevens, maar als de gegevens 'zachter' worden, wordt het lastiger om een juiste inschatting te maken van de kosten. Het zou ook kunnen voorkomen dat een grote subsidieontvangende instelling, bijvoorbeeld NMO, in financiële problemen komt en daardoor de prestaties niet meer kan realiseren. Hoe gaat de provincie daar dan mee om?

Uit het voorgenomen toetsingskader (§4.3) blijkt dat bij de toepassing van prestatiesturing slechts matige sturing op bedrijfsvoering wordt toegepast. De provincie wil zich eigenlijk niet meer bemoeien met de bedrijfsvoering en stuurt hier in ieder geval niet meer op. Bovendien wil de provincie Overijssel niet op 'de stoel' van de subsidieontvanger gaan zitten. Dit zou betekenen dat zonder ingrijpen van de provincie Overijssel de instelling waarschijnlijk failliet gaat.

In het praktijk voorbeeld van NMO, blijkt dat GS toch niet zover gaat in haar toepassing van prestatiesturing (geen sturing op bedrijfsvoering, verzakelijking, concurrentie en dus een minder afhankelijke positie van de subsidieontvanger), dat ze de instelling failliet laat gaan. In het praktijkvoorbeeld is gekozen voor een lening (garantstelling) aan de instelling.⁴⁰

Uit het eerste voorbeeld (over het fietspad) wordt duidelijk dat medewerkers van de provincie Overijssel zullen moeten onderhandelen met subsidieontvangers voordat iets is gerealiseerd, hoeveel iets mag kosten. Hoeveel heeft de provincie er dus voor over.

§5.4 Afrekenen op prestaties

Uit de interviews met subsidiemedewerkers (de medewerkers bij team subsidieverlening, die onder meer de beschikkingen maken) blijkt dat het afrekenen op prestaties nog maar 'mondjes maat' wordt toegepast. Dit wordt deels veroorzaakt, doordat prestatiesturing niet overal is toegepast door de provincie Overijssel. Een aantal medewerkers heeft bovendien het gevoel dat de invoering van prestatiesturing, vooral een invoering is van theoretische kaders die niet worden toegepast (zie ook 5.5.1, toetsingskader). Wellicht dat dit na de invoering van het Hero-project beter wordt.

⁴⁰ Wellicht dat dit de eerste tekenen zijn dat prestatiesturing niet toegepast kan worden door de provincie (electoraat gewin belangrijker)?

Bij het afrekenen op prestaties is het belangrijk dat de prestaties goed zijn geformuleerd, in de praktijk is dat (zoals hierboven al geconstateerd) erg lastig.

De waardebeoordeling van prestaties wordt buitengewoon lastig gevonden, in sommige gevallen zelfs onmogelijk. Wellicht dat hiervoor de kennis en kunde ontbreekt binnen de organisatie?

Subsidiemedewerkers waren voorheen gewend te sturen op de bedrijfsvoering. Dit helemaal loslaten wordt erg lastig gevonden. De subsidiemedewerkers zijn erg gewend te werken volgens een bepaald stamien, zeker ook de bedrijfsvoering van de subsidieontvanger doornemend bij de eindbeoordeling en kijkend naar de rechtmatige en doelmatige besteding van de subsidie. Door de invoering van prestatiesturing is dit veel minder nodig, dit vergt een 'cultuuromslag' bij de subsidiemedewerkers. Tot op heden wordt deze verandering veelal als ongewenst ervaren. Het voorbeeld van 'het fietspad' in §5.3 wordt als een nachtmerrie beschouwd. Gemeenschapsgeld kan en mag niet zomaar worden weggegeven, volgens de subsidiemedewerkers. Toch is dit één van de gevolgen van de systematiek van prestatiesturing.

De eindafrekening van de subsidies wordt ook bemoeilijkt doordat de subsidieverlening en vaststelling in de praktijk niet overeenkomen. Door verscheidene factoren kunnen er andere prestaties wenselijker worden geacht, of zijn prestaties niet uitvoerbaar. Een voorbeeld van factor die van invloed kan zijn is bijvoorbeeld het economische klimaat.

De provincie Overijssel noemt als subsidie voor bepaalde activiteiten in bepaalde gevallen een percentage van de projectkosten. Het benoemen van een percentage van de begrote projectkosten kan echter aanzienlijk verschillen met het percentage van de werkelijke projectkosten. De werkelijke projectkosten kunnen behoorlijk hoger uitvallen, waardoor de provincie in dat geval behoorlijk meer subsidie kwijt is aan de prestatie. Het tegenovergestelde is ook mogelijk. Uit de interviews blijkt dat bij subsidiemedewerkers vaak verwarring ontstaat over dit aspect, mede gelet op de hiervoor genoemde problematische aspecten van afrekening op basis van prestatiesturing. In hoeverre strookt het noemen van een percentage van de projectkosten met de systematiek van prestatiesturing? Bij prestatiesturing wordt immers gestuurd op prestaties voor een bepaald gedrag. In de praktijk blijkt hier onduidelijkheid over te bestaan.

Prestatiesturing wordt nog niet overal toegepast door de provincie Overijssel. Zeker het verantwoorden en afrekenen op prestaties blijft achter. Hierdoor is nog niet duidelijk wat de gevolgen van verantwoording en afrekening op prestaties zijn. Vast te stellen is wel dat er onder medewerkers twijfels bestaan over deze systematiek van afrekening en verantwoording.

Om de systematiek van verantwoording en afrekening bij prestatiesturing te doen slagen is volgens de medewerkers in ieder geval meer kennis nodig over redelijke kosten van een prestatie, dus kostprijsberekening. Daarnaast zouden er standaard 'vuistregels' ingevoerd moeten worden voor bepaalde prestaties. Het formuleren van de juiste prestaties is essentieel.

§5.5 Uniformiteit

Uit de diepte-interviews blijkt dat er een groot verschil is tussen verschillende teams in de omgang met prestatiesturing. Er is al eerder aangeduid dat het ene team verder is met de invoering van prestatiesturing dan het andere. Het vaste stramien van werken loslaten en overgaan op een uniforme manier van werken heeft tijd nodig. Door het hanteren van standaardbrieven en procesomschrijvingen is de algemene tendens dat er steeds een grotere mate van uniformiteit wordt bereikt. In de volgende §5.5.1 wordt ingegaan op het toetsingskader, een van de 'bouwstenen' voor prestatiesturing bij de provincie Overijssel. In §5.5.2 wordt het Hero-project kort besproken, vooral de mogelijke bijdrage aan uniformiteit zal hier aan de orde komen. Enkele belemmeringen om prestatiesturing toe te passen en daarmee uniformiteit, komen aan de orde in §5.5.3.

§5.5.1 Toetsingkader

Het toetsingskader zoals het omschreven wordt in §4.3 (uitvoering omschrijving in bijlage III), wordt door de geïnterviewde personen nauwelijks als dusdanig herkend. Het toetsingkader wordt in veel gevallen niet of in ieder geval niet bewust toegepast. Een aantal geïnterviewden geeft aan het toetsingskader gebruikt te hebben hij het bepalen van de mate van prestatiesturing. In bijna alle gevallen wordt aangegeven dat het toetsingskader niet actief wordt gebruikt. Het toetsingskader wordt gezien als een papieren en theoretische waarheid die niet toepasbaar is op de dagelijkse praktijk. In het UBS komen de definities zoals deze gebruikt worden in het toetsingskader voor prestatiesturing niet terug. De termen zijn echter wel herleidbaar volgens een aantal geïnterviewden. Stimuleringssubsidies zijn stimuleringssubsidies. Als er in het UBS gevraagd wordt naar een verantwoording op basis van middelen, of als er een verwijzing is naar de bedrijfsvoering, dan is er sprake van het directief model. Als er geen sprake is van verantwoordingverplichtingen van middelen of bedrijfsvoering van instellingen en het betreft ook geen stimuleringssubsidie, dan is het een prestatiesubsidie. Bij de prestatiesubsidies is het onderscheid te maken tussen het vergelijkende prestatiemodel en het exclusieve prestatiemodel. Het vergelijkende prestatiemodel dient gehanteerd te worden als er sprake is van concurrentie tussen subsidieontvangers, dit betekent dat de prestatie door meerdere potentiële subsidieontvangers kan worden geleverd. Het exclusieve prestatiemodel dient gehanteerd te worden als de prestatie maar door één subsidieontvanger kan worden geleverd. Zoals eerder vermeld, zijn de medewerkers van de provincie Overijssel in meerderheid niet bekend met het toetsingskader dat ten grondslag ligt aan de systematiek van prestatiesturing bij de provincie. Wellicht dat kennis van het toetsingskader en daarmee de toepassing ervan zou kunnen bijdragen aan meer uniformiteit binnen de organisatie.

§5.5.2 Hero-project

Met ingang van 1-1-2009 bestaat het subsidieloket bij de provincie Overijssel, alle subsidiemedewerkers zijn verenigd in een team. Alle subsidieaanvragen komen binnen bij het team subsidieverlening (uitgezonderd Europese subsidies), zij maken de beschikkingen en stellen de subsidie vast. Voordien waren de subsidiemedewerkers versnipperd over

verschillende teams en eenheden. Het takenpakket van de subsidiemedewerkers per team verschilde destijds in meer of minder mate.

Door alle subsidiemedewerkers onder één team onder te brengen wordt getracht meer uniformiteit te bewerkstelligen in het subsidieproces. Dit gebeurt onder meer door standaard brieven en procedures. Bovendien kunnen de subsidiespecialisten, doordat ze dicht bij elkaar zitten, makkelijker overleg met elkaar plegen en van elkaar leren. Zoals vermeld is het Hero-project pas een half jaar bezig, de gevolgen zijn nog niet geheel duidelijk. Wel duidelijk is dat dit project een grote verandering in werkwijze behelst bij de subsidieverlening en aanpassingen vergt van de medewerkers. Afhankelijk van de rol/taakverdeling voor ingang van het Hero-project, verschilt dit per medewerker en voormalig team.

Door de invoering van prestatiesturing is het formuleren van juiste prestaties van essentieel belang gebleken. Voordat er een aanvraag wordt gedaan is vaak al contact geweest met de provincie Overijssel. In de voorfase wordt in veel gevallen gesproken over de prestaties en hoe deze kunnen bijdragen aan de te bereiken doelen en effecten (door beleidsmedewerkers), die de provincie wil bewerkstelligen. De fase voor de aanvraag is door prestatiesturing veel belangrijker geworden. In die fase vindt in sommige gevallen ook al een onderhandeling plaats over de prestaties, zodat als de aanvraag officieel binnenkomt bij de provincie, deze relatief gemakkelijk kan worden omgezet in een beschikking.

Het gevolg van de recente invoering van het Hero-project is, dat de provincie nog zoekende is naar de juiste invulling van de voorfase. Belangrijke aspecten daarbij zijn wie in de voorfase contact heeft met de subsidieontvanger, de beleidsmedewerker en de subsidiemedewerker, of alleen de beleidsmedewerker. Als alleen de beleidsmedewerker contact heeft met de subsidieontvangende partij, hoe weet de subsidiemedewerker dan dat er een aanvraag komt? Of hoeft de subsidiemedewerker helemaal niet te weten dat er een aanvraag komt? En kan hij toetsen op het UBS en de prestaties? Uit de interviews blijkt dat de medewerkers nog zoekende zijn naar de juiste rol/taak verdeling. Uiteraard wordt door de organisatorische verandering het contact tussen de beleidsmedewerker en de subsidiemedewerker niet bevorderd. Daar waar in het recente verleden beleidsmedewerkers en subsidiemedewerkers bij elkaar in een team en dus ook bij elkaar in de buurt zaten, zijn zij nu veel meer gescheiden van elkaar. In veel gevallen hoeft dit niet een belemmering te zijn, maar in bepaalde gevallen wordt het toch als een belemmering ervaren.

Samengevat kan worden gezegd dat het Hero-project bijdraagt aan de uniforme ontwikkeling van prestatiesturing, maar gelijktijdig, door de fysieke barrière ook voor problemen kan zorgen bij prestatiesturing, mede doordat de voorfase van het subsidieproces door prestatiesturing zo belangrijk is geworden.

