



Recreatie 2000+ en ASV, een (mis)match?

**Een onderzoek naar de beleidstheorieën achter de
Algemene subsidieverordening en de recreatienota
Recreatie 2000+ van de provincie Zuid-Holland**

**Leendert Groenenboom
Maasdam, januari 2005
Erasmus Universiteit Rotterdam**

Recreatie 2000+ en ASV, een (mis)match?

**Een onderzoek naar de beleidstheorieën achter de
Algemene subsidieverordening en de recreatienota
Recreatie 2000+ van de provincie Zuid-Holland**

Naam: Leendert Groenenboom

Studentnummer: 266207

Januari 2005

**Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen**

Vakgroep Bestuurskunde

Differentiatie Beleid en Politiek

Eerste scriptiebegeleider: dr. F.K.M. van Nispen

Tweede scriptiebegeleider: dr. L. Schaap

Voorwoord

Eindelijk ligt het er dan, mijn scriptie ter afsluiting van de doctoraalstudie Bestuurskunde. Het traject tot het felbegeerde doctoraal, dat drieënhalf jaar geleden begon als directe aansluiting op mijn vierjarige avondstudie Bestuurskunde aan het Hbo én waarvan de afloop voor mij erg ongewis was, is volbracht. Mijn verwondering over de academische gewoonten, het academische taalgebruik en natuurlijk de enorme theoretische insteek hebben bij mij met regelmaat de vraag opgeworpen waar ik in vredesnaam aan was begonnen. Is bestuurskunde op Hbo-niveau niet voldoende? Is de stap naar de universiteit niet te groot voor mij? Juist de zoektocht naar de beantwoording van deze vragen was voor mij een belangrijk motivatie om in te stappen en door te blijven gaan. Het voorliggende document geeft volgens mij de antwoorden op de vragen goed weer. Ik moet toegeven dat ik niet wist dat er zo'n enorme theoretische wereld zat achter die paar theorieën die op het Hbo gedoceerd worden. Sterker nog, die paar theorieën waren nog maar het topje van de ijsberg. Zo kwam tijdens het eerste vak op de universiteit, Inleiding in de Bestuurskunde, zomaar eventjes in zes weken tijd vier jaar Hbo voorbij en dan moest het echte lespakket nog beginnen! Zoals deze scriptie aantoont voel ik mij bij de theoretische diversiteit, die de bestuurskunde in haar herbergt erg op mijn gemak. Fantastisch om problemen te analyseren vanuit diverse brillen. Zouden volgens mij meer mensen moeten doen.

Drieënhalf jaar vliegt voorbij. Hoewel ik met veel plezier heb gestudeerd aan de universiteit heb ik dat niet kunnen doen zonder de steun van anderen. Mijn grootste dank gaat uit naar mijn vriendin Mariska Jakobsen. Zonder haar onvoorwaardelijke steun en vertrouwen had ik nooit de bijna acht jaar studie af kunnen ronden zoals ik nu doe. Daarnaast wil ik graag mijn werkgever bedanken voor de geboden studiefaciliteiten en mijn collega's voor het dragen van de 'last' van een studerende collega. Bijzondere dank ben ik verschuldigd aan Frans van Nispen en Linze Schaap voor hun begeleiding bij het totstandkomen van het voorliggende document. Hun heldere ideeën en kritische commentaar op eerder versies van deze scriptie, maar ook hun begrip en vooral geduld, hebben in belangrijke mate mede vormgegeven aan deze afstudeerscriptie. Paula Ragetlie wil ik bedanken voor het mede leesbaar maken van het gehele document. Zonder haar inbreng zou de taalkundige schoonheid een heel stuk minder zijn geweest. Ook ben ik dank verschuldigd aan de personen die enthousiast mee wilden werken aan mijn onderzoek. Mijn speciale dank gaat uit naar mijn studiemaatjes; Anka, Jorrit en Robin. Zonder jullie was het een stuk minder leuk en inspirerend geweest. Juist deze 'dubbele' tandem heeft er mede voor gezorgd dat de missie is volbracht. Bedankt daarvoor!

Leendert Groenenboom
Maasdam, januari 2005

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1	ALGEMENE BESCHRIJVING	7
1.1	Inleiding.....	7
1.2	Probleemanalyse	7
1.3	Probleemstelling	8
1.4	Toelichting en deelvragen	8
1.5	Relevantie van het onderzoek.....	9
HOOFDSTUK 2	THEORETISCH KADER	10
2.1	Inleiding.....	10
2.1.1	Structuur van het beleidsveld	11
2.1.2	Principes van beleid.....	11
2.1.3	Besluitvormingsprincipe.....	12
2.1.4	Inzet van beleidsinstrumenten	12
2.2	Unicentrisch perspectief.....	13
2.2.1	Structuur van het beleidsveld	13
2.2.2	De principes van beleid	14
2.2.3	Besluitvormingsprincipe.....	14
2.2.4	Inzet van beleidsinstrumenten	15
2.3	Multicentrisch perspectief	17
2.3.1	Structuur van het beleidsveld	17
2.3.2	Principes van beleid.....	17
2.3.3	Besluitvormingsprincipe.....	17
2.3.4	Inzet van beleidsinstrumenten	18
2.4	Pluricentrisch perspectief	18
2.4.1	Structuur van het beleidsveld	18
2.4.2	Principes van beleid.....	19
2.4.3	Besluitvormingprincipe	21
2.4.4	Inzet van beleidsinstrumenten	21
2.5	De drie perspectieven: samenvattende conclusies	24
HOOFDSTUK 3	RECREATIEVE SUBSIDIE IN ZUID-HOLLAND	28
3.1	Inleiding.....	28
3.2	De Algemene verordening inzake subsidies	28
3.3	Recreatie 2000+.....	29
3.3.1	Analyse instrumentarium.....	30
3.3.1.1	Bereikbaarheid.....	30
3.3.1.2	Kwaliteit	31
3.3.1.3	Communicatie	33

3.4	Beleidskader Groene Subsidies	33
3.4.1	Criteria.....	34
3.5	De Algemene wet bestuursrecht.....	35
3.6	De Algemene subsidie verordening.....	35
3.6.1	Criteria.....	37
3.6.1.1	Algemeen.....	37
3.6.1.2	Recreatie.....	38
3.7	Subsidieregeling Groene Ruimte 2005.....	40
3.8	Conclusie	41
HOOFDSTUK 4 OPERATIONALISERING VAN HET ONDERZOEK.....		42
4.1	Inleiding.....	42
4.2	Onderzoeksvorm	42
4.3	Onderzoeksvragen.....	43
4.3.1	Organisatiestructuur van het beleidsveld.....	43
4.3.2	Principes van beleid.....	44
4.3.3	Besluitvormingsprincipe	45
4.3.4	Inzet van beleidsinstrumenten	46
HOOFDSTUK 5 HET RECREATIEBELEID		47
5.1	Inleiding.....	47
5.2	De totstandkoming van de recreatienota.....	47
5.3	Provinciale rol.....	47
5.4	Beleidsdoelen.....	48
5.5	Beleidsuitvoering	48
5.7	Conclusie	49
5.7.1	Structuur van het beleidsveld	50
5.7.2	Principes van beleid.....	50
5.7.3	Besluitvormingsprincipe.....	50
5.7.4	Inzet van beleidsinstrumenten	50
5.7.5	Tekortkomingen?.....	51
HOOFDSTUK 6 HET FINANCIËLE BELEIDSINSTRUMENT		52
6.1	Inleiding.....	52
6.2	Groene Subsidies	52
6.3	Algemene subsidieverordening.....	53
6.4	Subsidieregeling groene ruimte 2005.....	53

6.5	De totstandkoming van de subsidieverordeningen.....	54
6.6	Provinciale rol.....	54
6.7	Beleidsdoelen.....	54
6.8	Beleidsuitvoering	55
6.8.1	Intern onderzoek.....	55
6.8.2	Extern onderzoek.....	59
6.9	Conclusie	60
6.9.1	Structuur van het beleidsveld	60
6.9.2	Principes van beleid.....	60
6.9.3	Besluitvormingprincipe	60
6.9.4	Inzet van beleidsinstrumenten	60
6.9.5	Tekortkomingen?.....	61
HOOFDSTUK 7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN		62
7.1	Inleiding.....	62
7.2	Beantwoording van de deelvragen	62
7.2.1	Via deelvragen naar beantwoording probleemstelling	62
7.3	Finale conclusie.....	65
7.4	Aanbevelingen.....	66
7.4.1	Via de ASV naar een pluricentrischer uitvoering.....	66
7.4.2	Via de pluricentrische benadering naar een effectievere bijdrage van de ASV	67
7.5	Een bestuurlijke bijdrage aan het onderzoek	68
HOOFDSTUK 8 LITERATUUR		69
HOOFDSTUK 9 BIJLAGEN.....		72
9.1	Lijst van gevoerde gesprekken	72
9.2	Algemene verordening inzake subsidies Zuid-Holland.....	72
9.3	Verordening Groene Subsidies Zuid-Holland	75
9.4	Algemene subsidie verordening Zuid-Holland	77

Hoofdstuk 1 Algemene beschrijving

1.1 Inleiding

De provincie Zuid-Holland heeft ter uitvoering van haar recreatiebeleid in 1999 de nota Recreatie 2000+ vastgesteld. In deze nota heeft het provinciaal bestuur de uitgangspunten voor het toekomstig recreatiebeleid vastgelegd. Uitgangspunten die in een interactief proces met diverse partners zijn vormgegeven. Om de interactiviteit bij de uitwerking van het geformuleerde recreatiebeleid te waarborgen worden de concrete acties voor de uitvoering van het beleid in een apart, regelmatig te actualiseren, Plan van Aanpak beschreven. Op basis van overleg met de partners die betrokken zijn bij de uitvoering van het recreatiebeleid kan dit Plan van Aanpak worden bijgesteld. Bij deze interactieve benadering is samenwerking op regionaal niveau als uitgangspunt genomen, omdat daarmee de inhoudelijke doelstellingen (volgens de provincie) optimaal kunnen worden bereikt. In de nota heeft de provincie concreet aangegeven, dat middelen zoveel mogelijk in samenwerking met anderen zullen worden ingezet. Dit levert volgens de provinciale optiek de beoogde meerwaarde.

In de Hoeksche Waard werken de zes gemeenten met de provincie Zuid-Holland en het waterschap De Grootte Waard¹ in het project Ruimtelijke Inrichting Hoeksche Waard (RIHW) regionaal samen op het gebied van de ruimtelijke inrichting van de Hoeksche Waard. Eén van de kerntaken van het RIHW is het ontwikkelen van toeristisch recreatieve activiteiten. Een taak die qua uitvoering alsook qua regionale aanpak goed aansluit bij de recreatienota van de provincie. Echter, daar waar de gemeenten en het waterschap structureel de afgesproken bijdragen ter bekostiging van de beleids- en ontwikkelingskosten afdragen, moet voor de inning van de provinciale bijdragen telkens opnieuw subsidie worden aangevraagd. Hoewel niet wenselijk, was deze aanvraag tot 1 januari 2002 enigszins makkelijk uitvoerbaar. Tot die datum had iedere afdeling binnen het provinciaal apparaat namelijk een eigen budget waaruit projecten gefinancierd c.q. gesubsidieerd konden worden. Echter, met de inwerkingtreding van de Algemene Subsidieverordeningen (ASV) zijn, in het kader van een zo groot mogelijke transparantie en uniformiteit in de afzonderlijke subsidieprocessen, alle budgetten gecentraliseerd. Tevens moeten de aanvragen ten opzichte van de vorige subsidieregelingen aan strengere eisen voldoen. In de praktijk blijkt bij het projectbureau RIHW dat na de inwerkingtreding van de ASV de hoeveelheid benodigde menskracht voor het veiligstellen van de provinciale bijdrage te zijn toegenomen.

1.2 Probleemanalyse

Door de toegenomen inzet van menskracht om subsidie van de provincie te krijgen werpt zich met een zekere regelmaat de vraag op, of het nog wel nuttig is om telkens weer een aanvraag in te dienen. Niet alleen lijken de eisen bij de aanvraag verzaamd, ook tijdens en na de uitvoering van het gesubsidieerde project worden ten opzichte van voorgaande subsidieregelingen strengere eisen gesteld. De hoeveelheid inzet van menskracht is een vaak ondergeschoven aspect bij subsidieaanvragen. Aangevraagd kan worden of het, na optelling van de kosten van deze verhoging van inzetbare menskracht, nog relevant is voor een subsidieaanvrager om subsidie bij de provincie aan te vragen. Met andere woorden staan de kosten voor de subsidieaanvraag en het kunnen voldoen aan de overige eisen na verkrijging van de subsidie wel in verhouding tot de totale kosten van het project? Het daadwerkelijk onderzoeken van deze vraag is erg lastig. Naast het feit dat niet elke organisatie werkt met tijdregistratie kunnen bij deze vorm van managementinformatie ook vraagtekens worden gezet. Hoe adequaat worden de uren daadwerkelijk geschreven? Vragen die naar mijn mening niet bijdragen aan het daadwerkelijke probleem. Echter, het zich gaan afvragen of het aanvragen van subsidie nog

¹ Vanaf 1 januari 2005 opgegaan in waterschap de Hollandsche Delta

wel loont in vergelijking met de benodigde input ondermijnt de basisgedachten van het financiële beleidsinstrument subsidie.

Het stellen van de vraag of het aanvragen van subsidie loont, heeft voor de uitvoering van Recreatie 2000+ vergaande gevolgen. Ingezet op samenwerking met het beleidsveld kan het toch niet zo zijn dat het beleidsveld ten gevolge van de aanvraagprocedure van subsidie afziet van haar bijdrage aan de uitvoering van Recreatie 2000+? De concrete vraag die in dit onderzoek aan de orde komt, is dan ook of het basisprincipe van Recreatie 2000+ tenietgedaan wordt door de Algemene subsidieverordening?

Aangezien tot de Algemene Subsidieverordening van de provincie Zuid-Holland vele beleidsterreinen behoren, is in verband met enerzijds de reikwijdte van de recreatienota Recreatie 2000+ en anderzijds het werkgebied van het RIHW het onderzoeksgebied van dit onderzoek ingekaderd tot het beleidsterrein Recreatie.

1.3 Probleemstelling

Hoewel de beleidsvisie Recreatie 2000+ eerder is verschenen dan de Algemene Subsidieverordening lijkt deze laatste een grote invloed te hebben op het al dan niet realiseren van de doelstellingen van de recreatienota. Het lijkt of het beleidsinstrument subsidie, in plaats van een instrument ten behoeve van het realiseren van beleidsdoelen, een geheel eigen leven aan het leiden is. Om te kunnen onderzoeken of deze redenering juist is, luidt de probleemstelling van dit onderzoek:

Welke gevolgen heeft het eventueel niet overeenkomen van de beleidstheorieën achter de Algemene subsidieverordening en de recreatienota Recreatie 2000+ voor de uitvoering van het provinciale recreatiebeleid?

1.4 Toelichting en deelvragen

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag, zal eerst moeten worden onderzocht hoe de beide beleidsdocumenten in elkaar steken. Vervolgens moet in kaart worden gebracht of het eventueel verschillend in elkaar steken van de Algemene Subsidieverordening en Recreatie 2000+ gevolgen heeft voor de beleidsuitvoering. Om antwoord te kunnen geven op de probleemstelling van dit onderzoek en recht te doen aan de hierboven geformuleerde stappen zullen de volgende deelvragen in dit onderzoek aan de orde komen:

1. Is de beleidstheorie achter de Algemene Subsidieverordening gelijk aan die van Recreatie 2000+?
2. Wat zijn de gevolgen van een eventueel verschillende beleidstheorieën voor het beleidsproces in zijn algemeenheid en het in te zetten beleidsinstrumentarium in het bijzonder?
3. Hoe kunnen de gevolgen van niet overeenkomende beleidstheorieën zo positief mogelijk worden aangewend ten behoeve van de uitvoering van Recreatie 2000+?

Het merendeel van de antwoorden op de deelvragen zal zijn te herleiden uit de verschillende perspectieven van beleid zoals deze in de beleidswetenschap worden gehanteerd. In het op te zetten theoretisch wetenschappelijk kader zal dan ook aandacht worden besteed aan deze uiteenlopende perspectieven. Alvorens dit kader op te zetten zal eerst nog moeten worden ingegaan op de relevantie van dit onderzoek. Wat is de functie van dit onderzoek voor de wetenschap en de maatschappij?

1.5 Relevantie van het onderzoek

Alvorens in te gaan op de maatschappelijke relevantie van het onderzoek wordt de wetenschappelijke relevantie van de bestuurskunde aan de orde gesteld. Wat onderscheidt de bestuurskunde van de overige disciplines op het terrein van de sociale wetenschappen?

Het meest onderscheidende van de bestuurskunde is dat zij twee brugfuncties vervult (Hakvoort, 1996: 5). De eerste functie die hierbij wordt onderscheiden, is de bundeling van kennis uit verschillende disciplines. Met name gaat het daarbij om kennis van begrippen, modellen en theorieën. Daarnaast is als tweede brugfunctie de koppeling van theorie en praktijk te onderscheiden. Bestuurskunde is daarmee een integratief vak. Het voegt kennis over het openbaar bestuur, vanuit de rechtswetenschap, de economie, de sociologie en de politicologie samen.

De eerste functie, het bundelen van kennis, vereist een nadere bezinning over het kernobject van de bestuurskunde, namelijk het 'openbaar bestuur'. Het gaat daarbij zowel om het materiële object als om het formele object. Vanzelfsprekend heeft elke wetenschapper een eigen definitie voor deze beiden objecten. Om in het spoor te blijven van de brugfuncties van de bestuurskunde worden in dit onderzoek de definities van Hakvoort toegepast. Hij omschrijft het materiële object van de bestuurskunde als 'de organisatie en de werking' en het formele object als 'de inrichting en de werking' van het openbaar bestuur (Hakvoort, 1996: 5). De organisatie en werking geven een zekere eerste aanwijzing voor het blikveld van de bestuurskundige. Terwijl het formele object met enkele begrippen en relaties tussen deze begrippen de wijze waarop het openbaar bestuur wordt begrepen omschrijft.

De tweede functie refereert aan het gegeven dat de bestuurskunde prescriptief wil zijn. Afwijkend van menig andere wetenschap wil de bestuurskunde niet alleen onderzoeken. De bestuurskundige wetenschapper wil voorschrijven, aanbevelingen doen en adviseren.

Ook in dit onderzoek zijn deze brugfuncties van de bestuurskunde waarneembaar. Door het geven van subsidie worden activiteiten gefinancierd die zonder deze financiering hoogst waarschijnlijk niet tot stand zouden worden gebracht. Het nalaten van de verstrekking van subsidie of het verbinden van hoge eisen aan deze verstrekking heeft nadelige effecten op de maatschappelijke betrokkenheid bij de totstandkoming van projecten. Een betrokkenheid die juist door de recreatienota Recreatie 2000+ zo nadrukkelijk wordt geambieerd. Zie hier een duidelijk voorbeeld van de eerste brugfunctie van de bestuurskunde. Het al dan niet verstrekken van 'economische' hulp kan vergaande sociologische en beleidsmatige gevolgen hebben. Een veronderstelling die centraal staat in dit onderzoek.

Dat dit onderzoek niet geheel theoretisch van aard is, komt overeen met de tweede brugfunctie van de bestuurskunde. Doel van dit onderzoek is om op basis van bestaande theorie de praktijk aangaande de provinciale subsidieverlening op het beleidsterrein recreatie te bestuderen. Juist door de subsidieverordening te vergelijken met de verordening van andere provincies zal worden geprobeerd te komen met aanbevelingen voor de provincie Zuid-Holland hoe verder om te gaan met de inzet van haar eigen verordening ter uitvoering van de beleidsvoornemens uit de beleidsvisie Recreatie 2000+.

De twijfel over het nut van het aanvragen van subsidie bij de provincie, als geformuleerd bij de probleemanalyse, heeft in dit kader een diepere (wetenschappelijke) betekenis. Afgevraagd kan worden of de provincie Zuid-Holland met de toepassing van haar Algemene Subsidieverordening wel een juiste basis legt voor de (wetenschappelijke) toepassing van het financiële beleidsinstrument subsidie. Tenslotte zal, zoals verwacht mag worden van beleidswetenschappelijk onderzoek, dit onderzoek afgesloten worden met enkele aanbevelingen.

Dit onderzoek is dus niet gericht op de effectiviteit van Algemene Subsidieverordening in het algemeen, noch gericht op de effectiviteit van het recreatiebeleid. Onderzocht zal worden welke gevolgen het niet overeenkomen van de beleidstheorieën achter de Algemene subsidieverordening en de recreatienota Recreatie 2000+ heeft voor de uitvoering van het provinciale recreatiebeleid. Een betere uitvoering vergroot namelijk de kans op een hogere effectiviteit en daarmee een grotere doelbereiking.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In de voorliggende scriptie wordt onderzoek gedaan naar de beleidstheorieën achter de Algemene subsidieverordening en de recreatienota Recreatie2000+. De eerste stap die dan ook in dit hoofdstuk gedaan moet worden is duidelijk te maken wat een beleidstheorie is. Er zijn verschillende manieren om het begrip beleidstheorie te omschrijven. Volgens Van de Graaf en Hoppe is een beleidstheorie het geheel van argumentaties en kennis(elementen) achter die argumentaties. Het gaat er om waarom, naar het oordeel van de beleidsactor, op een bepaald beleidsterrein op een bepaalde manier gehandeld moet worden. In die zin zien zij een beleidstheorie als de weegave van de rationaliteit die voor de beleidsactor achter het beleid ligt (Van de Graaf en Hoppe, 1996:70).

Hoogerwerf stelt, dat het gaat om de veronderstellingen en uitgangspunten van de beleidsactor en de manier waarop hij daarvan gebruik maakt. Hij heeft daarbij oog voor de relaties waarop de veronderstellingen uit de beleidstheorie betrekking hebben. Deze relaties zijn te onderscheiden in relaties tussen doeleinden en middelen (finale relaties), tussen oorzaken en gevolgen (causale relaties) en tussen beginselen en normen onderling dan wel tussen beginselen en normen enerzijds en bestaande en verwachte situaties anderzijds (normatieve relaties) (Hoogerwerf, 1984:501). Dit standpunt van Hoogerwerf wordt ondermeer bekritiseerd door Van Doorn (1985), Hoppe (1988) en Hajer (1989). Zij vinden dat Hoogerwerf bestaand beleid, de veranderingen in veronderstellingen en het feit dat actoren verschillende kennisvoorraden kunnen aanboren, niet of onvoldoende problematiseert. Met deze kritiek in het achterhoofd formuleert Van Tatenhove de volgende definitie van een beleidstheorie in zijn proefschrift: “Een door beleidsvoerders in de beleidspraktijk gehanteerde handelingstheorie, of interpretatiekader, waarmee de complexe werkelijkheid gereduceerd wordt tot hanteerbare concepten, met als doel enerzijds het duidelijk afbakenen van het eigen beleidsterrein en anderzijds het inkaderen van (beleids)problemen die om een oplossing vragen en de beleidshandelingen die daarvoor nodig zijn” (Van Tatenhove, 1993:109). Voor de definitie van een handelingstheorie verwijst Van Tatenhove naar Ringeling: “Handelingstheorieën zijn instrumentele theorieën in de letterlijke zin van het woord. Het gaat om inzichten over de relatie tussen bepaalde doeleinden, bepaalde instrumenten en bepaalde effecten” (Ringeling, 1985: 280).

Bij het reconstrueren van een beleidstheorie van een bepaalde beleidsvoerder gaat het dus om de volgende vragen: welke handelingstheorie of interpretatiekader hanteert de beleidsvoerder in de beleidspraktijk om de complexe werkelijkheid te reduceren tot hanteerbare concepten, met als doel enerzijds het duidelijk afbakenen van het eigen beleidsterrein en anderzijds het inkaderen van (beleids)problemen die om een oplossing vragen en de beleidshandelingen die daarvoor nodig zijn? In het verlengde daarvan: Welke inzichten worden door de beleidsvoerder in de beleidspraktijk gehanteerd over de relatie tussen bepaalde doeleinden, bepaalde instrumenten en bepaalde effecten? Een handvat voor de beantwoording van deze vragen wordt geboden door Abma en In 't Veld. Zij definiëren namelijk een beleidswetenschappelijk perspectief als een manier van kijken naar de beleidswerkelijkheid oftewel een interpretatiekader. Een interpretatiekader is daarbij meer dan een empirisch te toetsen theorie. Het is namelijk geworteld in een set van impliciete of expliciete basisassumpties en fundamentele waarden (Abma en In 't Veld, 2001: 23). De meest uitgewerkte en toegepaste perspectieven in de beleidswetenschap zijn het rationele perspectief aan de ene kant en het beleidsnetwerk perspectief aan de andere kant. Hoewel veel beleidswetenschappers belangrijke input hebben geleverd voor het beschrijven en het uitbouwen van de theorie over deze perspectieven, wordt als theoretische kapstok in deze scriptie het proefschrift van Geert R. Teisman gehanteerd. Hierin noemt hij deze perspectieven respectievelijk het unicentrisch- en pluricentrisch perspectief. Niet alleen beschrijft hij deze beide perspectieven helder en duidelijk ook plaatst hij tussen de beide perspectieven het multicentrisch perspectief, een perspectief dat het marktmechanisme als uitgangspunt neemt.

Teisman hanteert deze perspectieven, net als Allison destijds de Cuba-crisis heeft geanalyseerd, om de empirie te analyseren. Telkens als dezelfde empirie wordt geanalyseerd bezien vanuit één van de drie perspectieven zullen andere elementen waarneembaar zijn. Om deze elementen zichtbaar te krijgen hanteert Teisman vier bestuurskundige onderzoeksobjecten; de structuur van het beleidsveld, het beleid, besluitvorming en de inzet van beleidsinstrumenten. Hij laat zien dat elk perspectief per onderzoeksobject bepaalde, vaak van elkaar verschillende, kenmerken heeft. Hij gebruikt de drie perspectieven samen met de onderzoeksobjecten dus als theoretisch kader om naar de werkelijkheid te kijken. In deze scriptie wil ik de, in dat proces, vergaarde informatie gebruiken niet om vanuit sec de theorie naar één werkelijkheid te kijken, maar om te onderzoeken welke theorie achter de twee beleidsnota's zit. Aan elke vorm van beleid liggen nota bene bepaalde veronderstellingen ten grondslag. Veronderstellingen die deels zijn toe te schrijven aan bepaalde perspectieven. De zoektocht naar deze veronderstellingen en de daarbij behorende beleidstheorieën geeft niet alleen een antwoord op de onderzoeksvraag van deze scriptie ook komt dan naar voren hoe consistent een bepaalde beleidstheorie wordt toegepast in de beleidspraktijk.

Veel bestuurskundigen hebben onderzoek gedaan naar het gebruiken van één of meer perspectieven. Daar waar Hoogerwerf veel heeft geschreven over het rationele perspectief en Klijn en Koppenjan veel hebben geschreven over het netwerkperspectief is Graham Allison een van de eerste geweest die met behulp van diverse perspectieven de afloop van de Cubaanse raket crisis heeft geanalyseerd. Aangezien het ondoenlijk is om alle theorieën en perspectieven te gebruiken bij het opstellen van een scriptie moeten keuzen worden gemaakt. Aangezien Teisman in zijn proefschrift de twee meest gebruikte perspectieven uitvoerig naast elkaar beschrijft en met elkaar vergelijkt is het proefschrift als basis van de theoretische onderbouwing van het onderzoek gebruikt. Vanzelfsprekend wordt deze basis in de volgende paragrafen van dit hoofdstuk aangevuld met ideeën van andere bestuurskundigen.

Voordat van start wordt gegaan met de beschrijving van de drie perspectieven zal in de hiernavolgende subparagrafen uiteengezet worden waarom het van belang is om inzicht te krijgen in de bestuurskundige onderzoeksobjecten en welke onderscheidende elementen waarneembaar zijn.

2.1.1 Structuur van het beleidsveld

Het is belangrijk om enig begrip te hebben van de structuur van het beleidsveld. Juist deze structuur is bepalend voor de verhouding tussen actoren en daarmee voor het verloop van een besluitvormingsproces. Theoretisch is het nogal van belang of er één centrale actor is die beslissingen kan nemen of dat meerdere actoren van elkaar afhankelijk zijn bij het realiseren van hun doelen. Dit heeft namelijk consequenties voor het organisatieprincipe en de diversiteit aan rollen van de actoren.

2.1.2 Principes van beleid

Beleid verwijst naar de inhoud van het handelen van actoren op een beleidsveld. Beleid heeft te maken met doelbewust handelen (Rosenthal, 1984: 190). Er zit een ratio achter het handelen. Ten behoeve van het maken van onderscheid tussen de drie benaderingen zal ingegaan moeten worden op de veronderstellingen die in de benaderingen worden gehanteerd ten aanzien van de ratio achter het beleid, de begripsbepaling van beleid en de kern van beleidsonderzoek.

