

Memorandum Exploitatiesubsidies Natuur en samenleving

DATUM 23-9-2024
DOCUMENTNUMMER UTSP- 556261-441
VAN Gedeputeerde Sterk
AAN Commissie LWM

Tijdens de bespreking van de Beleidsuitwerking Natuur en samenleving in de Statencommissie Landelijk gebied, Water (Bodem) en Milieu op 11 september 2024 heeft de gedeputeerde toegezegd de vragen van de indieners bij het opwaarderingsverzoek te beantwoorden in een memo aan de commissie. In dit memo wordt deze toezegging uitgewerkt.

Bij de bespreking van het agendapunt in de commissie is de gedeputeerde onder andere gevraagd of zij kan toezeggen dat de commissie jaarlijks een update kan krijgen van ontwikkeling in de prestaties ten opzicht van de kpi's en de subsidievoorwaarden.

Agenderingsvoorstel opwaarderingsverzoek:

SGP, BBB en UtrechtNu!:

De SGP, BBB en UtrechtNu! willen graag in gesprek met de gedeputeerde en collega statenleden over het vehikel van exploitatiesubsidies voor diensten die geleverd worden. Wij zouden graag spreken over een verschuiving van een zeer open kader naar een heldere kader stellende subsidieverordening. In de FAC (moet zijn BEC) staat de nieuwe verordening op de agenda. Hierin staat dat KPI's worden benoemd, echter blijkt uit dit stuk geen benoemde KPI's. Dat maakt dat een subsidievrager zijn eigen KPI's gaat beschrijven. Hoe we dan controle houden op de uitgaven is onbekend. De bijbehorende paragraaf Sturing en Verantwoording is voor ons dan ook erg mager en wij zijn benieuwd of en hoe de collega-partijen hier mee eens zijn en of GS open staat voor aanscherping van deze voorwaarden. Ook zijn we benieuwd hoe doelsturing functioneert in de meerjarenplannen na subsidieverlening, onder een eventueel gewijzigde subsidieregeling, en hoe de vrijheid van organisaties om middelen vrij in te zetten zich verhoudt tot verdeling van aandacht vanuit de Provincie Utrecht.

Reactie:

Organisaties die exploitatiesubsidie ontvangen voor het betrekken van inwoners bij natuur en het vergroten van de beleving van natuur (hierna: beleven en betrekken) zijn partnerorganisaties van/voor de provincie. Met hun activiteiten gericht op inwoners in de hele provincie en met hun rol in netwerken met andere (groene) organisaties spelen ze een belangrijke verbindende rol. Voor deze organisaties is het belangrijk dat de provincie ze ondersteunt in de exploitatie om de continuïteit van de activiteiten, die essentieel zijn in het realiseren van de provinciale doelen, te garanderen. Deze organisaties hebben de expertise om de doelen en globale activiteiten uit de Beleidsplannen zoals de Beleidsuitwerking Natuur en samenleving concreet uit te werken naar een Meerjarenprogramma met kpi's en daarvoor een begroting op te stellen binnen het budget dat beschikbaar is.

Bij exploitatiesubsidies is het verlenen van subsidie en vastleggen van de voorwaarden en prestatie indicatoren “maatwerk”. Er is sprake van een relatief beperkt aantal organisaties dat hiervan gebruikmaakt. De procedurele voorwaarden zijn vastgelegd in de Algemene subsidieverordening provincie Utrecht en de Beleidsregel Exploitatiesubsidie. De inhoudelijke voorwaarden zijn uitgewerkt in een door GS vastgesteld document zoals de Beleidsuitwerking Natuur en samenleving. Daarbij geldt dat wij niet alles in detail voorschrijven omdat het wederzijdse vertrouwen er is dat de organisaties “het goed(e) doen”, wat is gebaseerd op de uitvoering van de activiteiten in de afgelopen (vele) jaren. Daar zijn we tevreden over. Inhoudelijke voorwaarden en prestatie indicatoren of kpi's worden vastgelegd in de beschikking.