§5.5.3 Belemmeringen prestatiesturing

Het uniform invoeren van prestatiesturing stuit nog op een aantal belemmeringen, uitgezonderde regelingen en dergelijke, deze zullen we in deze paragraaf kort en niet uitputtend bespreken.

In de vorige paragraaf werd al opgemerkt dat Europese subsidies niet onder het subsidieloket vallen. Europese subsidies worden gekenmerkt

door een uitgebreide verantwoordingsplicht aan de Europese Unie. Wellicht dat het logischer zou zijn om Europese subsidies te combineren in het subsidieloket, waar immers de kennis van de andere subsidiemedewerkers is verenigd.

Bij Europese subsidies moet worden aangetoond dat geen misbruik van de subsidie wordt gemaakt, er moet onder meer verantwoord kunnen worden dat de subsidie geen vorm van staatsteun⁴¹ is. Dit druist regelrecht in tegen het principe van prestatiesturing, waar verantwoordingsverplichtingen zouden moeten worden verminderd, terwijl bij Europese subsidies juist meer verantwoording wordt gevraagd.

Bij provinciale subsidies is veelvuldig sprake van cofinanciering. Cofinanciering impliceert dat er meerdere partijen zijn die bijdragen aan de activiteiten/prestaties. Dit betekent dat de subsidieontvangende partij ook aan meerdere 'investeerders' verantwoording dient af te leggen voor de te ontvangen middelen. Vanuit het oogpunt van de subsidieontvangende partij is het voor te stellen, dat één verantwoording aan alle 'investerende' partijen, de minste administratieve lasten meebrengt. De vraag is dan hoe dit zich verhoudt met de verantwoordingssystematiek met betrekking tot prestatiesturing. Daarnaast kan er nog worden gewezen op een aantal afwijkende regelingen, die hier niet uitputtend zullen worden besproken. Het pMJP (provinciaal meerjarenplan) is een voorbeeld hiervan. Het pMJP komt voort uit het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Bij het pMJP wordt gebruik gemaakt van een convenant, dat gebruikt wordt als aanvraag voor een subsidie. Zoals de naam het aangeeft gaat het om meerjarenplannen. Deze convenanten worden gesloten met grote uitvoeringpartners van de provincie. In het UBS is vermeld dat het convenant kan worden beschouwd als een subsidieaanvraag. Het doel van de convenanten is realisatie. Na afloop van een periode dienen de gemeenten aan te tonen, dat ze goede dingen hebben gedaan met de subsidie die door de provincie is aangereikt. Hier geldt bovendien dat een uitgebreide financiële verantwoording wordt gevraagd. Een andere regeling waar anders met subsidieverlening wordt omgesprongen is bijvoorbeeld ISV (investeringsbudget stedelijke vernieuwing). Bij ISV wordt ook nadrukkelijk een verantwoording van de kosten verwacht.

§5.6 Samenvatting

De invoering van prestatiesturing heeft geleid tot een impuls voor het smartere formuleren van doelstellingen en prestaties. Prestatiesturing is nog niet overal ingevoerd. Er bestaan behoorlijke verschillen tussen de verschillende beleidsterreinen.

De relatie tussen prestaties en beoogde doelen is vaak geen één op één relatie, door 'afrollen' of 'plausibele causaliteit' kan deze relatie toch gelegd worden, al is dit niet eenvoudig. Naarmate men meer te maken heeft met 'zachte' gegevens wordt prestatiesturing lastiger.

Door de uniformering van beschikkingen wordt getracht standaard een verwijzing te maken naar bovenliggende programma's en doelen.

⁴¹ Dit heeft te maken met mogelijke cumulatie van subsidies waardoor de de-minimis regeling kan worden overschreden.

Verantwoording dient te geschieden door aan te tonen dat de prestaties zijn verwezenlijkt. Het juist formuleren van prestaties en het juist schatten van de kosten wordt hierdoor zeer belangrijk. Het verantwoorden van kosten en bedrijfsvoering, is daardoor grotendeels overbodig geworden.

Het afrekenen op prestaties wordt minmaal toegepast, waardebeoordeling van prestaties wordt erg lastig gevonden, soms zelfs onmogelijk. Minder toetsen op de bedrijfsvoering en middelen is een (te) grote 'cultuuromslag' voor subsidiemedewerkers en wordt soms zelfs als ongewenst ervaren. Bovendien wordt er gesteld, dat de kennis in de organisatie niet aanwezig is om te onderhandelen en om de juiste kosten te bepalen bij de juiste prestatie. Als 'halve' tussenoplossing wordt in bepaalde gevallen gekozen om een percentage van projectkosten te nemen, waardoor er onduidelijkheid ontstaat over de afrekeningsystematiek van prestatiebesturing bij subsidiemedewerkers. Bijscholing in onderhandelen, kostprijsystematiek en het hanteren van vuistregels zou een oplossing kunnen bieden.

Het vaste stramien van werken loslaten en overgaan op een nieuwe uniforme manier van werken heeft tijd nodig, zeker gezien de verschillen tussen teams. Het toetsingskader ligt ten grondslag aan prestatiebesturing en zou voor meer uniformiteit kunnen zorgen. Veel medewerkers zijn echter niet bekend met het toetsingskader en de mogelijke toepassingen ervan.

Door alle subsidiemedewerkers onder één team onder te brengen (Hero-project), wordt getracht meer uniformiteit in het subsidieproces te realiseren. Bovendien kunnen subsidiespecialisten van elkaar leren en worden standaard procedures en brieven gehanteerd. Het Hero-project betekent dat veel medewerkers een andere werkwijze dienen te hanteren. Het gevolg hiervan is dat medewerkers nog zoekende zijn. Het is nog niet exact duidelijk waar de accenten liggen in de verhouding met beleidsmedewerkers en het formuleren van prestaties. De organisatorische verandering draagt bij aan de uniforme ontwikkeling van prestatiebesturing, maar kan gelijktijdig, door de fysieke barrière ook voor problemen zorgen bij prestatiebesturing, mede doordat de voorfase van het subsidieproces door prestatiebesturing zo belangrijk is geworden.

Het uniform invoeren van prestatiebesturing stuit op een aantal belemmeringen. Een van die belemmeringen is Europese subsidies, welke niet onder het subsidieloket vallen. Ook cofinanciering bemoeilijkt prestatiebesturing en vraagt aan subsidieontvangers toepassing van meerdere verantwoordingsystematieken. Voorbeelden van regelingen die niet in de pas lopen met prestatiebesturing zijn pMJP en ISV.

H. 6 Heeft de invoering van prestatiesturing geleid tot vermindering van de ambtelijke lasten?

De deelvraag die in dit hoofdstuk wordt behandeld, is eigenlijk of er een causaal verband is aan te wijzen tussen prestatiesturing en vermindering van de ambtelijke lasten. Met ambtelijke lasten wordt bedoeld de lasten voor de provincie Overijssel bij het subsidieproces, niet zijnde de subsidie zelf. Hierbij zijn de administratieve lasten van de subsidieontvanger niet meegenomen. Het gaat hier om de interne ambtelijke lasten van de provincie Overijssel. In §6.1 wordt het meten van de ambtelijke lasten besproken en komen ook de onmogelijkheden daarvan aan de orde. De daaropvolgende §6.2 gaat in op de interviewresultaten en bespreekt hoe de medewerkers het ervaren. De mogelijke oorzaken van afname van de ambtelijke lasten wordt besproken in §6.3. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting in §6.4.

§6.1 Meten van ambtelijke lasten

Voorafgaand aan het onderzoek is ervan uitgegaan dat een professionele organisatie als de provincie Overijssel, evenals andere professionele organisaties een registratie heeft van bijvoorbeeld het aantal uren dat een medewerker besteed aan subsidieverlening. Bij de provincie Overijssel bleek dit niet het geval, terwijl bij de evaluatiedoelen van SNSO⁴² een vermindering van de ambtelijke lasten is opgenomen (Er dient hier opgemerkt te worden dat de provincie Overijssel wel een tijdregistratie heeft gebruikt, maar niet dusdanig specifiek dat gegevens daaruit gebruikt kunnen worden voor dit onderzoek). Doordat er geen registratie is van het aantal uren dat een medewerker bezig is met bijvoorbeeld een subsidieregeling, is er ook geen nulmeting gedaan voor de invoering van prestatiesturing en wordt het lastig dit te beoordelen. Behalve het registratieprobleem, zijn er nog een aantal andere oorzaken aan te wijzen, waardoor niet kan worden aangetoond dat er een causaal verband is tussen prestatiesturing en afname van de ambtelijke lasten.

Zoals eerder besproken is prestatiesturing nog niet overal ingevoerd bij de provincie Overijssel. Om het effect van prestatiesturing op de ambtelijke lasten waar te nemen, dient volledig prestatiesturing ingevoerd te zijn. Het Hero-project⁴³, zoals besproken in §5.5.2, is mogelijk een stimulans om de invoering van prestatiesturing te verbeteren en organisatiebreed gelijk te trekken. Het Hero-project behelst echter ook een organisatorische verandering. Subsidie-medewerkers worden bij elkaar in een nieuw team geplaatst, team Subsidieverlening. Zoals eerder vermeld is de organisatorische verandering ingegaan op 1/1/2009. Waardoor het nog onduidelijk is wat de invloed van dit project is op de ambtelijke lasten. Door het Hero-project is het voor subsidie- en beleidsmedewerkers lastig om een vergelijking te maken, tussen de periode voor en de periode na de invoering van prestatiesturing. Dit wordt versterkt door de verandering in taak- rolverdeling tussen beleidsmedewerkers en subsidie-medewerkers. Zoals eerder aangegeven is men nog zoekende

⁴² Provincie Overijssel, *Notitie ten behoeve van het directieoverleg*, Zwolle, provincie Overijssel, 2008-december, pg. 2.

⁴³ Bij de implementatie van het Hero-project is de beschikbare formatie teruggebracht, de voordelen van het project moeten nog waar gemaakt worden.

naar de juiste balans in de afstemming tussen subsidie- en beleidsmedewerkers. Hierdoor zijn de werkzaamheden, van bijvoorbeeld een subsidiemedewerker, anders geworden dan voor het Hero-project, waardoor meting van de ambtelijke lasten verder bemoeilijkt wordt. Voor beleidsmedewerkers geldt dat subsidie een van de middelen is om een doel te bereiken. Het bereiken van het doel is belangrijker dan de inzet van het middel subsidie, waardoor het voor beleidsmedewerkers minder relevant wordt om te meten hoeveel tijd zij besteden aan een subsidieverlening. Het bereiken van het doel is immers belangrijker. Of er sprake is van een afname van de ambtelijke lasten door prestatiebesturing zal dus op een andere manier duidelijk moeten worden gemaakt, in de volgende paragraaf wordt eerst ingegaan op de diepte-interviews.

§6.2 Ambtelijke lasten volgens de interviews

Uit de diepte-interviews blijkt dat er door de medewerkers nog geen vermindering van ambtelijke lasten wordt geconstateerd. Wel wordt een verschuiving van ambtelijke lasten opgemerkt. De voorfase, de fase voor de aanvraag, wordt veel belangrijker. Zoals we eerder hebben geconstateerd is deze fase belangrijker geworden, doordat daar de prestaties worden geformuleerd. Door een aantal medewerkers wordt juist een gevoelsmatige verhoging van de ambtelijke lasten geconstateerd. Dit wordt veroorzaakt doordat de organisatie nog in een omslagfase zit. Prestatiebesturing is nog niet overal ingevoerd en het Hero-project moet zijn uitwerking nog krijgen. De invoering van prestatiebesturing kost meer tijd, doordat subsidieontvangers extra uitleg moet worden gegeven over het wel en wee van prestatiebesturing. Daarnaast kost het Hero-project nu ook nog extra tijd, doordat de juiste afstemming tussen beleidsmedewerker en subsidiemedewerker nog niet geheel duidelijk is. De juiste accenten bij de afstemming moeten nog worden gelegd.

