

# **Kader voor subsidieverstrekking**

Onderdeel II: Architectuur subsidieregelgeving  
Provincie Utrecht  
Startnotitie

9 juni 2009

Project: Optimalisatie subsidiesysteem, helder verder

## ***Inhoudsopgave***

<b>Inhoudsopgave</b> .....	2
1. Inleiding.....	3
2. Van huidige naar nieuwe inrichting van de subsidiereggeving.....	4
2.1 Huidige inrichting subsidiereggeving.....	4
2.2 Mogelijkheid voor snellere beleidsuitvoering.....	4
2.3 Voorstel nieuwe situatie voor inrichting van subsidiereggeving.....	4
2.4 Overwegingen om voor deze architectuur te kiezen.....	5
3. Beslispunt.....	6
Bijlage 1 Wettelijk kader voor vaststelling subsidiereggeving.....	7
1. Provinciale Staten kennen budget toe via de jaarlijkse begroting.....	7
2. Provinciale Staten dienen een juridische grondslag voor subsidieverstrekking vast te leggen in de Algemene subsidieverordening.....	7
Bijlage 2: Gebruikte subsidieverordeningen en modellen van andere provincies.....	8
Bijlage 3: Verschil subsidie en opdracht.....	10

CONCEPT

## 1. Inleiding

De ad-hoc statencommissie Vermindering Regelgeving en Bureaucratie heeft (op basis van de rapportage ‘pilot deregulering subsidieverleningsproces’) aanbevelingen gedaan met betrekking tot subsidieverstrekking. Provinciale Staten hebben deze aanbevelingen op 24 september 2007 vastgesteld. Om de aanbevelingen uit te voeren, hebben Gedeputeerde Staten in maart 2009 besloten tot uitvoering van het projectplan van het project ‘Optimalisatie subsidiesysteem, Helder Verder’ (hierna te noemen: project Optimalisatie subsidiesysteem). Eén van de aanbevelingen is subsidieregelgeving te vereenvoudigen, doelmatig en transparant te maken. Om deze aanbeveling uit te voeren, is het ontwerp van het stelsel van subsidieregelgeving herzien: de architectuur. Met deze startnotitie wordt de doorlooptijd van de vaststelling van subsidieregelingen versneld van enkele maanden naar enkele weken.

Reden om de subsidieregelgeving eenvoudiger, doelmatiger en inzichtelijker te maken, is dat subsidieontvangers hebben aangegeven dat zij niet tevreden zijn over de snelheid waarmee subsidieregelgeving wordt vastgesteld. Zo is de perceptie dat de besluitvorming over subsidieverordeningen te lang duurt en dat de provincie onvoldoende kan inspringen op actuele maatschappelijke problemen. Als de provincie bijvoorbeeld in het kader van de crisis een subsidieverordening wil vaststellen voor ondersteuning van het MKB, duurt een besluitvormingstraject enkele maanden. Verder duurt het wijzigen van een bestaande verordening ook enkele maanden. Het kan zijn dat in de praktijk sommige criteria onvoldoende scherp zijn geformuleerd waardoor de subsidieverordening te ruim is. Snelle wijzigingsmogelijkheden zijn daarom gewenst.

Hieronder wordt de huidige architectuur voor subsidieregelgeving uiteengezet. Vervolgens wordt de voorgestelde, nieuwe architectuur voor de regelgeving uiteengezet. Overwegingen voor de voorgestelde, nieuwe architectuur worden gegeven en het beslispunt wordt benoemd. In Bijlage 1 is het wettelijk kader toegelicht voor vaststelling van subsidieregelgeving. In Bijlage 2 is uiteengezet hoe andere provincies de architectuur voor regelgeving hebben ingericht. In Bijlage 3 is tot slot het verschil tussen subsidie en inkoop toegelicht.