In het verleden zijn niet altijd concrete en SMART beschreven kpi's vastgelegd. Daarom is het voornemen om in het aankomende meerjarenprogramma concretere kpi's vast te leggen, zodat efficiënt het gesprek te voeren is over de voortgang van de activiteiten en de organisaties ook de credits krijgen voor hun activiteiten.

In dit memo wordt een toelichting gegeven op de verlening van exploitatiesubsidies voor “beleven en betrekken”.

Met betrekking tot het verzoek om jaarlijks een update te krijgen in de ontwikkeling in de prestaties ten opzicht van de kpi's en de subsidievoorwaarden geven we mee dat we nog bezig zijn om in overleg met de partnerorganisaties de kpi's aan te scherpen. We onderzoeken hoe we hierover het beste kunnen rapporteren, waarbij we onder andere aansluiten bij de driejaarlijkse Rapportage Natuur.

Waarom exploitatiesubsidie en niet subsidie op basis van een specifieke subsidieregeling?

Zoals gezegd is de verlening van exploitatiesubsidies maatwerk. In de Algemene subsidieverordening provincie Utrecht en de Beleidsregel Exploitatiesubsidie zijn alleen de procedurele voorwaarden vastgelegd. Bij een subsidie op basis van een subsidieregeling daarentegen zijn zowel procedurele voorwaarden (naast de Algemene subsidieverordening en de Beleidsregel projectsubsidies) als specifieke inhoudelijke voorwaarden vastgelegd in de regeling zelf. Er is geen sprake van “maatwerk” bij de verlening. De regeling staat open voor meerdere uitvoerenden. Het criterium voor verlening is dan wel of niet voldoen aan de subsidievoorwaarden.

Exploitatiesubsidies zijn begrotingssubsidies: de organisaties, activiteiten en bedragen worden opgenomen in de Bijlage Begrotingssubsidies bij de door PS vastgelegde Programmabegroting (of andere P&C documenten). Dit is de grondslag voor deze subsidies. Voor subsidies op basis van een specifieke subsidieregeling is de regeling (subsidieverordening) zelf de grondslag: het subsidieplafond bepaalt hoeveel geld totaal voor de regeling beschikbaar is.

Meer over exploitatiesubsidies

In de Beleidsregel exploitatiesubsidies (2 juli 2024) is een definitie van exploitatiesubsidies opgenomen:

Artikel 1.2 Definitie exploitatiesubsidies

Een exploitatiesubsidie is een subsidie die bijdraagt aan de instandhouding van een organisatie en wordt verstrekt voor het uitvoeren van de reguliere activiteiten van een aanvrager waar de provincie al dan niet voor kortere of langere termijn een partnerschap mee aan gaat. De reden

hiervoor is dat deze aanvragers uitvoeringskennis en continuïteit garanderen op provinciale beleidsterreinen waar onvoldoende kansen liggen voor marktpartijen, of anderszins kunnen worden aangemerkt als uitvoerders van vastgesteld provinciaal beleid.

In deze definitie zijn de volgende aspecten van belang:

- Instandhouding van een organisatie
- Reguliere activiteiten
- Partnerschap
- Uitvoeringskennis en continuïteit
- Provinciale beleidsterreinen waar onvoldoende kansen liggen voor marktpartijen
- Uitvoerders van vastgesteld provinciaal beleid

Instandhouding van een organisatie

De bijdrage van de provincie Utrecht is van belang voor het voortbestaan van de organisatie. Zonder de exploitatiesubsidie zal de organisatie niet of veel minder kunnen bijdragen aan de realisatie van de doelen van de provincie.

Reguliere activiteiten:

Verderop in de Beleidsregel exploitatiesubsidies wordt een definitie van reguliere activiteiten gegeven:

Reguliere activiteiten zijn activiteiten die doorlopend en voor onbepaalde tijd worden uitgevoerd en betreffen minimaal één van de structurele kerntaken van de aanvrager.