De invoering van prestatiebesturing vereist het formuleren van de juiste prestaties. Het formuleren van de juiste prestaties wordt door veel medewerkers lastig gevonden en kost daardoor meer tijd dan voorheen in de voorfase. De medewerkers constateren dat de voorfase van het subsidieproces door de invoering van prestatiebesturing meer tijd kost en dat hier meer ambtelijke lasten in gaan zitten. Tegenover meer ambtelijke lasten in de voorfase staat de verwachting dat medewerkers bij de vaststelling en eindafrekening van de subsidie minder tijd kwijt zullen zijn, al vergt dit nog wel een 'cultuuromslag'. Door de systematiek van prestatiebesturing is immers de verlening, vaststelling en afrekenbaarheid van subsidies vereenvoudigd. Door de geringe ervaring van met name de afrekeningsystematiek, kan nog niet worden vastgesteld dat dit daadwerkelijk zo is. Bovendien wordt de doorlooptijd van subsidies in de organisatie verminderd door prestatiebesturing.

De invoering van prestatiebesturing heeft tot dusver niet geleid tot een verandering in ambtelijke lasten met betrekking tot bezwaar en beroep.

De verwachting van veel medewerkers is, dat als prestatiebesturing volledig is ingevoerd (juiste prestaties gevonden zijn) en de organisatorische verandering met betrekking tot het Hero-project zijn voltooid, er efficiëntiewinst te behalen valt. Dit wordt volgens de medewerkers niet alleen veroorzaakt door de invoering van prestatiebesturing, maar het Hero-project heeft hier ook zeker zijn invloed op. Door het Hero-project wordt

evenals bij prestatiebesturing getracht de uniformiteit te vergroten, medewerkers zien dit als de grootste winst om ambtelijke lasten te verminderen. De verwachting is tevens dat het E-loket (voor subsidieaanvragen en/of vragen omtrent subsidies) zal leiden tot afname van de ambtelijke lasten. Aanvragen worden dan gedaan op een standaardaanvraag formulier en kunnen wellicht grotendeels digitaal worden afgehandeld. Dit zal volgens de medewerkers ook zeker leiden tot een vermindering van de ambtelijke lasten, mits de systemen goed blijken te werken.

Uit de diepte-interviews blijkt voorts dat er een aantal andere factoren is, of is geweest, die door medewerkers ervaren worden als (relatief grote) invloed op de ambtelijke lasten (individuele opmerkingen zijn meegenomen). Het invoeren van een werkplanner, welke bijhoudt hoeveel werkvoorraad er aanwezig is, wordt door een aantal medewerkers als een administratieve last ervaren, alle telefoontjes dienen geregistreerd te worden. Het invoeren van de werkplanner het team subsidieverlening, kan echter ook zorgen voor een juiste werkverdeling tussen de medewerkers. Dit zou kunnen leiden tot efficiëntiewinst, maar de uitwerking van de werkplanner op de ambtelijke lasten is nog niet duidelijk door de recente invoering (1/1/2009).

Voorts werd opgemerkt dat de invoering van een digitaal systeem om documenten (EDO) van elkaar in te kunnen kijken en dergelijke in het verleden een veel grotere impact heeft gehad op de ambtelijke lasten dan prestatiebesturing.

Duidelijkheid en helderheid bij de eigen werkwijze en naar subsidieontvangers en collega's toe wordt door een aantal medewerkers beschouwd als invloed op de ambtelijke lasten. Het scheelt veel tijd als je naar potentiële subsidieontvangers toe, meteen helder en duidelijk bent, bijvoorbeeld bij de vraag of ze in aanmerking komen voor een subsidie. Bovendien wordt er op het verschil gewezen tussen politiek gevoelige onderwerpen en onderwerpen die minder politiek gevoelig zijn. Als een onderwerp politieke belangstelling heeft, nemen de ambtelijke lasten toe.

§6.3 Afname ambtelijke lasten

In deze paragraaf wordt aangetoond dat een vermindering van de ambtelijke lasten wel mogelijk is door prestatiebesturing. Dit wordt gedaan met behulp van de in §3.4 besproken theorie. Voorts wordt ingegaan op andere mogelijkheden om de ambtelijke lasten te verminderen, suggesties uit de diepte-interviews zijn hierin meegenomen. Uit onderzoek van het EIM⁴⁴ naar het toetsingskader voor rijkssubsidies⁴⁵ blijkt dat ambtelijke lasten voor de overheid, door invoering van het toetsingskader kan oplopen tot 20%. In het toetsingskader voor rijkssubsidies wordt ook gebruik gemaakt van sturen op prestaties. Dit toont grote gelijkenissen met prestatiebesturing bij de provincie Overijssel. Bij het toetsingskader voor rijkssubsidies wordt ook gebruik gemaakt van verantwoording door prestaties, in plaats van een verantwoording door

⁴⁴ EIM, onderzoek voor beleid en bedrijf, Zoetermeer, 2008.

⁴⁵ Ministerie van Financiën, Nota "Kader financieel beheer rijkssubsidies", Met een uniform subsidiekader naar een eenvoudige financieel beheer en efficiënte uitvoering van rijkssubsidies, Den Haag, Ministerie van Financiën, 2009-april, pg. 10.

kosten. Bij het subsidiekader voor rijkssubsidies wordt bovendien gebruik gemaakt van uniformiteit (ook vaste uur tarieven e.d.) en verminderde informatieverplichtingen voor de subsidieontvanger, evenals bij de provincie Overijssel. Ook is het mogelijk een meldingsplicht in te stellen als de uitvoering van de subsidie niet gaat zoals gewenst bij de rijkssubsidies, dit komt ook overeen met de provincie Overijssel. Op basis van het onderzoek is het aannemelijk, dat de invoering van prestatiesturing bij de provincie Overijssel op termijn zal leiden tot een vermindering van ambtelijke lasten. Bovendien wordt in het rapport gewezen op de mogelijkheden van het digitaal aanvragen van subsidies. Door uniformering van begrippen en voorwaarden, zou het mogelijk moeten zijn, om in de toekomst, door de digitalisering een verdere reductie van ambtelijke lasten te bewerkstelligen.

In de diepte-interviews kwam ook de mogelijkheid om verder te digitaliseren veelvuldig naar voren. Door de verandering van het Hero-project werken de systemen bij het team subsidieverlening nog niet optimaal. Hier zou een efficiëntie slag kunnen worden gemaakt. Bovendien zou er verder gedigitaliseerd moeten worden. Het 'programma realisatie generieke voorzieningen' is vanaf eind 2008 bezig met het realiseren van een aantal generieke (ICT) voorzieningen om de dienstverlening van de provincie op een aantal gebieden te ondersteunen. Ook via het E-loket zouden uniforme aanvragen mogelijk moeten zijn, met een uniformering van begrippen. Uit de diepte-interviews kwam verder naar voren dat het formuleren van en onderhandelen over prestaties beter moet. Door duidelijke en heldere prestaties te omschrijven en dus afspraken te maken, worden misverstanden, tijd en irritatie bespaard.

§6.4 Samenvatting

Ambtelijke lasten bij het subsidieproces zijn de lasten voor de provincie Overijssel, niet zijnde de subsidie zelf. Ondanks dat vermindering van de ambtelijke lasten een doelstelling is van prestatiesturing, bestaat er geen gedetailleerde registratie van ambtelijke lasten. Hierdoor is het niet mogelijk om aan te tonen dat er een causaal verband is tussen prestatiesturing en afname van de ambtelijke lasten.

Daarnaast zijn er nog een aantal oorzaken aan te wijzen, waardoor het meten van ambtelijke lasten onmogelijk wordt gemaakt. Een van die oorzaken is dat prestatiesturing nog niet overal is ingevoerd. Een andere oorzaak is het Hero-project, door de organisatorische verandering is de provincie nog zoekende, naar waar de accenten in de verhouding tussen subsidiemedewerker en beleidsmedewerker moeten worden gelegd. Bovendien is er geen nulmeting van de ambtelijke lasten, van voor de invoering van prestatiesturing beschikbaar.

Uit de interviews komt geen afname van ambtelijke lasten naar voren. Wel wordt een verschuiving van ambtelijke lasten naar de voorfase opgemerkt, dit wordt veroorzaakt door het formuleren van de juiste prestaties. Er wordt bovendien opgemerkt dat prestatiesturing zich nog in een omslagfase bevindt, bovendien kost de invoering van het Hero-project opstarttijd. De verwachting is dat men minder tijd kwijt zal zijn bij de vaststelling en eindafrekening van subsidies, bovendien is de doorlooptijd verkort. Geïnterviewden verwachten een afname van ambtelijke lasten als prestatiesturing en het Hero-project volledig is doorgevoerd. De

verwachting is dat het Hero-project zal leiden tot de grootste afname van ambtelijke lasten, bovendien wordt verwacht dat ook het E-loket zijn uitwerking op de ambtelijke lasten zal hebben.

Andere factoren die genoemd werden bij de diepte-interviews, die invloed hebben op de ambtelijke lasten, afname dan wel toename, zijn: de werkplanner, EDO, de eigen werkwijze en politiek gevoelige onderwerpen.

Uit onderzoek naar het toetsingskader voor rijkssubsidies blijkt dat prestatiesturing wel kan leiden tot vermindering van de ambtelijke lasten. Vooral door te sturen op prestaties, uniformiteit en verminderde controle en verantwoordingsverplichtingen, wordt afname van de ambtelijke lasten gerealiseerd.

H. 7 Heeft de invoering van prestatiebesturing geleid tot een verzakelijking in de omgang met subsidieontvangers?

De deelvraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord, is of er een causaal verband is tussen prestatiebesturing en verzakelijking. Verzakelijking is een moeilijk te omschrijven begrip. Als het vertaald wordt naar het Engels, wordt het 'commercialization' of 'professionalization'. In 'van Dale' wordt verzakelijking onder meer omschreven als niet persoonlijk en professioneel.

Wellicht ten overvloede, maar in dit onderzoek wordt alleen de zijde van de provincie Overijssel belicht en wordt niet ingegaan op de ervaringen van de subsidieontvangers. In §7.1 wordt eerst besproken wat een verzakelijking inhoudt en wat de gedachte erachter is, vervolgens worden de ervaringen van de geïnterviewden besproken in §7.2. Of een verzakelijking wenselijk is en hoe dit zou kunnen worden bewerkstelligd wordt in §7.3 besproken, dit wordt gedaan met behulp van de diepte-interviews. In §7.4 is een samenvatting van dit hoofdstuk opgenomen.

§7.1 Verzakelijking

Voor de invoering van prestatiebesturing had de provincie een vaste relatie met een aantal subsidieontvangers. De vaste relaties kregen elk jaar vanzelfsprekend subsidie en moesten er iets nuttigs mee doen, er was beperkt sprake van prestatiebesturing. Door de invoering van prestatiebesturing is getracht met instellingen afspraken te maken over wat ze dienen te realiseren, de prestaties. Door duidelijke en heldere afspraken, dus prestaties te formuleren, werd getracht een professionelere relatie te bewerkstelligen. De jaarlijkse subsidie die een subsidieontvanger kon verwachten, zou door de invoering van prestatiebesturing minder zeker moeten zijn. Er dienen in ruil voor de subsidie, prestaties geleverd te worden die bijdragen aan de gewenste doelen en effecten van de provincie.

De verzakelijking heeft verder vorm gekregen door de voorgenomen afrekeningsystematiek van de provincie Overijssel. Als prestaties worden gehaald, wordt de subsidie verleend, ongeacht wat de werkelijke kosten zijn. Deze kunnen lager of hoger uitvallen. Als de werkelijke kosten voor een prestatie lager zijn, dan is het voordeel voor de subsidieontvangende partij. Mochten de werkelijke kosten van een prestatie hoger zijn, dan keert de provincie het van tevoren vastgestelde bedrag uit en niet de werkelijke kosten. Als prestaties niet worden gehaald, keert de provincie geen subsidie uit, of deze wordt teruggevorderd.

Door de invoering van het toetsingskader werd tevens de mogelijkheid geboden om gebruik te maken van het vergelijkende prestatiemodel. Dit model zou moeten worden gebruikt, als een prestatie door meerdere subsidieontvangers kan worden geleverd. Hierdoor wordt concurrentie tussen subsidieontvangers bewerkstelligd, waardoor het kan voorkomen dat een instelling geen of aanzienlijk minder subsidie ontvangt van de provincie Overijssel. Instellingen dienen op eigen professionele benen te kunnen staan.