## 2. Van huidige naar nieuwe inrichting van de subsidieregelgeving

### 2.1 Huidige inrichting subsidieregelgeving

De huidige indeling van subsidieregelgeving en de daarbij behorende bevoegdheidsverdeling is als volgt. De provincie Utrecht heeft een Algemene subsidieverordening met daarin opgenomen enkele procedurele bepalingen en een bijlage met instanties en thema's, waaraan doeluitkeringen zijn toegekend door Provinciale Staten. Voor subsidieverstrekking die niet plaatsvindt via de Algemene subsidieverordening stellen Provinciale Staten subsidieverordeningen vast. Voor de vaststelling van deze regelingen en voor de wijziging daarvan zijn enkele maanden nodig. Provinciale Staten hebben in twee specifieke gevallen een kaderregeling vastgesteld en Gedeputeerde Staten de bevoegdheid gegeven om nadere regels daarbinnen vast te stellen. Het gaat om de Stimuleringsregeling Duurzaamheid, Energie en Klimaat en de Cultuurverordening.

De Algemene subsidieverordening bevat dus een *procedureel* kader en een *inhoudelijk* kader. Het *procedurele* kader gaat over bijvoorbeeld de termijn waarbinnen een subsidie dient te worden verstrekt. Het *inhoudelijke kader* betreft de juridische grondslagen.

### 2.2 Mogelijkheid voor snellere beleidsuitvoering

Provinciale Staten zijn kaderstellend, controlerend en budgethouder. Ingevolge de Provinciewet hebben Provinciale Staten de bevoegdheid om subsidieregelgeving vast te stellen. Provinciale Staten dienen ingevolge de Provinciewet:

1. het budget voor financiering van subsidieverstrekking vast te stellen; en
2. te zorgen voor een juridische grondslag voor subsidieverstrekking in de Algemene subsidieverordening.

Dus er zijn ingevolge de Provinciewet altijd twee beslissingen nodig van Provinciale Staten voordat subsidie kan worden verstrekt.

Om lastenverlichting te bereiken voor de subsidieaanvrager kan de doorlooptijd van de vaststelling van subsidieregelingen worden versneld van enkele maanden naar enkele weken. De enige ruimte die het wettelijk kader biedt voor versnelling is de mogelijkheid om aan Gedeputeerde Staten de bevoegdheid te delegeren om nadere regels vast te stellen binnen de kaderregeling die provinciale Staten hebben vastgesteld. Deze snellere beleidsvoering vindt al plaats bij de Stimuleringsregeling Duurzaamheid, Energie en Klimaat en de Cultuurverordening.

### 2.3 Voorstel nieuwe situatie voor inrichting van subsidieregelgeving

Het voorstel is dat Gedeputeerde Staten op basis van een Algemene subsidieverordening nadere regels vaststellen in plaats van Provinciale Staten die telkens een aparte subsidieverordening (of wijziging ervan) vaststellen. Dit voorstel wordt al toegepast bij de Stimuleringsregeling Duurzaamheid, Energie en Klimaat en de Cultuurverordening. Het voordeel van deze nieuwe taakverdeling tussen PS en GS is de verkorting van besluitvormingsprocedures (en dus snellere beleidsrealisatie). Om deze situatie te bereiken, moeten de volgende stappen worden gezet:

1. Vaststelling door Provinciale Staten van het kader van het beleidsdoel in de Algemene subsidieverordening (bijvoorbeeld direct na vaststelling van het collegeprogramma of daaruit voortvloeiende programma's); en
2. Toekenning van budget via de jaarlijkse begroting;
  - Gedeputeerde staten hebben vervolgens de gedelegeerde bevoegdheid om nadere regels vast te stellen in plaats van dat Provinciale Staten een subsidieverordening dienen vast te stellen;
  - Gedeputeerde staten dienen aan Provinciale Staten de besteding van het het toegekende budget te verantwoorden en de realisatie van het doel.