Elk van de drie benaderingen ziet de voorkeuren in de samenleving als de ratio van het handelen. Over de vraag hoe preferenties zich vertalen in handelingen bestaat echter verschil van mening. De unicentrische benadering gaat uit van het centraal te kennen algemeen belang. De multicentrische benadering richt zich op het eigenbelang van lokale actoren en het daaruit af te leiden collectief belang. De pluricentrische benadering vindt in het gemeenschappelijk belang de ratio voor het handelen. Daarbij is het centraal geformuleerde belang niet bij voorbaat superieur ten aanzien van het lokale eigenbelang en is het collectief belang geen optelsom van lokale belangen. Terwijl voor het algemeen belang en eigenbelang geldt dat zij hetzij centraal hetzij lokaal bekend zijn of kunnen zijn, geldt voor het gemeenschappelijk belang dat actoren dit belang eerst door interactie met elkaar

ontwikkelen. De verschillende conceptualisering van de ratio van het handelen hebben gevolgen voor de begripsvorming over beleid.

2.1.3 Besluitvormingsprincipe

Alle drie de benaderingen gaan ervan uit dat verschillende actoren door het nemen van beslissingen bijdragen aan maatschappelijke veranderingen. Dit gezamenlijke uitgangspunt leidt evenwel tot drie verschillende conceptualisering van het verloop van besluitvorming, de kern van besluitvorming en de centrale vragen bij het onderzoek naar besluitvorming. Op deze verschillende conceptualisering zal verder in dit hoofdstuk worden ingegaan.

2.1.4 Inzet van beleidsinstrumenten

De overheid heeft ter verwezenlijking van haar doelstellingen diverse instrumenten tot haar beschikking. De kern van deze instrumentele benadering is “... *an orientation in the social sciences, in which the issues discussed concern the way persons or public organizations purposfully influence social processes*” (Van Nispen en Peters, 1998:11). Ook de Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse geeft dit aan in haar definitie van beleidsinstrumenten: “... *datgene waarmee men processen tracht te beïnvloeden teneinde een gewenste situatie te bereiken*” (COBA, 1976: 18). In de literatuur zijn verschillende typologieën van instrumenten voor overheidssturing gepresenteerd. Echter veel typologieën zijn onvolledig of kennen veel en sterke overlappingsen. Instrumenten laten zich kennelijk lastig categoriseren. Toch is wel duidelijk dat er zekere groepen van instrumenten bestaan met overeenkomstige kenmerken. Dergelijke groepen instrumenten worden benoemd als instrumentenfamilies. Het begrip familie suggereert dat er weliswaar zekere overeenkomsten zijn tussen bepaalde instrumenten, maar dat de overeenkomsten binnen de familie variëren. Als duidelijke voorbeelden van instrumentenfamilies kunnen worden genoemd de juridische instrumentenfamilie, die uit geboden en verboden bestaat, vervolgens de economische instrumentenfamilie, die voornamelijk uit financiële prikkels bestaat en ten derde de communicatieve instrumentenfamilie, die de overdracht van informatie betreft. Van der Doelen heeft dit schematisch –met voorbeelden– als volgt weergegeven:

<i>Sturingsmodel</i>	<i>Juridisch</i>	<i>Economisch</i>	<i>Communicatief</i>
Dirigerend	Gebod, verbod	Prijsregulering	Voorlichting
Constituerend	Grondwet, staatsrecht	Infrastructurele werken	Onderwijs, onderzoek
Individueel	Vergunning	Heffing	Advies
Algemeen	Wet	Prijsregulering	Massamedia
Beperkend	Gebod, verbod	Heffing	Propaganda
Verruimend	Overeenkomst	Subsidie	Voorlichting

Bron: Van der Doelen, 1989: 53-57

Naast de hierboven beschreven indelingen van beleidsinstrumenten in families maken De Bruijn en Ten Heuvelhof het onderscheid tussen eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten. Deze beide generaties vallen binnen alle instrumentenfamilies. Eerste generatie sturingsinstrumenten betreffen imperatieve instrumenten, zoals regulerende instrumenten, juridische instrumenten en (administratief-/rechtelijke-) wet- en regelgeving. Deze brengen verschillende beperkingen met zich mee. Zo komen regulerende instrumenten vaak traag tot stand en kunnen daardoor een sterk reactief karakter hebben. Strakke regels kunnen ook problemen veroorzaken, zoals verzet en geen ruimte voor creativiteit. Ook bij de uitvoerbaarheid kunnen problemen ontstaan. Bijvoorbeeld bij handhaving van naleving van regels en als het gaat om de bewijslast bij overtreding van regels. Vooral als de structuur een netwerk betreft zullen deze beperkingen gelden. Een instrument van de tweede generatie wordt daarentegen omschreven als een instrument dat barrières verdisconteert die de overheid in haar sturingsactiviteiten ontmoet. Het zijn dus instrumenten die rekening houden met de pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie van beleidsnetwerken. Daarom werken deze instrumenten beter in een netwerkgeving (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991: 13). Daarbij dient wel rekening gehouden te worden met het feit dat tweede generatie instrumenten nooit de eerste generatie geheel kan vervangen.

De volgende instrumenten van de tweede generatie kunnen worden onderscheiden (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991: 14):

Meerzijdige instrumenten

Er is sprake van een meerzijdig instrumentarium als overheid en de te sturen actoren onderhandelen over het gewenste resultaat. De uitkomst van de onderhandeling wordt vastgelegd in een overeenkomst. Er zijn verscheidene varianten van meerzijdige sturing. Het verschil wordt bepaald door het soort overeenkomst: contract, convenant of herenakkoord.

Persoonsgerichte instrumenten

Dit instrument heeft twee uitersten. Enerzijds kan een individu als ijkpunt worden gebruikt. Anderzijds kan een individu als mikpunt fungeren. Het eerste uiterste, het ijkpunt, kan in de vorm van een inspecteur. Het tweede uiterste is een persoon als mikpunt. Stuursignalen worden dan gericht op een individu in de te sturen organisatie. Het doel hiervan kan zijn om via die persoon de organisatie te sturen, vanwege het uitgangspunt dat de persoon in kwestie een belangrijke positie bekleedt. Ook kan het de bedoeling zijn om de persoon zelf te sturen.

Incentives

Dit instrument kan omschreven worden als een financiële gedragsprikkel. Er zijn twee soorten incentives, namelijk positieve en negatieve incentives. Positieve incentives zijn financiële beloningen voor gewenst gedrag, zoals bijvoorbeeld subsidies. Bij negatieve incentives kan het de te sturen actor alleen maar geld kosten. Een boete voor te hard rijden is een goed voorbeeld van zo'n incentive.

Kengetallen

Een kengetal is een vast te stellen grootte, zoals het aantal onderwijsvolgende, slagingspercentages, doorstroompercentages, et cetera. Bij gebruik van kengetallen wordt voor de vastgestelde grootte, de kwalitatieve prestatie van een te sturen actor gemeten. Aan deze prestatie kunnen meer of minder verstrekkende gevolgen worden verbonden. De te sturen actor is voor de overheid een 'black box'. Alleen de output wordt gemeten.

Communicatieve instrumenten

Communicatieve instrumenten kunnen gebruikt worden om informatie over te brengen aan te sturen actoren. Vaak wordt dit instrument voorbereidend op andere sturingsinstrumenten gebruikt. Het is dan de bedoeling van de overheid om het referentiekader van de actor zodanig te vervormen, dat deze open komt te staan voor de andere prikkels. Actoren zullen sturingssignalen namelijk toetsen aan hun referentiekader. Als het signaal er niet op aansluit, dan zal het geen effect hebben. Het signaal ketst af op de geslotenheid van de te sturen actor. Met de term communicatie wordt aangegeven dat informatieoverdracht wederkerende elementen kan hebben. Communicatieve instrumenten kunnen dus ook gebruikt worden om informatie in te winnen.

Het onderscheid tussen eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten en de indelingen van beleidsinstrumenten in families is van toepassing bij elk van de drie perspectieven. De in te zetten instrumenten verschillen nogal per perspectief. Hier zal dan ook aandacht worden besteed in de volgende paragrafen.

2.2 Unicentrisch perspectief

2.2.1 Structuur van het beleidsveld

De unicentrische benadering van beleid gaat uit van een sturingsbehoefte in de samenleving. Om hieraan te voldoen heeft de overheid stuurvermogen nodig. Dit vermogen ontwikkelt de overheid door besturingsprogramma's vast te stellen en sturingsinstrumenten in te zetten. Beleidsontwikkeling is in dit perspectief synoniem met sturing. De overheid als bestuurder is een subject en de samenleving is

het bestuurde object (Snellen, 1987: 11). Er bestaat dan ook een hiërarchisch beleidsveld waarin de overheid de samenleving stuurt in de door haar gewenste richting. In dit beleidsveld is de overheid de centrale actor en wordt ervan uitgegaan, dat de sturingsimpulsen willoos gevolgd worden. In het unicentrische perspectief wordt er dus vanuit gegaan dat de politiek-bestuurlijke top van de overheid het recht en het vermogen bezit om het algemeen belang te definiëren en de uitvoerders zich dienen te houden aan het vastgestelde beleid. Interne overlap in taakverdeling, strijd tussen overheidsorganisaties en tegenwerking van maatschappelijke partijen worden dan ook veelal in termen van efficiency- en effectiviteitsverlies gezien. De consequentie daarvan is weer dat beleidswetenschappelijk onderzoek vanuit de rationele benadering vaak resulteert in voorstellen om door coördinatie van een hogere unit de activiteiten van lagere units tot optimaal beleid te laten integreren. Zo'n resultaat wordt mede ingegeven door het feit dat onderzoek vanuit het unicentrische perspectief zich met name richt op de vraag hoe obstructie ontstaat en hoe opgeworpen obstakels zijn te omzeilen of te slechten (Teisman, 1992: 27).

2.2.2 De principes van beleid

Bezien vanuit de unicentrische benadering van beleid is het algemeen belang dus bekend. Het algemeen belang neemt de vorm aan van maatschappelijke problemen die om overheidssturing vragen. Onderzoek biedt de mogelijkheid om vast te stellen wat mensen willen, welke ontwikkelingen zich voordoen en hoe de centrale overheid deze ontwikkelingen kan sturen. Omdat het algemeen belang bekend is, zijn doelen centraal te formuleren, op elkaar af te stemmen en te combineren tot een plan van aanpak. Beleidsafstemming is vooral een inhoudelijke aangelegenheid. De definitie van beleid is daarvan een afgeleide: *'het streven naar bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in bepaalde tijdskeuzen'* (Hoogerwerf, 1993: 22). Er is sprake van beleid zodra de centrale overheid een besturingsprogramma vaststelt. Een besturingsprogramma is dan het voornemen een probleem te lijf te gaan volgens een plan van aanpak. Door vooraf duidelijkheid te verschaffen over de doelen is rationeel beleid mogelijk. In deze benadering komt de meeste aandacht te liggen op de voorbereiding van beleid. Implementatie en uiteindelijk effect worden in onderzoek beoordeeld vanuit de vooraf gestelde doelen. Het centraal vastgestelde officiële doel is de toetssteen voor de evaluatie van beleid, ook wanneer uit onderzoek blijkt dat officiële doelen niet steeds de werkelijk nagestreefde doelen zijn. *'De officiële beleidsdoelen zijn kortom niet altijd een goede weergave van de werkelijke doeleinden. Dat neemt echter niet weg dat de beleidsvoerders zich aan deze doeleinden hebben geëngesteld en er dan ook aan gehouden kunnen worden. Evaluatie van effecten van beleid met de officiële beleidsdoeleinden als maatstaf is een vorm van democratische controle'* (Hoogerwerf, 1993: 54). Een beleidsonderzoeker stelt zich de vraag of het project uitgevoerd is, zoals in het besturingsprogramma werd aangegeven en of dit gebeurd is binnen de vooraf gestelde (financiële) randvoorwaarden en tijdschema's. Dit is de rationele variant van efficiëncymeting. Ook is een onderzoeker geïnteresseerd in de vraag of de effecten optreden die vooraf werden verwacht. Dit is de rationele variant van effectiviteitsmeting. Het besturingsprogramma en de daaraan ten grondslag liggende beleidstheorie vormen de toetssteen voor de analyse en beoordeling van beleidsprocessen (Teisman, 1992: 31).

2.2.3 Besluitvormingsprincipe

In het unicentrische perspectief wordt ervan uitgegaan dat beleidsprocessen een gefaseerd karakter hebben en zijn opgebouwd uit agendavorming, beleidsvoorbereiding, -bepaling, -uitvoering, waarna evaluatie, terugkoppeling en beleidsbeëindiging eventueel volgen (Hoogerwerf, 1993: 25). De eerste fase is het proces waardoor maatschappelijke problemen de aandacht van het publiek of van de beleidsbepalers krijgen: de agendavorming. Wanneer een probleem op de agenda staat, dan volgt de beleidsvoorbereiding. Deskundigen op centraal niveau verzamelen de informatie, die nodig is om het probleem op te lossen. Zij ontwikkelen stuurvermogen door programma's en instrumenten aan het probleem te koppelen. Deze benadering gaat er vanuit dat een optimale oplossing bestaat voor een probleem, los van opvattingen van andere actoren. Politieke organen nemen vervolgens het besluit over programma en instrumenten. De fasen die volgen zijn afgeleid van het eerder genomen besluit.

Programmatisch staat nu vast wat er moet gebeuren. Als er problemen zijn dan betreft dat tegenwerking van andere actoren en/of veranderde omstandigheden. Omdat er in de fase van de beleidsvoorbereiding wordt gezocht naar het meest optimale plan, is er alle reden voor om hier grote inspanningen te verrichten (Teisman, 1992: 34).

2.2.4 Inzet van beleidsinstrumenten

Zoals eerder aangegeven fungeert de overheid in deze optiek als centraal sturende actor en heeft zij een helder zicht op de te bereiken doelen en de inzet van instrumenten. De regie van deze actor is beslissend. De eventueel aanwezige andere actoren kunnen de beleidsvoorbereiding en beleidsimplementatie beïnvloeden, maar de centrale actor beslist autonoom (Van den Heuvel, 1998: 27). Om tot beleid te komen is planning in het unicentrisch perspectief een belangrijk hulpmiddel. Hoewel de omschrijving van wat planning is varieert, is een aantal elementen van belang. Planning is inhoudelijk gericht. *‘Planning is the application of scientific knowledge in order to solve the problems and achieve the goals of a social system’* (Alden & Morgan, 1974: 2). Door planning is *‘een samenhangende vorm van gerichte toekomstbeheersing’* te realiseren (Kickert, 1985: 62). Planning resulteert in een besturingsprogramma, waarop de daarop volgende beslissingen en handelingen zijn gebaseerd en waarop ze ook zijn te beoordelen. Planning is op toenemende samenhang gerichte beleidsvorming, dient om de samenhang van toekomstige beslissingen te vergroten en veronderstelt doelen en plannen als a-prioritoetssteen (Rosenthal et al., 1987: 340-341).

Een ander eerste generatie sturingsinstrument dat veelvuldig wordt toegepast in het unicentrisch perspectief, is het bestuursrecht. Dit instrument ondersteunt de top-down aanpak van beleidsvraagstukken. Het biedt de centrale overheid de mogelijkheid om taakverdeling en spelregels te bepalen. Planningsstelsels zijn daarom ingebed en verankerd in publiekrechtelijke regelgeving. Doel is om de doorwerking van plannen van hogere overheden in die van lagere te garanderen. De gedachte achter de bestuursrechtelijke aanpak is dat het via een heldere taakverdeling tussen overheden en via heldere, voor alle situaties uniforme (en dus rechtsgelijke) spelregels mogelijk moet zijn om het algemeen belang op adequate wijze te dienen (Teisman, 1992: 38).

Een sturingsinstrument van de tweede generatie dat veelvuldig voorkomt in unicentrische benadering is het financieel (of economische) beleidsinstrument. Deze instrumenten kunnen worden gebruikt om de keuzemogelijkheid voor gedrag te wijzigen door de financiële consequenties van alternatieve gedragsopties te veranderen. Met financiële instrumenten worden individuen en/of organisaties geprikkeld om een bepaald, veelal vrijwillig, gedrag te vertonen. Vooral die vrijwilligheid is een essentieel verschil met het juridische instrumentarium, waarbij gedragsaanpassing dwingend is (Putters, 2002: 137). Het is dus vaak een vrijwillige keuze om wel of geen gebruik te maken van het financiële instrument. De subsidieverlenende partij heeft drie wensen die ten grondslag liggen aan het verstrekken van financiële prikkels:

- het verder ontwikkelen van een bepaald product, dat anders geen kans van slagen zou hebben;
- het op een gelijke manier verdelen van de algemene middelen onder de bevolking;
- het waarborgen en dienen van de stabiliteit op economisch of sociaal vlak.

Kort samengevat is het financiële beleidsinstrument:

- niet dwangmatig en meer gericht op gedragsprikkels. Er is veelal een keuze, er zijn gedragsopties;
- specifieke informatie en kennis nodig over de factoren die gedrag bepalen. Deze is vaak niet aanwezig.

Een belangrijk voorbeeld van het financieel instrumentarium van de overheid is de subsidie. De subsidie wordt gedefinieerd als een uitgave van de overheid die rechtstreeks samenhangt met bepaalde activiteiten van de gesubsidieerde en waarmee wordt beoogd de hoeveelheid en de kwaliteit van deze activiteiten te beïnvloeden (COBA, 1976: 4). Vooral sinds de jaren zeventig heeft de overheid vaak gebruik gemaakt van dit instrument. Door een deel van de problemen die zich in de samenleving

voordeden te vertalen in financiële problemen, werd een oplossing gecreëerd voor deze problemen; financiering door de overheid.

Naast de verstrekking van subsidie zijn ook giften en (specifieke en algemene) uitkeringen voorbeelden van het financiële instrument in de praktijk. Tussen de vormen van budgetoverdracht is het volgende onderscheid te maken:

	Op grond van andere bevoegdheid is er een inspanningsplicht voor de subsidieontvanger	Op grond van andere bevoegdheid is er geen inspanningsplicht voor de subsidieontvanger
Door budgetoverdracht ontstaat bestedingsbinding	<p><i>1. Specifieke uitkering</i></p> <p>voor bepaalde verplichte activiteiten</p>	<p><i>3. Subsidie</i></p> <p>voor bepaalde vrijwillige activiteiten</p>
Door budgetoverdracht ontstaat geen bestedingsbinding Bron: Herweijer, 1994: 28	<p><i>2. Algemene uitkering</i></p> <p>voor verplichte activiteiten</p>	<p><i>4. Gift</i></p> <p>voor onbepaalde activiteiten</p>

Bezien vanuit het unicentrisch perspectief wordt subsidie als financiële prikkel gezien als een effectief en goedkoop middel. Toch is de effectiviteit in de praktijk niet steeds terug te vinden. De prikkel laat ontvangers vrij erop te reageren. Vaak leidt dit niet tot het door de verstrekker gewenste gedrag. Prikkel werken alleen bij selectieve toepassing. De verstrekker moet dan over adequate kennis beschikken om te bepalen welke lokale eenheid wel en welke niet voor financiering in aanmerking komt. Paradoxaal genoeg stuit dit op dezelfde problemen als bij de rationele sturingsambities. Om selectief te kunnen prikkelen heeft de verstrekker informatie nodig van degene die om de financiële prikkel vraagt. Het ligt voor de hand dat deze informatie gekleurd zal zijn ten gunste van de eigen situatie. Daarmee is de mogelijkheid om te sturen met behulp van prikkels even begrensd als die om te sturen via centrale dwang (Teisman, 1992: 41).

Op het terrein van verzamelen van informatie ligt in het unicentrisch perspectief de nadruk op die informatie die verzameld wordt bij de start van besluitvorming. De uitgangspunten zijn dat de overheid stuurt met behulp van informatie over de gewenste maatschappelijke ontwikkeling en dat het mogelijk is om vooraf voldoende informatie te verzamelen over deze ontwikkelingen, beschikbare beleidsalternatieven en hun effecten. Daarnaast is het uitgangspunt dat beleid vooral gebaseerd dient te zijn op cognitieve beleidsinhoudelijke informatie. De verzamelde informatie biedt de centrale actor de mogelijkheid om vooraf zoveel onzekerheid te reduceren, dat het a-priori rationaliteitsprincipe gehanteerd kan worden. Met redelijke zekerheid is het meest geschikte sturingsprogramma vast te stellen. Monitoring tijdens de uitvoering van het besluit verschaft voldoende informatie om te voorkomen dat uitvoerders afwijken van het sturingsprogramma en om het programma bij te stellen als maatschappelijke veranderingen dat vereisen (Teisman, 1992: 42).

Daarnaast staat in het unicentrisch perspectief de steun van de politiek-bestuurlijke top voor 'bepaalde' beleidsvoorstellen centraal. Deze legitimiteit is in dit perspectief te verkrijgen door in de beleidsvoorbereidende fase veel aandacht te besteden aan wensen van de lokale actoren (Teisman, 1992: 42).

2.3 Multicentrisch perspectief

2.3.1 Structuur van het beleidsveld

Critici van de unicentrische benadering kiezen de lokale actoren met hun eigen belangen, percepties en doelen als uitgangspunt. De centrale overheid wordt niet in staat geacht de sturingsbehoefte van deze actoren te kennen, laat staan deze te kunnen bevredigen. In deze multicentrische benadering staat het zelfsturend vermogen van de actoren centraal. De samenleving kan worden gezien als een marktplaats waarop autonome actoren door het nemen van zelfstandige beslissingen over de uitwisseling van hulpbronnen hun behoefte bevredigen. Voor zover er behoefte aan sturing door de overheid is, gaat het om het creëren van de voorwaarden voor een onbelemmerd verloop van deze processen. Sturing wordt positief beoordeeld naar de mate waarin het ruimte laat voor beleidsvrijheid van lokale actoren. Een onderzoeker die werkt vanuit de multicentrische benadering gaat dan ook uit van de zelfsturing van besluitvormingsstelsels. Een consequentie daarvan is vaak dat hij niet snel zal aanbevelen over te gaan tot stroomlijning van deze stelsels. Stroomlijning heeft contraproductieve effecten op variëteit, flexibiliteit en zelfsturing. Rivaliserende productie leidt tot concurrentie en verhoogt zodoende de efficiency. Competitie tussen actoren (bijvoorbeeld afzonderlijke gemeenten) is het belangrijkste afstemmingsmechanisme. De centrale overheid dient de perfectie van de markt te bewaken. Zij vervult alleen taken die de lokale eenheden niet zelf kunnen vervullen. Deze taken, zoals wetgeving, zijn bedoeld om de handelingsvrijheid van de lokale actoren te beschermen. Bestuurskundig onderzoek richt zich dan ook vooral op de vraag hoe het rijk de rol van facilitair bedrijf kan vervullen en hoe lokale eenheden hun organisatie slagvaardig kunnen inrichten (Teisman, 1992: 28).

2.3.2 Principes van beleid

In tegenstelling tot de unicentrische benadering van beleid staan bij multicentrisch onderzoek de doelen van lokale actoren centraal. Deze lokale actoren streven door middel van lokaal geformuleerd beleid het eigenbelang na. Om dit beleid vorm te geven, handelen de diverse actoren zelfstandig. Door competitie tussen de lokale actoren komt er collectief een rationeel resultaat tot stand. De centrale overheid is nodig om de vrije competitie tussen de lokale eenheden te bewaken. Zij heeft een beperkte taak om maatschappelijke ontwikkelingen te sturen en komt pas in actie wanneer lokale actoren daarom vragen. Vanuit het multicentrisch perspectief is de onderzoeker dan ook geïnteresseerd in ontwikkelingen die zich op de markt voordoen en de mogelijkheden van lokale partijen om daarop vanuit eigen doelen in te spelen. Het beleid is gericht op de kansen in de omgeving en de aantrekkelijkheid van de actor als marktpartij. Het vaststellen van marktontwikkelingen en het bepalen van een aantrekkelijk product op deze markt zijn de aandachtspunten, die in het lokale beleidsproces centraal staan. De onderzoeker vraagt zich vooral af hoe de handelingsvrijheid van lokale actoren is te beschermen en welke ingrepen lokale actoren van de centrale overheid vragen. Het handelen van de centrale overheid beoordeelt de onderzoeker in termen van het Pareto-criterium; de bijdrage aan het collectief belang (Teisman, 1992: 32).

2.3.3 Besluitvormingsprincipe

Vanuit dit perspectief nemen de verschillende autonome eenheden eigen besluiten, waarbij de 'invisible hand' zorgt voor afstemming. Hun besluiten zijn gebaseerd op weloverwogen eigenbelang. De aggregatie van alle beslissingen leidt tot maatschappelijke veranderingen. Beslissen gebeurt op basis van vraag en aanbod. Dat maakt snel handelen en inspelen op preferenties van anderen tot cruciale besluitvormingscriteria. De interne besluitvorming bij de lokale actoren vertoont sterke overeenkomst met het unicentrische model. Het grote verschil is dat de lokale actoren in veel sterkere mate accepteren dat zij hun omgeving niet beheersen. Aanpassing eraan ligt meer voor de hand. De besluitvorming zal zo georganiseerd moeten zijn, dat de vraag hoe te overleven in een steeds veranderende omgeving adequaat te beantwoorden is.

Omdat de besluitvorming van de centrale actor wordt beoordeeld vanuit het Pareto-criterium, is er veel aandacht voor de wijze waarop de lokale actoren in staat zijn om zich uit te spreken over de besluiten die de centrale actor heeft genomen. Vooral via verkiezingen spreken lokale actoren hun preferenties uit.

2.3.4 Inzet van beleidsinstrumenten

In het multicentrisch perspectief is de markt de basis voor veel onzichtbare gedragsregels. Dat neemt niet weg dat ook de overheid spelregels formuleert. Om de markt zelf in tact te laten, zijn tweede generatie instrumenten, als heffingen en subsidies, belangrijke middelen voor de centrale overheid om het gedrag van lokale eenheden te beïnvloeden. De gedachte is dat eigenbelang actoren tot een calculerende houding stimuleert. Door heffingen en subsidies prikkelt de centrale actor lokale actoren ook de gevolgen (mede voor derden) van hun gedrag mee te laten wegen in hun besluitvorming (Teisman, 1992: 40).

Het gedrag van actoren is in dit perspectief onvoorspelbaar. De onzekerheid over het gedrag van enkele actoren is echter geen relevant vraagstuk. De informatiestroom gaat in een geheel andere richting dan in het unicentrisch model. De actor zal vooral proberen informatie over zichzelf te verschaffen aan anderen. Dit kan de vorm aannemen van marketing, wat is in te delen als tweede generatie instrument. Hij probeert in een structureel onzekere situatie de eigen positie te optimaliseren (Teisman, 1992: 42).

2.4 Pluricentrisch perspectief

2.4.1 Structuur van het beleidsveld

Terwijl de unicentrische benadering de autonomie van de centrale overheid als uitgangspunt neemt en de multicentrische de autonomie van de lokale eenheden, benadrukt het pluricentrische perspectief de vervlechting tussen centrale overheid en lokale eenheden. Beleidsstelsels bestaan uit centrale én lokale eenheden, maar er is geen hiërarchie en ook geen lokale autonomie. Relaties tussen partijen op het beleidsveld kenmerken zich door wederzijdse afhankelijkheid. Dit houdt in dat actoren van elkaar afhankelijk zijn, als voor hun ambities middelen nodig zijn waar andere actoren over beschikken en dat ruime mogelijkheden om een onwillige actor in het beleidsstelsel te vervangen door een andere ontbreken. Actoren zijn tot elkaar veroordeeld. Beleid komt niet tot stand door vrijblijvende ruil, maar door wederzijdse beïnvloeding. Omdat actoren elkaar nodig hebben, ontstaan onderlinge relaties. Het beleidsveld neemt daarmee de vorm aan van een netwerk in interorganisatorische relaties (Teisman, 1992: 29). In dit soort stelsels bestaan geen willoze uitvoerders van beleid. Alle actoren kunnen beleid beïnvloeden. Er is niet één sturingsprogramma, maar een meervoud aan beïnvloedingsprogramma's. In beleidswetenschappelijk onderzoek vanuit het pluricentrische perspectief wordt aandacht besteed aan de mogelijkheid, dat aanwezige tegenkrachten in een netwerk bepaalde initiatieven zodanig onder vuur nemen, dat dit leidt tot betere beleidsvoorstellen. Dat is de reden dat in zulke onderzoeken anders wordt gekeken naar een zekere overlap in bevoegdheden. Scherpe demarcatielijnen tussen de partijen op basis van autonomie zijn niet alleen schaars, zij zijn ook niet wenselijk. Dit maakt formele organisatiestructuren maar in beperkte mate relevant voor onderzoek. In dit type van beleidswetenschappelijk onderzoek wordt er van uitgegaan dat de feitelijke interactie tussen actoren binnen en tussen formele organisaties de 'echte' structuur bepaald, waarbinnen besluitvorming tot stand komt. De kern van het organisatievraagstuk ligt in het arrangeren van gemeenschappelijke besluitvorming. Zonder deze gemeenschappelijke besluitvorming kunnen actoren weinig bereiken. Vanuit het idee dat resultaten het gevolg zijn van interacties tussen actoren is het belangrijk dat die interacties tussen actoren worden afgestemd. Alleen als geen stagnaties in de interacties optreden, en de activiteiten van actoren op elkaar betrokken worden, zijn voor de actoren bevredigende uitkomsten te realiseren. Dit is inherent aan de bovenstaande wederzijdse afhankelijkheid die ertussen actoren

bestaat. Vanuit dit uitgangspunt heeft Klijn (1996: 85) een aantal criteria voor 'goed netwerkmanagement' afgeleid:

- Het bevorderen en continueren van interacties;
- Het beperken van kosten van interacties;
- Het voorkomen of doorbreken van blokkades;
- Het bevorderen van consensus en acceptatie bij betrokken actoren;
- Het bevorderen van een inhoudelijke discussie over doeleinden en voorstellen.