Verzakelijking wordt gekenmerkt door heldere duidelijke prestatieafspraken, consequente afrekeningsystematiek en professioneel eenduidig overkomen. Dit staat tegenover een vanzelfsprekende subsidie,

zonder vanzelfsprekende afspraken over prestaties, geen afrekensystematiek op prestaties en onprofessionaliteit.

§7.2 Verzakelijking volgens de interviews

Uit de diepte-interviews komt een gedifferentieerd beeld naar voren met betrekking tot verzakelijking. De subsidiemedewerkers, die na het Hero-project allemaal bij het team subsidieverlening zijn ondergebracht, bemerken weinig verandering in de omgang met subsidieontvangers. Terwijl bij de diepte-interviews met de andere medewerkers, onder meer beleidsmedewerkers, wel een verandering in omgang met de subsidieontvangende partij kan worden geconstateerd. Bij de niet-subsidiemedewerkers, die wel rechtstreeks contact hebben met subsidieontvangers, wordt opgemerkt dat de rol van de provincie aan het veranderen is. Dit wordt door andere niet-subsidiemedewerkers ook weer afgezwakt, door te vermelden dat dit niet de invloed van de invoering van prestatiesturing is, maar meer een trend van de laatste jaren. Dit is wellicht te verklaren doordat de invoering van prestatiesturing een geleidelijk proces is, in bepaalde gevallen werd prestatiesturing voor 2006 ook al toegepast.

Uit de diepte-interviews kan worden geconcludeerd, zoals ook al eerder is gedaan, dat de voorfase van het subsidieproces veel belangrijker is geworden. Instellingen dienen prestaties te leveren. Instellingen zijn over het algemeen minder afhankelijk geworden van de provincie Overijssel, maar zo wordt ook aangegeven, is dit een proces van meerder jaren. Subsidieontvangers moeten hier aan wennen en een 'buffer' opbouwen om op eigen benen te kunnen staan. Op een aantal beleidsterreinen werd prestatiesturing al toegepast, hier wordt de verandering naar een verzakelijkende omgang met subsidieontvangers minder groot ervaren. Mogelijk door de geleidelijke overgang.

Vaststaat dat de provincie niet meer naar de interne bedrijfsvoering van een subsidieontvanger hoeft te kijken, hierdoor is er minder verbondenheid met de instelling. De vraag 'hoe' een instelling het doet is veel minder belangrijk geworden. Des te meer contact is er over de te formuleren prestaties. De voorfase is belangrijker geworden en hier dient ook onderhandeld te worden over de prestaties, de mogelijke consequenties (wel of niet uitgevoerd en toegepast) zorgen ervoor dat instellingen bewuster omgaan met de verkregen subsidie.

De frequentie van het contact met subsidieontvangers is voor nagenoeg alle geïnterviewden gelijk gebleven en in sommige gevallen iets verhoogd, door het omgaan met prestaties. Ook het medium wat voor contact met subsidieontvangers wordt gebruikt is grotendeels hetzelfde gebleven.

Subsidiemedewerkers constateren dat het contact met subsidieontvangers niet of nauwelijks is veranderd. Volgens een aantal betreft het alleen een papieren verandering. Er zijn niet of nauwelijks veranderingen met betrekking tot subsidiënten, de instellingen die voorheen subsidie ontvingen, ontvangen nu nog steeds subsidie.

De omgang wordt mede daardoor niet als anders beschouwd. Voorts wordt gesteld dat de onderhandelingen niet 'strak' genoeg verlopen, in de organisatie zijn de eigenschappen die voor onderhandelen nodig zijn onvoldoende aanwezig, aldus de subsidiemedewerkers. De deskundigheid om te onderhandelen over en met betrekking tot prestaties is

onvoldoende aanwezig binnen de organisatie, waardoor er eigenlijk niets verandert. Bovendien is er niet of nauwelijks concurrentie tussen instellingen. Als er meer concurrentie tussen instellingen is, zullen ze naar verwachting professioneler en efficiënter gaan werken.

Wellicht dat subsidiemedewerkers geen verandering in de omgang met subsidieontvangers constateren, doordat de afrekensystematiek zoals eerder besproken in §5.3 en §5.4 nog onvoldoende wordt toegepast. De oorzaken van het niet toepassen van die systematiek worden ook besproken in de aangegeven paragrafen. Doordat er binnen de organisatie weinig kennis is over het toetsingskader (§5.5.1) en de mogelijkheden van het toetsingskader in relatie tot concurrentiemechanismen bij het vergelijkende prestatie-model, wordt dit wellicht ook te weinig toegepast.

§7.3 Verzakelijking realiseren

Door prestatie-sturing kan een verzakelijking in de omgang met subsidieontvangers worden bewerkstelligd. Voorwaarden hiervoor zijn dat prestatie-sturing volledig is ingevoerd en wordt uitgevoerd. Daarnaast zou indien mogelijk gekozen moeten worden voor het vergelijkende prestatie-model, wat concurrentie tussen instellingen impliceert. Een (verdere) verzakelijking in de omgang met subsidieontvangers is echter niet altijd gewenst, zo kwam ook uit de diepte-interviews naar voren. In bepaalde gevallen wordt de relatie al als zakelijk getypeerd. Indien de te subsidiëren instellingen zelf een professionele commerciële organisatie betreft, is de relatie vaak al als zakelijk te typeren. Bovendien dient de afstand tussen de medewerkers van de provincie Overijssel en de subsidieontvangers niet te groot te worden. Subsidieverleners en instellingen dienen elkaar gemakkelijk te vinden, door korte lijnen. Uit de diepte-interviews kwam een aantal suggesties (individuele opmerkingen zijn meegenomen) naar voren om een zakelijke omgang met subsidieontvangers te waarborgen of te realiseren. Uiteraard kwam daarbij de invoering van prestatie-sturing zoals besproken naar voren. Een suggestie die daarnaast naar voren kwam, was onder meer het wisselen van beleidsmedewerker of accounthouder als zijnde prestatieverantwoordelijke in contact met een instelling. Een beleidsmedewerker en/of accounthouder zou bijvoorbeeld maar 2 jaar, of een collegeperiode, contact moeten hebben met een bepaalde instelling. Op deze manier blijft het contact met een te subsidiëren instelling vers, bovendien kan het wisselen van beleidsmedewerker en/of accounthouder in het contact met een subsidieontvanger leiden tot nieuwe verfrissende ideeën. Hierbij dient gewaarborgd te worden dat de verworven kennis met betrekking tot de organisatie wordt overgedragen.

In een aantal diepte-interviews werd daarnaast de verwachting uitgesproken dat door de uniformering bij het subsidieteam, een verzakelijkende omgang met subsidieontvangers wordt bewerkstelligd. De omgang met subsidieontvangers verschilt per medewerker en per beleidsveld, doordat de subsidiemedewerkers bij elkaar in één team zitten, zouden ze van elkaar moeten leren. En de omgang met subsidieontvangers uniformeren.

Om als provincie zelf professioneler (zakelijker) over te komen, dient er in het contact met subsidieontvangers te worden voorkomen dat medewerkers van de provincie elkaar tegenspreken. Dit kan worden

gerealiseerd door duidelijke afspraken te maken over de taken/rol van verschillende medewerkers en het instellen van vaste accounthouders voor grote instellingen.

Het vergroten van de expertise over prestaties en onderhandelingen met subsidieontvangers komt in de diepte-interviews ook nog een aantal keer aan de orde.

§7.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is nagegaan of er door de invoering van prestatiesturing een verzakelijking heeft plaatsgevonden, hierbij wordt niet ingegaan op de ervaringen van subsidieontvangers.

De invoering van prestatiesturing heeft geleid tot smartere formuleren van prestaties die bijdragen aan de gewenste doelen en effecten. De jaarlijkse subsidie die instellingen voorheen kregen is daardoor minder zeker geworden. De voorgenomen afrekensystematiek zou moeten leiden tot een verzakelijking. Voor de uitvoering, dienen prestaties met daaraan gekoppelde subsidie, afgesproken te worden. Afrekening dient te geschieden op het behalen van de prestaties, ongeacht de werkelijke kosten. Het vergelijkende prestatie-model biedt de mogelijkheid tot concurrentie, indien instellingen minder afhankelijk worden van de provincie kunnen zij op eigen professionele benen staan.

De rol van de provincie wordt zakelijker, zo wordt opgemerkt in de diepte-interviews. Niet-subsidiemedewerkers constateren dit veelvuldiger dan subsidiemedewerkers.

De voorfase van het subsidieproces is belangrijker geworden door de prestatiesturing en instellingen gaan bewuster om met de subsidie. Doordat er minder contact is over de bedrijfsvoering (de 'hoe-vraag'), is er minder verbondenheid.

Subsidiemedewerkers constateren geen verzakelijking. De prestatieonderhandelingen verlopen niet 'strak' genoeg, de kennis en deskundigheid is daarvoor niet aanwezig in de organisatie. Ook is er geen sprake van concurrentie tussen subsidiënten en zijn er niet of nauwelijks nieuwe aanbieders. Wellicht dat de afrekensystematiek en het toetsingskader te weinig wordt toegepast.

Als de subsidieontvanger een professionele organisatie betreft, dan kan de relatie vaak als zakelijk getypeerd worden. Het doorwisselen van beleidsmedewerkers als prestatieverantwoordelijke, bijvoorbeeld per collegeperiode, zou ervoor kunnen zorgen dat het contact fris en zakelijk blijft. De uniformering van het subsidieteam zou kunnen leiden tot een verzakelijking. Bovendien dient de provincie te voorkomen dat medewerkers elkaar tegenspreken in contact met subsidieontvangers, hier dienen duidelijke afspraken te zijn, voornamelijk over de taak/functie/rol afbakening.

Verzakelijking wordt gekenmerkt door heldere duidelijke prestatieafspraken, consequente afrekensystematiek en professioneel eenduidig overkomen. Dit staat tegenover een vanzelfsprekende subsidie, zonder vanzelfsprekende afspraken over prestaties, geen afrekensystematiek op prestaties en onprofessionaliteit.

H. 8 Conclusies

De conclusies uit de voorgaande hoofdstukken worden in dit hoofdstuk weergegeven, deze geven antwoord op de deelvragen. Met behulp van de deelvragen wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag: "Heeft de invoering van prestatiesturing geleid tot vermindering van de ambtelijke lasten en een verzakelijking in de omgang met subsidieontvangers voor de provincie Overijssel?"

- Wat is de aanleiding geweest om prestatiesturing bij subsidieverlening in te voeren?

De provincie Overijssel volgt de landelijke ontwikkelingen van deregulering, ontbureaucratisering en het rijksproject 'andere overheid'. De beweegredenen om prestatiesturing in te voeren vinden haar oorsprong in S&S en SNSO. Een betere afstemming tussen provinciaal beleid, inzet van middelen en maatschappelijk resultaat moest worden bewerkstelligd, de relatie tussen prestaties en gewenste doelen diende duidelijk te worden.

Onnodige regelgeving diende te worden verbannen, het subsidieproces moest versimpeld worden met een vermindering van administratieve lasten als gevolg.

De rol en positie van de provincie en subsidieontvangers diende verduidelijkt te worden, meer concurrentie en zakelijkheid werd gewenst.

- Wat is prestatiesturing voor de provincie Overijssel?

Prestatiesturing voor de provincie Overijssel is het duidelijk en helder formuleren van prestaties. De prestaties dienen een bijdrage te leveren aan de gewenste doelen en effecten van de provincie. Verantwoording van de subsidie vindt plaats op basis van de prestaties, er wordt daarbij niet meer gekeken naar de interne bedrijfsvoering van een subsidieontvanger. Er wordt afgerekend op het behalen van de prestaties en niet op de werkelijke gemaakte kosten. De provincie heeft een toetsingskader ontwikkeld om prestatiesturing en uniformiteit te bewerkstelligen.

- Wat is de huidige stand van zaken?
 - In hoeverre is prestatiesturing bij subsidieverlening ingevoerd?