Voor wat betreft de verantwoordelijkheid die Gedeputeerde Staten van Provinciale Staten gedelegeerd krijgen, zijn er twee mogelijkheden. Het gaat om:

- ‘Rekening-houden-met-constructie’. Gedeputeerde Staten houden bij het opstellen van de nadere regels rekening met de Algemene subsidieverordening. Gedeputeerde Staten krijgen een ruime vrijheid om zelf invulling aan de nadere regels te geven, waarbij de kaderverordening meer een richtlijn is.
- ‘Met-inachtneming-van-constructie’: Gedeputeerde Staten kunnen niet van de kaderverordening afwijken. Binnen deze constructie zal dan ook moeten worden geregeld in hoeverre Gedeputeerde Staten in uitzonderingsgevallen toch kunnen afwijken. Deze clausule kan naar gelang ruimer (bijvoorbeeld bij redelijkheid of billijkheid) of beperkter (bijvoorbeeld alleen in specifiek genoemde situaties) worden ingevuld. De vrijheid van Gedeputeerde Staten is geringer.

In de tijd gezien ziet het proces er als volgt uit (indicatief). Provinciale Staten stellen het collegeprogramma of een daaruit voortvloeiend programma vast, bijvoorbeeld in mei 2011. In het collegeprogramma en in daaruit voortvloeiende programma’s worden beleidsdoelen vastgesteld. Deze beleidsdoelen kunnen worden bereikt door subsidieverstrekking. Om subsidie te kunnen verstrekken, is altijd een grondslag nodig in de Algemene subsidieverordening. Provinciale Staten dienen deze grondslag vast te stellen, bijvoorbeeld in september 2011. Naast een grondslag is het altijd nodig dat Provinciale Staten budget beschikbaar stellen aan Gedeputeerde Staten om subsidie te kunnen verstrekken. Budget kan niet beschikbaar worden gesteld door een grondslag voor subsidieverstrekking op te nemen in de Algemene subsidieverordening. Provinciale Staten stellen budget beschikbaar via de jaarlijkse begroting, in bijvoorbeeld oktober 2011.

Als beide beslissingen door Provinciale Staten zijn genomen, hebben Gedeputeerde Staten de gedelegeerde bevoegdheid om nadere regels vast te stellen in plaats van dat Provinciale Staten telkens een aparte subsidieverordening dienen vast te stellen. Gedeputeerde Staten kunnen niet afwijken van de kaders die Provinciale Staten hebben vastgesteld. Dus het voorstel is te kiezen voor de ‘met-inachtneming-van-constructie’.

Aan het eind van het begrotingsjaar, februari 2013, waarin Provinciale Staten budget hebben toegekend, dienen Gedeputeerde Staten te verantwoorden hoe het toegekende budget is besteed.

De Algemene subsidieverordening bevat een *procedureel* kader en een *inhoudelijk* kader. Het *procedurele* kader gaat over bijvoorbeeld de termijn waarbinnen een subsidie dient te worden verstrekt. Ook regelt het *procedurele* kader de beleidsuitgangspunten van Onderdeel I van het ‘Kader voor subsidieverstrekking’. Het *inhoudelijke* kader wordt ingericht volgens de thema’s van de begroting.

Dit sluit aan bij het model van regelgeving dat in Noord Holland en in Overijssel wordt toegepast.

#### *2.4 Overwegingen om voor deze architectuur te kiezen*

Overwegingen voor deze architectuur zijn:

1. Provinciale Staten zijn kaderstellend, controlerend en budgethouder. Provinciale Staten dienen ingevolge de Provinciewet het budget voor financiering van beleidsdoelen vast te stellen en het kader van het beleidsdoel in de Algemene subsidieverordening. Gedeputeerde Staten krijgen niet de mogelijkheid om inhoudelijk van de kaders af te wijken. Dit blijft nadrukkelijk de bevoegdheid van Provinciale Staten.
2. Deze architectuur is een verdergaande door voering van het dualisme. Provinciale Staten worden meer kaderstellend en controlerend en ze sturen tegelijkertijd meer op hoofdlijnen.
3. Door de delegatie aan Gedeputeerde Staten om nadere regels vast te stellen, kunnen de doelstellingen van het collegeprogramma, vanwege een efficiëntere besluitvorming, sneller en met

meer flexibiliteit worden bereikt. Naar verwachting kan de besluitvorming twee keer zo snel worden doorlopen.