De bovenstaande uitgangspunten van Klijn zeggen nog weinig over het begrip wederzijdse afhankelijkheid en hoe dit te meten. Gelukkig heeft hij hier in zijn proefschrift aandacht aan besteed. Hij geeft aan dat de aard van afhankelijkheid wordt bepaald door de percepties van betrokken actoren. Deze kan dan ook sterk verschillen. De mate van deze afhankelijkheid wordt bepaald door de perceptie die de actor heeft van het belang en de vervangbaarheid van de bron waarvan hij afhankelijk is. Beleid maken betekent dan ook vooral omgaan met deze afhankelijkheid. (Klijn, 1996: 40)

2.4.2 Principes van beleid

Daar waar de multicentrische benadering weinig aandacht besteedt aan bovenlokale gezamenlijke belangen en de unicentrische benadering weinig aandacht heeft voor de ontwikkeling en verzoening van centrale en lokale doelen, vormen deze thema's in de pluricentrische benadering de kern van het onderzoek. Afstemming tussen en ontwikkeling van doelen worden niet bestudeerd als een intellectueel proces op centraal niveau, maar als de uitkomst van strijd om beleid tussen lokale en centrale actoren. Alle actoren moeten gezamenlijk belang hebben bij het beleid. Het gemeenschappelijk belang komt door interactie tot stand en is pas na interactie bekend. Aan het begin van beleidsprocessen bestaan vaak algemene doelen. Tijdens de interactie kunnen echter nieuwe doelen worden ontdekt. Dit komt omdat het relatieve gewicht van algemene doelen in de tijd niet stabiel is. De vertaling ervan in concrete handelingsdoelen is het beste te zien als een creatief ontdekkingsproces. In dit ontdekkingsproces construeren actoren nieuwe handelingsmogelijkheden, op basis van informatie die zij vergaren in de interactie met anderen. Bij evaluatieonderzoek van beleid zullen de ontdekte scoringskansen mee worden gewogen in het uiteindelijke oordeel (Teisman, 1992: 32).

Omdat actoren beleid op enig moment beoordelen op basis van de dan bij hen heersende doelen, is het inweven van nieuwe doelen in beleidsinitiatieven een minstens zo belangrijke voorwaarde voor beleidseffectiviteit als scherpe doelen die vooraf zijn geformuleerd. De aanbeveling om vooraf scherpe doelen te formuleren (veelvuldig geformuleerd door onderzoekers die analyseren vanuit het unicentrische perspectief) houdt weinig rekening met de dynamiek van de maatschappelijke ontwikkelingen en met het feit dat de maatschappij bestaat uit een veelheid aan actoren die hun eigen gedrag kiezen. Andere actoren hebben zelf ambities en opvattingen, die niet (altijd) a-priori bekend zijn bij de centrale actor. In het beleidsnetwerk proberen actoren met plannen een concrete ingreep in de maatschappij tot stand te brengen. Plannen zijn geen eind-, maar begin- of tussenstation voor complexe beleidsontwikkeling. Het beleidsvaststellingsmoment ligt daar waar alle benodigdheden, de schaarse goederen in het conversieproces, worden samengebracht. Pas als er een aantal beslissingen, in samenhang voorbereid, genomen en doorgevoerd wordt, is er sprake van beleid. In het pluricentrische perspectief wordt beleid gedefinieerd als het (veelal onvoorziene) resultaat van besluitvorming. Omdat beleid het resultaat is van interorganisatorische besluitvorming, wordt in beleidsonderzoek de analyse niet zozeer gericht op de beleidsinhoud zoals één actor deze voorstaat, maar op de inhoud van strategische interacties die tot beleid leiden. In tegenstelling tot de unicentrische sturingsvraag en de multicentrische ruilvraag richt de netwerkanalyse zich op de beïnvloedingsvraag. De term beïnvloeding benadrukt het relatief open, interactieve en meerkerige karakter van besluitvorming. Beïnvloeding heeft een interactief karakter, omdat het een activiteit (de strategie) en een reactie op deze activiteit vereist. Het resultaat van een beïnvloedingspoging is niet vooraf te voorzien. Het is afhankelijk van de (re)acties van andere actoren die ook proberen het proces te beïnvloeden (Teisman, 1992: 33).

De benadering vanuit het pluricentrisch perspectief heeft consequenties voor de manier waarop bij de analyse van beleids- en besluitvormingsprocessen omgegaan wordt met het vraagstuk van de beoordeling van succes en falen. Indien het uitgangspunt is dat bij die processen uiteenlopende actoren met verschillende doelstellingen betrokken zijn, ligt het niet voor de hand om het verloop en de uitkomst te evalueren aan de hand van de doelstellingen van één actor. Een dergelijke top-down benadering past niet binnen de uitgangspunten van het pluricentrisch perspectief. Gezocht moet worden naar criteria die recht doen aan het multi-actor-karakter van interactie binnen netwerken en aan de dynamiek die zich daarbij voordoet.

In de klassieke top-down-benaderingen wordt het succes en falen van beleid en beleidsprocessen afgemeten aan de hand van het al dan niet bereiken van een doelstelling, zoals bij het unicentrische perspectief is beschreven. De rechtvaardiging van deze norm ligt in de gedachte, dat deze actor het algemeen belang vertegenwoordigt en de centraal sturende actor bij beleidsprocessen is. Deze maatstaf is echter om verschillende redenen niet bruikbaar binnen het pluricentrisch perspectief. Bij de klassieke doelbereikingsmethode speelt sowieso het bekende probleem, dat het moeilijk is te bepalen wat de feitelijke doelen nu precies zijn. Binnen het pluricentrisch perspectief wordt naast dit probleem nog een aantal andere problemen gesignaleerd. Dit perspectief gaat ervan uit dat actoren relatief autonoom zijn en dat er niet een centrale actor is die het algemeen belang vertegenwoordigt. Elke actor heeft zijn eigen doelstellingen zodat niet duidelijk is wiens doelstellingen vooraf als toetssteen zouden moeten gelden. Met de pragmatische keuze om de doelstellingen van een publieke actor te kiezen komt men ook niet verder. Vaak zijn meerdere publieke actoren in besluitvormingsprocessen betrokken zodat 'het publieke belang' niet te bepalen is. De oplossing om de doelstelling van het algemeen belang te laten samenvallen met die van de centraal gekozen politieke vertegenwoordiging, gaat niet alleen uit van een onrealistische, naïeve veronderstelling over een cumulatie van preferentieuitingen van burgers die reeds lang door theorievorming en onderzoek is weerlegd, maar gaat eveneens voorbij aan de diverse participerende overheidslagen. Een beroep op 'het algemeen belang' lijkt in een steeds meer gefragmenteerde maatschappij onmogelijk. Ook de oplossing om dan maar een vooraf al dan niet geëxpliciteerde gemeenschappelijke probleemformulering of doelstelling als maatstaf te nemen, lost dit probleem niet op. De kans dat actoren aan het begin van het proces over een gemeenschappelijk geformuleerde probleem- of doelstelling beschikken is vrijwel uitgesloten gezien het vaak grote aantal betrokken partijen en hun uiteenlopende belangen. Bovendien is er nog een probleem dat het hanteren van vooraf geformuleerde doelstellingen binnen een netwerkbenadering onmogelijk maakt: actoren passen in interactieve processen hun percepties en doelstellingen aan onder invloed van de reacties van andere partijen en gebeurtenissen in de omgeving. Zij werken in een doelzoekend proces naar een gezamenlijke oplossing toe. Een ex ante vastgestelde probleemformulering of doelstelling, intersubjectief vastgesteld of niet, als beoordelingsmaatstaf houdt hier geen rekening mee. Immers, de probleemformulering en de doelstelling(en) zal (zullen) in de loop van het proces verschuiven. Indien bij de evaluatie de betrokkenen afgerekend worden op de oorspronkelijke probleemdefinitie of doelstelling, dan wordt een belangrijk kenmerk van het interactieproces genegeerd, namelijk dat percepties over problemen en oplossingen bij voortdurende ontwikkeling zijn (Klijn en Koppenjan, 2001: 190).

Een adequate beoordelingsmaatstaf dient volgens Klijn en Koppenjan recht te doen aan het gegeven dat verschillende actoren met uiteenlopende doelen interacteren, dat doelstellingen moeilijk meetbaar zijn, dat doelstellingen verschuiven en dat belangen en betrokkenen vergeten dreigen te worden. Binnen de literatuur over netwerkmanagement wordt de oplossing gevonden door te kiezen voor het criterium van satisficing (Klijn en Koppenjan, 2001: 191). Dit criterium houdt in dat ter beoordeling van de uitkomst van beleidsprocessen, wordt gekeken naar de subjectieve oordelen van alle actoren afzonderlijk. In feite wordt met het idee betrokkenen na afloop van het proces naar hun oordeel te vragen een hoop moeilijkheden in één keer opgelost. Immers, bij het bepalen van hun oordeel zullen actoren een afweging maken tussen wat de uitkomst ervan hen heeft opgebracht, de inspanningen die het hen heeft gekost en de passendheid van de uitkomst in de veranderde omgeving. In hun afweging spelen dus zowel inhoudelijke als procesmatige elementen mee, die zij onderling afwegen. Doordat het oordeel in retrospectief wordt uitgesproken, wordt recht gedaan aan de ontwikkeling die doelstellingen en probleemformuleringen tijdens het proces hebben doorgemaakt. Wel bestaat het gevaar dat actoren

achteraf rationalisaties bedenken, bijvoorbeeld om verlies te maskeren. In de netwerkliteratuur wordt daarom de suggestie gedaan om de oordelen van betrokken actoren te toetsen aan bereikte uitkomsten en deze te relateren aan de belangen van betrokken actoren. Bovendien zou voor een beoordeling van leereffecten gekeken moeten worden naar de inhoudelijke ontwikkeling van beleidsvoorstellen. Deze zijn dan beter naarmate zij beter in staat zijn geweest verschillende doelen en wensen van actoren te incorporeren en kritiek op eerdere beleidsvoorstellen mee te nemen of te weerleggen (Klijn en Koppenjan, 2001: 191).

Blijft het probleem van de intersubjectiviteit. Dit probleem heeft betrekking op het feit dat uitspraken van actoren sterk uiteen kunnen lopen en niet direct tot een algemeen oordeel over het succes of falen van een beleidsproces leiden. Er is met andere woorden behoefte aan een weging van de individuele oordelen van actoren op een hoger niveau. Binnen de netwerkbenadering wordt daarvoor het criterium 'win-win-situatie' gehanteerd. Van een win-win-situatie is sprake wanneer actoren erin geslaagd zijn een uitkomst tot stand te brengen, die voor elk van hen een verbetering betekent ten opzichte van de bestaande situatie die zou zijn ontstaan zonder gezamenlijk handelen (Klijn en Koppenjan, 2001: 191). De aard van de verbetering kan voor elk van de betrokkenen uiteenlopen. Ook kan het zijn dat een partij er feitelijk op achteruit is gegaan, maar door andere gecompenseerd wordt. Het vaststellen van een win-win-situatie kan gebeuren door een onderzoeker, die de ex post oordelen van actoren aggregereert tot een oordeel op collectief niveau.

2.4.3 Besluitvormingsprincipe

In het pluricentrisch perspectief is sprake van meer dan één besluitvormingseenheid, meer dan één besluit en meer dan één besluitvormingsproces. Besluitvorming bestaat uit een kluwen van reeksen van beslissingen. Afstemming van deze beslissingen vindt plaats door interactie tussen de verschillende actoren. Onderzoek vanuit een netwerkanalyse richt de aandacht met name op deze interactie. Omdat ruimte, geld en uitvoeringsvermogen schaars zijn, worden conflicterende doelen van verschillende actoren bij de uitvoering van hun plannen manifest onverenigbaar. Keuzen die bij de voorbereiding en vaststelling van plannen omzeild zijn, dienen te worden gemaakt. De plannen van diverse partijen moeten met elkaar worden gekoppeld. Dat vereist heroverweging, aanpassing en vernieuwing van deze plannen. De implementatie is dan het best te zien als beleidsuitvoering, beleidsontwikkeling en beleidsaanpassing tegelijkertijd. Een indeling in fasen is dan nog maar van weinig nut (Teisman, 1992: 36).

2.4.4 Inzet van beleidsinstrumenten

Zoals meerdermalen is opgemerkt, wordt in de klassieke (rationele) unicentrische benadering van beleid ervan uitgegaan, dat één beleidsactor streeft naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde beleidsinstrumenten in een bepaalde tijdsvolgorde. Het beleidsproces wordt gestuurd vanuit centraal gekozen, door de politiek vastgestelde doelen. In deze klassieke optiek fungeert de overheid als centraal aansturende actor en heeft zij een helder zicht op de te bereiken doelen en de inzet van instrumenten. Andere actoren kunnen de beleidsvoorbereiding en de beleidsimplementatie beïnvloeden, maar de centrale actor beslist autonoom. De nadruk ligt dan op instrumenteel handelen, want als de juiste instrumenten worden gekozen, beïnvloeden deze als sturingssignalen maatschappelijke processen op de gewenste wijze en ontstaat het beoogde resultaat (beleidsdoel). Van den Heuvel (1998: 28-31) betoogt dat er verschillende redenden zijn waarom deze benadering tekortschiet. In de eerste plaats is de positie van de overheid veranderd, doordat het aantal actoren dat bij een beleidsprobleem is betrokken groter is geworden. De verschillende beleidsactoren hebben hun eigen belangen en maatstaven en houden er soms eigen beleidsdoelstellingen op na. De verschillende actoren leveren dus een eigen inbreng (positief of negatief) in de oplossing van een maatschappelijk probleem. Ook is overleg met de direct betrokkenen bij het beleid, namelijk de doelgroep, van belang om te komen tot een gezamenlijke formulering van het probleem waar het beleid voor bestemd is, van de doelen van het beleid en de keuze van de instrumenten. In dit interactieve beleid heeft de doelgroep mede een (al of niet beslissende) stem in de beleidskeuzen die worden gemaakt. Dat overleg kan

worden gekenmerkt door onderhandeling, samenwerking, tegenwerking, consensus, conflict, historisch gegroeide verhoudingen of macht en invloed.

Een ander punt van kritiek op de klassieke benadering is, dat weinig rekening wordt gehouden met de context, namelijk de aard van het instrument en de omgeving van het beleid. De instrumentele context heeft betrekking op de kenmerken van een instrument (bijvoorbeeld: dwingend, vrijblijvend, de kosten van het instrument en de handhaafbaarheid) die de werking ervan bepalen. Zo maken regulerende instrumenten controle en handhaving noodzakelijk en zijn sommige instrumenten moeilijk uitvoerbaar. Tot de omgeving van het beleid worden het besluitvormingsproces, de uitvoerende organisaties en het uitvoeringsproces gerekend. Ook de wijze waarop de doelgroep op een beleidsinstrument reageert en de politieke aanvaardbaarheid worden hieronder geschaard.

Een derde reden voor het tekortschieten van de klassieke benadering is dat instrumenten soms meerdere functies vervullen. Dit is vooral bij het juridische instrument het geval. Het recht heeft niet alleen een sturende maar ook een waarborgfunctie, in de zin dat het recht het overheidshandelen aan normen bindt en maatschappelijke actoren waarborgen biedt tegen onrechtmatige overheidsinterventies.

Tenslotte wijst Van den Heuvel op het statische karakter van het klassieke model, omdat daarin directe instrumenten een centrale plaats innemen. Directe instrumenten (geboden, verboden, wet) hebben vaak een reactief karakter en kunnen daardoor al snel op maatschappelijke ontwikkelingen achterlopen. De kunst van het beleidsvoeren is veel meer het in harmonie brengen van divergerende belangen, tegenstrijdige opties, waarden en wensen. In de sturingspraktijk tracht de beleidsactor effectiviteit te bereiken door het manipuleren van deze verschillen, het oprekken van de onderhandelingsruimte bij de verschillende beleidsactoren en het ontwikkelen van een compromis.

In een dynamische omgeving is beleid tegenwoordig daarom niet alleen een kwestie van instrumenten inzetten en daarmee basta, maar van sturen en bijsturen in een veld van meerdere betrokkenen. De vraag is dan ook welke actoren bij een beleid zijn betrokken, welke invloed deze actoren op de verschillende deelprocessen hebben, op welke wijze samenwerking tussen betrokkenen kan worden gerealiseerd en hoe hun handelen en hun beleidsdoelen op het handelen en de beleidsopties van andere actoren kunnen worden afgestemd. Dat is een kwestie van strategisch beleid. Strategisch beleid is vooral interactie tussen meerdere actoren die van elkaar afhankelijk zijn om een gezamenlijk beleidsdoel te bereiken (Van den Heuvel, 1998: 31). Beleid is dan in hoge mate het resultaat van de strategieën van de betrokken actoren. Bij strategisch beleid wordt ook gedacht in termen van overleg, beïnvloeding en bemiddeling, waardoor de overheid ook meer een toezichhoudende en regisserende functie in de samenleving krijgt en een bemiddelende rol speelt tussen verschillende belangen. De beleidsinstrumenten van deze categorie behoren niet tot de operationele instrumenten die op het beleidsdoel zijn gericht (juridisch, financieel, communicatief). Strategische instrumenten hebben primair een tactische bedoeling: zij zorgen voor het bewandelen van de weg waarlangs de beoogde beleidsdoelstellingen kunnen worden bereikt. Zo kunnen actoren worden beïnvloed door ze te mobiliseren, ze met behulp van informatie en argumenten te overtuigen, te dwingen, te negeren of juist uit te nodigen tot deelname. De verhoudingen tussen actoren kan men formaliseren, stabiliseren, destabiliseren of veranderen door coalities te vormen of juist coalities te breken. Op het terrein van waarden en normen kan met eenheid van denkbeelden stimuleren, tussen opvattingen kan met divergentie of convergentie bevorderen, strijdpunten kan men aanwakkeren of verzwakken. De erkenning van belangen is ook een dimensie. Ze kunnen namelijk niet erkent en zelfs niet bestreden worden. Belangen kunnen wel met elkaar vermengd worden, bijvoorbeeld om verwarring te zaaien. Terwijl operationele instrumenten, zoals wetgeving en subsidies, rechtstreeks en van bovenaf het gedrag van actoren beïnvloeden om de gestelde beleidsdoelstellingen te bereiken, is strategische sturing indirect gericht. Bij deze indirecte sturing speelt de onderlinge afhankelijkheid van actoren een wezenlijke rol: de actoren hebben elkaar nodig omdat ze uiteindelijk gezamenlijk een beleidsdoel willen realiseren (Van den Heuvel, 1998: 33).

In het pluricentrisch perspectief ligt een pleidooi ter versterking van positieve coördinatie zoals bij het unicentrisch perspectief niet voor de hand. Zo'n pleidooi veronderstelt dat de coördinator het overzicht heeft om adequaat te coördineren en over dwangmiddelen beschikt om zijn zin door te drukken. Zoals hierboven reeds vermeld, is hieraan vaak niet voldaan. Coördinatie wordt dan een legitimerend

mechanisme om de verschillende territoria te verdelen en innovaties tegen te houden (Rogers & Whetten, 1982: vii). Deze kritiek is geen pleidooi om planning en coördinatie als instrumenten voor beleidsvoering te verwerpen, maar wel om hun (beperkte) bereik goed in ogenschouw te nemen. Coördinatie en planning werken in een hiërarchie, niet in een netwerk van wederzijds afhankelijke organisaties (Teisman, 1992: 37). Coördinatie is gebaseerd op de veronderstelling dat er één duidelijk overheersend korte termijn doel is aan de hand waarvan de optimale oplossing is te bepalen, alle betrokkenen dit doel onderschrijven en zich er voor inzetten, omdat het object van coördinatie alle actoren bedreigt en de situatie tijdelijk en uniek van aard is, waarna betrokken actoren hun beleidsvrijheid die door de coördinatie is ingeperkt terugkrijgen. Daarna zijn de mogelijkheden van coördinatie beperkt. Als er geen consensus is over doelen, of over de prioriteiten van doelen, mist een coördinator een helder criterium voor zijn afwegingen. Coördinatie blijft bewaard voor beleidssituaties waarin sprake is van een crisis, waar betrokken actoren zelf niet meer uitkomen en daarom impliciet of expliciet een coördinator vragen knopen door te hakken. Het is beter te spreken van interventies, omdat er geen permanente inmenging in de besluitvorming ontstaat (Teisman, 1992: 38). Ook planning is niet verwerpelijk, maar slechts beperkt inzetbaar. Rationele planning, waarbij contextvrije omvattende plannen worden vastgesteld om in hun geheel verwerkelijk te worden, is alleen bruikbaar als wordt voldaan aan de volgende vijf uitgangspunten:

- er zijn heldere en consistente doeleinden;
- er is voldoende voorspellende informatie;
- uitvoeringsorganisaties gehoorzamen;
- het veld is zo stabiel dat essentiële variabelen op het moment van planrealisatie niet gewijzigd zijn ten opzichte van het moment dat het plan is vastgesteld;
- het plan heeft steun van een voldoende machtige coalitie.

Deze uitgangspunten zullen vaak niet opgaan. Doelen zijn niet consistent en ontwikkelingen zijn moeilijk voorspelbaar. Stabiliteit blijkt eerder fictie te zijn dan werkelijkheid. In het pluricentrisch perspectief zijn plannen vooral belangrijke hulpmiddelen van organisaties om voor zichzelf en anderen het voorgenomen beleid kenbaar te maken. Een plan is geen implementatieschema, maar prikkelt de besluitvorming en doet een appèl op betrokkenen om te reageren en mee te werken. Het plan is vooral een bron van inspiratie (Teisman, 1992: 38).

Het publiekrecht heeft, volgens de aanhangers van het pluricentrisch perspectief, een beperkte reikwijdte omdat de regelgeving is uitgegroeid tot een moeilijk te overziene kluwen, die steeds meer ruimte laat voor (eigen) interpretaties. Ooit ontwikkeld om een minimum aan vrijheid, gelijkheid en zekerheid te garanderen aan de burgers, worden de formele regels in toenemende mate door betrokkenen gebruikt om besluitvorming te blokkeren. Dit komt met name, omdat de overheid een interorganisatorisch complex van eenheden is geworden en burgers participeren in allerlei organisaties om hun belangen te behartigen. Het publiekrecht is te uniform om te kunnen dienen als set van spelregels, waarmee betrokken organisaties hun relaties vorm en invulling geven (Van Gunsteren, 1976: 86). Het verschaft geen zekerheid aan participanten in complexe besluitvorming. In het pluricentrisch perspectief is onderzoek met name gefocust op feitelijke besluitvorming, ook als deze deels buiten formele procedures tot stand komt. Wetgeving blijkt complexe besluitvorming niet te blokkeren. Actoren hebben ruimte om onderlinge afspraken te maken en vast te leggen. Het bestuursrecht is belangrijk, omdat het procedures bevat die betrokken actoren de mogelijkheid geven bezwaar aan te tekenen, wanneer zij het niet eens zijn met de wijze waarop de onderlinge afspraken tot stand komen. Maar de mogelijkheid om centrale spelregels te stellen is begrensd. Ten eerste ontbeert de regelgever het inzicht om voor elke situatie adequate regels te formuleren en ten tweede garandeert het stellen van regels niet, dat zij in de interactie ook gevolgd worden. In het pluricentrisch perspectief wordt ervan uitgegaan dat regels alleen een leidraad vormen wanneer ze betekenisvol zijn voor de betrokkenen. De meest invloedrijke regels zijn die welke betrokkenen intuïtief volgen in een specifieke context. De situationele betekenisgeving is cruciaal voor de wijze waarop actoren regels hanteren en spelregels zijn gelijktijdig resultaat van onderhandeling en randvoorwaarde voor interactie (Teisman, 1992: 39).

Hoewel een onderzoeker, die analyseert vanuit het pluricentrisch perspectief, oog heeft voor de prikkels, gaat hij ervan uit dat deze niet leiden tot voorspelbaar gedrag van diegenen die de uitkeringen

ontvangen. De economische studies die de vraag stellen hoeveel heffingen of subsidies nodig zijn om externe effecten door te laten klinken in de besluitvorming van de individuele beslisser, veronderstellen dat deze individuele beslisser gedetailleerde calculaties maakt van allerlei alternatieven. Het is de vraag of deze veronderstelling reëel is (Teisman, 1992: 41).

Zoals eerder deze paragraaf is geconcludeerd, krijgen autoriteit (planning, coördinatie en wetgeving) en financiële prikkels minder nadruk in het pluricentrisch perspectief en informatie, politieke steun en legitimiteit juist meer. Hoewel deze middelen ook in de andere benadering een rol van betekenis spelen, krijgen zij in het pluricentrisch perspectief een ander en ook een meer prominente plaats in de analyse. Zo is informatie nodig om goede beslissingen te nemen (Berg, 1978: 372-373). Alleen is informatieverzameling niet a-priori het aangrijpingspunt om met onzekerheden om te gaan. Dit kost namelijk grote inspanningen en levert nooit voldoende adequate inzichten op. De aanwezigheid van diverse actoren met eigen doelen, middelen en selectiecriteria, maakt besluitvorming een zoekproces naar de meest bevredigende oplossing voor alle actoren die het proces beïnvloeden. Deze onzekerheid is niet vooraf te beheersen. Vooral door de interactie komt een actor er achter hoe anderen reageren en wat zijn eigen speelruimte en scoringsmogelijkheden zijn. Het gaat niet om onzekerheidsreductie, maar om het hanteren van onzekerheid. Voor eigen succes is het nodig om actief steun van andere partijen te genereren. De informatie over wat de andere partijen willen en onder welke voorwaarde deze bereid zijn om eigen middelen in te zetten is daarmee van cruciaal belang (Teisman, 1992: 42).

In de pluricentrische benadering wordt er vanuit gegaan dat meer kernen beschikken over de middelen politieke steun en maatschappelijke legitimiteit. In onderzoek wordt er niet vanuit gegaan dat aanvaarding van een beleidsvoorstel door bijvoorbeeld de Staten Generaal synoniem is met politieke steun. Ook wordt niet verondersteld dat inbreng van maatschappelijke actoren in de beleidsvoorbereiding van de centrale actor een synoniem van legitimiteit is. Steun voor beleid is nodig van alle politiek-bestuurlijke eenheden die zich actief bezighouden met het betreffende beleidsproces. Maar daar blijft het niet bij. Ook wordt onderzocht in hoeverre steun van niet-gekozen actoren in het netwerk van betekenis is voor de voortgang van de besluitvorming. Vooral bureaupolitieke steun van ambtelijke en semi-ambtelijke organisaties is daarbij een belangrijk vraagstuk.

De Bruijn en ten Heuvelhof stellen dat in netwerken de nadruk op tweede generatie instrumenten zal liggen. Hierbij vormen eerste generatie instrumenten een goede aanvulling. Communicatieve instrumenten alleen vereisen bijvoorbeeld volledige vrije medewerking van de te sturen actor. In combinatie met een imperatief instrument zal de sturing effectiever zijn.

2.5 De drie perspectieven: samenvattende conclusies

De drie perspectieven belichten bepaalde aspecten en laten andere buiten beschouwing. De vergelijkende begripsbepaling maakt duidelijk dat de begrippen structuur, beleid, besluitvorming en middelen op eigen wijze worden geconceptualiseerd.

Een *beleidsveld* is in het unicentrisch perspectief hiërarchisch georganiseerd. De taakverdeling moet zo zijn, dat de overheid als integrale organisatie slagvaardig doelen kan bereiken. De metafoor van het regelsysteem is toepasselijk. In beleidswetenschappelijk onderzoek wordt de adequaatheid van de taakverdeling gezien vanuit het systeem als geheel. Afstemming tussen organisatieonderdelen kan bereikt worden door coördinatie. Wordt de noodzaak tot coördinatie te groot dan is een herintegratie nodig van onderdelen, waartussen een sterke coördinatiebehoefte bestaat.