Dit betekent dat organisaties niet in aanmerking komen voor exploitatiesubsidie wanneer het gaat om de uitvoering van projectmatige activiteiten. Projectmatige activiteiten kunnen uiteraard verlengd worden zodanig dat sprake lijkt van een semi structurele uitvoering, maar in praktijk zijn deze projectactiviteiten vaak afhankelijk van beleidsontwikkelingen, prioriteiten, andere visies op taken en rollen, enz. Dat maakt dat over dit soort activiteiten geen langjarige afspraken gemaakt kunnen worden. En wanneer de activiteiten aansluiten bij doelen waarvoor geen structurele dekking vanuit de provinciale begroting beschikbaar is, kan geen toezegging gedaan worden over een structurele financiële bijdrage.

Partnerschap:

Het partnerschap komt o.a. tot uitdrukking in een intensieve samenwerking met de provincie. In overleg worden de doelen, kerntaken en kernactiviteiten vastgesteld en worden meerjaren- en jaarplannen opgesteld. Verder vindt regelmatig overleg plaats met de accounthouder over de uitvoering en ten minste jaarlijks vindt bestuurlijk overleg plaats tussen de directeur en evt. voorzitter van de raad van Toezicht van de organisatie en de gedeputeerde. Belangrijk is dat de organisatie hierbij een volwaardige partner van de provincie moet kunnen zijn. Vaak zijn de partnerorganisaties in hun activiteiten een intermediair naar andere organisaties toe. Zij moeten in die rol ook geaccepteerd worden door andere betrokken organisaties. Partnerorganisaties hebben bij hun activiteiten een oriëntatie op de gehele provincie Utrecht of op een groot deel ervan.

Uitvoeringskennis en continuïteit:

Uitvoeringskennis gaat over kennis, kunde en contacten. De organisaties die exploitatiesubsidie ontvangen hebben vaak langjarige ervaring bij de uitvoering van de activiteiten en worden gezien als dé experts op het beleidsterrein in de provincie Utrecht. Het zijn stabiele organisaties die mede dankzij de exploitatiesubsidie ook in de toekomst hun activiteiten deskundig en bestendig kunnen uitvoeren.

Provinciale beleidsterreinen waar onvoldoende kansen liggen voor marktpartijen:

Hierbij gaat het dus om activiteiten waarvoor geen “verdienmodel” voor marktpartijen aanwezig is. Ook subsidies van andere organisaties zoals rijk, gemeenten en waterschappen zijn niet aan de orde. Het gaat dus om activiteiten die zonder subsidie van de provincie niet of veel beperkter uitgevoerd zouden worden.

Uitvoerders van vastgesteld provinciaal beleid:

De provincie is dus voor de realisatie van de doelen mede afhankelijk van de organisaties die exploitatiesubsidie ontvangen. Het vastgestelde provinciale beleid is de basis voor de uitvoering. In de Beleidsuitwerking Natuur en samenleving 2025-2028 zijn de doelen, kerntaken en kernactiviteiten voor de organisaties die in aanmerking komen voor exploitatiesubsidie op het gebied van “beleven en betrekken” uitgewerkt en vastgelegd.

Procedure van aanvraag exploitatiesubsidie, vastleggen van afspraken en kpi's, overleg en verantwoording

De organisaties dienen voor 1 oktober 2024 als bijlage bij de subsidieaanvraag een (Meerjaren)uitvoeringsplan in waarin zij de in de Beleidsuitwerking genoemde activiteiten uitwerken en voorzien van kpi's. Een onderdeel van dit plan is een monitoringsplan waarin staat aangegeven wanneer welke prestaties door de organisaties worden vastgelegd en gerapporteerd. Tevens wordt een begroting ingediend. Een concept Meerjarenplan wordt besproken met de provinciale accounthouder en als de activiteiten niet concreet genoeg beschreven zijn, of als kpi's onvoldoende zijn of ontbreken, wordt dit in overleg aangepast. De kpi's worden opgenomen in de subsidiebeschikkingen die sturend zijn voor hun inzet.