4. Met de periodieke verantwoording van de begroting wordt een vast moment bepaald waarop alle nadere regels opnieuw beoordeeld moeten worden.
5. De evaluatie vindt plaats voor alle nadere regels die gesteld gaan worden. Dit vindt gecoördineerd plaats. Op deze manier wordt de controle bevoegdheid door Provinciale Staten beter gewaarborgd.
6. Via de verantwoordingsplicht wordt het aantal nadere regels transparant gemaakt en wordt voorkomen dat Gedeputeerde Staten niet ongebreideld veel nadere regels vaststellen. Op deze manier wordt de regeldruk in de hand gehouden.
7. Een inhoudelijke kaderverordening met daarin de thema's leidt tot een overzichtelijker structuur van de regelgeving. Er is snel duidelijk binnen welk thema de subsidie past.

### **3. Beslispunt**

Aan Provinciale Staten wordt geadviseerd om te besluiten tot delegatie aan Gedeputeerde Staten van de bevoegdheid om nadere subsidieregels vast te stellen. Gedeputeerde Staten mogen daarbij niet afwijken van de kaders, die zijn gesteld door Provinciale Staten in de Algemene subsidieverordening en de jaarlijkse begroting.

CONCEPT

## **Bijlage 1 Wettelijk kader voor vaststelling subsidieregeling**

Voor begrip van de wijze waarop de huidige subsidieregeling is ingericht, is het nodig kennis te nemen van het wettelijk kader en de wijze waarop daarbinnen subsidieregeling mag worden vastgesteld.

De bevoegdheden zijn als volgt. Provinciale Staten zijn kaderstellend, controlerend en budgethouder. Ingevolge de Provinciewet hebben Provinciale Staten de bevoegdheid om subsidieregeling vast te stellen. Provinciale Staten dienen ingevolge de Provinciewet:

3. het budget voor financiering van subsidieverstrekking vast te stellen; en
4. te zorgen voor een juridische grondslag voor subsidieverstrekking in de Algemene subsidieverordening.

Dus er zijn ingevolge de Provinciewet altijd twee beslissingen nodig van Provinciale Staten voordat subsidie kan worden verstrekt.

Deze twee bevoegdheden worden hieronder nader uitgewerkt. Toegelicht wordt wanneer Provinciale Staten budget voor financiering voor subsidieverstrekking vaststellen. Vervolgens wordt toegelicht wanneer met alleen een juridische grondslag in de Algemene subsidieverordening subsidie kan worden verstrekt en wanneer het gewenst is een subsidieverordening vast te stellen.

### *1. Provinciale Staten kennen budget toe via de jaarlijkse begroting*

Budget wordt op de volgende manier vastgesteld. Provinciale Staten stellen het collegeprogramma of een daaruit voortvloeiend programma vast met daaraan gekoppeld middelen. In het collegeprogramma en in daaruit voortvloeiende programma's worden beleidsdoelen vastgesteld. Beleidsdoelen kunnen worden bereikt door subsidieverstrekking. Provinciale Staten stellen de middelen, die zijn vastgesteld in het collegeprogramma of het beleidsprogramma, voor subsidieverstrekking beschikbaar via de jaarlijkse begroting.

Kortom, Provinciale Staten kunnen via de jaarlijkse begroting middelen beschikbaar stellen voor subsidieverstrekking.