In het multicentrisch perspectief is een beleidsveld een geheel van zelfstandig handelende eenheden. Zij formeren markten, waar zij op basis van ruil zaken met elkaar doen. De eigen organisatie moet zo worden aangepast, dat slagvaardig opereren op deze markt mogelijk is.

In het pluricentrisch perspectief neemt het beleidsveld de structuur aan van een netwerk van wederzijdse afhankelijke actoren. De actoren kunnen weinig bereiken zonder gemeenschappelijke besluitvorming.

Schema 2.1 Uitgangspunten bij de analyse van de organisatie van het beleidsveld

	het unicentrisme	het multicentrisme	het pluricentrisme
Metafoor	Regelsysteem	Marktplaats	Netwerken
Aantal besliseenheden	Monopolie	Vrijwel volledige mededinging	Oligopolie
Heersend organisatieprincipe	Hierarchische geheel van taakeenheden	Los geheel van autonome lokale actoren	Vervlochten geheel van interdependente lokale en centrale actoren
Kern van het organiseren	Vinden optimale taakverdelingsstructuur	Organisatie aanpassen aan omgeving	Arrangeren van gemeenschappelijke besluitvorming
Aard koppeling tussen actoren	Centrale coördinatie	Invisible hand	Wederzijdse strategische interactie
Rollen rijk, lokale overheid en maatschappij	Sturend subject, uitvoerder, resp. gestuurd object	Facilitair bedrijf, resp. zelfsturende, autonome actoren	Geheel van beïnvloedende subjecten

Bron: Teisman, 1992: 30

Het unicentrisch perspectief wijst *beleid* toe aan een (centrale) eenheid. Haar voornemens en gedragingen vormen het beleid. Om het algemeen belang te dienen formuleert zij sturingsprogramma's. De onderzoeker concentreert zijn aandacht op de vragen 'hoe beleidsproblemen zijn om te zetten in beleidsprogramma's' en 'in hoeverre door het uitvoeren van programma's het doel is bereikt'. Een onderzoek naar doelbereiking en effectiviteit van beleid is in het unicentrisch perspectief een rationele aangelegenheid. Daar waar bij de doelbereiking de vraag centraal staat in hoeverre bepaalde (van tevoren vastgestelde) doeleinden zijn bereikt, wordt in onderzoek naar de effectiviteit eveneens de relatie tussen het gevoerde beleid en geconstateerde ontwikkelingen in beleidsveld geanalyseerd.

De multicentrische benadering richt de aandacht op het handelen van lokale eenheden. Door in te spelen op marktontwikkelingen proberen lokale eenheden zo adequaat mogelijk te concurreren met gelijksoortige actoren. Door het eigenbelang na te sterven wordt het collectief belang het best gediend. De onderzoeker richt de aandacht op de vragen 'hoe de markt zich ontwikkelt' en 'hoe groot de eigen bestuurskracht is'. Aangezien in het multicentrisch perspectief het marktmechanisme centraal staat, wordt het Pareto's criterium van collectieve welvaart gebruikt om iets te kunnen zeggen over doelbereiking en effectiviteit van beleid; de collectieve welvaart wordt geacht te zijn toegenomen als de welvaart van één of meer leden van de betreffende groep groter wordt, zonder dat de welvaart van één of meer andere leden van deze groep kleiner wordt.

Het pluricentrisch perspectief gaat er vanuit dat beleid niet is toe te wijzen aan een centrale, noch aan afzonderlijke lokale actoren. Niet de intenties van deze actoren, maar het resultaat van gezamenlijke besluitvorming vormt het centrale object van studie. Beleid wordt gedefinieerd als het resultaat van gemeenschappelijke besluitvorming. De onderzoeker richt zich op de vragen 'welke doelen door het beleid zijn bereikt, ongeacht of zij vooraf of tijdens de besluitvorming zijn geformuleerd' en 'hoe het beleid tot stand gekomen is'. Mede gelet op het complexe beleidsproces is het in het pluricentrisch perspectief lastig om te spreken over doelbereiking en effectiviteit. Deze begrippen worden in de theorie vervangen door de begrippen satisficing en win-win-situatie. Bij satisficing wordt het bereiken van het doel bepaald door de afweging tussen de input en output door betrokken actoren. Van een win-win-situatie is sprake als actoren erin slagen een uitkomst tot stand te brengen, die voor elk van hen een verbetering betekent ten opzichte van de situatie die zou zijn ontstaan zonder gezamenlijk handelen.

Schema 2.2 De uitgangspunten voor beleidsonderzoek vanuit de drie benaderingen

	het unicentrisme	het multicentrisme	het pluricentrisme
Referentiepunt beleidsanalyse*	Het centraal te kennen algemeen belang	Lokaal eigenbelang en het collectief belang	Gemeenschappelijk belang van betrokken actoren
Begripsbepaling beleid*	Streven naar centraal bepaalde doelen	Resultaat van lokale handelingen	Resultaat van interactie tussen meer actoren
Doelbereiking en effectiviteit	Bereiken doeleinden en analyse beleid en ontwikkelingen	Pareto's criterium	Satisficing, win-win-situatie
Centrale onderzoeks aandacht	Hoe centraal vastgestelde doelen te bereiken	Hoe verloopt lokale doelrealisatie	Hoe vinden en vervlechten actoren hun doelen

*Bron: Teisman, 1992: 33

Besluitvorming is in het unicentrisch perspectief een gefaseerde reeks stappen op weg naar het besluit en ten behoeve van de uitvoering ervan. De onderzoeker bestudeert deze stappen en kijkt wie of wat het bereiken van het vastgestelde beleid heeft gefrustreerd.

In het multicentrisch perspectief is sprake van een vergelijkbare conceptualisering. Alleen gaat het dan om processen binnen lokale actoren. Deze nemen eigen beslissingen die gecumuleerd tot een optimaal resultaat moeten leiden. De onderzoeker kijkt hoe de interne besluitvorming is verlopen en of het collectieve resultaat sub-optimaal is, doordat actoren en factoren de werking van de markt frustreren.

In het pluricentrisch perspectief is besluitvorming een kluwen van reeksen van beslissingen over een specifiek issue. Een reeks van beslissingen wordt genomen door één actor, soms gemeenschappelijk met anderen. De kluwen ontstaat doordat de reeks van de ene actor die van de ander beïnvloedt. De onderzoeker kijkt naar het verloop van de besluitvorming, de beïnvloedende partijen en de vervlechting van de reeksen van beslissingen.

Schema 2.3 Uitgangspunten bij de analyse van besluitvorming

	het unicentrisme	het multicentrisme	het pluricentrisme
Verloop van besluitvorming	Gefaseerde reeks stappen in dienst van het besluit	Som van losse besluiten, die tot optimum leiden	Reeks van beslissingen van diverse actoren die tot beleid leidt
Kern van besluitvorming	Voorbereiding van het besluit	Aggregatie van aparte besluiten	Vervlechting van meer beslissingen
Centrale analysevraag	Waar gaat het mis in de implementatie	Hoe werkt besluit uit in omgeving	Hoe leidt reeks beslissingen tot beleid

Bron: Teisman, 1992: 35

In het unicentrisch perspectief worden *middelen* vooral bestudeerd als sturingsinstrumenten in handen van een centrale actor, die tracht bepaalde voornemens te realiseren. Met name coördinatie en planning dragen ertoe bij dat de centrale actor de uitvoering van zijn plannen verzekert. De onderzoeker richt zich op de vraag 'hoe een optimale mix van instrumenten is te creëren'.

In het multicentrisch perspectief proberen lokale actoren door ruil van bronnen zo optimaal mogelijk hun eigenbelang na te streven. Omdat de eigen interne bestuurskracht van groot belang is, wordt er veelvuldig gebruik gemaakt van unicentrische instrumenten. Het verschil met de unicentrische benadering is dat de reikwijdte van de instrumenten veel beperkter is. De centrale actor kan met behulp van financiële instrumenten en privaatrecht proberen om lokale actoren zodanig te prikkelen, dat de cumulatie van individuele gedragingen leidt tot optimale collectieve resultaten.

In het pluricentrisch perspectief leidt de verdeling van middelen tot een dusdanige afhankelijkheid, dat verschillende actoren hun middelen moeten inzetten om het gemeenschappelijke belang te dienen. Om tot besluitvorming te komen moeten alle middelen worden vergaard. Naast autoriteit en geld zijn informatie, politieke steun en legitimiteit onmisbaar.

Schema 2.4 Uitgangspunten bij de analyse van middelen

	het unicentrisme	het multicentrisme	het pluricentrisme
Middelenmetafoor	Sturingsinstrumenten, gericht op het bereiken bepaalde doelen	Ruilmiddelen, gericht op versterken eigen positie	Beïnvloedingsmiddelen, gericht op benutten van scoringsmogelijkheden
Belangrijke middelen	Bestuursrecht, planning en coördinatie	Prikkels om externe effecten te internaliseren	(Bureau)politieke steun, legitimiteit en informatie
Kern van de analyse	Optimale mix van sturingsinstrumenten	Ruilprocessen en markt onvolkomendheden	Afhankelijkheden door middelenverdeling

Bron: Teisman, 1992: 43

In paragraaf 1.4 is reeds opgemerkt dat het merendeel van de antwoorden op de deelvragen zal zijn te herleiden uit de verschillende perspectieven van beleid. Ten behoeve van het zichtbaar krijgen van de onderscheidende elementen tussen de verschillende perspectieven is in dit hoofdstuk ingegaan op de bestuurskundige onderzoeksobjecten. Om te komen tot de beantwoording van de probleemstelling en de deelvragen wordt het onderscheid tussen de perspectieven en de onderzoeksobjecten aangehouden in het vervolg van deze scriptie. Ook bij de operationalisering van het onderzoek zullen de vragen dan ook niet direct worden gekoppeld aan de deelvragen, maar aan de onderzoeksobjecten.

Hoofdstuk 3 Recreatieve subsidie in Zuid-Holland

3.1 Inleiding

Dit onderzoek richt zich op de (effectieve) bijdrage van de Algemene Subsidieverordening van de provincie Zuid-Holland aan de uitvoering van het beleidsterrein recreatie. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de geschiedenis voorafgaand aan de Algemene Subsidieverordening, hoe het recreatiebeleid van de provincie Zuid-Holland eruit ziet en hoe de Algemene Subsidieverordening in elkaar zit. Speciaal wordt in paragraaf 3.5 aandacht besteed aan de Algemene wet bestuursrecht, omdat de inwerkingtreding van deze wet lagere overheden voorschreef te komen met een Algemene Subsidieverordening.

3.2 De Algemene verordening inzake subsidies

Tot de inwerkingtreding van de Algemene Subsidieverordening in 2002 werden de subsidies van de provincie Zuid-Holland gestuurd door een veelheid aan afwijkende regelingen. De provinciale subsidieverstrekking was geregeld in een algemene procedurele regeling, de Algemene verordening inzake subsidies (Avs), en een groot aantal sectorale subsidieverordeningen. De verhouding tussen het formeel-juridische kader (in principe gevormd door de Avs) en de separate beleidskaders was in veel gevallen diffuus. Het subsidieproces en de subsidievoorwaarden werden nu eens beschreven in de Avs, dan weer in een bijzondere verordening, dan weer in een beleidskader, dan weer in de beschikking zelf. In een aantal gevallen was bovendien niet een provinciale regeling van kracht, maar een rijks- of Europese regeling, die door de provincie wordt uitgevoerd. Dit schiep onduidelijkheden in de richting van subsidie-aanvragers en in de richting van het bestuurlijke en ambtelijke provinciale apparaat.

De Avs beoogde algemene regels te stellen die de ontoereikendheid en verscheidenheid van verschillende subsidieregelingen bestrijden. In praktijk bleek de Avs niet te voldoen aan deze doelstelling, omdat de Avs ruimte open liet voor afwijkende regels die werden gesteld in specifieke subsidieverordeningen, maar ook in beschikkingen en beleidskaders. Hierdoor werkte de Avs in praktijk niet als, de beoogde, koepelverordening (B&A groep, 2000: 7). Door de formulering van enkele artikelen in de Avs² was een situatie ontstaan, waarin specifieke verordeningen *naast* de Avs stonden in plaats van *er onder*. Doelstellingen van subsidieverstrekking werden benoemd in afzonderlijke, door Provinciale Staten vastgestelde verordeningen. In deze sectorale verordeningen werden ook de toekenningscriteria vastgelegd en in veel gevallen procedures die afwijken van de Avs. Deze paraplufunctie van de subsidieverordening was ook van toepassing op het recreatiebeleid. In de recreatienota wordt daarom ook verwezen naar de Verordening Groene Subsidies. Alvorens deze verordening te verduidelijken zal eerst uiteen worden gezet hoe de recreatienota is opgesteld en welke uitgangspunten hierin zijn opgenomen.

² Bijvoorbeeld artikel 1; “Besluiten ter uitvoering van deze verordening *en van sectorale verordeningen* ingevolge welke subsidie kan worden verstrekt, worden genomen door Gedeputeerde Staten, *tenzij bij verordening anders is bepaald*.”

3.3 Recreatie 2000+

De provincie Zuid-Holland heeft een lange traditie op het terrein van recreatiebeleid. In de laatste 50 jaar zijn, met tussenpozen van zo'n 10 jaar, 6 officiële, provinciedekkende recreatiebeleidsnota's uitgekomen. In chronologische volgorde zijn dit:

- 1949; 'Probleem van de Ontspanning in de Vrije Natuur in Zuid-Holland',
- 1957; 'Nota betreffende de recreatie in de provincie Zuid-Holland',
- 1967; 'Vrije uren in de Vrije Natuur',
- 1976; 'Openluchtrecreatie in Zuid-Holland',
- 1989; 'Beleids- en Actieplan Recreatie en Toerisme',
- 1999; 'Recreatievisie 2000+'.

In haar laatst verschenen nota heeft het provinciaal bestuur de uitgangspunten voor het toekomstig recreatiebeleid vastgelegd. Sinds het voorlaatst verschenen provinciale beleidsplan is er veel veranderd. Onderzoek heeft aangetoond dat door allerlei demografische en sociaal-economische ontwikkelingen het vrijetijdspatroon van de bevolking en daarmee ook het gebruik van recreatiegebieden is veranderd. Door woningbouw wordt de ruimte voor recreatie bovendien schaarser, maar neemt de vraag naar recreatiegebieden en recreatievoorzieningen toe. Maar ook bestuurlijke ontwikkelingen hebben aanleiding gegeven voor een herijking van het provinciaal beleid, net als de stijgende financiële lasten die met het groeiende aanbod aan recreatiegebieden en recreatievoorzieningen samenhangen.

De hoofddoelstelling van het nieuwe beleid is opgedeeld in drie elementen. Ten eerste moet het recreatieve aanbod een structurele bijdrage leveren aan de kwaliteit van de leefomgeving van de inwoners van de provincie Zuid-Holland. Ten tweede moet het recreatieve aanbod in overeenstemming zijn en blijven met de wensen van de inwoners van de provincie Zuid-Holland. Tenslotte moet het recreatieve aanbod in financiële en bestuurlijk-organisatorische zin zodanig worden opgebouwd, dat de bovenstaande twee elementen op doelmatige wijze kunnen worden bereikt en in stand kunnen worden gehouden. Om deze doelstellingen te realiseren hanteert de provincie drie thema's: bereikbaarheid, kwaliteit en communicatie. Ten behoeve van de uitvoering van deze drie thema's heeft de provincie de beschikbare beleidsinstrumenten in kaart gebracht.

Naast het in kaart brengen van de doelstelling en de beleidsinstrumenten wordt in de Recreatievisie 2000+ veel aandacht besteed aan een ander belangrijk element in bestuurlijk Nederland; de interactieve aanpak. Het in de recreatievisie geformuleerde inhoudelijke, organisatorische en financiële beleid heeft de provincie in samenspraak met diverse partners opgesteld en dient dan ook als het vertrekpunt van de provincie. Ter onderbouwing van deze interactiviteit is naast de recreatievisie ook een document 'De Dialoog' verschenen. Hierin zijn de resultaten van de discussiebijeenkomsten met de partners en de inspraakacties opgenomen. Tevens wordt aangegeven wat met welke op- en aanmerkingen is gebeurd in de Recreatievisie.

Om de interactiviteit bij de uitwerking van het geformuleerde recreatiebeleid te waarborgen worden de concrete acties voor de uitvoering van het beleid in een apart, regelmatig te actualiseren Plan van Aanpak beschreven. Op basis van overleg met de partners die betrokken zijn bij de uitvoering van het recreatiebeleid, kan dit Plan van Aanpak worden bijgesteld. Bij deze interactieve benadering is samenwerking op regionaal niveau als uitgangspunt genomen, omdat daarmee de inhoudelijke doelstellingen (volgens de provincie) optimaal kunnen worden bereikt. Dat betekent dat in deze optiek de provincie de middelen zoveel mogelijk in samenwerking met anderen zal inzetten, omdat dat de beoogde meerwaarde zal opleveren. Daar waar geen samenwerkingsverbanden zijn en/of tot stand komen, zullen door de provincie geen extra middelen worden ingezet, omdat het rendement daarvan te laag wordt geacht.

Het doel is uiteindelijk versterking van de sector recreatie: door grotere betrokkenheid van meerdere partijen wordt de positie van het groene, recreatieve aanbod verstevigd. Ook de financiële basis wordt sterker, want meer partijen gaan hieraan bijdragen.

3.3.1 Analyse instrumentarium

Zoals in de vorige paragraaf al aangegeven wordt in de Recreatievisie 2000+ beschreven hoe en welke provinciale instrumenten kunnen worden ingezet voor de realisering van de beleidsambities. Dit gebeurt aan de hand van de eerder gememoreerde thematiek: bereikbaarheid, kwaliteit en communicatie. Per thema worden in deze paragraaf de partijen, de rollen van die partijen en de in te zetten planologische, financiële, bestuurlijke en personele instrumenten aangegeven.

3.3.1.1 Bereikbaarheid

De verbetering van de bereikbaarheid kan worden bereikt door middel van het enerzijds realiseren van verbindingzones en anderzijds door het strategisch situeren van groen. Onder verbindingzones wordt verstaan groene tussengebieden of stroken, die een verbinding leggen tussen stedelijke en landelijke gebieden en/of stedelijke gebieden en recreatiegebieden. Een fietsroute zal bijna altijd onderdeel uitmaken van een verbindingzone. De gevraagde inzet varieert van bescherming van bestaand groen en het aangeven van een route, tot het actief aanleggen van nieuw groen in de vorm van een verbindingzone. Onder strategische situering van groen wordt verstaan het realiseren van nieuwe groengebieden zo dicht mogelijk bij de vraag (de stad) en het beschermen van bestaande groengebieden en landelijke gebieden dicht bij de stad.

Mede gelet op het interactieve beleid hebben de diverse partijen even diverse rollen. Een onderscheid, dat mede gelet op paragraaf 2.2 (structuur van het beleidsveld), voor dit onderzoek erg interessant is. De te onderscheiden rollen zijn de volgende:

- Initiatiefnemer: rijk, provincie, gemeente, waterschap, regionaal platform, landinrichtingscommissie en OV-bedrijven;
- Ontwikkelaar: provincie, gemeente, recreatieschap, regionaal platform, landinrichtingscommissie en OV-bedrijven;
- Coördinator: provincie en regionaal platform;
- Uitvoerder; gemeente, recreatieschap, regionaal platform, landinrichtingscommissie en OV-bedrijven;
- Beheerder; gemeente, recreatieschap en regionaal platform.

Net zo interessant als de rollen van de diverse partijen zijn de in te zetten instrumenten om het doel van bereikbaarheid te bereiken. De volgende instrumenten zijn te onderscheiden:

- Planologische instrumenten;
 - Structuurschema Groene Ruimte/VINAC (rijksbeleid);
 - Streekplan (aangeven verbindingzones en nieuwe groengebieden, veiligstellen recreatiegebieden en landelijk gebied);
 - Bestemmingsplannen (als streekplan, toetsing door provincie).
- Financiële instrumenten;
 - Structuurschema Groene Ruimte: instrumenten voor financiering zijn de Strategische Groenprojecten (SGP's) en de landinrichtingsprojecten. De provincie dient erop toe te zien dat deze projecten een bijdrage leveren aan een goede bereikbaarheid of de recreatievoorzieningen op goed bereikbare plaatsen aangelegd kunnen worden;
 - Groene subsidies: op beperkte schaal kunnen verbindingzones gefinancierd worden via de groene subsidieregeling;
 - Groene Hart Impuls: biedt de mogelijkheid in de randzone van het Groene Hart te investeren in goede en attractieve verbindingzones tussen het woongebied en het landelijk gebied;
 - Landinrichting: op beperkte schaal hebben landinrichtingen autonome financiële middelen voor realisering van verbindingzones. Verder worden de SGP's veelal via landinrichtingen uitgevoerd;
 - Wegnemen van barrières: partijen die barrières veroorzaken (zoals RWS en NS) nemen steeds meer hun verantwoordelijkheid bij het wegnemen van die barrières.

- Bestuurlijke instrumenten;
 - Recreatieschappen kunnen werkzaamheden verrichten bij het uitvoeren en beheren van verbindingszones;
 - Regionale overlegstructuren, platforms of commissies kunnen betrokken zijn bij ontwikkeling, uitvoering en beheer van verbindingszones;
 - De provincie krijgt steeds meer taken op het gebied van openbaar vervoer.

3.3.1.2 Kwaliteit

Bij het beschrijven van het begrip kwaliteit van het recreatieve groen in de Recreatievisie blijkt dat de kwaliteit van het recreatieve groen zich uit op de volgende manieren; diversiteit, identiteit en aantrekkelijkheid, betaalbaarheid, multifunctionaliteit en bruikbaarheid en duurzaamheid. Bij de uitwerking van deze begrippen blijkt dat er verschillen zijn in de invulling van het begrip kwaliteit tussen het landelijk gebied en de recreatiegebieden. Bij het in ogenschouw nemen van het beschikbare instrumentarium komt ditzelfde verschil naar voren, waarbij een verder onderscheid kan worden gemaakt tussen bestaande recreatiegebieden en nog te realiseren groengebieden. Daarom wordt bij de beschrijving voor het thema kwaliteit onderscheid gemaakt in huidige recreatiegebieden, nieuwe groengebieden, landelijk gebied en stedelijk gebied. In de onderstaande tabel is per gebied aangegeven van welke actor welke rol wordt verwacht. Omdat de huidige recreatiegebieden en de nieuwe groengebieden erg specifiek georiënteerde onderdelen zijn van de recreatievisie, wordt het financiële beleidsinstrument subsidie niet voor deze onderdelen ingezet. Deze onderdelen zullen derhalve ook niet verder aan de orde komen.

▼ Actoren/► Rollen	huidige recreatiegebieden	nieuwe groengebieden	landelijk gebied	stedelijk gebied
Rijk	Initiatiefnemer	Initiatiefnemer en ontwikkelaar	Initiatiefnemer	Initiatiefnemer
Provincie	Initiatiefnemer, ontwikkelaar, coördinator, uitvoerder en beheerder	Initiatiefnemer, ontwikkelaar, coördinator, uitvoerder en beheerder	Initiatiefnemer, ontwikkelaar, uitvoerder en beheerder	Initiatiefnemer en coördinator
Gemeenten	Initiatiefnemer, ontwikkelaar, uitvoerder en beheerder	Initiatiefnemer, ontwikkelaar, uitvoerder en beheerder	Initiatiefnemer, ontwikkelaar, uitvoerder en beheerder	Initiatiefnemer, ontwikkelaar, uitvoerder en beheerder
Regionale overlegorganen			Initiatiefnemer, ontwikkelaar, uitvoerder en beheerder	
Waterschappen			Initiatiefnemer, ontwikkelaar, uitvoerder en beheerder	
Recreatieschap	Initiatiefnemer, ontwikkelaar, coördinator, uitvoerder en beheerder	Ontwikkelaar, uitvoerder en beheerder	Initiatiefnemer, ontwikkelaar, uitvoerder en beheerder	
Landinrichtingscommissie		Uitvoerder		
Private partijen (ondernemers en verenigingen)	Initiatiefnemer, ontwikkelaar, uitvoerder en beheerder	Ontwikkelaar	Initiatiefnemer, ontwikkelaar, uitvoerder en beheerder	
Belangenorganisaties				Initiatiefnemer

Kwaliteit landelijke gebieden

Onder landelijke gebieden wordt door de provincie de gebieden buiten de bebouwde kom, met uitzondering van de recreatiegebieden, verstaan. De bruikbaarheid van het landelijk gebied voor de recreant wordt voornamelijk bepaald door de recreatienetwerken. De overige kwaliteiten worden ontwikkeld door een samenspel tussen recreatie, natuur, landschap, cultuurhistorie, landbouw en toerisme. Ter bevordering van de kwaliteit van de landelijke gebieden wil de provincie de volgende instrumenten gaan inzetten:

- Planologische instrumenten;
 - Streekplan (bescherming landelijk gebied, natuurgebieden, etc.);
 - Bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen (bescherming landelijk gebied, natuurgebieden, etc; regulering voorzieningen);
 - Wettelijke regelingen (boswet, provinciale landschapsverordeningen, natuurbeschermingswet, etc.).
- Financiële instrumenten;
 - Provincie ('Groene Subsidies' voor subsidiëring van diverse activiteiten op het gebied van natuur, landschap en recreatie; via het provinciale fietspadenplan op beperkte schaal (mede)financiering recreatieve fietspaden; beheerslasten provinciale recreatieve routes; subsidie stichting Zuid-Hollands Landschap; subsidie Landschapsbeheer Zuid-Holland en via Landschapsbeheer subsidie landschapsonderhoud (gedeeltelijk met rijksmiddelen); subsidie PVVV; financiering Groenatlas);
 - Rijk (Groene Hart-impuls en plattelandsvernieuwing);
 - Ondernemers (exploitatie recreatieve voorzieningen zoals campings, kanoverhuur, horeca,);
 - Overige partijen (ontwikkeling en/of beheer routes, natuurbeheer, landschapsonderhoud, promotie).
- Bestuurlijke instrumenten;
 - Enkele recreatieschappen (bijvoorbeeld Voorne Putten, Rozenburg) hebben ook landelijk gebied tot het werkgebied;
 - Platform Groen Hart;
 - Regionale samenwerkingsverbanden.
- Personele instrumenten;
 - Bureau Recreatie en Randstad Groenstructuur het initieert recreatienetwerken;
 - Groenservice Zuid-Holland beheert enkele routes.

Kwaliteit stedelijke gebieden

Onder het stedelijk gebied wordt door de provincie verstaan: het gebied dat binnen de bebouwde kom valt van een gemeente. Ter bevordering van de kwaliteit van de stedelijke gebieden wil de provincie de volgende instrumenten gaan inzetten:

- Planologische instrumenten;
 - In bestemmingsplan worden recreatieve voorzieningen in de stad vastgelegd. Provincie kan toetsen op leefbaarheid en evenwichtige samenstelling van voorzieningen in de stadswijken.
- Financiële instrumenten;
 - Het stedelijk vernieuwingsfonds biedt in de toekomst mogelijkheden om bij de herstructureringsplannen voor stadswijken aandacht te besteden aan een goede inbedding van recreatieve mogelijkheden in wijken;
 - Via de beleidsinzet 'Samenhang in de samenleving' kan recreatiebeleid bijdragen aan het aspect 'leefbaarheid' in woonwijken.
- Bestuurlijke instrumenten;
 - Provincie zal nauw met rijk en gemeenten moeten samenwerken bij realisering van de doelstellingen van het stedelijk vernieuwingsfonds;
 - Hetzelfde geldt voor samenwerking met gemeenten ten aanzien van de inzet 'Samenhang in de samenleving'.

3.3.1.3 Communicatie

Bij de verdere ontwikkeling van het recreatie-aanbod zijn de wensen van de inwoners van Zuid-Holland een belangrijke factor. De provincie geeft in de recreatievisie aan de samenwerking met de partners in het recreatieveld (gemeenten, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven) te willen verbeteren en tevens aansluiting met verwante beleidsvelden (natuur, landschap, ruimtelijke ordening, toerisme, cultuur en sport) te versterken. Gezamenlijk zal de kwaliteit van het recreatie-aanbod worden bepaald.