De invoering van prestatiesturing heeft geleid tot een impuls voor het formuleren van prestaties en bijgedragen aan het bewustzijn van de relatie prestatie en het gewenste doel.

Prestatiesturing wordt nog niet overal toegepast, kennis en toepassing van het aan de grondslag liggende toetsingskader ontbreekt.

Het formuleren van de juiste prestaties wordt erg lastig gevonden, soms zelfs onmogelijk, mede daardoor wordt verantwoording en vooral afrekening minimaal toegepast. Kennis en kunde om prestaties te formuleren, de waarde te beoordelen en te onderhandelen, ontbreekt.

Uniformiteit ontbreekt, maar wordt verbeterd, onder meer door invoering van het Hero-project. Het Hero-project leidt echter ook tot onduidelijkheid in de afstemming tussen subsidiemedewerker en beleidsmedewerker, juist in de belangrijke voorfase. Europese subsidies, cofinanciering en afwijkende regelingen dragen niet bij aan de uniforme ontwikkeling van prestatiesturing.

- Heeft de invoering van prestatie­sturing geleid tot vermindering van de ambtelijke lasten?

Er is geen gedetailleerde registratie van ambtelijke lasten met betrekking tot het subsidieproces bij de provincie Overijssel, dus ook geen nulmeting. Bovendien is prestatie­sturing nog niet volledig ingevoerd, waardoor het niet mogelijk is vast te stellen of prestatie­sturing leidt tot een vermindering van de ambtelijke lasten.

Uit de interviews blijkt geen afname van de ambtelijke lasten tot dusver. Wel merkbaar is dat de lastendruk door prestatie­sturing is verschoven naar de voorfase. Het formuleren van prestaties en de afstemming tussen subsidie­medewerker en beleids­medewerker kosten nu meer tijd, daarentegen is de verwachting dat de verantwoording en afrekening minder tijd zullen gaan kosten.

De verwachting is dat als het Hero­project volledig werkt, vergrote uniformiteit en digitalisering (project realisatie generieke voorzieningen en E-loket) zal leiden tot vermindering van de ambtelijke lasten.

Uit onderzoek naar het toetsingskader rijkssubsidies blijkt dat prestatie­sturing kan leiden tot afname van de ambtelijke lasten.

- Heeft de invoering van prestatie­sturing geleid tot een verzakelijking in de omgang met subsidie­ontvangers?

Het is niet mogelijk om vast te stellen dat de invoering van prestatie­sturing heeft geleid tot een verzakelijking in de omgang met subsidie­ontvangers.

Subsidie­medewerkers constateren geen verandering in de omgang met subsidie­ontvangers. Oorzaken hiervoor zijn dat de prestatie­onderhandelingen niet 'strak' genoeg verlopen, door het gebrek aan kennis en kunde. Daarnaast is er geen concurrentie tussen subsidiënten en zijn er niet of nauwelijks nieuwe subsidierelaties. 'Niet-subsidie­medewerkers' constateren wel een verandering in de omgang met subsidie­ontvangers. Instellingen gaan bewuster om met subsidies, de jaarlijks in het vooruitzicht gestelde subsidie is er niet meer. Doordat er minder contact is over de bedrijfsvoering wordt er minder verbondenheid opgemerkt.

Toepassing van uniformiteit, afrekensystematiek en toetsingskader zal leiden tot een verzakelijking in de toekomst is de verwachting.

Heeft de invoering van prestatie­sturing geleid tot vermindering van de ambtelijke lasten en een verzakelijking in de omgang met subsidie­ontvangers voor de provincie Overijssel?

De invoering van prestatie­sturing heeft tot dusver niet geleid tot een concrete vermindering van de ambtelijke lasten, of een verzakelijking in de omgang met subsidie­ontvangers voor de provincie Overijssel.

Dit wordt veroorzaakt doordat prestatie­sturing nog niet volledig is ingevoerd, er geen registratie is van de ambtelijke lasten, het Hero­project en de verschillen tussen subsidie­medewerkers en niet-subsidie­medewerkers bij verzakelijking.

Het is aannemelijk dat prestatie­sturing in de toekomst leidt tot vermindering van de ambtelijke lasten en een verzakelijking, mits prestatie­sturing juist wordt toegepast.

H. 9 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt besproken hoe de provincie Overijssel verder dient te gaan met prestatiesturing bij subsidieverlening. Met behulp van de onderzoeksresultaten uit de voorgaande deelvragen en de diepte-interviews, waar het onderwerp ook aan de orde is gekomen, worden aanbevelingen gedaan. In §9.1 wordt eerst ingegaan op de aanbevelingen en suggesties van de geïnterviewden. Mijn eigen opvatting over prestatiesturing bij subsidieverlening wordt weergegeven in §9.2. Het hoofdstuk wordt in §9.3 afgesloten met een aantal concrete aanbevelingen.

§9.1 Aanbevelingen en suggesties van geïnterviewden

In deze paragraaf wordt besproken op welke manier, volgens de medewerkers van de provincie Overijssel omgegaan moet worden met prestatiesturing bij subsidieverlening. Suggesties van (individuele) medewerkers zijn hierbij meegenomen en opgesomd weergegeven. De geïnterviewden vinden dat prestatiesturing verder doorontwikkeld dient te worden.

Er moet (nog) meer aandacht worden besteed aan het ontwikkelen van de juiste prestaties en de relatie met gewenste doelen en effecten.

Dit kan worden bewerkstelligd door: cursus smart formuleren; langer nadenken over prestaties; competenties van medewerkers verbeteren; coaching; de noodzaak van duidelijke prestaties kenbaar te maken aan subsidieontvangers en deze laten meedenken; prestaties en doelen nadrukkelijk vermelden in beschikkingen, zodat ook voor subsidieontvangers duidelijk is aan welk doel ze bijdragen; de mogelijkheid van concept aanvraag voor subsidies invoeren. De mogelijkheid om op basis van prestaties te verantwoorden en af te rekenen wordt in twijfel getrokken. Als de provincie wil afrekenen op prestaties moet zij: tools ontwikkelen om de verhouding tussen prijs en prestatie te beoordelen; deskundigheid ontwikkelen; vuistregels hanteren; vergelijkingsmateriaal verzamelen; marktontwikkelingen bijhouden; steviger onderhandelen; verantwoording op middelen durven loslaten en bovenal de 'cultuur' bij medewerkers, om op middelen te sturen veranderen.

Als de provincie inziet dat het consequent afrekenen op prestaties onmogelijk is: moet weer op werkelijke kosten getoetst worden; dient gewerkt te worden met een vorm van percentage en maximum bedrag; dient goed ondernemerschap beloond te worden door middel van een bonus aan subsidieontvangers, zodat het gebrek aan reële prijsvaststelling aan de voorkant wordt opgeheven, maar toch efficiënt wordt bereikt (het is nog onduidelijk of dit juridisch mogelijk is); dient verantwoord te worden op basis van prestaties en afgerekend op basis van werkelijk gemaakte kosten, met een van tevoren vastgesteld maximum op basis van de prestaties. Hier wordt in het voortraject een maximumsubsidie afgesproken voor een prestatie, als de prestatie geleverd wordt, wordt maximaal de maximum subsidie uitgekeerd, maar dit is afhankelijk van de werkelijke kosten. Indien de werkelijke kosten lager zijn, wordt de subsidie ook lager vastgesteld.

Andere aanbevelingen die uit de diepte-interviews naar voren komen: Eenduidiger communiceren; concurrentie bevorderen; meer gebruik maken van tenders; vaste subsidieontvangers loslaten en met andere partijen 'in zee gaan'; bewuster omgaan met informatievraag aan subsidieontvangers; cofinanciering anders aanpakken; subsidieontvangers durven loslaten; kennis ontwikkelen op het gebied van staatsteun en Europese regelgeving.

§9.2 Eigen opvatting prestatiebesturing bij subsidieverlening

Prestatiebesturing is, als het toegepast kan worden, een goed instrument om te gebruiken bij subsidieverlening. Belangrijk bij de toepassing is dat er sprake is van 'plausibele' causaliteit tussen prestaties en beoogde doelen en effecten.

De gewenste situatie is dat PS als volksvertegenwoordiger de wensen en behoeftes uit de samenleving vertaalt in doelstellingen en gewenste effecten. PS dient de hoofdlijnen vast te stellen: de programmabegroting en de subsidieverordening. GS dienen uit te voeren en geven de details weer in het UBS.

Beleidsmedewerkers en het maatschappelijk middenveld 'onderhandelen' over hoe gewenste doelstellingen en effecten kunnen worden gerealiseerd, het maatschappelijk middenveld denkt mee hoe prestaties geformuleerd kunnen worden en doelen worden verwezenlijkt (en gemonitord door indicatoren).

Als er prestaties en indicatoren geformuleerd kunnen worden, kan worden overgegaan tot een aanvraag van subsidie.

Indien er een aanwijsbare relatie is tussen de prestaties en de gewenste doelen/effecten kan prestatiebesturing worden toegepast. Mits de organisatie voldoende kennis en kunde in huis heeft kan ook de beoogde afrekeningsmethodiek van prestatiebesturing worden toegepast, duidelijk is dat dit (tot dusver) ontbreekt.

Het formuleren van de juiste prestaties, indicatoren en doelen is een ontwikkelproces dat veel tijd nodig heeft en wellicht een utopie is op bepaalde (zachte) beleidsterreinen. Daarom is het belangrijk dat de expertise van potentiële subsidieontvangers hiervoor gebruikt wordt, er kan eventueel gewerkt worden met benaderingsprestaties/indicatoren. Ook zal er voldoende kennis en kunde met betrekking tot het formuleren van prestaties bij de provincie Overijssel aanwezig moeten zijn. Voorts is het belangrijk dat PS duidelijke doelstellingen formuleert zodat de relatie tussen prestatie en beoogde doelen gelegd kan worden.

Prestatiebesturing dient ook vanuit politiek oogpunt wenselijk geacht te worden. Prestatiebesturing maakt prestaties meetbaar en afrekenbaar. Bovendien vereist prestatiebesturing consequent handelen, wat ten koste kan gaan van het electoraat.

De 'meetbare' relatie tussen prestatie en beoogd doel is niet altijd te leggen op bepaalde beleidsterreinen. In deze gevallen zullen doelstellingen en prestaties dusdanig ontwikkeld moeten worden dat de relatie wel gelegd kan worden. Het moet ten minste aannemelijk worden gemaakt dat een prestatie bijdraagt aan een beoogd doel. Indien de

relatie tussen prestatie en gewenste doelen en effecten niet kan worden aangetoond (ook niet bij benadering), dan zou de provincie zich ten zeerste moeten afvragen of ze er wel geld in wil steken.

Het formuleren van de juiste prestaties lijkt soms een utopie, maar is een kwestie van ontwikkeling in samenwerking met het maatschappelijk middenveld.

Het viel mij tijdens de gesprekken met medewerkers van de provincie Overijssel op dat er niet of nauwelijks gesproken werd over monitoring en de mogelijkheid om 'offerteprocedures' in te voeren.

In mijn beleving kun je, als er sprake is van een relatie tussen prestatie en gewenst doel/effect, ook indicatoren opstellen om enerzijds (indien gewenst) tussentijds de prestaties te monitoren en anderzijds te monitoren of de gewenste doelen en effecten worden bereikt.

Door prestatiesturing is de voorfase van het subsidieproces erg belangrijk geworden. Door aan meerdere organisaties een soort van 'offerte' te vragen voorafgaand aan de subsidieverlening, is het mogelijk om de beste aanbieder subsidie te verlenen. Om juridische vragen en mogelijke juridische beperkingen te vermijden is het verstandig om te spreken over een tendersysteem (zie ook §3.3) in plaats van een offerteprocedure⁴⁶.

Gebruik van het tendersysteem kan onder meer leiden tot: een meer zakelijke verhouding en professionalisering met de instellingen; het stimuleren van creativiteit en innovativiteit; het beter op elkaar afstemmen van vraag en aanbod; keuzemogelijkheden vergroten; verbetering prijs-kwaliteitverhouding; vergroting helderheid in de rollen en verantwoordelijkheden van diverse partijen:

- de provincie in het kader van haar regierol als opdrachtgever;
- de bevolking, vertegenwoordigd door diverse organisaties als inbrenger van de vraagstukken en wensen;
- de gesubsidieerde instellingen als opdrachtnemers en uitvoerders.