### *2. Provinciale Staten dienen een juridische grondslag voor subsidieverstrekking vast te leggen in de Algemene subsidieverordening*

Voor de subsidieverstrekking is een juridische grondslag in de Algemene subsidieverordening vereist. Als aan dit vereiste is voldaan, kan in principe subsidie worden verstrekt. Voor een doeluitkering aan bijvoorbeeld het Landschap Erfgoed Utrecht volstaat opname van de doeluitkering in de Algemene subsidieverordening. Provinciale Staten kunnen het echter noodzakelijk vinden om nadere eisen en criteria vast te stellen. Zo kan het nodig zijn een selectie van aanvragers aan te wijzen, die een subsidie kunnen ontvangen. Dat kan bijvoorbeeld nodig zijn als er minder subsidiebudget beschikbaar is dan er aan budget wordt aangevraagd. Nadere regels zijn dan nodig om het selectieproces vast te leggen en inzichtelijk te maken voor subsidieaanvragers. Een ander voorbeeld is dat de provincie bijvoorbeeld het rijden op aardgas mogelijk wil maken. Pomphouders geven aan dat het gewenst is maten van het vulpunt voor aardgas vast te stellen om zo concurrentievervalsing te voorkomen. Daarvoor dienen dan nadere regels te worden vastgesteld.

Kortom, het kan nodig zijn om nadere regels vast te stellen.

## **Bijlage 2: Gebruikte subsidieverordeningen en modellen van andere provincies**

### **Gebruikte subsidieverordeningen**

Veel provincies hebben aan de hand van principes en doelstellingen die vergelijkbaar zijn met die van de provincie Utrecht hun algemene subsidieverordeningen aangepast. In dat verband spelen ook kernwoorden zoals: klantgerichtheid; efficiency; effectiviteit; rechtmatigheid; vereenvoudiging; vermindering en transparantie van subsidieverordeningen; vermindering van administratieve lasten. De subsidieverordeningen van de volgende provincies zijn onder de loep genomen:

1. provincie Noord-Holland: de Algemene Subsidieverordening Noord-Holland 2009;
2. provincie Noord-Brabant: de Algemene Subsidieverordening provincie Noord-Brabant 2009;
3. provincie Limburg: Aanpassing Algemene subsidieverordening 2004 (gewijzigd d.d. 19 december 2008);
4. provincie Zuid-Holland: de Algemene subsidieverordening Zuid-Holland 2008;
5. provincie Zeeland: de Algemene subsidieverordening Zeeland 2007;
6. provincie Drenthe: de Algemene subsidieverordening Drenthe 2007;
7. provincie Friesland: de Algemene subsidieverordening provincie Fryslân 2006;
8. provincie Flevoland: de Algemene subsidieverordening Flevoland 2006;
9. provincie Gelderland: de Algemene subsidieverordening Gelderland 2006.

De verordeningen van de overblijvende provincies, zoals Groningen, zijn niet bij mijn inventarisatie betrokken, aangezien die subsidieverordeningen nogal gedateerd waren. Bijvoorbeeld in Groningen geldt nog steeds de Kaderverordening Subsidies provincie Groningen 1998. Aan de wijziging van de Algemene Subsidieverordening van de provincie Noord-Holland ligt ten grondslag het meeste onderzoek ten grondslag. Zo is er bijvoorbeeld het onderzoek van R. Molenschot en A. Oostdijk (Research voor Beleid B.V.), "Subsidies beoordeeld. Een onderzoek in opdracht van de commissie beleidsevaluatie provincie Noord-Holland 2004", alsmede over sturingsmodellen en toetsingskader "Het Leertje van de Kraan" van juni 2006.

### **Modellen bij andere provincies**

Binnen het project Optimalisering subsidiesysteem is bij andere provincies geïnventariseerd hoe zij hun subsidieregulering hebben vormgegeven. In deze paragraaf zijn de belangrijkste varianten weergegeven, te beginnen met de huidige Utrechtse situatie.