Naast de zorg voor de kwaliteit en de bereikbaarheid van het groen, recreatie-aanbod in Zuid-Holland, is communicatie een belangrijk instrument bij het verhogen van het maatschappelijk rendement. De inzet van dit instrument kan helpen om de knelpunten ten aanzien van zowel de kwaliteit van als de kennis over het aanbod op te lossen, enerzijds door informatie te verzamelen, anderzijds door het verstrekken van informatie. De provincie kiest in de recreatievisie in algemene zin voor een intensivering van de communicatie. De belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- a. Voor een optimaal rendement van provinciale inspanningen is een dialoog met de (potentiële) bezoekers gewenst. De provincie moet weten wat de wensen van de (potentiële) bezoekers zijn, en de inwoners van Zuid-Holland dienen goed geïnformeerd te zijn en te worden over het recreatie-aanbod.
- b. Om de beleidsambitie van de visie te realiseren, is samenwerking noodzakelijk. Een goede en constante dialoog met betrokken partijen is daarbij een voorwaarde.
- c. Vanwege het feit dat de doelen, kansen en partners verschillen per regio, kiest de provincie voor regionaal maatwerk.

3.4 *Beleidskader Groene Subsidies*

Dit onderzoek is gefocust op de (effectieve) bijdrage van het recreatieve subsidiebeleid aan de uitvoering van de recreatievisie. De subsidiesoort die voor het activeren van deze activiteiten het meeste genoemd wordt, is de Groene Subsidie. Reden temeer om iets dieper in te gaan op de subsidie.

Groene subsidies zijn bedoeld om de duurzame inrichting en/of beheer van de groene ruimte te stimuleren, waarbij wordt voorzien in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien. Daarnaast zijn groene subsidies bedoeld voor de financiering van voorlichtingsactiviteiten en onderzoek naar de duurzame ontwikkeling van de functies (natuur, recreatie, landbouw en landschap) in de groene ruimte. Deze subsidies worden volgens de verordening verstrekt in het kader van één of meer van de volgende doelstellingen:

- a. realiseren provinciale ecologische hoofdstructuur;
- b. aanleg van groene structuren in stadsranden, gericht op recreatief gebruik;
- c. aanleg van groene knooppunten in stadsranden of in het landelijk gebied gericht op recreatief gebruik;
- d. infrastructurele verbinding van natuurgebieden, gebieden met landschappelijke waarde en gebieden met een recreatieve functie;
- e. bevorderen en instandhouden van natuur- en landschapswaarden;
- f. bevorderen en instandhouden van de landbouw;
- g. bevorderen en instandhouden van milieuwaarden.

Deze doelstellingen kunnen worden bereikt door het stimuleren van de samenhang tussen de verschillende functies, maar ook door het stimuleren van de functies afzonderlijk. Echter een belangrijk aspect van de regeling is de integratie van de verschillende functies. Een integraal project, gericht op de samenhang tussen de verschillende functies, heeft in principe een hogere prioriteit dan een sectoraal project.

Vanaf 1997 is ieder jaar een beleidskader opgesteld. Het beleidskader geldt als een nadere uitwerking van de doelstellingen en uitgangspunten van de verordening en als toetsingskader voor de beoordeling van subsidieaanvragen voor het betreffende jaar. Ten behoeve van de prioriteitstelling worden elk jaar in het beleidskader een aantal thema's uit de beleidsvelden recreatie, natuur, landschap en landbouw geselecteerd. Binnen deze prioritaire thema's zijn nadere speerpunten geformuleerd. In zowel het beleidskader 2001 als in beleidskader 2002 werden de volgende negen thema's onderscheiden:

- Ontwikkeling en realisering van nieuwe groene verbindingen en routestructuren
- Verbetering van bestaande groene verbindingen en routestructuren
- Ecologische verbindingzones
- Kwaliteitsverbetering voor natuurgebieden
- Uitvoering van (inter)gemeentelijke landschapsbeleidsplannen
- Landgoederen
- Verbreding van agrarisch ondernemen
- Productinnovatie
- Biologische land- en tuinbouw

3.4.1 Criteria

Projecten die ingediend worden, dienen een bijdrage te leveren aan de doelstellingen genoemd in de Verordening groene subsidies en ook te voldoen aan algemene en prioriteitscriteria. Voor de prioriteitscriteria wordt uitgegaan van de thema's en de daarbij verder uitgewerkte speerpunten. Een project krijgt een hogere prioriteit wanneer het project betrekking heeft op meer dan één thema. Hiermee wordt het thema integraliteit ingevuld. De prioriteitstelling ziet er als volgt uit:

- Categorie A; project scoort op speerpunten van meer dan één thema
- Categorie B; project scoort op speerpunten van één thema en op algemene delen van één of meer andere thema's
- Categorie C; project scoort op algemene delen van meer dan één thema
- Categorie D; project scoort op een speerpunt van één thema
- Categorie E; project scoort op een algemeen deel van één thema
- Categorie F; project scoort niet op een thema maar past wel in de Verordening

Nadat de indeling in categorieën heeft plaatsgevonden, worden de subsidieaanvragen vervolgens getoetst aan de hand van algemene criteria. Deze criteria dienen naast de inhoudelijke beoordeling van de projecten mede voor het vaststellen van de hoogte van de subsidiebijdrage. Indien een project inhoudelijk onvoldoende is, vindt afwijzing plaats, ook indien het project binnen de hoogste categorie (A) valt. Zonodig dient de toetsing op grond van deze algemene criteria voor het maken van een onderscheid tussen projecten die vallen binnen één prioriteitscategorie. De volgende algemene criteria worden gehanteerd:

- *Draagt het project ook bij aan het beleid op andere provinciale beleidsterreinen*, daarbij wordt prioriteit gegeven aan projecten die meer provinciale beleidsdoelstellingen uitdragen, zoals doelstellingen op het terrein van cultuur, milieu, water en zorg;
- *Hoe groot is het draagvlak van het project*, prioriteit wordt gegeven aan projecten waarbij de voor de hand liggende partijen betrokken zijn bij het project en aan projecten die onderdeel zijn van een integraal groen/waterplan;
- *In welke mate is er sprake van een eigen bijdrage*, prioriteit wordt gegeven aan projecten die zelf financieel bijdragen, dit kan bij vrijwilligersorganisaties in de vorm van eigen arbeid/tijd zijn;
- *In welke mate is er sprake van medefinanciering door andere partijen dan de aanvrager*, prioriteit wordt gegeven aan projecten die cofinanciering gezocht hebben;
- *In welke mate bezit het project vernieuwende aspecten*, prioriteit wordt gegeven aan projecten die in de betreffende sector voorloper zijn;
- *In welke mate heeft het project een voorbeeldfunctie en hoe groot is het uitstralingseffect*, prioriteit wordt gegeven aan projecten die een voorbeeldfunctie hebben voor het gebied, de

sector en andere bedrijven. Dit geldt ook voor het uitstralingseffect. Communicatie en publiciteit over het resultaat zullen hiervoor de toetsstenen zijn;

- *In hoeverre is er afgestemd met reeds lopende en afgeronde onderzoeken en projecten*, geen prioriteit wordt gegeven aan projecten/onderzoeken die reeds eerder zijn uitgevoerd op hetzelfde beleidsterrein (in dezelfde regio);
- *Rendement en provinciaal belang*, waarbij onder rendement wordt bedoeld dat de doelstelling en de te behalen resultaten van het project in verhouding staan tot het gevraagde bedrag. Bij provinciaal belang wordt gekeken naar het belang van de provincie bij realisatie van het project. Daarbij worden enkele aspecten in ogenschouw genomen, de gebruiksmogelijkheden van het project, de openstelling, de instandhouding van het gerealiseerde, de duurzaamheid en de doelgroep;
- *Wanneer wordt de start van het project voorzien*, prioriteit wordt gegeven aan projecten die binnen een half jaar na de subsidieverlening kunnen starten met de realisatie van het project.

Het gaat er bij de groene subsidies om, dat diverse partijen worden gestimuleerd meer dan tot dusver hun verantwoordelijkheid te nemen voor recreatie, natuur, landschap en duurzame landbouw. Het gaat daarbij om activiteiten die de reguliere verantwoordelijkheid van de partijen te boven gaat.

3.5 De Algemene wet bestuursrecht

Alvorens in de volgende paragraaf in te gaan op de Algemene Subsidieverordening moet eerst aandacht worden besteed aan de Algemene wet bestuursrecht. In deze wet staat de zogenaamde rechtsbetrekking tussen de overheid aan de ene kant en burgers en rechtspersonen aan de andere kant centraal. Zo'n rechtsbetrekking komt hoofdzakelijk tot uiting in de vaststelling van besluiten.

Naast algemene regels waar de overheid zich bij elke besluit aan moet houden, zijn in de Algemene wet bestuursrecht ook bijzondere bepalingen voor besluiten opgenomen. De subsidietitel (titel 4.2), ingevoegd bij de inwerkingtreding van de derde tranche, geeft een wettelijk kader voor alle subsidies van het Rijk en decentrale overheden. Dit wettelijk kader komt in de eerste plaats voort uit de wens om vast te leggen, dat de verstrekking van subsidies een wettelijke grondslag nodig heeft. Deze wens kwam onder andere naar voren bij de parlementaire enquête bouwsubsidies en in het rapport "Orde in de regelgeving" van de Commissie Wetgevingsvraagstukken. Daarnaast speelde het motief van de harmonisatie een belangrijke rol, aangezien veel subsidieregelingen nodeloos uiteenliepen en lacunes vertoonden. Tenslotte speelde ook de wens tot een betere beheersing van overheidsuitgaven en in het bijzonder het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies een rol. Uitdrukkelijk is ervoor gekozen om titel 4.2 ook van toepassing te laten zijn op het subsidierecht van decentrale overheden (Borman, 1997: 102).

De keuze om het subsidierecht van toepassing te laten zijn voor decentrale overheden heeft voor onder meer de provincie Zuid-Holland vergaande gevolgen gehad. In artikel 4:23, eerste lid, wordt bepaald dat subsidie slechts op grond van een wettelijk voorschrift, dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt, ook daadwerkelijk mag worden verstrekt. Deze rechtsregel is de kern van de subsidietitel. Hoewel de derde tranche op 1 januari 1998 van kracht is geworden hebben de decentrale overheden tot 1 januari 2002 de tijd gehad om tegemoet te komen aan de rechtseis voor wat betreft het wettelijk voorschrift. Met andere woorden: vanaf 1 januari 2002 moet subsidiëring door een provincie in het algemeen geregeld worden in een door Provinciale Staten vastgestelde verordening.

3.6 De Algemene subsidie verordening

Mede ingegeven door de wettelijke eis, zoals beschreven in de Algemene wet bestuursrecht, heeft de huidige ASV een einde gemaakt aan de beschreven veelheid aan regelingen. Belangrijkste doelstelling om te komen tot één verordening is het bewerkstelligen van een zo groot mogelijke transparantie en uniformiteit in de afzonderlijke subsidieprocessen. Hiermee wordt beoogd een zo groot mogelijke

financiële transparantie van de organisatie op het terrein van subsidieverlening te bereiken. Uniformering van bestaande subsidieprocedures is daartoe een eerste noodzakelijke stap. De beoogde transparantie is van groot belang, omdat dit de mogelijkheid tot sturing en beheersing van subsidieprocessen bevordert. Tevens wordt met deze nieuwe verordening Provinciale Staten meer belast met de sturing van het subsidiebeleid op hoofdlijnen.

Met het vaststellen van de ASV in 2001, en de inwerkingtreding per 1 januari 2002, hebben Provinciale Staten eveneens de belangrijkste aspecten van het subsidiebeleid, zoals de te subsidiëren activiteiten en de criteria ter toetsing van aanvragen, vastgesteld. Hiermee worden bestaande subsidieregels, op grond waarvan Gedeputeerde Staten dergelijke subsidieaspecten zelf konden vaststellen, geschrapt.

Eind 2003 is de ASV door de interne Eenheid Audit & Advies geëvalueerd. Deze evaluatie wordt uitvoerig besproken in hoofdstuk 6, maar heeft wel gevolgen voor dit hoofdstuk. Gelukkig staat de wereld niet stil op het moment dat een onderzoek wordt gedaan, zo ook de provinciale wereld niet. Dat heeft wel als consequentie dat gedurende dit onderzoek de ASV, mede ingegeven door de evaluatie resultaten, is aangepast. Deze aanpassing heeft ertoe geleid dat Provinciale Staten de bevoegdheden van Gedeputeerde Staten ten opzichte van de eerste tranche van de ASV heeft uitgebreid. De hoofdlijnen van de subsidieverstreking worden door Provinciale Staten vastgesteld in de ASV, waarna Gedeputeerde Staten deze hoofdlijnen binnen het gegeven kader verder uitwerken in nadere regels. Tevens zijn de bevoegdheden van Gedeputeerde Staten verruimd om de flexibiliteit van het subsidie-instrument verder te verhogen. Het is vanaf 1 juni 2004 mogelijk dat Gedeputeerde Staten subsidie verstrekt:

- in incidentele gevallen tot € 50.000 (was € 12.500) voor zover daarvoor in de begroting gelden beschikbaar zijn gesteld;
- in spoedeisende gevallen vooruitlopend op de vaststelling van nieuwe subsidieregels, op voorwaarde dat binnen één jaar aan uw vergadering een voorstel voor nieuwe subsidieregels wordt voorgelegd;
- op basis van een Europees programma zonder provinciale cofinanciering;
- voor projecten die zijn ingediend na de sluitingstermijn voor het aanvragen van subsidies, op voorwaarde dat die projecten van bijzonder belang zijn voor het bereiken van provinciale doelstellingen en op voorwaarde dat het subsidieplafond daartoe ruimte biedt of op de begroting voldoende gelden ter beschikking zijn gesteld.

In de ASV is de gewenste mate van uniformering bereikt door alle procedurele aspecten te regelen in hoofdstuk 1. De overige hoofdstukken bestaan uit de subsidieregels voor de verschillende beleidsterreinen, zoals de te subsidiëren activiteiten en toetsingscriteria voor aanvragen. De procedurele regels uit hoofdstuk 1 gelden voor alle in de afzonderlijke hoofdstukken geregelde subsidies. Tevens is in de verordening een onderscheid gemaakt tussen drie subsidievormen:

- projectsubsidies voor eenmalige activiteiten;
- per boekjaar te verstrekken subsidies voor structurele activiteiten en
- incidentele subsidies, waaronder waarderingssubsidies.

Subsidies kunnen volgens de ASV gericht zijn op het stimuleren van effecten, prestaties of activiteiten. Daarbij gaat de voorkeur uit naar het subsidiëren van activiteiten die leiden tot gewenste effecten (artikel 1:1).

Per boekjaar te verstrekken subsidies kunnen (conform artikel 1:23) het gehele jaar worden ingediend (maar voor 1 oktober). Deze subsidies worden gereserveerd voor die instanties waarvan de provincie het voortbestaan noodzakelijk acht en dan nog alleen voor die kosten die minimaal noodzakelijk zijn voor het in stand houden van deze organisaties. Hieronder behoren de kosten van huisvesting, de kosten voor personeel dat niet voor specifieke projecten wordt ingezet en de kosten voor de ontwikkelingsfunctie. Voor deze subsidies gelden meerjarige verplichtingen. Gedeputeerde Staten beslissen (conform artikel 1:25) uiterlijk 13 weken na 1 oktober over de toe te kennen subsidie. Deze termijn kan met ten hoogste 4 weken worden uitgesteld.

Projectsubsidies zijn bedoeld voor projecten die duidelijk een tijdelijk karakter hebben en afgebakend zijn in inhoud. Het gaat om het subsidiëren van eenmalige projecten met een bepaald omschreven doel (artikel 1:29). Deze subsidies kunnen meerjarig zijn tot een maximum van 4 jaar. Voor projectsubsidies zijn twee tijdvakken vastgesteld voor het indienen van aanvragen, namelijk van 1 juli tot 1 oktober en van 1 december tot 1 maart. In het eerste tijdvak kunnen aanvragen worden ingediend voor activiteiten die in het daaropvolgende jaar worden uitgevoerd. Daarbij gaat het om bestaand subsidiebeleid dat naar verwachting ook in een volgend jaar wordt gehandhaafd. In het tweede tijdvak kunnen aanvragen worden ingediend voor de tweede tranche van bestaand subsidiebeleid. In de gevallen waarin bij de vaststelling van de begroting nieuw beleid wordt vastgesteld, kunnen in het bedoelde tijdvak voor het eerst aanvragen worden ingediend op basis van dat nieuwe beleid (artikel 1:30). Evenals bij de boekjaarsubsidies beslissen Gedeputeerde Staten uiterlijk 13 weken na de sluitingstermijn voor het indienen van aanvragen (artikel 1:31). Ook deze termijn kan met ten hoogste 4 weken worden uitgesteld.

In incidentele gevallen en voor zover Provinciale Staten daartoe in de begroting middelen hebben gereserveerd wordt Gedeputeerde Staten, op grond van de verordening, de mogelijkheid geboden om in uitzonderingsgevallen incidentele subsidies te verstrekken (artikel 1:35). Incidentele subsidies zijn subsidies die eenmalig worden verleend, waarmee de provincie waardering wil uitspreken voor een instelling of initiatief.

In de verordening is geregeld, dat Gedeputeerde Staten zijn belast met de besluitvorming ten aanzien van de aanvragen. Wel wordt door Provinciale Staten de omvang van de besteedbare financiële ruimte voor de afzonderlijke subsidiecategorieën bepaald door het vaststellen van subsidieplafonds. Indien aanvragen dit plafond overschrijden, zullen de desbetreffende subsidie op grond van de Algemene wet bestuursrecht geweigerd worden.

3.6.1 Criteria

3.6.1.1 Algemeen

Zoals al is aangegeven, wordt in de Algemene subsidieverordening onderscheid gemaakt tussen algemene bepalingen en beleidseigen bepalingen. Alvorens op die laatste in te gaan zullen enkele essentiële punten uit hoofdstuk 1 voor het voetlicht komen.

In de eerste paragraaf worden enkele, voor deze doctoraal scriptie van belang zijnde begrippen nader gedefinieerd. In de verordening wordt onder prestatie de beoogde resultaten van een activiteit verstaan. Het effect van zo'n prestatie wordt gedefinieerd als de beoogde gevolgen van de resultaten van een activiteit. Daarnaast wordt een project gedefinieerd als een in omvang en tijd beperkte activiteit gericht op het bereiken van een omschreven doel.

De door Gedeputeerde Staten te verstrekken subsidies kunnen (conform artikel 1:3) gericht zijn op het verrichten van activiteiten, het bereiken van nader omschreven prestaties of het bereiken van nader omschreven effecten. Ter aanvulling op de artikelen 4:25 en 4:35 van de Algemene wet bestuursrecht weigeren Gedeputeerde Staten de verlening van een subsidie onder meer als de activiteit niet openbaar toegankelijk is, de activiteit in strijd is met provinciale regels die zijn vastgesteld in een andere verordening dan de subsidieverordening en indien de activiteit betrekking heeft op het opstellen van een subsidieaanvraag of op de kosten in verband met het opstellen van een verklaring van een registeraccountant of accountant-administratieconsulent (artikel 1:12).

De subsidieontvanger is verplicht (conform artikel 1:17) om in publicitaire uitingen te vermelden, dat de gesubsidieerde activiteit mede mogelijk is gemaakt met steun van de provincie Zuid-Holland en moet de verkregen resultaten van het project algemeen beschikbaar stellen.

Naast het jaarlijks verstrekken van een overzicht van hun besluiten tot subsidieverlening en afwijzing van subsidieaanvragen (artikel 1:21) verstrekken Gedeputeerde Staten ten minste eenmaal in de vier jaar (voor het einde van het jaar voorafgaande aan de verkiezingen voor Provinciale Staten) een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de verleende subsidies aan Provinciale Staten. Twee jaar na de verkiezingen voor Provinciale Staten presenteren zij ook een tussentijds verslag op hoofdlijnen over de doelmatigheid en de effecten van de verleende subsidies (artikel 1:22).

3.6.1.2 Recreatie

Voor het beleidsterrein recreatie was in de voorgaande versie van de ASV (voor juni 2004) een apart hoofdstuk opgenomen. Naast dit speciaal voor recreatieve activiteiten opgenomen hoofdstuk 7 werd in het hoofdstuk voor natuur en landschap, ruimte opengelaten voor het subsidiëren van recreatie. Dit laatste hoofdstuk 8 is in de nieuwe versie komen te vervallen en ook hoofdstuk 7 heeft een andere naam gekregen; Groene Ruimte. Hiertoe is besloten om de ASV voortaan per beleidsterrein in te delen. Alvorens in te gaan op de nieuwe situatie, zal kort worden stilgestaan bij de oude situatie van voor juni 2004.

In het oude hoofdstuk 7 van de verordening werden de volgende begripsbepalingen gehanteerd:

- recreatievoorzieningen: infrastructuur ten behoeve van de openbare dagrecreatie en waterrecreatie, onder meer bestaande uit dagrecreatiegebieden, bewegwijzerde paden en routes voor wandelen, fietsen, kanoën en skeelers, aanlegplaatsen voor de recreatievaart en kunstwerken (zoals bruggen en tunnels);
- recreatief knooppunt: een locatie die dient als vertrekpunt voor één of meerdere routegebonden recreatievormen en waar recreatieondersteunende faciliteiten geconcentreerd zijn, zoals horeca, fiets- en/of kanoverhuur en verblijfsmogelijkheden;
- agro-toerisme: het verbreden van de agrarische bedrijfsvoering met activiteiten op het terrein van recreatie en toerisme.

Tevens wordt in de oude verordening verder uitgewerkt welke activiteiten in aanmerking komen voor projectsubsidies. Gedeputeerde Staten kunnen namelijk projectsubsidies verlenen voor de planvorming en de uitvoering van recreatieprojecten. Deze projecten moeten zich wel in hoofdzaak richten op:

- de kwaliteitsverbetering van bestaande recreatiegebieden, gericht op het versterken van de diversiteit, de identiteit en de multifunctionaliteit van de gebieden, in overeenstemming met de wensen van de (potentiële) gebruikers;
- de aanleg, de inrichting en het beheer van nieuwe recreatiegebieden;
- het verbeteren van de bereikbaarheid van recreatiegebieden, waaronder ook het landelijk gebied, vanuit de stedelijke gebieden van Zuid-Holland;
- het versterken van de bruikbaarheid en toegankelijkheid van het landelijk gebied voor de recreant door het aanleggen en instandhouden van recreatieve verbindingen - waaronder voet- en fietsveren - routestructuren die zijn gericht op het beter verbinden van stad en landelijk gebied, knooppunten en het bevorderen van agrotoerisme;
- het versterken van de organisatie van het recreatieveld en de samenwerking tussen de betrokken organisaties en instanties, onder meer door middel van het oprichten en versterken van regionale overlegplatforms, het opstellen van regionale uitvoeringsprogramma's op het gebied van recreatie en toerisme alsmede het organiseren van de uitvoering van deze programma's.

Ten behoeve van het rangschikken van alle aanvragen werden in de oude verordening aan Gedeputeerde Staten enkele handreikingen aangeboden³. Zo werd een project hoger gerangschikt indien een project voldeed aan meer van de volgende criteria. Het eerste opgenomen criterium was, dat het project het initiatief was van meerdere samenwerkende gemeenten of instanties en deel uitmaakte

³ ASV artikel 7:5 rangschikking (besluit PS 18 september 2002, nummer 5207)

van een door deze partijen overeengekomen uitvoeringsprogramma. Het project scoorde hoger als het project ook nog betrekking had op de daadwerkelijke realisatie van recreatievoorzieningen in de directe nabijheid van grote stedelijke kernen of dat het een bijdrage leverde aan een betere recreatieve verbinding tussen stedelijk gebied en landelijk gebied. Een ophoging van de 'score' werd gerealiseerd indien er een grote kans was dat het project op korte termijn gerealiseerd zou kunnen worden. Wel werd op deze rangschikking direct een inbreuk gedaan in de verordening. Indien Provinciale Staten namelijk een op het beleidsterrein betrekking hebbend beleidsplan hadden vastgesteld, vormde dit beleidsplan het uitgangspunt voor de rangschikking. Daarnaast werd Gedeputeerde Staten opgedragen om bij de rangschikking van het totaal van de aanvragen zorg te dragen voor de totstandkoming van een evenwichtig programma waarbij, naast de bovenstaande criteria, gelet moest worden op een voldoende mate van regionale spreiding van projecten.

In deze oude situatie was veel terug te zien uit zowel de Verordening Groene Subsidies als de beleidsvisie Recreatie 2000+. Het in overeenstemming zijn met de wensen van de (potentiële) gebruikers en het gericht zijn op samenwerking zijn twee voorbeelden. Het overgrote merendeel van bovenstaande is niet terug te vinden in de nieuwe ASV. Zo is begripsbepaling in deze ASV geheel anders dan in de vorige. Nu wordt onder meer verstaan onder:

- Provinciale Ecologische Hoofdstructuur (PEHS): het samenhangend geheel van natuurgebieden en ecologische verbindingzones in Zuid-Holland zoals aangegeven in een provinciaal streekplan en in de door Gedeputeerde Staten vastgestelde nota Ecologische Verbindingen Zuid-Holland en natuurgebiedsplannen;
- Groen om de Stad (GOS): groene gebieden in de directe nabijheid van steden die van provinciaal belang zijn voor de recreatie, omdat ze bijdragen aan een beter woon- en werkklimaat in Zuid-Holland;
- de Groene Ruimte: het geheel van GOS-gebieden, de natuurgebieden en de ecologische verbindingzones van de PEHS en de agrarische gebieden;
- recreatieve projecten: maatregelen of voorzieningen die gericht zijn op het verbeteren van de recreatieve bereikbaarheid, bruikbaarheid en toegankelijkheid van de Groene Ruimte vanuit de stedelijke gebieden;
- Wandelpadenplan: de kwaliteitsverbetering gekoppeld aan beschermingsmaatregelen van bestaande paden, zoals opgenomen in het Provinciaal Uitvoeringsprogramma 'Bescherming Bestaande Wandelverbindingen, Wandelpadenplan Zuid-Holland';
- de functies van de Groene Ruimte: natuur, landschap, landbouw, recreatie en milieu;
- voet- en fietsveer: overzetveer dat in het bijzonder geschikt is voor het overzetten van voetgangers en fietsers;
- veerexploitant: de natuurlijke of rechtspersoon die voor eigen rekening en verantwoordelijkheid een voet- en fietsveer exploiteert.

Projectsubsidies worden verstrekt voor het stimuleren en het uitvoeren van activiteiten die zijn gericht op het ontwikkelen, het versterken of het instandhouden van de functies van de Groene Ruimte:

- verbetering van de kwaliteit van het landschap;
- ontwikkeling van duurzame landbouw;
- ontwikkeling en het stimuleren van het vermarkten van nieuwe consumentgerichte producten en diensten, die onderdeel kunnen gaan vormen van Groene en Blauwe Diensten, waarvoor via een afzonderlijk project de betalingssystematiek wordt ontwikkeld;
- agrarische natuur- en landschapsactiviteiten van particuliere grondeigenaren;
- verbetering van de natuurkwaliteit in de PEHS en Groene Verbindingen;
- recreatieve ontsluiting van het landelijk gebied en bestaande groengebieden door ontwikkeling of kwaliteitsverbetering van de recreatieve infrastructuur en voorzieningen;
- uitvoering van het Wandelpadenplan (deel 1): beschermingsmaatregelen voor bestaande paden;
- stimuleren van recreatief gebruik door de ontwikkeling van recreatieve knooppunten, arrangementen en nationale routestructuren;
- bescherming van bedreigde dier- en plantensoorten.

De in de vorige editie van ASV opgenomen criteria ten behoeve van de rangschikking van de aanvragen zijn verdwenen. Hiervoor in de plaats is in artikel 7:8 opgenomen, dat Gedeputeerde Staten in nadere regels onder meer criteria kan vaststellen ter rangschikking van de subsidieaanvragen. De criteria ten behoeve van de recreatieve projecten zijn vanaf 1 juni 2004 terug te vinden in de Subsidieregeling Groene Ruimte 2005.

3.7 Subsidieregeling Groene Ruimte 2005

Zoals eerder aangegeven in dit hoofdstuk is de ASV met ingang van juni 2004 flexibeler geworden. Zo heeft Gedeputeerde Staten de subsidieregeling Groene Ruimte 2005 opgesteld, waarin is opgenomen waaraan een subsidieaanvraag moet voldoen, de criteria waarop een aanvraag wordt beoordeeld en de hoogte van het subsidiebedrag. Deze regeling is alleen van toepassing op de projectsubsidies. De opgenomen thema's komen overeen met de in de ASV opgenomen functies van de Groene Ruimte.

Interessant in het kader van dit onderzoek zijn de in deze regeling opgenomen criteria aan de hand waarvan de aanvraag wordt beoordeeld. De ingediende projecten worden eerst getoetst op hun concrete bijdrage aan de algemene doelstelling van de Subsidieregeling en de negen inhoudelijke thema's. Vervolgens worden de aanvragen gerangschikt op de totaalscores. De totaalscore van een aanvraag is het totaal van scores op de onderstaande aspecten:

- A. Eigen bijdrage/medefinanciering; hoe hoog is de eigen bijdrage en/of de bijdragen van derden ten opzichte van de totale projectkosten?
- B. Uitvoeringsgerichtheid; wat is de verhouding tussen uitvoeringskosten en organisatiekosten?
- C. Concreetheid; in welke mate leidt het project tot concrete- en/of duurzame resultaten?
- D. Rendement; hoe staan de baten van het projectresultaat in verhouding tot de kosten?
- E. Integraliteit; draagt het project bij aan meer dan één provinciaal beleidsterrein?
- F. Gebiedsprioriteit; maakt het project deel uit van een voor de provincie vastgesteld prioritair gebied?
- G. Draagvlak; hoe groot is het draagvlak van het project in de regio?
- H. Vernieuwend; in welke mate is er sprake van een vernieuwende aanpak?
- I. Openbaar toegankelijk; in welke mate is het project openbaar toegankelijk?