§9.3 Concrete aanbevelingen

In deze laatste paragraaf worden een aantal concrete aanbevelingen gedaan, voorzien van een korte uitleg.

"Hoe dient prestatiesturing bij subsidieverlening toegepast te worden door de interne organisatie van de provincie Overijssel, zodat de ambtelijke lasten afnemen en er een zakelijker omgang met subsidieontvangers wordt bewerkstelligd."

- Prestatiesturing doorontwikkelen door het smart formuleren van prestaties. Het maatschappelijk middenveld dient hierbij betrokken te worden en medewerkers dienen hiervoor bijgeschoold te worden.

Prestatiesturing is nog niet volledig ingevoerd en dient verder ontwikkeld te worden. Het formuleren van prestaties is essentieel bij prestatiesturing, potentiële subsidieontvangers en smart formuleren kunnen hieraan een bijdrage leveren. De kennis en kunde zal vergroot moeten worden in de organisatie, het blijkt dat deze onvoldoende aanwezig is.

⁴⁶ Een offerprocedure doet denken aan aanbestedingsystematiek en impliceert privaatrecht. Een tendersysteem past beter bij de subsidiesystematiek en de Awb is daar op van toepassing.

- Een onderscheid maken tussen prestatiesturing om gewenste doelen en effecten te bereiken en subsidiëring wanneer geen bijdrage aan gewenste doelen en effecten kan worden aangetoond. Altijd proberen een relatie te leggen tussen output en effect door middel van 'plausibele causaliteit'.

Belangrijk kenmerk van prestatiesturing is dat de prestaties bijdragen aan beoogde doelen en effecten. Indien de bijdrage aan gewenste doelen en effecten niet kan worden aangetoond, kan de beoogde prestatiesturing bij subsidieverlening niet plaatsvinden. Het is belangrijk hiertussen een onderscheid te maken omdat de sturing anders zal moeten plaatsvinden.

- Afrekenen op prestaties, indien dit onmogelijk blijkt: verantwoorden op prestaties, afrekenen op werkelijke kosten met een voorafgesteld maximum op basis van prestaties, consequent hierin zijn.

De beoogde afrekensystematiek wordt niet overal toegepast en erg lastig gevonden. Kennis en kunde over prestaties en kostprijzen is niet aanwezig, bovendien ontbreekt het 'geloof' in de afrekensystematiek bij subsidiemedewerkers. Standaard 'vuistregels', doorontwikkeling van prestaties, kostprijzberekening en 'mental coaching' van subsidiemedewerkers zou kunnen worden geprobeerd. Indien de afrekensystematiek toch onmogelijk blijkt wordt geadviseerd: af te rekenen op de werkelijk gemaakte kosten, met een vooraf gesteld maximum. Verantwoording achteraf dus op behaalde prestaties en gemaakte kosten. Om zakelijk over te komen is het belangrijk dat de provincie consequent is bij de afrekening.

- Uniformiteit van prestatiesturing bevorderen door het toetsingskader nieuw leven in te blazen en het Hero-project.

Het toetsingskader kan een bijdrage leveren aan de uniforme invoering van prestatiesturing, veel medewerkers zijn nog onbekend met het toetsingskader. Het Hero-project stelt de organisatie in de gelegenheid taak en functie van subsidie- en beleidsmedewerkers met betrekking tot de rol bij prestatiesturing uniform vast te stellen, met de gewenste accenten.

- Meten/registeren van ambtelijke lasten.

Indien afname van ambtelijke lasten als doelstelling wordt gepresenteerd bij de evaluatie van SNSO, zullen deze meetbaar gemaakt moeten worden. Bovendien draagt dit bij aan de transparantie van de organisatie, per regeling of verlening kan bijvoorbeeld nagegaan worden wat de werkelijke kosten zijn geweest. Bovendien kan de meting zorgen voor mogelijkheden tot: leren; oordelen; afrekenen en benchmarking (zie ook §3.2).

- Doorwisselen van beleidsmedewerker of accounthouder als prestatieverantwoordelijke in contact met een instelling.

Het wisselen van beleidsmedewerker of accounthouder als prestatieverantwoordelijke in contact met een instelling. Een beleidsmedewerker en/of accounthouder zou bijvoorbeeld maar 2 jaar, of een collegeperiode, contact moeten hebben met een bepaalde instelling. Op deze manier blijft het contact met een te subsidiëren instelling vers en zakelijk.

Bovendien kan het wisselen van beleidsmedewerker en/of accounthouder in het contact met een subsidieontvanger leiden tot nieuwe verfrissende ideeën. Hierbij dient gewaarborgd te worden dat de verworven kennis met betrekking tot de organisatie wordt overgedragen.

- Onderzoek verrichten naar de problemen die zich voordoen bij: Europese subsidies, staatsteun en cofinanciering.

Uit de diepte-interviews is gebleken dat er zich onvolkomenheden voordoen bij Europese subsidies, staatsteun en cofinanciering. Daarom wordt aanbevolen hier extra aandacht aan te besteden.

- Onderzoek verrichten naar de mogelijkheden om monitoring te integreren in het subsidieproces en de mogelijkheden van offerteprocedures in de voorfase.

Uit de diepte-interviews is gebleken dat er weinig aandacht is voor de mogelijkheden om te monitoren, daarom wordt aanbevolen de mogelijkheden om monitoring te integreren in het subsidieproces. Door prestatieformulering die bijdraagt aan beoogde doelen, zou het ook mogelijk moeten zijn om indicatoren te formuleren die prestaties en de bijdrage van prestaties aan beoogde doelen monitoren (zie ook §3.2).

Door prestatiesturing is de voorfase van het subsidieproces belangrijker geworden, de mogelijkheid om gebruik te maken van offerteprocedures en/of tenders is daarom het onderzoeken waard.

Literatuurlijst

- J. Baerends, *Doelgericht sturen met de gemeentelijke programmabegroting. Zonder prestatiegegevens geen kaders en zonder kaders geen controle*, Enschede: Afstudeerscriptie Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie, Universiteit Twente, 2004.
- H. de Bruijn, *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*, Den Haag: Lemma, 2006.
- H. de Bruijn, "Prestatiemeting in de publieke sector: strategieën om perverse effecten te neutraliseren", *Bestuurswetenschappen* 2002-2.
- P. van Buuren, T.C. Borman, *Tekst & Commentaar: Algemene wet Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer Juridisch, 2007.
- G. S. A. Dijkstra, A.J. Toonen, "Bestuurswetenschappelijke Kroniek. Het meten van resultaten in de publieke sector", *Bestuurswetenschappen* 2002-5.
- M. S. de Groot, *Een Analyse van de Programmabegroting, hoe te komen tot een afwegingskader voor een meerjarenonderzoeksprogramma*, Enschede: Lokale Rekenkamer, Gemeente Enschede 2005.
- G.J. van Helden, A.M.S. den Ouden. "Hoe denken raadsleden over de planning en control in hun gemeenten?", *B&G* 1998-december
- P. van der Knaap, "Resultaatgerichte verantwoordelijkheid. Naar een beleidsgerichte begroting en verantwoording", *Bestuurskunde*, 2000-5.
- Ministerie van Financiën, Nota "*Kader financieel beheer rijkssubsidies*", *Met een uniform subsidiekader naar een eenvoudige financieel beheer en efficiënte uitvoering van rijkssubsidies*, Den Haag, Ministerie van Financiën, 2009-april.
- N. P. Mol, *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 1998.
- Provincie Overijssel, *Notitie ten behoeve van het directieoverleg*, Zwolle, provincie Overijssel, 2008-december.
- Provincie Overijssel, *Notitie ten behoeve van directieoverleg*, Zwolle, provincie Overijssel, 2009-januari.
- Provincie Overijssel, *Projectomschrijving Stroomlijning en sturing subsidie- en financiële relaties/herijking subsidierelaties*, Zwolle, provincie Overijssel, 2003.
- Provincie Overijssel, *Project Stroomlijning & Sturing*, Zwolle, provincie Overijssel, 2003-december.

Provincie Overijssel, *Stand van zaken SNSO en de relatie tot de uitvoering van coalitieakkoord 2007-2011, de notitie Staat van de organisatie*, Zwolle, provincie Overijssel, 2007-juni.

Provincie Overijssel, *Statenvoorstel nr. PS/2005/16*, Zwolle, Provincie Overijssel, 2005.

R. Taphoorn, "Prestatiemeting, papieren tijger of effectief instrument?", *B&G* 2003- maart.

Website

Website provincie Overijssel:

http://provincie.overijssel.nl/regelingen_en/subsidieverlening, 11 januari 2009.

Wetgeving

Besluit begroting en verantwoording, provincies en gemeenten.

Algemene wet bestuursrecht.

Provincie Overijssel, Algemene subsidieverordening Overijssel 2005, Toelichting bij de Algemene subsidieverordening, Overijssel 2005.

Gedeputeerde Staten Overijssel, Uitvoeringsbesluit subsidies Overijssel 2007.

Bijlagen

- I Vragenlijst 'Prestatiesturing bij subsidieverlening'**
- II Smart formuleren**
- III Toetsingskader prestatie­sturing provincie Overijssel**

**Bijlage I:
Vragenlijst 'Prestatiesturing bij subsidieverlening'**

Naam:

Datum/tijdstip:

Eenheid/team:

Werkzaam vanaf?

Welke team(s) eenheden?

Heeft voornamelijk te maken met prestatiesturing bij subsidieverlening als:

Wat is de aanleiding geweest om prestatiesturing bij subsidieverlening in te voeren?

1. Wat is volgens u prestatiesturing bij subsidieverlening?
2. Wat is volgens u de aanleiding geweest om prestatiesturing bij subsidieverlening in te voeren?
3. Hoe was volgens u de situatie voor de invoering van prestatiesturing via Stroomlijning en Sturing/SNSO?
4. Wat vindt u van prestatiesturing/invoering van prestatiesturing?

Wat is de huidige stand van zaken?

- In hoeverre is prestatiesturing bij subsidieverlening doorgevoerd?
5. Hoe was volgens u de situatie voor de invoering van prestatiesturing via Stroomlijning en Sturing/SNSO?
 6. Wanneer is prestatiesturing volgens u daadwerkelijk ingevoerd?
 7. Waar blijkt dat uit? Welke vorm van prestatiesturing?
 8. Wat zijn de verschillen met voor de invoering van prestatiesturing?
 9. Wat is de invloed van prestatiesturing bij subsidieverlening?
 10. Wat betekent dat voor u?
 11. Wat is uw algehele oordeel over prestatiesturing bij subsidieverlening tot dusver?

12. Wordt er gewerkt met procesomschrijvingen gericht op prestatiesturing bij subsidieverlening?
13. In hoeverre is er sprake van uniformiteit?
14. Zijn er volgens u grote verschillen tussen de eenheden/teams met betrekking tot prestatiesturing bij subsidieverlening?
Waar blijkt dat voornamelijk uit?
15. Worden de procesomschrijvingen daadwerkelijk gehanteerd?
16. Worden op de verschillende afdelingen (eenheden/teams) dezelfde procesomschrijvingen gehanteerd?
17. En op eenzelfde wijze in praktijk gebracht?
18. Zijn beleidsnotities gericht op prestatiesturing?
Waar blijkt dat uit?
19. Wordt het beleid daadwerkelijk doelmatiger omschreven?
Waar blijkt dat uit?
20. Is het beleid doelmatiger?
- **Heeft de invoering van prestatiesturing geleid tot vermindering van de ambtelijke lasten?**
21. Hoeveel tijd besteedt u aan subsidieverlening? (voor en na de invoering van prestatiesturing bij subsidieverlening)?
22. Besteedt u door de invoering van prestatiesturing bij subsidieverlening minder tijd aan subsidieverlening? of bepaalde handelingen met betrekking tot subsidieverlening?
Waar blijkt dat uit?
23. Zijn de ambtelijke lasten volgens u verschoven naar een andere fase van het subsidieproces?
Zo ja, welke? waar blijkt dat uit?
24. Zijn de te verrichten handelingen vergemakkelijkt door de invoering van prestatiesturing bij subsidieverlening?
Zo ja, waar blijkt dat uit?
25. Heeft prestatiesturing bij subsidieverlening volgens u geleid tot vermindering van de ambtelijke lasten?
26. Is er een registratie van het aantal uur dat u of andere werknemers kwijt is voor een subsidieaanvraag? Of dergelijke?
27. Zijn er relevante onderzoeken/rapporten binnen de organisatie beschikbaar over de ambtelijke lasten van het subsidieproces, voor en na de invoering?