#### Utrechts model:

- Procedurele Asv,
- Subsidieverordeningen worden door Provinciale Staten vastgesteld.

#### Het Zuid-Hollandse model:

In plaats van een Asv met deelverordeningen hanteert Zuid-Holland een algemene en integrale subsidieverordening die is vastgesteld door Provinciale Staten. Per beleidsthema is aangegeven voor welke activiteiten subsidie wordt verleend. Elke wijziging van de verordening vergt een besluit van Provinciale Staten. Inmiddels wordt de verordening te uitgebreid, te onoverzichtelijk en de besluitvorming is traag. Zuid-Holland studeert thans op een andere constructie.

#### Overijssels model:

In de Algemene subsidieverordening is vastgelegd dat Gedeputeerde Staten subsidies kunnen verstrekken voor activiteiten die bijdragen aan de doelstellingen van het provinciaal beleid (die door Provinciale Staten zijn vastgesteld). Gedeputeerde Staten kunnen de activiteiten waarvoor subsidie



verstrekt kan worden nader bepalen. Ook hier spelen belangrijke voordelen die passen binnen het duale stelsel.

#### Noord-Hollandse model:

Daarbij geldt de Asv als algemeen kader op grond waarvan vrijwel alle besluiten tot subsidieverstrekking via uitvoeringsverordeningen aan Gedeputeerde Staten zijn gedelegeerd. Provinciale Staten stellen in de Asv's louter een financieel, beleidsmatig breed kader vast, waarbinnen Gedeputeerde Staten in overeenstemming met de dualiseringsgedachte kunnen uitvoeren. De uitvoeringsverordening van Gedeputeerde Staten worden dan als het "maatwerk" gezien. Door een bepaalde mate van beleidsvrijheid die binnen de Asv aan Gedeputeerde Staten wordt geboden, ontstaat in de uitvoeringssfeer meer flexibiliteit voor Gedeputeerde Staten. Door Noord-Holland is uitdrukkelijk afgezien van een integrale Asv, waarbinnen zoveel mogelijk deelverordeningen zijn samengevoegd. Er is niet voor gekozen om de bevoegdheden binnen Gedeputeerde Staten verder op te dragen aan bepaalde portefeuillehouders. Het mandateren aan individuele gedeputeerden brengt de druk op de agenda van Gedeputeerde Staten weliswaar terug, maar kan leiden tot draagkrachtvermindering of zelfs territoriumconflicten binnen het college. Noord-Holland houdt in dat verband vast aan collegiale besluitvorming.

#### Drentse model:

In Drenthe is in principe e.e.a. geregeld in een omvattende (integrale) Asv, waarbij de bijzondere subsidieverordeningen zijn vervangen door beleidsregels van Gedeputeerde Staten. De Asv wordt via beleidsregels uitgewerkt door Gedeputeerde Staten. Met name op de beleidsterreinen cultuur, welzijn en zorg zijn daar de afgelopen jaren bijzondere subsidieverordeningen ingetrokken en vervangen door beleidsregels van Gedeputeerde Staten. Uiteindelijk is in Drenthe het streven om alle subsidieverordening te vervangen door vanwege Gedeputeerde Staten vast te stellen beleidsregels. Het gaat dan om beleidsregels waarbinnen zoveel mogelijk beleidsterreinen worden gebundeld. Bij de Drentse Asv ligt een accent op integratie: diverse subsidieverordeningen met vergelijkbare beleidsdoelen zijn samengevoegd in de Asv. Alleen de essentiële bepalingen zijn geïntegreerd in die Asv. De Asv regelt een overkoepelend beleidskader per beleidsveld (integrale veiligheid, natuur- en milieu-educatie etc).