De scores per aspect zijn vermeld in de tabel hieronder.

Aspect	Mate waarin aanvraag voldoet	Score	Mate waarin aanvraag voldoet	Score	Mate waarin aanvraag voldoet	Score
A	1%-25%	0	25%-50%	4	> 50%	8
B	< 40%	0	40%-75%	3	> 75%	6
C	slecht	0	voldoende	3	goed	6
D	slecht	0	voldoende	3	goed	6
E	1	0	2-3	2	> 3	4
F	nee	0	ten dele	2	ja	4
G	weinig	0	voldoende	1	veel	2
H	nee	0	ten dele	1	ja	2
I	slecht	0	voldoende	1	goed	2

3.8 Conclusie

In dit hoofdstuk is de casus van het recreatieve subsidiebeleid van de provincie Zuid-Holland beschreven. De beleidsdoelstellingen van het provinciale recreatiebeleid zijn verwoord in de recreatievisie Recreatie 2000+. Deze visie is niet alleen interactief met het beleidsveld opgesteld, ook in de beleidsuitvoering gaat de provincie uit van de voortzetting van deze interactiviteit. Om een gewenste uitvoering te geven aan de uitvoering van de beleidsdoelstellingen zijn in de recreatievisie vier beleidsinstrumenten opgesomd; planologische-, financiële-, bestuurlijke- en personele instrumenten. Voor de inzet van de financiële instrumenten werd in eerste instantie gebruik gemaakt van de Verordening Groene Subsidie en diens subsidieparaplu, de Algemene verordening inzake subsidies.

Mede naar aanleiding van een onderzoek naar het subsidiebeheer van de provincie en (verplicht) ingegeven door de Algemene wet bestuursrecht is in 2002 de Algemene Subsidieverordening van kracht geworden. Met de inwerkingtreding van deze verordening is geregeld dat Provinciale Staten de belangrijkste aspecten van het subsidiebeleid, zoals de te subsidiëren activiteiten en de criteria ter toetsing van aanvragen, vaststellen. Daarmee werden bestaande subsidieregels, op grond waarvan Gedeputeerde Staten bepaalde subsidieaspecten zelf konden vaststellen, geschrapt. Aan de beoogde procedurele uniformiteit en transparantie werd hiermee voldaan. Eind 2003 heeft de interne Eenheid Audit & Advies de ASV geëvalueerd en kwam tot de conclusie dat deze verordening niet flexibel genoeg was. Gedeputeerde Staten hadden geen middelen voorhanden om snel bijzondere projecten financieel te ondersteunen. In het kader van de flexibiliteit zijn de bevoegdheden van Gedeputeerde Staten met ingang van juni 2004 verruimd. Zo worden in het vervolg onder meer de hoofdlijnen van de subsidieverstrekking door Provinciale Staten vastgesteld in de ASV, waarna Gedeputeerde Staten deze hoofdlijnen binnen het gegeven kader verder uitwerken in nadere regels. Één van deze nadere regels is de Subsidieregeling Groene Ruimte Zuid-Holland 2005. Deze regeling beschrijft de projectactiviteiten op het gebied van natuur, landschap, recreatie en landbouw. Verder vermeldt de regeling de eisen waaraan een subsidieaanvraag en het projectresultaat moet voldoen, de criteria waarop een aanvraag wordt beoordeeld en de hoogte van de subsidiebijdrage.

Na de casus van het beleidsveld te hebben beschreven, wordt het tijd dat op deze empirie het theoretisch kader wordt 'losgelaten'. Dit is belangrijk om een antwoord te kunnen vinden op de probleemstelling van dit onderzoek;

Welke gevolgen heeft het eventueel niet overeenkomen van de beleidstheorieën achter de Algemene subsidieverordening en de recreatienota Recreatie 2000+ voor de uitvoering van het provinciale recreatiebeleid?

In het volgende hoofdstuk zal hiervoor een eerste aanzet worden gegeven, namelijk de operationalisering van het onderzoek.

Hoofdstuk 4 Operationalisering van het onderzoek

4.1 Inleiding

Na in de voorgaande hoofdstukken het theoretische kader te hebben geschetst en de casus uiteen te hebben gezet, wordt in dit hoofdstuk het onderzoek geoperationaliseerd. In dit hoofdstuk zal de vertaalslag worden gemaakt van het theoretische kader naar de daadwerkelijke empirie. Opmerkelijk is het feit, dat na een eerste globale toets geconstateerd kan worden dat de toepassing van het beleidsinstrument subsidie conform de Algemene Subsidieverordening neigt naar het uni- en multicentrisch perspectief. Recreatie 2000+ met haar interactieve karakter sluit daarentegen meer aan bij het pluricentrisch perspectief. Mede op basis van de geschetste verschillen tussen de diverse perspectieven in hoofdstuk 2 kan deze constatering een belangrijke stap zijn in de richting van een oplossing voor de probleemstelling. Het is derhalve van belang om de structuur uit hoofdstuk 2 te volgen om zodoende de juiste vragen voor het daadwerkelijk onderzoek te vinden. Na in paragraaf 4.2 de vorm van het onderzoek te behandelen zullen in paragraaf 4.3 de onderzoeksvragen worden gepresenteerd.

4.2 Onderzoeksvorm

Het doen van wetenschappelijk onderzoek betekent: het voortdurend maken van keuzen teneinde greep te krijgen op de complexe werkelijkheid. Vanuit theoretisch gezichtspunt is echter altijd sprake van een beperking van het aantal onderzoekbare verschijnselen, omdat naar tijd en naar plaats grenzen zijn aan de onderzoeksmogelijkheden. Dat probleem is onderzoekstechnisch op te lossen door onderzoek te verrichten met behulp van steekproeven (Hakvoort, 1996:113). Ten behoeve van de gegevensverzameling voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de selecte willekeurige steekproef. Voor deze vorm is gekozen omdat enerzijds de populatie niet groot was en anderzijds op deze wijze zowel enkele gemeenten, regionale samenwerkingsverbanden, maatschappelijke organisaties, particulieren als ook de 'veel aanvragers' konden worden geselecteerd.

De te onderzoeken populatie bestaat uit organisaties die in 2004 voor recreatieve projecten voortvloeiende uit de recreatienota subsidie hebben aangevraagd. Tijdens de 1^e tranche van 2004 zijn op het gebied van recreatie voor 18 projecten subsidieaanvragen ontvangen. Hiervan zijn er drie aanvragen niet gehonoreerd, omdat of niet voldoende informatie was ingediend of de resultaten van eerder gesubsidieerde projecten afgewacht werden. In totaal hebben 12 organisaties in deze tranche 15 gehonoreerde subsidieaanvragen ingediend. Voor wat betreft subsidiering op basis van de 2^e tranche zijn 20 subsidieaanvragen ingediend. Deze aanvragen zijn ingediend door 11 organisaties, waarvan 3 organisaties die ook subsidie hebben gekregen uit de 1^e tranche, en alle aanvragen zijn gehonoreerd. In totaal hebben dus 21 organisaties in 2004 subsidie gekregen van de provincie voor het uitvoeren van 35 recreatieve projecten. In totaal zijn met 10 van deze 21 organisaties (telefonische) gesprekken gevoerd. Voor deze vorm van onderzoek is gekozen, omdat de ondervraging de meest gebruikte techniek van materiaalverzameling is binnen de sociale wetenschap en eveneens bij het bestuurskundig onderzoek. De verkregen informatie betreft opvattingen, meningen, oordelen, overtuigingen en herinneringen van de ondervraagde personen (respondenten) in tegenstelling tot observatie waar het feitelijke gedrag waargenomen kan worden. Het interview ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek dient ertoe om zo betrouwbaar mogelijk informatie te verkrijgen over het onderwerp van studie (Hakvoort, 1996:134). In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een gestandaardiseerd interview. Het interview verloopt aan de hand van een vooraf gestructureerde vragenlijst, zowel de formulering van de vragen als de volgorde van de vragen in de vragenlijst staan

vast; alle respondenten krijgen in principe dezelfde vragen voorgelegd. Expliciet is hier voor gekozen zodat bij elke organisaties dezelfde aspecten worden belicht.

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te verhogen wordt triangulatie toegepast. Dit houdt in dat gebruik wordt gemaakt van meer dan één methode of meer dan één techniek om de gestelde onderzoeksdoelen te bereiken. Triangulatie is een term ontleend aan de landmeetkunde en betreft een methode voor de bepaling van de plaats van punten (Hakvoort, 1996:131). Voor de fase van materiaalverzameling betekent triangulatie dat niet alleen de ondervraging in dit onderzoek wordt toegepast, maar dat ook gebruik wordt gemaakt van inhoudsanalyse en secundaire analyse.

Berelson, de auteur die de techniek van inhoudsanalyse als eerste geïntroduceerd heeft, definieert inhoudsanalyse als een onderzoekstechniek voor de objectieve, systematische en kwantitatieve beschrijving van de manifeste inhoud van communicaties (Berelson, 1952:18). Het materiaal waar een onderzoeker bij deze dataverzamelingstechniek in geïnteresseerd is betreft de 'inhoud' van kranten, boeken, tijdschriften, rapporten, verslagen, brieven, enzovoorts. Ten behoeve van dit onderzoek is dan ook de bestudering van alle, bij het verschijnen van Recreatie 2000+ uitgegeven, documenten van elementair belang. Naast de daadwerkelijke Visie zijn dit Het Perspectief en De Dialoog. In Het Perspectief wordt door de provincie een schets gemaakt van het verleden, het heden en de toekomst van de openlucht recreatie in de provincie Zuid-Holland. De Dialoog presenteert de resultaten van de discussiebijeenkomsten met de partners en inspraakacties. Tevens worden hierin 'verantwoordt' waar de op- en aanmerking al dan niet vertaald staan in de Visie. Daarnaast wordt een studie naar de Verordening Groene Subsidies en de Algemene verordening inzake subsidies verricht. Deze studie wordt enigszins verlicht door het verkrijgen van de nota Subsidiebeleid provincie Zuid-Holland, keuzes voor een nieuwe structuur. Deze nota is een belangrijke input geweest om te komen tot de Algemene subsidieverordening. Een verordening die van zelfsprekend ook uiteengezet zal worden in dit onderzoek.

Secundaire analyse wordt gedefinieerd als het gebruik en de verwerking van, door anderen met andere doeleinden, verzameld materiaal (Hakvoort, 1996:150). Materiaal ten behoeve van de secundaire analyse die voor dit onderzoek is verzameld is het interne onderzoek van de provincie Zuid-Holland naar het subsidiebeheer. In hun vergadering van 17 juni 2003 hebben Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland het Onderzoeksplan 2003 van de Eenheid Audit & Advies vastgesteld. Een van de voorgenomen onderzoeken is gericht op het beheer van subsidiestromen. Dit onderzoek is door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland in hun vergadering van 9 december 2003 vastgesteld.

4.3 Onderzoeksvragen

Zoals reeds eerder bij de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven; het theoretisch kader is niet voor niets aan het papier toevertrouwd. Juist dit kader moet het eenvoudiger maken om de beide nota's te kunnen 'plaatsen' binnen de wetenschappelijke theorie. In deze paragraaf zal dan ook op basis van de indeling van hoofdstuk 2 uiteengezet worden waar specifiek op wordt gelet. Tevens zullen er vragen worden gepresenteerd die mij als onderzoeker tijdens het proces hebben geholpen in mijn zoektocht naar de veronderstelling achter de beleidsnota's. Om zo een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag.

4.3.1 Organisatiestructuur van het beleidsveld

Zoals aan het begin van hoofdstuk 2 is gememoreerd, is begrip van de structuur van het beleidsveld belangrijk. Niet alleen is dit bepalend voor de verhouding tussen actoren, ook is het bepalend voor het verloop van het besluitvormingsproces. Het is dus van belang dat zowel de ASV als Recreatie 2000+ onder de microscoop van de structuur worden geplaatst. Om meer inzicht te krijgen zullen de volgende vragen aan de orde komen:

Unicentrisch perspectief:

Zijn er obstructies/blokkades in het beleidsproces waarneembaar? Zijn deze obstructies/blokkades te omzeilen of te slechten? Is er sprake (geweest van) een inhoudelijke discussie over de doeleinden en voorstellen van het recreatiebeleid?

Multicentrisch perspectief:

Is er sprake van sturingsbehoefte bij de provincie? Is er sprake van een vorm van bestuurscentrisme? Wordt competitie tussen actoren gestimuleerd?

Pluricentrisch perspectief:

Hoe is het beleidsveld georganiseerd? Is er sprake van gemeenschappelijke besluitvorming? Worden de kosten van de interacties beperkt? Is wederzijdse afhankelijkheid door alle actoren erkend?

4.3.2 Principes van beleid

Elk van de drie perspectieven ziet de voorkeuren in de samenleving als de ratio van het handelen. Alleen over de vraag hoe preferenties zich vertalen in handelingen bestaat verschil van mening. Zo is het unicentrisch perspectief rationeel van aard. Volgens dit perspectief kennen de beleidsmakers bij de beleidsvorming het algemeen belang en benaderen de beleidsproblemen vanuit deze optiek. Aangezien de structuur hiërarchisch is vormgegeven, kunnen de beleidsmakers deze problemen in concreet te definiëren fasen omzetten in beleids-/sturingsprogramma's. Deze programma's zijn na de uitvoeringfase 'eenvoudig' te onderzoeken op doelbereiking. Bij de multicentrische benadering van beleid worden de lokale actoren centraal gesteld. Om beleid vorm te geven handelen deze actoren zelfstandig. De taak van de centrale overheid is om de vrije competitie tussen de lokale actoren te bewaken. In het pluricentrisch perspectief wordt ervan uitgegaan, dat beleid niet is toe te wijzen aan een centrale actor of aan afzonderlijke lokale actoren. Niet de intenties van deze actoren, maar het resultaat van gezamenlijke besluitvorming vormt het centrale object van studie. Beleid wordt dan ook gedefinieerd als het resultaat van gemeenschappelijke besluitvorming door middel van interactie tussen alle betrokken actoren. De volgende vragen kunnen bijdragen aan het helder krijgen van de uitgangspunten aangaande de principes van beleid van de twee nota's.

Ook de definities van de begrippen doelbereiking en effectiviteit lopen tussen de drie perspectieven sterk uiteen. Geconstateerd is dat bij doelbereiking in het unicentrisch perspectief de vraag centraal staat in hoeverre bepaalde (van tevoren vastgestelde) doeleinden zijn bereikt. Terwijl bij de effectiviteit van beleid ook de relatie tussen het gevoerde beleid en geconstateerde ontwikkelingen in beleidsveld worden geanalyseerd. In het multicentrisch perspectief wordt het markteconomisch Pareto's criterium van collectieve welvaart gebruikt om iets te kunnen zeggen over doelbereiking en effectiviteit van beleid. Het beleidsveld in het pluricentrisch perspectief is dermate complex, dat het lastig is om te spreken over doelbereiking en effectiviteit. Deze begrippen worden vervangen door de satisficing en win-win-situatie. Bij satisficing wordt het bereiken van het doel bepaald door de afweging tussen de input en output door betrokken actoren. Van een win-win-situatie is sprake als actoren erin slagen een uitkomst tot stand te brengen, die voor elk van hen een verbetering betekent ten opzichte van de situatie die zou zijn ontstaan zonder gezamenlijk handelen. Om de nota's te kunnen 'plaatsen' binnen de wetenschappelijke theorie moet in kaart worden gebracht welke vorm van effectiviteit wordt gehanteerd.

Unicentrisch perspectief:

Wat is het doel van de ASV? Is sturing van bovenaf beoogd? Is de ASV opgesteld om regels op te leggen? Welke doelen zijn geformuleerd in de recreatievisie? Wordt het beleid uitgevoerd zoals in de nota is aangegeven? Aangezien beleidseffectiviteit gedefinieerd wordt als de mate waarin bepaald beleid bijdraagt aan het bereiken van bepaalde doeleinden, is de vraag om welke doeleinden gaat het? Wie bepaalt welke doeleinden en welke zijn leidend?

Multicentrisch perspectief:

Is de ASV opgesteld om vrije competitie in het veld te garanderen? Is er een Pareto-criterium te ontdekken? Beheerst het beleidsveld haar omgeving? Accepteert zij het eventueel niet beheersen van haar omgeving? Past het beleidsveld zich aan haar omgeving (ondermeer provinciaal beleid) aan?

Pluricentrisch perspectief:

Wordt 'sturen' in een beleidsnetwerk beoogd? Zijn er strategische interacties waarneembaar in het beleidsproces? Welke partijen zijn betrokken bij het recreatiebeleid van de provincie Zuid-Holland? Hebben alle partijen gelijke rollen? En zijn de partijen zich bewust van hun rol in het netwerk? Welke doelstellingen hebben de partijen om te participeren in het netwerk? Hoe beoordelen deze partijen de uitkomst van beleidsprocessen? Is er een win-win-situatie te onderscheiden? Is in het beleidsproces van de kant van de provincie ooit nagedacht over een win-win-situatie, voor haar als het beleidsveld? Zijn de betrokken actoren satisfied, conform het begrip satisficing?

4.3.3 Besluitvormingsprincipe

Alle drie de perspectieven gaan ervan uit, dat verschillende actoren door het nemen van beslissingen bijdragen aan maatschappelijke verandering. Dit gezamenlijke uitgangspunt leidt evenwel tot drie verschillende conceptualisering van het verloop van besluitvorming en de kern van deze besluitvorming. In het unicentrisch perspectief is besluitvorming een gefaseerde reeks stappen op weg naar het besluit en de uitvoering van dit besluit. Omdat in het multicentrisch perspectief verschillende autonome actoren eigen beslissingen nemen, zorgt de 'invisible hand' voor afstemming. Beslissen gebeurt op basis van vraag en aanbod. In het pluricentrisch perspectief is besluitvorming een kluwen van reeksen van beslissingen over een specifiek issue. Een reeks van beslissingen wordt genomen door één actor, soms gemeenschappelijk met anderen. De kluwen ontstaat doordat de reeks van de ene actor die van de ander beïnvloedt. Zeker gelet op het interactieve karakter van de recreatievisie Recreatie 2000+ is het van belang om met de onderstaande vragen inzicht te krijgen in de besluitvormingsprincipes van de beide nota's.

Unicentrisch perspectief:

Zijn in het beleidsproces fasen te ontdekken? Hoe is de besluitvorming verlopen? Zijn er problemen in de implementatiefase? Zo ja, waar en hoe zijn deze problemen ontstaan?

Multicentrisch perspectief:

Hoe is de besluitvorming verlopen? Is er sprake van het aansluiten van vraag op aanbod? Is het Pareto-criterium aantoonbaar?

Pluricentrisch perspectief:

Hoe is de besluitvorming verlopen? Zijn de stappen in mogelijke beleidsfasen interactief met derden genomen? Zijn er reeksen van beslissingen met elkaar vervlochten? Zijn lokale actoren in staat zich uit te spreken over de besluiten van de centrale actor?

4.3.4 Inzet van beleidsinstrumenten

In het unicentrisch perspectief worden middelen vooral bestudeerd als sturingsinstrumenten in handen van een centrale actor die tracht bepaalde voornemens te realiseren. Met name coördinatie en planning dragen ertoe bij, dat hij de uitvoering van zijn plannen verzekert. Om de markt in takt te laten, worden in het multicentrisch perspectief heffingen en subsidies toegepast om lokale actoren te beïnvloeden. Het gedrag van deze actoren is echter onvoorspelbaar. Het instrument informatie wordt door de actoren dan ook alleen gebruikt om informatie over zichzelf te verschaffen aan anderen. De lokale actor zal proberen in een structureel onzekere situatie de eigen positie te optimaliseren. In het pluricentrisch perspectief leidt de verdeling van middelen tot een dusdanige afhankelijkheid, dat verschillende actoren hun middelen moeten inzetten om het gemeenschappelijke belang te dienen. Om tot besluitvorming te komen moeten alle middelen worden vergaard. Naast autoriteit en geld zijn informatie, politieke steun en legitimiteit onmisbaar. Volgens elk van de drie perspectieven worden middelen ingezet voor het bereiken van beleidsdoelen, de onderscheidende vraag is in deze welke beleidsdoelen, de provinciale of de lokale. In dit onderzoek staat de (effectieve) bijdrage van een beleidsinstrument/middel aan de uitvoering van een beleidsnota centraal. De volgende vragen zullen bijdragen aan het helder kunnen onderscheiden tot welke theorie(ën) de nota's behoren.

Unicentrisch perspectief:

Welke middelen zijn ingezet bij de beleidsuitvoering? Is er een rationele planning opgesteld voor de beleidsuitvoering? Is er een mix van sturingsinstrumenten ingezet? Was dit een optimale mix?

Multicentrisch perspectief:

Welke middelen zijn ingezet bij de beleidsuitvoering? Zijn de ingezette middelen gericht geweest op het versterken van de eigen positie van de provincie? Heeft het beleidsveld informatie over haar eigen activiteiten onder de aandacht gebracht van de provincie?

Pluricentrisch perspectief:

Welke middelen zijn ingezet bij de beleidsuitvoering? Heeft de provincie steun van andere partijen ten behoeve van het eigen succes in het interactieproces gegenereerd? Is er informatie ingewonnen over wat andere partijen willen op het gebied van recreatie in Zuid-Holland? Is er onderzoek gedaan onder welke voorwaarden andere partijen bereid zijn eigen middelen in te zetten?

Hoofdstuk 5 Het Recreatiebeleid

5.1 Inleiding

Het theoretisch kader is opgesteld, de casus is beschreven en het onderzoek is geoperationaliseerd. Tijd voor het echte werk. In de komende twee hoofdstukken komen de voorgaande hoofdstukken samen. Gekeken zal worden in hoeverre de praktijk voldoet aan de theorie. Deze toetsingspraktijk resulteert uiteindelijk in conclusies. Echter alleen met de conclusies bezien vanuit het recreatiebeleid (hoofdstuk 5) of het ingezette financiële beleidsinstrument (hoofdstuk 6) is dit onderzoek nog niet afgerond. Vandaar dat in hoofdstuk 7 de algemene conclusies zullen worden getrokken en voorzien van aanbevelingen. Dit hoofdstuk kan dan ook worden gezien als de opzet tot het finale hoofdstuk.

5.2 De totstandkoming van de recreatienota

In 1998 zijn vertegenwoordigers van gemeenten, regiobesturen, recreatieschappen, waterschappen en maatschappelijke organisaties uitgenodigd om samen met de provincie Zuid-Holland een dialoog aan te gaan over het recreatiebeleid in deze provincie. Inzet van de dialoog was de door Gedeputeerde Staten gepubliceerde ontwerpnota 'Recreatie 2000+'. Aan deze ontwerpnota lag een advies van de stuurgroep 'Recreatie 2000+' ten grondslag. Deze stuurgroep bestond uit bestuurders van de provincie, stadsregio Rotterdam, het stadsgewest Haaglanden en de Vereniging van Zuid-Hollandse Gemeenten. Het doel van de dialoogbijeenkomsten was om na te gaan of de ingezette lijn van de provincie goed was, of de deelnemers hieraan konden meewerken en wat het beleid voor de eigen organisatie zou betekenen. De bijeenkomsten hadden het karakter van een rondetafeldiscussie. Aan de hand van stellingen en resultaten van een 'mini-enquête' is gediscussieerd over diverse onderwerpen en thema's. In grote lijnen werd de ingeslagen richting van de provincie bij alle bijeenkomsten onderschreven. Eén van de belangrijkste conclusies was, dat alle betrokkenen bereid zijn om samen met de provincie de schouders te zetten onder de verbetering van de leefomgeving voor de bewoners van Zuid-Holland. Bijna zonder uitzondering legden de deelnemers het primaat voor het recreatiebeleid bij gemeenten. Het onderwerp moest daar hoger op de politieke agenda. Gemeenten hebben tijdens de dialoogbijeenkomsten beseft en erkend dat de bal bij hen ligt. Zij vinden dat zij zelf, in samenwerking met elkaar, handen en voeten moeten geven aan het recreatiebeleid. De provincie kan in dit proces een belangrijke rol vervullen als stimulator, initiator en verstreker van faciliteiten. Tevens beseften de deelnemers aan de dialoog, dat er meer onderlinge samenwerking en afstemming tussen de diverse betrokken partijen nodig is om de kwaliteit van het recreatief aanbod te verbeteren. Op de opmerkingen uit deze interactieve wijze van beleidsvoorbereiding heeft de provincie gereageerd en deels punten overgenomen in haar recreatienota.

5.3 Provinciale rol

De provincie heeft ingestemd met de rolaanduidingen die naar voren zijn gekomen tijdens de dialoogbijeenkomsten met het beleidsveld; actieve, stimulerende en faciliterende rol bij regionale samenwerking, zorgen voor bovenregionale afstemming en coördineren, regisseren en initiëren van beleidsontwikkelingen op recreatiegebied. Door zelf het recreatiebeleid hoog op de agenda te zetten geeft de provincie niet alleen aan hoe belangrijk dit beleidsterrein is, maar wil ze zichzelf ook een rol toebedelen. De eigen verantwoordelijkheid van de provincie blijkt uit het feit, dat zij zich niet terugtrekt op dit vlak. Sterker, ze kiest er voor om een actieve rol te spelen bij de ontwikkeling en uitvoering van het recreatiebeleid en geeft te kennen de inhoudelijke, organisatorische en financiële consequenties te accepteren. De provincie heeft als uitgangspunt voor de uitwerking voor haar recreatiebeleid naast gebiedsgericht werken ook het leveren van maatwerk per regio. Dit betekent geen

van boven op opgelegde benadering, maar (meer) samenwerking zoeken met haar regionale en lokale partners.

5.4 Beleidsdoelen

In het bij de visie uitgebrachte rapport 'De Dialoog' gaat de provincie in op de uitkomsten van de dialoogbijeenkomsten en de binnengekomen schriftelijke reacties. Hoewel het kader van de beleidsdoelstellingen reeds gepresenteerd was in de ontwerpnota, zijn deze naar aanleiding van de interactieve aanpak verder verduidelijkt en aangescherpt. In hoofdstuk 3 is reeds aangegeven dat de doelstelling van het provinciale recreatiebeleid opgedeeld is in drie elementen:

- het recreatieve aanbod moet een structurele bijdrage leveren aan de kwaliteit van de leefomgeving van de inwoners van de provincie Zuid-Holland;
- het recreatieve aanbod moet in overeenstemming zijn en blijven met de wensen van de inwoners van de provincie Zuid-Holland
- het recreatieve aanbod moet in financiële en bestuurlijk-organisatorische zin zodanig worden opgebouwd, dat de bovenstaande twee elementen op doelmatige wijze kunnen worden bereikt en in stand kan worden gehouden.

De provincie heeft in Recreatie 2000+ gekozen voor een strategie die naar verwachting de grootste bijdrage zal leveren aan de bovenstaande recreatiedoelstelling. Zoals reeds eerder in hoofdstuk 3 is gememoreerd, staan in deze strategie de volgende drie thema's centraal: bereikbaarheid, kwaliteit en communicatie.

5.5 Beleidsuitvoering

Ten behoeve van de uitvoering van deze drie thema's, en daarbij te komen tot het realiseren van de doelstellingen, heeft de provincie in haar nota beschikbare instrumenten in kaart gebracht. Per thema wordt een diversiteit aan planologische, financiële, bestuurlijke en personele instrumenten ingezet. Zo wordt bijvoorbeeld ter bevordering van de kwaliteit van de recreatieve voorzieningen de bescherming van het landelijk gebied opgenomen in het streekplan en in bestemmingsplannen. De beoogde regionale samenwerking op dit beleidsterrein wordt door de provincie aangemerkt als in te zetten bestuurlijk instrument. De voor dit onderzoek van belang zijnde (effectieve) bijdrage van de inzet van financiële instrumenten bij de uitvoering van het recreatiebeleid wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 6.