28. Zijn er andere projecten/omstandigheden aan te wijzen voor een toe of afname van de ambtelijke lasten?

29. Hoe kunnen volgens u de ambtelijke lasten afnemen?

- Heeft de invoering van prestatiebesturing geleid tot een verzakelijking in de omgang met subsidieontvangers?

30. Heeft u rechtstreeks contact met subsidieontvangers?

31. Hoe was volgens u de situatie voor de invoering van prestatiebesturing via Stroomlijning en Sturing/SNSO?

32. Is het contact met de subsidieontvangers veranderd sinds de invoering van prestatiebesturing bij subsidieverlening?
Zo ja, waar blijkt dat uit?

33. Is het contact met de subsidieontvanger verschoven naar andere fases van het subsidieproces?

34. Wat is contactfrequentie (voor en na de invoering van prestatiebesturing bij subsidieverlening)?

35. Welk medium wordt gebruikt voor contact (voor en na de invoering van prestatiebesturing bij subsidieverlening)?

36. Hoe typeert u de omgang met subsidieontvangers (voor en na de invoering van prestatiebesturing bij subsidieverlening)?

37. Is er in uw beleving sprake van meer afstand tussen subsidieverlener en subsidieontvanger?

38. Waardoor wordt een verzakelijking in de omgang met subsidieontvangers gestimuleerd?
Mogelijk gemaakt?
Waar blijkt dat uit?

Hoe dient de provincie Overijssel verder te gaan op het gebied van prestatiebesturing bij subsidieverlening?

39. Hoe dient de provincie Overijssel verder te gaan op het gebied van prestatiebesturing bij subsidieverlening?

40. Wat zijn verbeterpunten voor prestatiebesturing bij subsidieverlening?
Wat zijn uw suggesties?

41. Heeft u verder suggesties voor mijn afstudeeronderzoek?
Relevante informatie/rapporten/documenten? Personen die ik zeker dien te interviewen?

Bijlage II: Smart formuleren

Smart formuleren is van essentieel belang bij prestatiebesturing. Hieronder volgt een definitie van smart formuleren met voorbeelden. Deze definities en voorbeelden zijn overgenomen uit: "Handleiding meetbare Doelstellingen, gemeente Utrecht.

"Wat zijn smart-doelstellingen? Hoe formuleer je een meetbare doelstelling, aan welke eisen dient deze te voldoen? Een veel gebruikt hulpmiddel bij het meetbaar maken van doelstellingen is het toepassen van het smart-principe. Daarbij worden tegelijkertijd de indicatoren en de streefwaarden bepaald.

S=specifiek

Een te algemeen geformuleerde doelstelling geeft problemen bij de uiteindelijke meting van de prestaties en effecten. Hoe specifieker het beoogde resultaat is verwoord, hoe makkelijker het wordt om de benodigde gegevens te verzamelen om achteraf het succes van het beleid te bepalen. Onderstaande meetbare doelstelling is specifiek omdat deze voor de stad Utrecht geldt: Het aantal geregistreerde misdrijven in de stad Utrecht moet in 2004 gedaald zijn tot 108 delicten per 1000 inwoners + arbeidsplaatsen.

M=meetbaar

Een doelstelling beschrijft het resultaat dat bereikt moet worden. Het resultaat moet dusdanig beschreven worden dat het meetbaar (kwantitatieve waarde) is of vastgesteld kan worden. Zodoende is het resultaat toetsbaar. De meetbare eenheid die een benadering geeft van de realiteit noemen we een indicator. De indicator is het instrument waarmee de doelen worden gevolgd. Deze indicator dient ten alle tijden relevant te zijn voor het volgen van de doelstelling, zodat de informatie de resultaten voldoende afdekt. Dit is een andere manier om te zeggen dat de meetbare doelstelling op een logische manier voortvloeit uit de algemene doelstelling en daar een zo volledig mogelijk beeld van geeft.

Het is op het niveau van de indicatoren, dat streefwaarden (het nagestreefde gekwantificeerde doel ofwel de meetlat) worden aangegeven. Let goed op dat je de keuze voor de streefwaarde altijd expliciet voorziet van een motivatie. Het leggen van de meetlat op een bepaalde hoogte is namelijk geen vrijblijvende aangelegenheid. Immers, het is tegenover deze norm dat je verantwoording af moet te leggen, bijvoorbeeld in de jaarrekening.

Onderstaande meetbare doelstelling is meetbaar omdat ze een indicator (het aantal geregistreerde misdrijven per 1000 inwoners + arbeidsplaatsen) en een streefwaarde (108) bevat.

Het aantal geregistreerde misdrijven in de stad Utrecht moet in 2004 gedaald zijn tot 108 delicten per 1000 inwoners + arbeidsplaatsen.

A=aanvaardbaar/afgesproken

Een doelstelling kan als een afspraak beschouwd worden tussen verschillende belanghebbende partijen en partners. Een afgesproken en aanvaarde doelstelling geeft het voordeel dat ze gedragen wordt door alle

betrokkenen, wat belangrijk is voor de motivatie om het afgesproken resultaat te bereiken. Sterker nog: als de betrokken partijen niet achter Een voorbeeld van een indicator waarbij vraagtekens gesteld kunnen worden bij de relevantie:

Bij gebrek aan beter wordt in de GSB-monitor uitkeringsonafhankelijkheid (bijstand en WAO) gekozen als indicator voor de ontwikkelingen in het cluster Zorg. De uitkeringen worden dan gezien als het vangnet en ontwikkelingen in langdurige uitkeringsafhankelijkheid geven aan of men uit het vangnet weg kan komen. Hoewel deze vangnet-gedachte te verdedigen valt, betreffen de in de convenanten overeengekomen resultaten en maatregelen een sluitend beleid van preventie, opvang en uitstroom; geen uitkeringen. De plannen in de pas later beschikbaar gekomen Actie-plannen Zorg en Opvang gaan met name over dak-en thuislozen, drugsverslaafden en ouderen met problemen. Gegevens over bijstands- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zijn daarbij nauwelijks relevant.

De doelstelling staan, het draagvlak voor de doelstelling niet bestaat, dan is de kans dat die gerealiseerd wordt gering. Voorwaarde voor een goede doelstelling is dus draagvlak, en andersom kan een goede doelstelling draagvlak creëren. Verschillende factoren spelen een rol om een doelstelling aanvaardbaar te maken. Zo dient bijvoorbeeld rekening te worden gehouden met politieke verhoudingen tussen college en raad; hoe aanvaardbaar is het om binnen bepaalde politieke verhoudingen een doelstelling te formuleren en te volgen? Maar denk bijvoorbeeld ook aan financiële kaders en met betrekking tot de burger aan aansluiting bij diens prioriteiten.

Onderstaande meetbare doelstelling is aanvaardbaar omdat met betrokken partijen en partners hier afspraken over zijn gemaakt en alle partijen het er over eens zijn dat dit een belangrijk doel is om te halen. Het aantal geregistreerde misdrijven in de stad Utrecht moet in 2004 gedaald zijn tot 108 delicten per 1000 inwoners + arbeidsplaatsen.

R=realistisch

Een te hoog gestelde verwachting (streefwaarde) zal als onhaalbaar worden beschouwd en diegenen die het resultaat moeten proberen te bereiken onmiddellijk ontmoedigen. Ook mag de lat niet te laag worden gelegd, want dat betekent dat er geen uitdaging voor de uitvoerders is.

Onderstaande meetbare doelstelling is realistisch omdat de nagestreefde afname relatief bescheiden is en de bestrijding van criminaliteit een politieke prioriteit heeft, waardoor er extra inspanningen zullen worden verricht. Het aantal geregistreerde misdrijven in de stad Utrecht moet in 2004 gedaald zijn tot 108 delicten per 1000 inwoners + arbeidsplaatsen.

T=tijdgebonden

De tijdshorizon geeft aan waarbinnen welke resultaten/gekwantificeerde effecten behaald moeten worden.

Onderstaande meetbare doelstelling is tijdgebonden omdat deze aangeeft wanneer het doel gehaald moet zijn, namelijk in 2004. Het aantal geregistreerde misdrijven in de stad Utrecht moet in 2004 gedaald zijn tot 108 delicten per 1000 inwoners + arbeidsplaatsen.

Het opnemen van een tijdslimiet in je doelstelling stelt tegelijkertijd eisen aan de gegevens waarmee de doelstelling gevolgd wordt. Deze dienen namelijk de periode waarover de doelstelling is opgenomen af te dekken. N.B. In het geval van de programmabegroting: het kan ook zo zijn dat doelstellingen voor een langere periode dan de begrotingsperiode van een jaar worden geformuleerd. In dat geval is het zaak een tussendoel voor het begrotingsjaar aan te geven."

Bijlage III: Toetsingskader prestatiesturing provincie Overijssel

Vergelijkend prestatie­model

Het vergelijkende prestatie­model heeft als sturings­karakteristieken dat het vooral gaat om marktregulering, dat het niet gericht is op het bedrijfsvoerings­proces en alleen gericht is op prestaties/resultaten en effecten. Aangrijpings­punten voor sturing zijn de verhouding prijs/kwantiteit en prijs/kwaliteit, de geleverde prestaties/resultaten en gehaalde effecten. De concurrentiesituatie dient een weerspiegeling te zijn van open­markt­verhoudingen, dus volledige mededinging. In de meeste gevallen betreft de subsidieontvanger een profit organisatie, maar dat is niet noodzakelijk.

De rol van de overheid bij het vergelijkende prestatie­model is die van klant en soms (mede)financier. De uitvoerder neemt de strategische beslissingen over product/marktcombinaties en heeft eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van andere klanten. De eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering is zeer groot voor de instelling, zij wordt afgerekend op het aantal geleverde prestaties (resultaten) en effecten. Sancties voor de subsidieontvanger zijn dat zij een klant kunnen verliezen en minder inkomsten hebben voor niet geleverde prestaties. Wat de financiële risicoverdeling en winst betreft, draagt de uitvoerder financieel het risico, de uitvoerder werkt met winst­opslag en de mogelijke winst is geheel voor de uitvoerder. Bij een uitvoeringsovereenkomst bestaat de mogelijkheid tot een gerechtelijke procedure wanneer de activiteiten niet of onvoldoende worden uitgevoerd. Bovendien is er een juridisch risico op terugvordering van het subsidiebedrag en extra kosten bij het failliet gaan van een instelling.

Eisen aan de subsidieontvanger zijn dat zij de strategische product- of marktbeslissingen moet nemen, bovendien dient zij oog voor marktontwikkelingen en –verhoudingen te hebben. De producent of “ondernemer” dient vraaggericht te opereren en vooral te letten op gunstige prijs/kwaliteitverhoudingen en het behalen van prestaties (resultaten). De organisatievereisten voor de uitvoerder zijn dat over de volgende eigenschappen beschikt: meerder klanten, marketing/markt­penetratie, scherpe prijsstelling, benchmarking (prestaties/effecten/prijs), innovatie/product­vernieuwing en flinke ‘massa’ omzet nodig heeft voor het ‘dragen’ van de overhead en product­innovatie. De planning en control van de organisatie dient bovendien naar behoren te zijn ingericht, te denken hierbij valt aan een prestatiebegroting, een geavanceerd managementinformatiesysteem, intern systeem van budgethouderschap per resultaat­verantwoordelijke en toerekening naar kostenplaatsen.