#### Zeelandse-model:

De juridische structuur van de subsidieverordeningen in Zeeland is als volgt. Door Provinciale Staten wordt een kaderstellende Algemene subsidieverordening vastgesteld. Ter uitvoering daarvan stellen Gedeputeerde Staten een Algemeen subsidiebesluit vast. Dat Algemeen subsidiebesluit heeft de status van een besluit van algemene strekking. Bij wege van een klantvriendelijke toelichting is er een subsidiewijzer beschikbaar. Daarin wordt voor het publiek in eenvoudige taal uiteengezet hoe het subsidiesysteem werkt. In de subsidiewijzer is opgenomen welke soorten subsidies er zijn, welke regels daarbij gelden, hoe de subsidie wordt aangevraagd en beoordeeld, hoe de subsidie wordt uitbetaald en of en hoe het geld moet worden verantwoord. Onderdeel van die subsidiewijzer is een lijst van subsidies en hun voornaamste criteria. De gegevens in de subsidiewijzer zijn gebaseerd op de Algemene subsidieverordening (Asv) en het Algemeen subsidiebesluit (Asb). De subsidieaanvragen dienen SMART geformuleerd te zijn.

### **Bijlage 3: Verschil subsidie en opdracht**

Bij de provincie zijn er verschillende wijzen waarop, simpel gezegd, geld kan worden uitgegeven. Twee daarvan zijn: subsidie versus inkoop (ook wel opdracht of aanbesteding genoemd). In essentie sluiten deze elkaar uit. Er is dus sprake van òf subsidie òf inkoop/aanbesteding. Beide vormen hebben hun eigen kenmerken.

In grote lijnen komt het erop neer dat bij *inkoop/aanbesteding* goederen of diensten aan de provincie worden geleverd. Hiervoor worden bindende afspraken tussen partijen (de provincie en externe partij/en) gemaakt die in een overeenkomst worden vastgelegd (privaatrecht is van toepassing). Voorbeeld van een dienst: een ingenieursbureau dat een onderzoek verricht waarvoor de provincie een marktconform bedrag betaalt. Voorbeeld van een goed: aankoop door de provincie van kantoormeubilair. Voor inkoop gelden speciale procedureregels. Daarbij moet rekening worden gehouden met de Europese en eigen provinciale aanbestedingsregels.

*Subsidie* daarentegen verleent de provincie voor activiteiten die om ‘redenen van het algemeen belang wenselijk worden geacht’. De provincie kan dus geen subsidie verlenen voor activiteiten die de eigen organisatie ten goede komen. De subsidie wordt verstrekt in de vorm van een besluit van PS of GS (dus géén tweezijdige overeenkomst) waarop het bestuursrecht van toepassing is. Essentieel kenmerk is dat de provincie via financiële bijdragen gewenste activiteiten in het kader van het algemeen belang (bijvoorbeeld op het terrein van milieubeheer of cultuur) kan stimuleren en dat de provincie voor het realiseren ervan afhankelijk is van het initiatief van derden. Voor subsidie is namelijk een aanvraag van een externe partij nodig en als die partij er alsnog vanaf ziet of de activiteit niet uitvoert, kan dit slechts tot niet betaling resp. terugvordering leiden. De provincie kan de subsidieontvanger niet verplichten om de activiteiten alsnog te verrichten. Ook voor subsidie gelden speciale procedureregels. Subsidie wordt verstrekt op basis van een wettelijke grondslag (voorbeeld provinciale verordening), een aanvraag moet aan de eisen van die grondslag voldoen. Daarnaast moeten de voorschriften van de Algemene wet bestuursrecht worden gevolgd, terwijl voor bepaalde soorten subsidies (bijvoorbeeld in de sfeer van jeugdzorg) extra specifieke wettelijke regels gelden (Wet op de jeugdzorg). Verder moet rekening worden gehouden met Europese staatssteunregels.

Er zijn diverse subsidiemodellen gangbaar waarbij de mate van sturing door de provincie –via subsidiecriteria, het opleggen van verplichtingen, eisen ten aanzien van rekening en verantwoording- verschilt. Daarmee kan de rol van de provincie in het subsidieproces variëren van regisseur (prestatiegericht) tot faciliteerder (slechts mogelijkheden creërend). In alle gevallen blijft de basisrelatie met de aanvrager echter als hiervoor beschreven.