De provincie Zuid-Holland geeft in haar visie aan, dat zij haar verantwoordelijkheid op het terrein van de recreatie niet uit de weg gaat, maar constateert tegelijkertijd dat zij hier niet de enige verantwoordelijke voor is, en zelfs niet kan zijn. Er is namelijk een groot aantal organisaties en instanties die met elkaar de aard, omvang en kwaliteit van het groene, recreatieve aanbod bepalen. Een gezamenlijke aanpak wordt daarmee vanzelfsprekend geacht. Zo worden in de visie de verschillende rollen als volgt onderscheiden. De rijksoverheid bepaalt de hoofdlijnen van het ruimtelijke ordeningsbeleid. In het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) geeft het ministerie van LNV hoofdlijnen van het groenbeleid aan en richt zich daarbij vooral op het aangeven van de gewenste groenstructuren in Nederland. De provincie heeft vanuit haar taak als middenbestuur een belangrijke rol op het gebied van de regionale ruimtelijke planning en beleidsvorming. Tevens draagt de provincie zorg voor de verdeling en toewijzing van de beschikbare rijksmiddelen voor realisatie van groenstructuren en draagt de provincie zelfstandig bij aan de financiering van de aanleg en inrichting van recreatievoorzieningen. De gemeenten zijn op hun beurt verantwoordelijk voor de openbare ruimte als recreatievoorziening. Daarnaast beheren organisaties als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Zuidhollands Landschap natuur- en bosgebieden, die recreatief worden gebruikt. Waterschappen beheren wateren en oevers die voor recreatie worden gebruikt. Uit het vooronderzoek ten behoeve van Recreatie 2000+ blijkt dat deze organisatiestructuur in de praktijk een erg versnipperd karakter heeft. Diverse overheden, semi-overheden en particuliere organisaties houden

zich al dan niet binnen diverse vormen van samenwerkingsverbanden bezig met het beheer van groen, recreatie, natuur en landschap in Zuid-Holland.

Om de bovenstaande versnippering te lijf te gaan stelt de provincie in haar visie voor om te komen tot een nieuwe organisatiestructuur. Op basis van de huidige kennis en inzichten streeft de provincie naar een beperkt aantal grootschalige, regionaal georiënteerde samenwerkingsverbanden, waarin zoveel mogelijk beleidsvelden zijn geïntegreerd, die in hoge mate (ook financieel) zelfstandig zijn en waarbij een goede democratische legitimiteit is gewaarborgd. Het doel blijft echt een situatie te bereiken die door alle betrokken partijen als optimaal wordt ervaren. Voor een regionale aanpak is gekozen, omdat de problematiek en daarmee de partners per regio sterk verschillen. Daarnaast zijn de bij het recreatiebeleid te betrekken partners vaak regionaal georganiseerd. Bovendien vormen regio's herkenbare eenheden met een schaal waarop een goede afstemming op de vraag mogelijk is. Samenwerken met partners uit andere beleidsvelden is noodzakelijk, omdat de recreatieve gebruikswaarde van Zuid-Holland mede afhankelijk is van die andere beleidsvelden en omdat door samenwerking tot een efficiëntere inzet van personele en financiële middelen kan worden gekomen.

De provincie erkent, dat het perspectief om te komen tot een nieuwe organisatiestructuur niet van de één op de andere dag te realiseren is en dat het afhankelijk is van het beleid van andere overheden en andere beleidsvelden. Om richting te geven aan de beoogde ontwikkeling van de organisatiestructuur geeft het provinciale bestuur haar doelen weer in de Visie. Aan de hand van mijlpalen voor verschillende kenmerken van de organisatie beschrijft de provincie de voor ogenstaande organisatiestructuur. Nadrukkelijk wordt aangegeven dat deze mijlpalen richtinggevend zijn en geen dwingende blauwdruk voor een eindsituatie. De totstandbrenging van samenwerkingsverbanden blijft regionaal maatwerk en is een gezamenlijk besluit van de provincie en haar partners

Naast een voorzet van de organisatiestructuur gaat de provincie in haar beleidsvisie in op de interactieve aanpak van de uitwerking van het recreatiebeleid. Concrete acties voor de uitvoering van het geformuleerde beleid worden samen met de partners in een apart, regelmatig te actualiseren Plan van Aanpak beschreven. Op basis van overleg met de partners die betrokken zijn bij de uitvoering van het recreatiebeleid kan dit Plan van Aanpak worden bijgesteld. Het in de recreatievisie geformuleerde inhoudelijke, organisatorische en financiële beleid blijft daarbij voor de provincie het vertrekpunt. De provincie geeft in haar visie aan, dat zij met Recreatie 2000+ een nieuwe stap in de ontwikkeling van het verbeteren van de openluchtrecreatiemogelijkheden in Zuid-Holland heeft gezet. Zij heeft het opstellen van deze visie gedaan in samenspraak met haar partners en wil ook de uitwerking van het geformuleerde beleid samen met die partners vormgeven. Aan deze uitwerking is door de provinciale vaststelling van het Plan van Aanpak 1999-2000 mede vorm gegeven. De uitvoering van dit plan heeft meer jaren bestreken dan was voorzien. In 2002 heeft de provincie een start gemaakt met het opstellen van een Plan van Aanpak 2002-2004. Dit plan heeft echter nooit de politieke besluitvorming bereikt. Door bestuurlijke desinteresse van het beleidsveld is het proces om te komen tot een nieuw plan van aanpak nooit voltooid. Navraag over deze desinteresse wijst uit, dat de beoogde interactiviteit de voorgaande jaren vaak van één kant afkomstig was. Organisaties werden wel steeds door de provincie uitgenodigd om mee te denken over het beleid en te helpen een plan van aanpak te schrijven, maar diverse mensen in het beleidsveld hebben te kennen gegeven dat de provincie vaak niet thuis gaf tijdens de uitwerking van het beleid. Deze houding van de provincie gecombineerd met de roep om aandacht en energie op andere dossiers veroorzaakte de mindere inzet door het beleidsveld, met als uiteindelijk eindresultaat desinteresse.

5.7 Conclusie

Het totale proces van de totstandkoming van Recreatie 2000+ in ogenschouw nemende blijkt, dat de provincie op het beleidsterrein recreatie met haar nota Recreatie 2000+ het interactieve pad is ingeslagen. Door de samenwerking met het beleidsveld hoopt de provincie Zuid-Holland haar recreatiebeleid te kunnen uitvoeren. In haar nota heeft de provincie diverse keren laten blijken deze

uitvoering niet alleen te kunnen. Zij geeft aan mede afhankelijk te zijn van een diversiteit aan partners in het beleidsveld, zo ook deze partners afhankelijk zijn van de provincie als hogere overheid met een diversiteit aan middelen. Deze erkenning van de (wederzijdse) afhankelijkheid en het in een vroeg stadium én tijdens de uitvoering betrekken van het beleidsveld zijn allen elementen die de nota scharen onder het pluricentrisch perspectief.

5.7.1 Structuur van het beleidsveld

Conform Teisman's theorie van het pluricentrisme is het heersende organisatieprincipe van dit perspectief een vervlochten geheel van interdependente lokale en centrale actoren. Een uitgangspunt dat door de provincie, weliswaar in andere bewoording, in haar visie diverse malen wordt onderschreven. Ook de theoretische aard van de koppeling tussen actoren, wederzijdse strategische interactie, is terug te vinden in de provinciale nota.

De rol van de provincie in het recreatiebeleid is eveneens in overeenstemming met het pluricentrisch perspectief. Door gebiedsgericht te werken en maatregelen per regio te verzorgen wordt de uitvoering door de provincie niet hiërarchische (van bovenop opgelegd) benaderd, maar wordt samenwerking gezocht met haar regionale en lokale partners. Hier is sprake van een geheel van beïnvloedende subjecten in het beleidsproces.

5.7.2 Principes van beleid

De in hoofdstuk 2 gepresenteerde principes van beleid geven vanuit het pluricentrisch perspectief het gemeenschappelijk belang van betrokken actoren als belangrijkste referentiepunt voor beleidsanalyse aan. Dit referentiepunt heeft de provincie beoogd te bewerkstelligen door de bij het recreatiebeleid van belang zijnde actoren mee te laten denken bij het opstellen van de recreatienota en de plannen van aanpak.

5.7.3 Besluitvormingsprincipe

De vervlechting van meerdere beslissingen, kenmerkend voor het pluricentrische besluitvormingsprincipe is, al dan niet direct, waarneembaar. Daar waar de instemming van het provinciale bestuur tot het op interactieve wijze vormgeven van haar recreatiebeleid kan worden aangemerkt als direct waarneembaar besluit, kunnen de individuele besluiten tot deelname hieraan worden aangemerkt als indirect waarneembare besluiten. Het aanvragen van subsidies voor de uitvoering van recreatieve projecten, die bijdragen aan de uitvoering van het provinciaal recreatief beleid, kunnen worden beschouwd als direct waarneembare besluiten van het beleidsveld om bij te dragen aan de uitvoering.

5.7.4 Inzet van beleidsinstrumenten

Over de in te zetten middelen is de pluricentrische theorie vrij helder. Overleg met direct betrokkenen bij het beleid is van belang om te komen tot onder meer de keuze van de instrumenten. Omdat hiërarchisch toe te passen beleidsinstrumenten, zoals wetgeving en subsidies, uitgaan van een sturende actor zouden deze niet terug te vinden moeten zijn in de pluricentrische werkelijkheid. In deze praktijk wordt meer verwacht van instrumenten die gericht zijn op (politieke) steun, legitimiteit en informatie. Voor de uitvoering van de recreatievisie heeft de provincie ingezet op een diversiteit aan middelen; planologische (streekplan en wettelijke regelingen), financiële (subsidies) en bestuurlijke (o.m. regionale samenwerkingsverbanden). Pluricentrisch gezien voldoet alleen het laatste instrument aan het theoretische kader. Door op regionaal niveau samenwerking te bewerkstelligen wordt mede steun gecreëerd voor provinciale doelen. Echter de provincie heeft als medeoverheid c.q. hogere overheid ook andere instrumenten voorhanden. Zo geeft zij in haar visie aan, dat zij met behulp van Groene Subsidies diverse activiteiten op het gebied van natuur, landschap en recreatie zal mede financieren. De vraag of deze inzet ook daadwerkelijk in de praktijk het interactieve karakter van de recreatievisie

niet ondermijnt is de hoofdvraag van dit onderzoek. Het antwoord op deze vraag zal worden gepresenteerd in hoofdstuk 7. De algemene conclusie omtrent de inzet van beleidsinstrumenten is, dat de provincie heeft gekozen voor een mix aan instrumenten die volgens de wetenschappelijke theorie niet bij elkaar horen. Om de beleidsvoornemens uit te kunnen voeren heeft de provincie bewust gekozen voor de inzet van deze mix. Zij zijn er van uitgegaan dat door enkel te vertrouwen op steun, legitimiteit en informatie recreatieve projecten niet van de grond zouden komen. Een combinatie van deze middelen samen met subsidiëring en het positief aanwenden van planologische middelen is volgens de provincie succesvoller.

5.7.5 Tekortkomingen?

In de uitvoering van het recreatiebeleid zijn enkele haperingen ontstaan. Haperingen die niet pluricentrisch waardig zijn. Zo is eerder geconstateerd, dat in een hedendaagse dynamische omgeving van beleid het niet alleen een kwestie is van het inzetten van instrumenten, maar van sturen en bijsturen in een veld van meerdere betrokkenen. Uit onderzoek in het veld blijkt, dat de interactiviteit veelal eenzijdig van aard was. Vooral het kennen van de goede ambtenaren in het provinciehuis lijkt bij te dragen aan een goede beleidsuitvoering. Indien een beleidsuitvoerder niet beschikt over het juiste netwerk binnen het provinciehuis, manifesteert het uitblijven van de provinciale interactie zich optimaal. Bevindingen die geen goede tekenen zijn van samenwerking en (wederzijdse) afhankelijkheid.

In dit hoofdstuk is de recreatieve empirie getoetst aan de wetenschappelijke theorie. Met de hierboven beschreven conclusies kan nog geen antwoord worden gedicht op de probleemstelling van dit onderzoek. Om dit te kunnen bewerkstelligen moet ook de inzet van het financiële beleidsinstrument subsidie getoetst worden aan de wetenschappelijke theorie. Dit zal gebeuren in het volgende hoofdstuk.

Hoofdstuk 6 Het financiële beleidsinstrument

6.1 Inleiding

Zoals enkele malen eerder gememoreerd, heeft de provincie in haar beleidsvisie Recreatie 2000+ gekozen voor een benadering waarbij samenwerking op regionaal niveau het uitgangspunt is. Hiervoor is gekozen, omdat daarmee de inhoudelijke doelstellingen volgens de provincie optimaal kunnen worden bereikt. Dat betekent dat de provincie de middelen zoveel mogelijk in samenwerking met anderen zal inzetten, omdat dat een beoogde meerwaarde oplevert. Daar waar geen samenwerkingsverbanden zijn en/of tot stand komen, zal de provincie geen extra middelen inzetten, omdat het rendement daarvan te laag is. Het doel is uiteindelijk versterking van de sector recreatie: door grote betrokkenheid van meerdere partijen wordt de positie van het groene, recreatieve aanbod verstevigd. Ook de financiële basis wordt sterker, want meer partijen gaan hieraan bijdragen. Echter de financiële bijdragen van de provincie geschieden middels subsidieverordeningen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de (effectieve) bijdrage van deze verordeningen aan de uitvoering van recreatiebeleid. In paragraaf 6.2 wordt aandacht besteed aan de verordening Groene Subsidies. Deze verordening wordt met toenaam genoemd in de recreatievisie Recreatie 2000+. De provincie heeft juist deze verordening gekozen voor de uitvoering van haar recreatiebeleid en deze verordening is zo goed als overgenomen in de (eerste versie van de) ASV welke vanaf paragraaf 6.3 zal worden behandeld.

6.2 Groene Subsidies

De verordening Groene Subsidies Zuid-Holland heeft het levenslicht gezien in oktober 1996. In deze verordening wordt onder groene subsidies verstaan: subsidies die strekken tot een duurzame inrichting of duurzaam beheer van de groene ruimte én die strekken tot het geven van voorlichting of het doen van duurzame ontwikkelingen van de functies van de groene ruimte. Deze functies zijn natuur, landschap, recreatie, landbouw en milieu. Dat juist deze vorm van provinciale subsidie als instrument wordt aangedragen voor de uitvoering van de recreatienota is niet opmerkelijk. Niet alleen is recreatie één van de functies van de groene ruimte, ook wordt in de verordening aangegeven dat de inrichting en het beheer van de groene ruimte gericht moet zijn op het voorzien in de behoeften van de huidige generatie. Deze doelstelling komt overeen met de in Recreatie 2000+ opgenomen doelstelling van het provinciaal bestuur van Zuid-Holland: bevorderen dat het recreatieve aanbod in overeenstemming is en wordt gehouden met de wensen van de inwoners van de provincie Zuid-Holland.

Tot de inwerkingtreding van de Algemene Subsidieverordening op 1 januari 2002 was de verordening Groene Subsidies formeel-juridisch ondergeschikt aan de Algemene verordening inzake subsidies (AVS). Deze laatste verordening is inwerking getreden na de inwerkingtreding van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op 1 januari 1998. De AVS heeft, in navolging van de Awb, beoogd algemene regels te stellen, die de ontoereikendheid en verscheidenheid van verschillende subsidieregelingen bestrijden. Uit onderzoek door B&A groep in opdracht van de provincie is gebleken, dat de AVS in praktijk niet voldeed aan deze doelstelling. De AVS liet ruimte open voor afwijkende regels die worden gesteld in specifieke subsidieverordeningen, maar ook in beschikkingen en beleidskaders. De AVS werkte in de praktijk niet als de bedoelde koepelverordening. Voorgesteld is dan ook om het leidende karakter van de Algemene subsidieverordening te versterken. In deze koepelverordening leggen Provinciale Staten uniforme regels vast die voor alle subsidies gelden. Specifieke verordeningen zijn daaraan ondergeschikt en behoren door Gedeputeerde Staten te worden vastgesteld.

6.3 Algemene subsidieverordening

Zoals in hoofdstuk 3 reeds is aangegeven, heeft de Algemene subsidieverordening een einde gemaakt aan de veelheid aan regelingen. Belangrijkste doelstelling om te komen tot één verordening van de provincie Zuid-Holland was (en is) het bewerkstelligen van een zo groot mogelijke transparantie en uniformiteit in de afzonderlijke subsidieprocessen. Hiermee wordt door de provincie een zo groot mogelijke financiële transparantie van de organisatie op het terrein van subsidieverlening beoogd. Uniformering van bestaande subsidieprocedures is daartoe een eerste noodzakelijke stap. De beoogde transparantie is volgens de provincie van groot belang, omdat dit de mogelijkheid tot sturing en beheersing van subsidieprocessen bevordert. Tevens worden met deze nieuwe verordening Provinciale Staten meer belast met de sturing van het subsidiebeleid op hoofdlijnen. Provinciale Staten hadden de wens uitgesproken om alle relevante regels, zoals rangschikkingcriteria en weigeringsgronden, zelf vast te stellen en niet te delegeren aan Gedeputeerde Staten.

Met het vaststellen van de ASV in 2001, en de inwerkingtreding per 1 januari 2002, hebben Provinciale Staten eveneens de belangrijkste aspecten van het subsidiebeleid, zoals de te subsidiëren activiteiten en de criteria ter toetsing van aanvragen, vastgesteld. Hiermee worden bestaande subsidieregels, op grond waarvan Gedeputeerde Staten dergelijke subsidieaspecten zelf konden vaststellen, geschrapt.

In de nieuwe algemene subsidieverordening is de gewenste mate van uniformering bereikt door alle procedurele aspecten te regelen in hoofdstuk 1. De overige hoofdstukken bestaan uit de subsidieregels voor de verschillende beleidsterreinen, zoals de te subsidiëren activiteiten en toetsingscriteria voor aanvragen. Zo is de Verordening Groene Subsidies opgegaan in de hoofdstukken 7 en 8.

De grootste veranderingen tussen de Verordening Groene Subsidies en de Algemene subsidieverordening zijn ten eerste dat in de laatste duidelijker gedefinieerd is wat door de provincie wordt verstaan onder prestatie (de beoogde directe resultaten van een activiteit) en effect (de beoogde gevolgen van de resultaten van een activiteit). Deze beide begrippen waren noch in de Verordening Groene Subsidies noch in de Algemene Verordening inzake Subsidies omschreven. Ten tweede kunnen projectsubsidies, die verstrekt worden voor eenmalige activiteiten, na de inwerkingtreding van de ASV nog maar gedurende twee tijdvakken per jaar worden ingediend. Dit is eenmaal minder dan in de vorige subsidieverordeningen. Daarnaast stelt de ASV eisen aan de verantwoording over de ontvangen subsidie. Zo moeten subsidieontvangers een financieel- en een activiteiten verslag indienen. Boven de € 25.000 moeten deze verslagen vergezeld gaan van een accountantsverslag. De direct uit deze verplichte verantwoordingsverslagen voortvloeiende kosten zijn door de provincie niet als subsidiabel aangemerkt. Ten opzichte van de vorige verordening niet alleen een nieuw, maar ook een kostenverhogend fenomeen.

6.4 Subsidieregeling groene ruimte 2005

Met de aanpassing van de Algemene subsidieverordening in juni 2004 hebben Gedeputeerde Staten de beleidsvrijheid van Provinciale Staten gekregen om de vastgestelde hoofdlijnen in nadere regels uit te werken. Een voorbeeld van deze uitwerking is de Subsidieregeling Groene Ruimte 2005. In deze regeling wordt dieper ingegaan op de in de ASV genoemde te subsidiëren activiteiten. Het meest opmerkelijke van deze regeling is dat hoewel de provinciale beleidsbasis hiervan in de recreatievisie Recreatie 2000+ ligt, dit document niet wordt genoemd. Ook de basis van de recreatievisie, het regionale samenwerken, komt niet primair aan de orde. In plaats van toetsing aan de uitgangspunten van de recreatieve visie worden de ingediende projecten getoetst op hun concrete bijdrage aan de algemene doelstelling van de Subsidieregeling groene ruimte en de negen inhoudelijke thema's, welke ontleent zijn aan de ASV. Vervolgens worden de aanvragen gerangschikt op de totaalscores. Zoals in hoofdstuk 3 reeds is aangegeven, kunnen punten worden gescoord op negen aspecten, waarbij de puntentoekenning tussen de aspecten onderling ook nog verschilt. Tegenwoordig is het belangrijkste

criterium voor de provincie het percentage van eigen bijdrage en medefinanciering. Een criterium als “draagvlak binnen de regio” is in de Subsidieregeling te vinden in de laatste regionen.

6.5 De totstandkoming van de subsidieverordeningen

In tegenstelling tot de recreatienota Recreatie 2000+ zijn alle provinciale subsidieverordeningen middels een provinciaal interne weg op- en vastgesteld. Belangrijkste reden om te komen tot de Algemene Subsidieverordening was het moeten voldoen aan de Algemene wet bestuursrecht. Een wet die door de Staten-Generaal is vastgesteld en waarbij niet voor het interactieve pad is gekozen. Zoals in hoofdstuk 3 reeds is aangegeven, was de invoeging van de subsidietitel voornamelijk ingegeven om de verstrekking van subsidies te voorzien van een wettelijk kader. Door de uitdrukkelijk keuze om de subsidietitel van toepassing te laten zijn op het subsidierecht van decentrale overheden had de provincie geen andere keuze dan een Algemene subsidieverordening op te stellen. Uit gesprekken met de ambtelijke opstellers van de ASV is naar voren gekomen, dat vragen over interactie en wederzijdse afhankelijkheid in dit dossier niet aan de orde waren. De ASV is een puur juridische vertaling van de eisen die middels de Algemene wet bestuursrecht door de rijksoverheid aan de provincie worden gesteld. Deze opgelegde eisen worden als het ware doorvertaald naar de beleidsuitvoerders. Indien voor de uitvoering van beleid subsidie van de provincie gevraagd wordt, rest de uitvoerders geen andere keuze dan zich te houden aan dit opgelegde en vastgestelde beleid. Een hiërarchisch ingestelde structuur van het beleidsveld openbaart zich hier.

6.6 Provinciale rol

De rol van de provincie in het proces van subsidieverordeningen is tweeledig. Ten behoeve van het kunnen subsidiëren van activiteiten maakt de provincie al jaren gebruik van verordeningen. In zulke verordeningen zijn de meest elementaire elementen opgenomen om misbruik van de overheidsfinanciën tegen te gaan. Aangezien intern onderzoek heeft uitgewezen dat de verordeningen van vóór de ASV ruimte open liet voor afwijkende regels, heeft het provinciale bestuur in haar zoektocht naar transparantie en uniformiteit ingestemd met de ASV. Het komen tot de ASV was niet alleen intern bepaald. Zoals genoemd in hoofdstuk 3 is de provincie door de Algemene wet bestuursrecht verplicht om te komen tot zo'n ASV. Enerzijds opereert de provincie derhalve als sturend subject richting de subsidieaanvragers, terwijl zij anderzijds een door de rijksoverheid gestuurd object is.

6.7 Beleidsdoelen

Het doel van de Algemene subsidieverordening is in de voordracht aan Provinciale Staten (oktober 2001) heel helder geformuleerd en reeds eerder in dit hoofdstuk aangehaald. De belangrijkste doelstelling van deze verordening is het bewerkstelligen van een zo groot mogelijke transparantie en uniformiteit in de afzonderlijke subsidieprocessen. Deze doelstelling wordt in de voordracht nader toegelicht. Door de uniformering van bestaande subsidieprocedures wordt beoogd een zo groot mogelijke financiële transparantie van de organisatie op het terrein van subsidieverlening te bereiken. De beoogde transparantie is van groot belang, omdat dit de mogelijkheid tot sturing en beheersing van subsidieprocessen bevordert.

6.8 Beleidsuitvoering

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van een eventueel verschillende beleidstheorie voor het beleidsproces in zijn algemeenheid en het in te zetten beleidsinstrumentarium in het bijzonder, is het krijgen van meer inzicht in de uitvoering van de Algemene subsidieverordening van belang. Interessant gegeven is dat binnen het provinciehuis de verordening aan een evaluatie is onderworpen. Uitkomsten uit dit onderzoek geven wellicht inzage hoe provinciale ambtenaren de uitvoerbaarheid van de Algemene subsidieverordening in de praktijk ervaren. Om antwoord te kunnen geven op de vraag over de bijdrage van de verordening aan de uitvoering van het recreatiebeleid, zal verder gekeken moeten worden dan alleen de inner circle. Daarom zijn ten behoeve van het onderzoek naar de bijdrage van de subsidieverordening aan de uitvoering van het recreatiebeleid ook mensen uit het beleidsveld benaderd.

6.8.1 Intern onderzoek

In 2003 is de Algemene Subsidieverordening door de provinciale Eenheid Audit & Advies geëvalueerd. In het kader van deze evaluatie is per email een enquête gehouden onder 53 provinciale medewerkers met taken op het gebied van subsidiebeheer. Vijfenveertig personen hebben deze enquête geretourneerd. De resultaten van de enquête zijn niet gevalideerd door middel van dossieronderzoek vanwege de grote hoeveelheid extra werk dat dit zou opleveren voor de onderzoekers. Naast deze enquête heeft de Eenheid Audit & Advies bij de selectie van een onderzoeksmethodiek en haar adviezen aandacht geschonken aan ontwikkelingen op het gebied van subsidiebeheer buiten de provincie. Dit deed zij aan de hand van literatuurstudie, interviews en gesprekken. De evaluatie van de ASV moest op hoofdlijnen antwoord geven op onderstaande vragen. Deze hebben alleen betrekking op de toepassing van de procedures.

1. *Is men bekend met de mogelijkheden die de ASV en Algemene wet bestuursrecht bieden op het gebied van standaardvoorschriften, ambtshalve vaststelling van subsidies, en terugvordering van subsidies en beschikt men over standaardformulieren die hierop betrekking hebben?*
2. *Verloopt de praktijk van de subsidieverstrekking in overeenstemming met de in de ASV vastgestelde procedures? Deze betreffen de hantering van aanvraagtermijnen, de rangschikking van aanvragen (al dan niet met behulp van beleidsvisies), de voorschotverlening, subsidie-vaststelling en terugvordering en mandaatregeling.*
3. *Noopt de uitvoering van de ASV tot wijziging van de ASV?*

Het overgrote deel van de geënquêteerden is bekend met het algemene deel van de ASV. Ook de standaardmogelijkheden van Awb en ASV op het gebied van standaardvoorschriften, ambtshalve vaststelling van subsidies en terugvordering van subsidies zijn veelal bekend (84%). Bovendien worden deze ook in veel gevallen gehanteerd (71%). Als redenen voor het niet gebruiken van standaarden gelden het nog niet volledig afgerond zijn van de lopende subsidietranches of het niet van toepassing zijn op de specifieke subsidietitel. De onderzoekers concluderen, dat uit de resultaten van de enquête het bestaan van de ASV over het algemeen als zinvol wordt ervaren.

Om een beeld te krijgen van de naleving van de ASV hebben de onderzoekers in de enquête een aantal vragen gesteld over de hantering van het algemene deel. Zoals is aangegeven zijn de antwoorden niet steekproefsgewijs geverifieerd en moeten dus gezien worden als een indicatie. De resultaten van de vraag: "*In hoeveel gevallen (%) verloopt de praktijk van de verstrekking en afrekeningen van subsidies in overeenstemming met de in de ASV vastgestelde procedures?*" zijn als volgt:

Bepalingen ASV in	% respondentent dat aangeeft dat ASV wordt nageleefd in de volgende mate		
	> 90 %	50 – 90 %	< 50 %
Hantering aanvraagtermijnen	77 %	9 %	14 %
Rangschikking aanvragen	85 %	0 %	15 %
Hantering beschikkingstermijnen	53 %	33 %	14 %
Voorschotverlening	75 %	15 %	10 %
Subsidievaststelling	65 %	20 %	15 %
Terugvordering	38 %	31 %	31 %
Beschikking volgens mandaatregeling	100 %	0 %	0 %

Uit het bovenstaande leiden de onderzoekers af, dat de bepalingen van de ASV op het gebied van de hantering van beschikkingstermijnen en de vaststelling en terugvordering van subsidies matig tot slecht worden nageleefd. Als mogelijke reden voor het niet halen van termijnen wordt gesteld, dat het werk nu in twee tranches per jaar op de medewerkers afkomt in plaats van de meer continue afwikkeling van aanvragen uit het verleden en de nieuwheid van de ASV voor zowel het veld als de ambtenaren.

Uit de enquête en de gevoerde interviews kwamen diverse suggesties voor aanpassingen in de ASV naar voren. De onderzoekers hebben geconstateerd dat sommige suggesties zijn over te nemen, maar dat sommige om nader onderzoek vragen. De voorgestelde wijzigingen zijn dan ook in twee categorieën ingedeeld:

Categorie A: suggesties die naar de mening van de onderzoekers in ieder geval overgenomen moeten worden, omdat zekerheid bestaat over deze bevindingen.