Over de uitvoering van de plannen vindt regelmatig (minstens per kwartaal) overleg plaats met de provinciale accounthouder. De organisaties dienen jaarlijks een aanvraag in voor een tussentijdse vaststelling van de subsidie, met als bijlage een Jaarrapportage. Deze aanvraag wordt beoordeeld waarbij gekeken wordt naar de gerealiseerde prestaties in relatie tot de kpi's. Tevens vindt ten minste jaarlijks bestuurlijk overleg plaats waarin teruggekeken wordt naar het voorgaande jaar en vooruitgekeken naar het volgende jaar. Zo nodig kunnen er maatregelen genomen worden (eventueel verlaagde vaststelling van de subsidie) en/of kan er bijstelling plaatsvinden op de activiteiten en/of de begroting en kunnen afspraken of kpi's worden aangepast in de beschikking.

Subsidie openhouden bezoekerscentra

Het Utrechts Landschap ontvangt de exploitatiesubsidie voor het openhouden van het bezoekerscentrum. Dit terwijl bijvoorbeeld Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten dat ook prima doen. Er is een keuze gemaakt voor deze ene organisatie. Hoe is deze afweging gemaakt?

Natuurorganisaties die een natuurterrein in beheer of in eigendom hebben kunnen een bezoekerscentrum exploiteren. Staatsbosbeheer ontvangt voor de exploitatie financiering van het rijk voor haar 8 bezoekerscentra (geen van allen in de provincie Utrecht).

Natuurmonumenten is een landelijke vereniging en heeft in de activiteiten niet specifiek de oriëntatie op de provincie Utrecht. Ze hebben 6 bezoekerscentra en geen van alle in deze provincie. Particuliere landgoederen hebben ook niet de oriëntatie op de provincie voor hun activiteiten. Deze organisaties komen dus niet in aanmerking voor exploitatiesubsidie voor het openhouden van een bezoekerscentrum.

Het bezoekerscentrum van het Utrechts Landschap bedient specifiek het Utrechtse publiek en geeft informatie over natuur en erfgoed in de provincie. In die zin hebben de verschillende bezoekerscentra van het Utrechts Landschap (7 stuks) een grote maatschappelijke waarde en verbindende rol voor de provincie Utrecht.

Financiën

De exploitatiesubsidies voor HUL, LEU, IVN en NPUH bedragen totaal € 1,8 miljoen/jaar.

Buiten de exploitatiesubsidies zijn de volgende bedragen onderdeel van de Programmabegroting voor Natuur en samenleving:

- subsidie Groen doet Goed (programma voor natuurbeleving voor kinderen): € 150.000;
- AVP subsidie Beleefbare natuur: € 220.000;
- Impuls natuur en milieueducatie uit Coalitieakkoord: € 250.000 (hiervoor zijn we in overleg met Natuur en Milieueducatie centra om hiervoor een aanpak te ontwikkelen. Dit budget zal deels ingezet worden voor educatie/communicatie wolf).

Vooralsnog betreft het een totaalbedrag van €2,2 mln. (excl. Impuls natuur en milieueducatie).

Samengevat

We concluderen dat een exploitatiesubsidie goede garanties biedt voor borging van activiteiten gericht op “beleven en betrekken”. Toch is de behoefte er om in vergelijking met de vorige periode concretere kpi's vast te leggen. Een concept Meerjarenplan wordt besproken met de provinciale accounthouder en als het plan niet concreet genoeg is, of als de kpi's onvoldoende zijn uitgewerkt of ontbreken, wordt dit in overleg aangepast. Deze kpi's worden vastgelegd in de subsidiebeschikking. Ook bij de vierjarige subsidies zijn er mogelijkheden om tussentijds bij te sturen op basis van nieuwe inzichten of actualiteiten via ambtelijk en bestuurlijk overleg, mede op basis van de rapportages door de organisaties. En als het nodig is kunnen wij maatregelen nemen (bijvoorbeeld verlaagde vaststelling van de subsidie) en/of nieuwe afspraken vastleggen in een aangepaste subsidiebeschikking.