De mate van toezicht en invloed van de overheid dient toegespitst te zijn op prestatie, dat betekent voor de begrotingseisen, een prestatiebegroting: prijs per (eenheid) product en het aantal producten. Voor het product-/activiteitenplan betekent het dat de producten dienen omschreven te zijn, inclusief kwaliteit. Er dienen meetbare prestaties geformuleerd te worden, dit inclusief een omschrijving van de bijdrage aan de gewenste effecten. Verantwoording achteraf vindt plaats door de geleverde producten, gerealiseerde prestaties (resultaten) en effecten en specifiek afgesproken registratie­verantwoording en monitoring.

Tussentijdse verantwoording kan plaatsvinden door het overleggen van de prestaties en bijdrage aan de gewenste effecten door middel van overleg.

Exclusief prestatie model

Kenmerk van de sturing is dat er wederzijdse beïnvloeding is, amper gericht op de/het bedrijfsvoering (proces), maar juist vooral gericht op prestaties (resultaten), zo mogelijk op effecten. Aangrijpingspunten voor sturing zijn de verhouding prijs/kwaliteit, zeer beperkt op bedrijfsvoering en meer op geleverde prestaties. En er dient beperkte concurrentie te zijn, voor profit of non-profit organisaties geldt beide een beperkte regulering.

De rol van de overheid is deze van (mede)beleidsontwikkelaar, financierder, principaal en beleidsvaststeller. De rol van de uitvoerder is dat de taakopdracht overheerst over marktpenetratie, de beslissingen over product- of marktcombinaties zijn mede afhankelijk van de vrijheidsgraad. De subsidieontvanger heeft een grote eigen verantwoordelijkheid, er wordt afgerekend op het aantal geleverde prestaties (resultaten) en soms op bedrijfsvoering. Mogelijke sancties zijn een verslechtering van de relatie met de overheid, subsidie stopzetting en minder inkomsten voor niet (goed) geleverde prestaties, leidt tot lagere vaststelling van de subsidie. Het financieel risico wordt verdeeld tussen overheid en uitvoerder (afspraken over wachtgeld, overschotten, onverwachte risico's en dergelijke), exploitatieoverschot blijft in principe bij de uitvoerder (soms gemaximeerd), exploitatietekort is in principe voor rekening van de uitvoerder. Het juridische risico zit hem bij de uitvoeringsovereenkomst in de mogelijkheid tot een gerechtelijke procedure, wanneer activiteiten niet of onvoldoende worden uitgevoerd. Bovendien is er een risico op terugvorderen /intrekken/wijzigen van het subsidiebedrag. Bij budgetsubsidies leidt dit dikwijls tot wachtgeldverplichtingen.

Eisen die aan de uitvoerder gesteld dienen te worden zijn dat het beleid (wensen) van de overheid zo goed mogelijk vertaald dient te worden in te leveren prestaties. Zij dient te opereren als producent of "ondernemer", met oog voor het belang van de overheid en marktontwikkelingen. Bovendien dient zij vraaggericht te opereren binnen toegestane bandbreedte van de overheid en dient vooral te letten op het behalen van prestaties. Organisatievereisten zijn de volgende: beleidsgevoeligheid richting principaal, beperkte marktorientatie, acceptabele prijsstelling, benchmarking (prestatie/prijs), innovatie/product vernieuwing en redelijke 'massa' (omzet) nodig voor 'dragen' overhead en productinnovatie. De planning en control dient ingericht te zijn als een prestatiebegroting, met toerekening aan kostenplaatsen; productprijzen, een intern systeem van budgetouderschap per resultaatverantwoordelijke, een geavanceerd managementinformatiesysteem: prestaties/kostenoverzicht, planning en beheersing inzet personeel; tijdschrijfsysteem en een systeem van bijsturing in relatie tot kosten.

De mate van toezicht en invloed van de overheid qua begrotingseisen gaan uit naar een prestatiebegroting, eisen conform 4:62 Awb, een eventuele vergelijking met vorig boekjaar en begroting steunstichtingen. Producten (inclusief kwaliteit) dienen omschreven te worden, evenals meetbare prestaties en eventuele bijdrages aan gewenste effecten. Bij de offerte of aanvraag dienen de doelstelling en de statuten van de

uitvoerder overlegd te worden. De verantwoording tussentijds vindt plaats door het overleggen van de resultaten en eventueel bespreking van de financiële stand van zaken. De verantwoording achteraf vindt plaats door de geleverde producten, gerealiseerde prestaties, zo mogelijk in het licht van gewenste effecten, een activiteitenverslag, exploitatieresultaat met accountantsverklaring en specifiek afgesproken registratieverantwoording. Toezicht en inspectie vindt plaats door wettelijke inspectie, specifiek afgesproken toezicht en door toezichthouders.

Directief model

De sturingkarakteristiek is top-down, zeer gericht op de bedrijfsvoering (proces), maar ook gericht op middelen (input) en prestaties (resultaten). Aangrijpingspunten voor de stevige toezichtrelatie zijn dan ook de middelen, de bedrijfsvoering, de geleverde prestaties. Verder zal het vaak gaan om een exclusieve subsidierelatie, meestal publiekrecht, uitgevoerd door een non-profit organisatie.

De rolverdeling is als volgt: de overheid heeft de rol van principaal, beleidsontwikkelaar, beleidsvaststeller en financierder; de rol van de uitvoerder is het uitvoeren van haar redelijk exclusieve taakopdracht, zij heeft geen eigen verantwoordelijkheid over product/marktcombinaties. De eigenverantwoordelijkheid voor de uitvoering is beperkt. Er wordt afgerekend op het exploitatieresultaat, mogelijke sancties daarbij zijn een verslechtering met de principaal, stopzetting van de (subsidie)relatie of een lagere subsidie vanwege niet nakomen van de subsidieverplichtingen. De financiële risico ligt vooral bij de overheid (maar is beperkt door streng toezicht), exploitatietekort is niet toegestaan en exploitatieoverschot moet terug naar de overheid. Het juridische risico is dat de subsidieverstrekker moet aantonen dat ondanks provinciale sturing de activiteiten niet uitgevoerd zijn door de instelling. Hierdoor kan een subsidie niet zomaar ingetrokken c.q. gewijzigd worden.

Eisen aan de uitvoerder zijn dat zij de wensen (beleid) van de principaal zo goed mogelijk vertaalt in te leveren prestaties. Als producent/'ondernemer' dient zij de belangen van de principaal centraal te houden, vraaggericht te opereren binnen toegestane bandbreedte van de overheid en zij dient prestaties te behalen in relatie tot het toegestane budget. Organisatievereisten zijn beleidsgevoeligheid richting de principaal, exclusieve taakuitvoering, acceptabele prijsstelling, benchmarking en beperkte innovatie/productvernieuwing. De planning en control houdt zich bezig met een begroting op kostensoorten, toerekening kosten naar kostenplaatsen, een intern systeem van budgetouderschap per kostensoort, beperkte managementinformatiesysteem, nadruk op registratie per kostensoorten, planning en beheersing kosten personeel en een systeem van bijsturing bij dreigende kosten overschrijding.

De mate van toezicht en invloed van de overheid gaat qua begrotingseisen uit naar een begroting per kostensoort, eisen conform art. 4:62 Awb, eventueel een vergelijking met vorig boekjaar en begroting steunstichtingen. De producten dien omschreven te zijn in een activiteitenplan, amper meetbare resultaten. Bij de offerte/aanvraag dienen de doelstellingen en statuten van de uitvoerder overlegd te worden. Verantwoording vindt tussentijds plaats door middel van rapportagevorm en overleg, het gaat dan vooral om de stand van zaken qua prestaties, bedrijfsvoering en financiën. Verantwoording achteraf

vindt plaats in een activiteitenverslag, een exploitatieresultaat met accountantsverklaring en specifiek afgesproken registratie verantwoording.

Stimuleringsmodel

Sturingskarakteristieken zijn bottom-up, niet gericht op bedrijfsvoering en prestaties, maar in beperkte mate op middelen (input). Aangrijpingspunten voor sturing zijn dan ook de middelen, kostensoort of verdelingscriteria en beperkte toezichtrelatie. Het gaat verder om exclusieve subsidierelaties of om groepen vergelijkbare (vrijwilligers)organisaties, vaak in de non-profit sector.

De rol van de overheid is bij dit model die van supporter en financierder, de rol van de uitvoerder is eigenverantwoordelijke over product/marktcombinaties, een redelijk vrije opdracht. De eigenverantwoordelijkheid is dan ook groot, afrekenen gebeurt niet, bij niet verrichte activiteiten verslechtert de relatie met de subsidiegever, kan de relatie worden stopgezet of wordt de subsidie lager vastgesteld door het niet nakomen van subsidieverplichtingen. Er zijn amper financiële risico's vanwege de beperkte subsidie en het vrijwilligerskarakter, er kan een beperkte toets op het exploitatieresultaat en/of liquiditeitspositie plaatsvinden. Het juridische risico is beperkt op terugvorderen/intrekken/wijzigen van het subsidiebedrag.

Eisen die aan de uitvoerder gesteld dienen te worden dat zij eigen verantwoording heeft ten aanzien van de activiteiten. Als producent/'ondernemer' verantwoordelijkheid neemt jegens 'achterban', niet exclusieve belangenbehartiging, geen benchmarking en beperkte productvernieuwing. Qua planning en control kunnen kosten worden toegerekend naar kosten soorten, verder is er geen geavanceerd systeem van planning en control nodig.

Mate van toezicht en invloed van de overheid beperkt zich tot een beschrijving van de activiteiten in een activiteitenverslag en eventueel een exploitatieresultaat.

Eigen beheermodel

Kenmerken van sturing zijn: top-down, zeer gericht op bedrijfsuitvoering (proces) en ook zeer gericht op middelen (input) en prestaties (resultaten). Aangrijpingspunten voor sturing zijn dan ook de middelen, de bedrijfsvoering, de geleverde prestaties en de hiërarchische verhouding en stevige toezichtrelatie. Het gaat om een exclusieve eigen winkelnering, publiekrechtelijk door een non-profit organisatie en is qua regulering veel afhankelijk van contractmanagement.

De rol van de overheid is die van: principaal, beleidsontwikkelaar, beleidsvaststeller, financierder en uitvoerder. De rol van de uitvoerder is dat deze geen eigen verantwoordelijkheid heeft over product/marktcombinaties en een redelijk exclusieve taakopdracht geniet. Er wordt afgerekend op het exploitatieresultaat, indien de prestaties niet goed zijn, verslechterd de relatie met hiërarchische leiding en minder budgettoewijzing voor komend begrotingsjaar. Juridisch risico is alleen extern gericht: indien de provincie niet voldoet aan regelingen geldt aansprakelijkheid.

Eisen die aan de uitvoerder worden gesteld, zijn onder meer dat de wensen van de hiërarchische leiding zo goed mogelijk vertaald wordt in te

leveren prestaties. Als producent/'ondernemer' dient zij de belangen van de hiërarchische leiding centraal te houden, vraaggericht te opereren binnen toegestane bandbreedte principaal en de prestaties te behalen in relatie tot het toegestane budget. Organisatievereisten zijn: beleidsgevoeligheid richting hiërarchische leiding, exclusieve taakuitvoering, acceptabele prijsstelling, benchmarking en beperkte product innovatie. Eisen aan planning en control zijn: een begroting op kostensoorten, toerekening kosten naar kostenplaatsen, een intern systeem van budgethouderschap per kostensoort een beperkt managementinformatiesysteem, nadruk op registratie kostensoorten, planning en beheersing inzet personeel en een systeem van bijsturing bij dreigende kosten overschrijding.

Mate van toezicht en invloed van de overheid qua begrotingseisen beperkt zich tot de begroting per kostensoort, een vergelijking met voorgaand boekjaar en eisen als in artikel 4:62 Awb. De activiteiten (bedrijfsvoering) en prestaties (resultaten) dienen omschreven te zijn in het product /activiteitenplan. Tussentijdse verantwoording vindt plaats door interne managementrapportage, de verantwoording achteraf vindt plaats door een activiteitenverslag, gerealiseerde prestaties, exploitatieresultaat met accountantsverklaring en specifieke afgesproken toezicht. Toezicht kan plaatsvinden als dit is afgesproken door bijvoorbeeld audit of visitatiecommissies. Toestemmingsvereisten zijn een interne delegatie- en mandaatbepalingen.