#### **Overzicht verschillen subsidie en inkoop/aanbesteding**

Zoals reeds aangegeven, zijn subsidie en inkoop twee wezenlijk andere financieringsinstrumenten. Voor een goed beeld volgt hierbij een overzicht van de meest in het oog springende verschillen.

- Voorop staat dat subsidieverstreking tot stand komt via een (eenzijdig) subsidiebesluit dat over het algemeen op een wet of provinciale verordening moet zijn gebaseerd. Hierbij is het bestuursrecht -in het bijzonder de Algemene wet bestuursrecht- van toepassing. Bij inkoop gaat het daarentegen om een (meerzijdige) overeenkomst tussen een opdrachtgever en een opdrachtnemer (provincie heeft verplichting tot betaling, marktpartij tot levering). Hierbij is het privaatrecht -in het bijzonder het contractenrecht- van toepassing.
- Bij subsidie is de overheid voor het bereiken van het gewenste maatschappelijke effect afhankelijk van het handelen van een externe partij, terwijl inkoop tot stand komt via

afdwingbare afspraken over en weer. Dit maakt dat de provincie bij subsidie minder sturingsmogelijkheden heeft dan bij inkoop. Wel zijn er mogelijkheden om na de subsidieverlening een zgn. afdwingovereenkomst met de subsidieontvanger af te sluiten maar dit maakt de basisstructuur niet anders.

- Subsidie is een vorm van overheidssteun om maatschappelijke doelen te bereiken (overheidsbeleid).

Bij inkoop opereert de overheid als marktpartij en is sprake van een commerciële transactie (waarbij over het algemeen ook heffing van BTW plaatsvindt).

- Met het voorgaande hangt vervolgens samen dat subsidie een financiële bijdrage is om een bepaalde activiteit mogelijk te maken (doorgaans geen volledige vergoeding), terwijl bij inkoop sprake is van de gebruikelijke (markt)prijs.
- Ook het Europeesrechtelijke regime verschilt.

Zo moet bij subsidie rekening worden gehouden met de Europese staatssteunregels, ter voorkoming van verboden overheidssteun aan ondernemingen. Er zijn bepaalde uitzonderingen, maar het is aan de Europese commissie om te beoordelen of een steunmaatregel toelaatbaar is. Daarom is er een aanmeldingsprocedure bij de Europese Commissie.

Bij inkoop moeten daarentegen de Europese en eigen provinciale aanbestedingsregels worden gevolgd (welke aanbestedingsprocedure gevolgd moet worden, is afhankelijk van de omvang van de opdracht). Afwijkingen van het provinciale aanbestedingsbeleid zijn alleen toegestaan als wordt voldaan aan de criteria in ons aanbestedingsbeleid en de verplicht voorgeschreven besluitvormingsprocedure in acht is genomen. De vraag of en op welke wijze moet worden aanbesteed komt dus alleen aan de orde bij inkoop. Die procedures zijn terug te vinden in het provinciale Inkoop- en aanbestedingsbeleid.

- Als bij subsidie de gewenste activiteit niet wordt uitgevoerd, leidt dit slechts tot niet betaling resp. terugvordering (geen verplichting tot alsnog verrichten van de activiteit). Komt bij inkoop de marktpartij zijn afspraken niet na, dan kan deze via het privaatrecht in gebreke worden gesteld en kan nakoming worden gevorderd.
- Tot slot verschilt ook de rechtsbescherming. Is er tegen het subsidiebesluit bezwaar en beroep bij de bestuursrechter mogelijk, problemen met betrekking tot de inkoopovereenkomst kunnen aan de burgerlijke rechter worden voorgelegd (ander soort procedure).