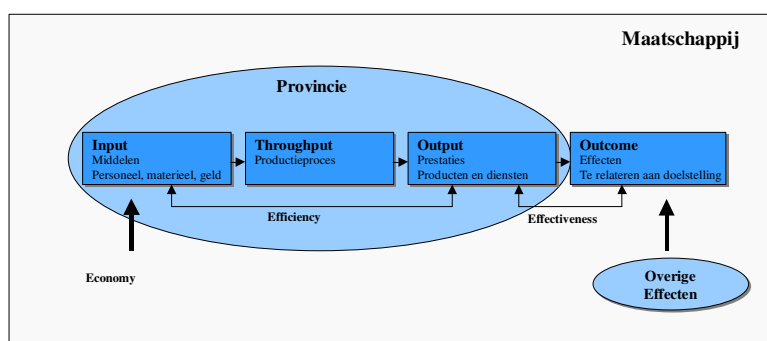
Categorie B: suggesties waarbij een nader onderzoek wenselijk is alvorens deze te implementeren.

Aangezien wellicht enkele suggesties van belang kunnen zijn bij het onderzoek naar de gevolgen van een eventueel verschillende beleidstheorie voor het beleidsproces, worden de van toepassing zijnde suggesties hier aangehaald. Voor categorie A gaat het dan met name om de suggestie om de ASV aan te passen aan de begroting. Prestaties en doelen uit de begroting komen namelijk niet altijd overeen met de in de ASV omschreven doelen. Daarnaast zijn er in de huidige ASV geen eisen geformuleerd waaraan de accountantswerkzaamheden en een accountantsprotocol moeten voldoen. Voor wat betreft deze twee suggesties wordt door de Eenheid Audit & Advies geadviseerd ze direct te implementeren. Zoals gezegd is dat voor de suggesties in categorie B anders. Ook van deze categorie worden de voor dit onderzoek wellicht van belangzijnde suggesties aangehaald. Zo bestaan er meerjarige relaties in ondersteuning door middel van bijdragen aan gemeenten/samenwerkingsverbanden. Het is in het huidige kader van de ASV moeilijk om globale, projectoverstijgende, afspraken over doelstellingen en prestaties voor een langere periode te maken. Een ander punt zijn de meerjarige projectsubsidies waarbij ieder jaar een aanvraag moet worden ingediend. Voorgesteld wordt meer garanties af te geven voor projecten met een langere looptijd. Bij boekjaarsubsidies wordt voorgesteld naast het reguliere bestuurlijke overleg met deze organisaties eens in de vier jaar een gesprek op ambtelijk niveau met een aanvragende organisatie te laten plaatsvinden. Daarnaast wordt gesuggereerd om bepaalde termijnen aan te passen. Zo wordt voorgesteld om de begindata voor de indiening van 1^e en 2^e tranche af te schaffen, omdat er een probleem kan ontstaan met te vroeg ingediende aanvragen. Ook wordt voorgesteld om de termijn van het toekenningsbesluit langer te maken (bijv. 17 weken) wanneer een externe adviescommissie wordt geraadpleegd. Een belangrijke opmerking is, dat de financiële en juridische kennis van de inhoudelijk deskundigen die (nu) nodig is om de ASV uit te voeren tekort schiet. Voorgesteld is om de ASV ietwat eenvoudiger te maken.

De onderzoekers van de Eenheid Audit & Advies hebben geconcludeerd dat de respondenten over het algemeen tevreden zijn met het bestaan van de ASV. Niettemin deelt de EAA de mening van veel respondenten dat de ASV op onderdelen aanpassing behoeft. Standaardvoorschriften met betrekking

tot ambtshalve vaststelling van subsidies en terugvordering van subsidies zijn goed bekend. Bepalingen uit de ASV inzake de hantering van beschikkingstermijnen en de vaststelling en terugvordering van subsidies worden matig tot slecht nageleefd. Door het ontbreken van een duidelijk en praktisch kader voor het gebruik van de accountantsverklaring en (waar dat het geval is) het ontbreken van gronden voor weigering kan niet gegarandeerd worden, dat oneigenlijk gebruik (en eventueel misbruik) voorkomen wordt.

Naast het evalueren van de ASV hebben de onderzoekers van de Eenheid Audit & Advies ook stilgestaan bij de begrippen; doeltreffendheid en effecten. Juist deze beide begrippen vragen om aandacht omdat in artikel 1:22 van de ASV wordt aangegeven, dat tweejaarlijks een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de verleende subsidies aan Provinciale Staten moet worden voorgelegd. Volgens de onderzoekers van de Eenheid Audit & Advies richt doeltreffendheid (of effectiviteit) zich op de mate waarin de bedoelde maatschappelijke effecten ook worden behaald. Naast effectiviteit speelt ook de efficiëntie een rol in het subsidiebeleid van de provincie. Bij efficiëntie wordt gekeken of voor het bereiken van de resultaten de juiste hoeveelheid middelen wordt ingezet. Zuinigheid (in het Engels economy) richt zich op de beoordeling van het financieel belang van de middelen, ongeacht de ermee verkregen resultaten. De drie e's (effectiviteit, efficiëntie en economy) vormen, volgens de Eenheid Audit & Advies, tezamen de doelmatigheid van het subsidie-instrument. Deze begrippen grafisch weergegeven geeft het volgende overzicht voor wat betreft de doelmatigheid van beleid.



Tevens berichten de onderzoekers dat de begroting 2004 inzicht geeft in een deel van de beleidseffectketen, doordat hierin per beleidsveld informatie is opgenomen over doelen en beïnvloedingsmogelijkheden. Met dit laatste wordt dat deel van de "outcome" bedoeld, dat door de provincie, door middel van haar inzet van beleidsinstrumenten, kan worden beïnvloed.

Het onderzoek door de Eenheid Audit & Advies heeft, naast het evalueren van de ASV, ook tot doel het selecteren en eventueel aanpassen van een standaard instrumentarium waarmee de provincie de doeltreffendheid en de effecten van de door haar verstrekte subsidies meet. Om een dergelijk instrumentarium te ontwikkelen, zal antwoord moeten worden gegeven op de volgende vragen:

- Welke informatie hebben Gedeputeerde Staten (GS) van het ambtelijk apparaat minimaal nodig om verslag te kunnen uitbrengen aan Provinciale Staten (PS) over de doeltreffendheid en de effecten van de verstrekte subsidies?
- Welke randvoorwaarden gelden voor een goede informatieverstrekking?

De onderzoekers gingen ervan uit, dat met behulp van antwoorden op de bovenstaande vragen de eisen aan het instrumentarium kunnen worden geformuleerd. De onderzoekers hebben geconstateerd dat in de gehele Nederlandse overheid geen goed bruikbaar standaard instrumentarium beschikbaar is om de doeltreffendheid van subsidies te meten. Ook kan een dergelijk instrumentarium niet op korte termijn worden ontwikkeld. Niettemin is in verband met de toereikendheid van verantwoordingsinformatie van GS aan PS over de doeltreffendheid van subsidies een zekere mate van standaardisatie nodig. De EAA merkt op dat dergelijke informatie zich niet alleen dient te beperken tot subsidies, maar tot het gehele instrumentarium, dat op het desbetreffende beleidsveld is ingezet. Tevens geldt dat

verantwoording niet alleen doeltreffendheid zou moeten betreffen, maar zich dient uit te strekken over alle aspecten van doelmatigheid. Alleen op een dergelijke wijze wordt een toereikende beleidsevaluatie verkregen.

Momenteel ontbreekt binnen de provincie een systematische beleidsevaluatie, waarbij elk beleidsveld wordt betrokken. Als randvoorwaarden voor goede informatie in het kader van beleidsevaluaties moet volgens de onderzoekers overeenstemming gelden tussen doelen uit de programmabegroting en de criteria waaraan de te subsidiëren activiteiten volgens de ASV dienen te voldoen. Ook dienen de te leveren prestaties uit de productbegroting SMART⁴ te zijn en is een goed M&O-beleid⁵ noodzakelijk. De onderzoekers constateren dat aan alle drie de voorwaarden tot op heden niet (geheel) wordt voldaan.

Onder meer de volgende aanbevelingen zijn door de onderzoekers van de Eenheid Audit & Advies opgesteld om de doeltreffendheid en de effecten van de ASV beter in zicht te krijgen:

1. *Rapporteer per beleidsveld minimaal één keer in de vier jaar over het gevoerde beleid. Betrek hierbij alle instrumenten en niet alleen subsidies. Doel hiervan is het verkrijgen van een zo goed mogelijk beeld van de doelmatigheid van het totale beleid (en alle instrumenten).*
2. *Ontwikkel voor deze beleidsrapportage een standaard.*
3. *Rapporteer over de doeltreffendheid via de P&C-cyclus (producten, prestatie-indicatoren en streefwaarden). Zorg ervoor dat de rapportages van de verschillende afdelingen vergelijkbaar zijn, zodat deze informatie (geaggregeerd) eventueel gebruikt kan worden door GS ten behoeve van de rapportage aan PS over effecten en doeltreffendheid. In het verlengde hiervan dient tevens een standaardprocedure te worden ontwikkeld om tot de rapportage van GS aan PS te komen.*
4. *Zoals eerder opgemerkt, vormen doeltreffendheid en effecten onderdeel van doelmatigheid. Pas om die reden het artikel van de ASV aan.*
5. *Zorg dat overeenstemming bestaat tussen de in de programma- en productbegroting vermelde doelen en prestaties, en criteria waaraan te subsidiëren activiteiten volgens de ASV moeten voldoen.*
6. *Verhoog de doeltreffendheid van de subsidies door een uniform M&O-beleid te ontwikkelen. Dit beleid dient in navolging van het bij het rijk ontwikkelde M&O-beleid de volgende zes aspecten te omvatten: beleidsvoorbereiding, regelgeving, voorlichting, controle, sanctie en evaluatie. Dit beleid gaat overigens verder dan alleen de subsidieverstrekking en omvat alle uitgaven en inkomensstromen waarvan de hoogte afhankelijk is van gegevens van derden.*

⁴ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden

⁵ Beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen

6.8.2 Extern onderzoek

Het onderzoek van de Eenheid Audit & Advies is een intern gericht uitgevoerd onderzoek. Voor het verkrijgen van een beter beeld op de (effectieve) bijdrage van de Algemene subsidieverordening op het recreatiebeleid moet verder worden gekeken dan de eigen interne organisatie. Hoe ervaart het beleidsveld de werking van de ASV? Om hierop een antwoord te krijgen, zijn organisaties benaderd die in 2004 subsidie hebben ontvangen van de provincie ten behoeve van de uitvoering van recreatieve projecten die vallen onder artikel 7:2, leden d⁶ en e⁷, van de ASV. Juist deze beide leden komen overeen met de beleidsdoelstellingen van de recreatienota Recreatie 2000+ en zijn overgenomen uit de verordening Groene Subsidies. Tijdens de 1^e tranche van 2004 zijn op het gebied van recreatie voor 18 projecten subsidieaanvragen ontvangen. Hiervan zijn er drie aanvragen niet gehonoreerd, omdat of niet voldoende informatie was ingediend of de resultaten van eerder gesubsidieerde projecten afgewacht werden. In totaal hebben 12 organisaties in deze tranche 15 gehonoreerde subsidieaanvragen ingediend. Voor wat betreft subsidiëring op basis van de 2^e tranche zijn 20 subsidieaanvragen ingediend. Deze aanvragen zijn ingediend door 11 organisaties, waarvan 3 organisaties die ook subsidie hebben gekregen uit de 1^e tranche, en alle aanvragen zijn gehonoreerd. In totaal hebben dus 21 organisaties in 2004 subsidie gekregen van de provincie voor het uitvoeren van 35 recreatieve projecten. Al de subsidieaanvragen zijn door de afdeling Groen van de provincie getoetst aan de recreatieve visie Recreatie 2000+. In het kader van het onderzoek naar de effectieve bijdrage van de ASV aan de uitvoering van deze visie zijn 10 van de 21 organisaties benaderd. Centraal in de gevoerde gesprekken stond de kennis van de recreatieve visie Recreatie 2000+, de kennis van de ASV, de achterliggende reden om juist subsidie aan te vragen bij de provincie en de werkzaamheid van de ASV.

Opmerkelijke uitkomst van deze gesprekken is dat, op een enkeling na, niemand weet dat de gesubsidieerde activiteit haar beleidsinhoudelijke grondslag heeft in Recreatie 2000+. Ook de kennis van de ASV is heel beperkt. Dit wordt verklaard door de, door iedereen, aangedragen argumentatie tot het aanvragen van subsidie; mede-financiering door een derde. Uit alle gesprekken is duidelijk naar voren gekomen, dat de gesubsidieerde projecten allemaal vanuit de eigen 'boezem' zijn ontstaan. Het aansluiten van deze projecten aan de doelstellingen van het provinciale recreatieve beleid berust veelal op pure toeval. De geringe kennis van de ASV kan dan ook worden verklaard door het feit, dat de aanvragers alleen dat tot zich hebben genomen wat van belang is om de mede-financiering te garanderen.

Het aanvragen van de subsidie heeft niemand als echt lastig ervaren. Wel werden door sommige organisaties vraagtekens gezet bij de detaillering van de aan te leveren informatie. Ook het opstellen van een financieel- en een activiteiten verslag (al dan niet voorzien van een accountantsverklaring) wordt niet als hinderlijk ervaren door de subsidieaanvragers. Zo ongeveer elke gesprekspartner heeft te kennen gegeven begrip te hebben voor deze wijze van verantwoording van provinciale middelen. Ook zij moeten in de eigen organisatie op een adequate wijze de besteding van middelen verantwoorden. Geconfronteerd tijdens de gesprekken met het interactieve karakter van de zo goed als onbekende recreatienota gaven de gesprekspartners wel aan, dat zij zich moeten schikken naar de provinciale subsidieverordening en daar niets van interactiviteit in terugvinden. Waarna iedereen direct aanvulde dat dit voor hen geen belemmering is om subsidie aan te vragen bij de provincie, zolang hun projecten maar gefinancierd zouden worden. Al met al zijn de subsidieaanvragers niet negatief gestemd over de ASV. De uitkomsten van dit onderzoek zullen in de volgende paragraaf afgezet worden tegen de

⁶ Het versterken van de bruikbaarheid en toegankelijkheid van het landelijk gebied voor de recreant door het aanleggen en instandhouden van recreatieve verbindingen – waaronder voet- en fietsveren – routestructuren die zijn gericht op het verbinden van stad en landelijk gebied, knooppunten en het bevorderen van agrotourisme

⁷ Het versterken van de organisatie van het recreatieveld en de samenwerking tussen de betrokken organisaties en instanties, onder meer door middel van het oprichten en versterken van regionale overlegplatforms, het opstellen van regionale uitvoeringsprogramma's op het gebied van recreatie en toerisme alsmede het organiseren van de uitvoering van deze programma's

eerder gepresenteerde theorie, waarna conclusies kunnen worden getrokken over de (effectieve) bijdrage van de ASV aan de uitwerking van de recreatievisie.

6.9 Conclusie

Zowel uit het literatuuronderzoek als uit de gesprekken met provinciale medewerkers kan, zoals al enkele malen gepresenteerd in dit onderzoek, worden geconcludeerd dat de Algemene subsidieverordening zich niet leent voor het opereren in een beleidsnetwerk conform de pluricentrische theorie.

6.9.1 Structuur van het beleidsveld

De structuur van het beleidsveld is geheel in lijn met de in hoofdstuk 2 gepresenteerde unicentrische theorie. Het provinciale bestuur heeft mede ingegeven door een verdergaande behoefte aan centrale coördinatie, transparantie en uniformiteit de ASV vastgesteld. Zowel dit besluit alsook de afzonderlijke individuele besluiten op de verleende subsidies op basis van deze verordening zijn unicentrisch van aard. Niets geen netwerk of geheel van beïnvloedende subjecten, maar een monopolistische besliseenheid in een te sturen omgeving.

6.9.2 Principes van beleid

Als al werd getwijfeld of de Algemene subsidieverordening al dan niet geschaard kan worden onder de unicentrische theorie, dan neemt het eerste artikel de laatste resten van twijfel weg. In dit artikel wordt namelijk weergegeven dat onder een prestatie de beoogde directe resultaten van een activiteit, onder een effect de beoogde gevolgen van de resultaten van een activiteit en onder een project een in omvang en tijd beperkte activiteit gericht op het bereiken van een omschreven doel wordt verstaan. Deze definities komen overeen met het streven naar bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdskeuze van de unicentrische theorie. Ook het beoordelen van het effect komt overeen met deze theorie; het uiteindelijke effect wordt in onderzoek beoordeeld vanuit de vooraf vastgestelde doelen. Ook hier geen enkele toenadering naar één van de andere twee gepresenteerde theorieën.

De conclusie die de Eenheid Audit & Advies formuleert na de (intern uitgevoerde) evaluatie van de ASV is dat de respondenten over het algemeen tevreden zijn. Over de effectiviteit van de ASV hebben zij geen oordeel kunnen geven. Wel is deze evaluatie samen met de conclusies en aanbevelingen van belang voor dit onderzoek. Alleen al kijkende naar de definitie van effectiviteit, doelbereiking en efficiëntie kan worden vastgesteld, dat zelfs de onderzoekers van de EAA de unicentrische theorie aanhangen.

6.9.3 Besluitvormingsprincipe

Het gehele besluitvormingsproces rond de Algemene subsidieverordening, het is vaker gezegd, was (en is) een interne exercitie. Alvorens Provinciale Staten om een besluit te vragen is eerst, conform de het gestelde door de unicentrische theorie, onderzoek gedaan naar de huidige tekortkomingen en de mogelijke verbeterpunten. De hieruit voortvloeiende bevindingen zijn vervolgens verwerkt in de ASV. Ook de aanpassingen van de ASV in de afgelopen twee jaar hebben allemaal plaatsgevonden zonder dat daarover met het beleidsveld in conclaaf is gegaan.

6.9.4 Inzet van beleidsinstrumenten

Het trekken van een conclusie over de inzet van beleidsinstrumenten is in dit geval iets lastiger; de Algemene subsidieverordening met haar voorgangers en sinds kort met de Subsidieregeling groene ruimte 2005 aan haar zijde is zelf een beleidsinstrument.

6.9.5 Tekortkomingen?

Het verschijnen van de Subsidieregeling Groene Ruimte 2005 is niet bepaald pluricentrisch ingegeven. Kijkende naar het gemis van een link met de recreatievisie Recreatie 2000+, de toetsingscriteria en de onderverdelende puntentoekenningen moet geconcludeerd worden, dat ook deze Subsidieregeling afscheid lijkt te hebben genomen van het interactief denken. Een vorm van onderlinge competitie tussen de lokale actoren in het beleidsveld is zichtbaar. Hoe meer punten een subsidieaanvraag scoort, hoe hoger de kans op financiering door de provincie. Deze vorm van beleidsuitvoering komt overeen met de multicentrische theorie.

Hoewel het beleidsveld met de zojuist verschenen Subsidieregeling groene ruimte 2005 het beleidsveld op multicentrische wijze prikkelt tot onderlinge competitie, kan de hele structuur van de ASV beschouwend worden geconcludeerd dat deze van unicentrische aard is. De vraag of deze, ten opzichte van Recreatie 2000+, andere theorievorming de effectieve uitwerking van de recreatienota hiermee bevordert is nog niet beantwoord. Dit antwoord wordt in het volgende hoofdstuk gepresenteerd alwaar de conclusies van dit hoofdstuk zullen worden gepositioneerd naast de conclusies uit het vorige hoofdstuk aangaande het recreatiebeleid.

Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

Hoewel in de voorgaande twee hoofdstukken al een poging is gedaan om het uur van de waarheid te vervroegen, is dit moment nu echt aangebroken. In dit hoofdstuk zal een antwoord worden gegeven op de in hoofdstuk 1 geformuleerde probleemstelling en de drie deelvragen. Deze antwoorden zullen worden gepresenteerd na de positionering van de beide beleidsdocumenten tegenover elkaar. Zoals goed beleidswetenschappelijk onderzoek betaamt, zal ook dit onderzoek worden afgesloten met enkele aanbevelingen.

7.2 Beantwoording van de deelvragen

Mede met de door Teisman in zijn proefschrift gepresenteerde theorie over uni-, multi- en pluricentrisme in de hand is in dit onderzoek onderzocht of de achterliggende beleidstheorieën van de Algemene subsidieverordening en de recreatieve visie Recreatie 2000+ van elkaar verschillen. Tevens is onderzocht wat de gevolgen van zo'n eventueel verschil. Alvorens hierop een zinnig en wetenschappelijk onderbouwde mening te kunnen geven, was het van belang om te onderzoeken welke theorie zowel achter de recreatieve visie Recreatie 2000+ als de Algemene Subsidieverordening schuilt. Om hier een adequaat antwoord op te kunnen geven is het kijken naar de vier bestuurskundige onderzoeksobjecten, te weten de structuur van het beleidsveld, het beleid, besluitvorming en middelen van eminent belang. Elk van de drie perspectieven heeft op deze vier onderzoeksobjecten een net even andere kijk. Door dus door drie verschillende brillen naar de beide documenten te kijken zijn diverse kenmerken waarneembaar.

7.2.1 Via deelvragen naar beantwoording probleemstelling

Om de probleemstelling van dit onderzoek te kunnen beantwoorden zal eerst antwoord worden gegeven op de deelvragen. De eerste deelvraag van dit onderzoek luidt:

Is de beleidstheorie achter de Algemene Subsidieverordening gelijk aan die van Recreatie 2000+?

De provincie Zuid-Holland heeft, zoals in hoofdstuk 5 aangegeven, bij de opstelling van de recreatievisie Recreatie 2000+ ingestoken op het interactief samenwerken met het beleidsveld. In het voorbereidingstraject zijn partners van diverse pluimage uitgenodigd om mee denken over het toekomstige recreatiebeleid in Zuid-Holland. Bij het uitbrengen van de daadwerkelijke visie heeft het provinciale bestuur laten zien wat met welke opmerkingen daadwerkelijk is gedaan. Mede door het overnemen van veel opmerkingen werd de nota door veel partners gedragen. Samen zou het recreatieve aanbod in de provincie Zuid-Holland worden bevorderd. Vooral dit laatste wordt als één van de belangrijkste uitgangspunten van het recreatiebeleid beschouwd. Het interactieve karakter zou niet ophouden na het uitkomen van de nieuwe visie! Samen met de partners in het beleidsveld zou het bij de uitvoering van het beleid noodzakelijke plan van aanpak worden opgesteld en geactualiseerd. Geconcludeerd kan dan ook worden, dat zowel tijdens het voorbereidingsproces als bij de uitvoering de provincie zichzelf niet de rol van sturende actor heeft toebedeeld. Heel bescheiden wordt opgemerkt, dat de provincie slechts één van de belangzinnende actoren is, hetgeen overeenkomt met de structuur van het beleidsveld zoals geschetst wordt binnen de pluricentrische theorie: een vervlochten geheel van interdependente lokale en centrale actoren die mede op basis van wederzijdse strategische interactie komen tot het arrangeren van gemeenschappelijke besluitvorming. Zonder in herhaling te willen treden is in hoofdstuk 5 ook gekeken naar de principes van beleid, het besluitvormingsproces en de ingezette middelen aangaande de recreatievisie Recreatie 2000+. Belangrijkste conclusie is, dat ook

deze twee van de drie onderzoeksobjecten goed aansluiten bij de pluricentrische theorie. Ook bij de inzet van de middelen zijn vormen van pluricentrisme bespeurbaar, zoals de inzet van bestuurlijke middelen. Echter het inzetten van planologische- (juridische-) en financiële instrumenten doen afbreuk aan de pluricentrische theorie. Volgens deze theorie passen deze middelen niet binnen het beleidsveld van onderling afhankelijke actoren, omdat zulke middelen alleen inzetbaar zijn door actoren die een sturende mogelijkheid hebben. Hier ligt dan ook één van de belangrijkste conclusies van dit onderzoek: de inzet van het financiële beleidsinstrument subsidie doet afbreuk aan het ingezette interactieve beleid. Er is dus een interne inconsistentie in de gebruikte beleidstheorie achter de recreatievisie. Alleen met deze constatering is het onderzoek nog niet afdoende wetenschappelijk onderbouwd. Gekeken is ook of de Algemene subsidieverordening past binnen de pluricentrische theorie of dat deze past binnen één der andere theorieën. Een oplettende lezer zal zich afvragen waarom deze exercitie moet worden uitgevoerd na de zonet gepresenteerde conclusie. Wetenschappelijk moet worden aangetoond dat deze nota inderdaad niet past binnen de pluricentrische theorie, maar valt onder een andere theorie.

De ASV is in hoofdstuk 6 onder de theoretische microscoop geplaatst. Uit dit onderzoek is een niet geheel onverwachte conclusie gekomen, het financieel beleidsinstrument wordt namelijk veelal toegepast in de rationeel georiënteerde unicentrische theorie, waaronder dan ook de ASV geschaard kan worden. Om tot deze conclusie te komen is de ASV vanzelfsprekend ook getoetst middels de vier onderzoeksobjecten. Voor wat betreft de structuur van het beleidsveld is niet veel en diep graafwerk nodig om tot een conclusie te komen. De provincie is de actor die de regels bepaalt, mede afgeleid uit de Algemene wet bestuursrecht, en deze oplegt aan subsidieaanvragende actoren. Een hiërarchisch ingestelde sturende actor, welke overeenkomt met de actor zoals deze wordt gezien vanuit de unicentrische theorie. Ook het principe van beleid zoals neergelegd in de ASV drijft vlak onder de waterlijn. Artikel 1 van de ASV geeft te kennen, dat in deze verordening wordt verstaan onder een prestatie, de beoogde directe resultaten van een activiteit, en dat onder een effect de beoogde gevolgen van de resultaten van een activiteit wordt verstaan. Kenmerkend voor de unicentrische theorie is, dat het principe van beleid uitgaat van een centraal te kennen algemeen belang, waarbij gestreefd wordt naar centraal bepaalde doelen. Hierom draait precies artikel 1; de activiteit wordt bepaald aan de hand van de prestatie en de effecten.

Geconstateerd kan derhalve al worden, dat de recreatievisie Recreatie 2000+ en de Algemene Subsidieverordening behoren tot twee tegenovergestelde theorieën. In tabelvorm wordt deze conclusie als volgt gepresenteerd.

	Recreatie 2000+	ASV
Structuur beleidsveld	Interactief, veelheid van actoren	Provincie is de sturende actor
Principes van beleid	Samen het recreatieve aanbod in Zuid-Holland bevorderen	Interne uniformiteit en transparantie, mede ingegeven door de Awb
Besluitvormingsprincipes	Diversiteit aan beslissingen door zowel beleidsveld als de provincie leidt tot uiteindelijke beleidsuitvoering	Op basis van een voorstel van Gedeputeerde Staten nemen Provinciale Staten een besluit
Inzet beleidsinstrumenten	Juridische, economische en communicatieve instrumenten	ASV is zelf het middel; financieel beleidsinstrument
Theorie	Pluricentrisch*	Unicentrische

* Waarbij opgemerkt moet worden, dat de inzet van het merendeel van de beleidsinstrumenten niet pluricentrisch is.

De achterliggende beleidstheorieën van de beide nota's verschillen dus van elkaar. Daar waar Recreatie 2000+ uitgaat van de pluricentrische theorie, gaat de Algemene Subsidieverordening uit van de unicentrische theorie.

Resteert nog de beantwoording van twee deelvragen en de probleemstelling. De zoektocht naar consequenties van deze constatering zit reeds ingeweven in de tweede deelvraag van dit onderzoek:

Wat zijn de gevolgen van een eventueel verschillende beleidstheorieën voor het beleidsproces in zijn algemeenheid en het in te zetten beleidsinstrumentarium in het bijzonder?

Bij de uiteenzetting van het theoretisch kader is reeds opgemerkt, dat unicentrisch beleidsonderzoek op het gebied van de structuur van het beleidsveld zich met name richt op de vraag hoe obstructie en opgeworpen obstakels zijn te omzeilen of te slechten. Ter voorkoming van zulke barrières tijdens de beleidsuitvoering zou gebruik moeten worden gemaakt van de pluricentrische benadering van beleid. Een criterium voor goed netwerkmanagement is namelijk het voorkomen en doorbreken van blokkades. Hoewel de provincie de recreatievisie op pluricentrische wijze heeft opgesteld, is haar expliciete keuze voor het financiële beleidsinstrument hier niet mee te rijmen. De vraag is nu of door deze keuze blokkades optreden tijdens de uitvoering van Recreatie 2000+.

Opmerkelijk is dat uit de gespreken met het beleidsveld is gebleken, dat de achter de ASV liggende beleidsvisie, Recreatie 2000+, op een enkeling na bij niemand bekend is. Echter pratende over de ASV waren weinig mensen ontevreden over deze verordening. Hoe kan dat worden verklaard? Wenselijk of niet voor de provincie, maar de overeenkomst van de ingediende projecten en de beleidsdoelstellingen berust haast louter en alleen op pure toeval. Op de expliciet gestelde vraag waarom subsidie wordt aangevraagd bij de provincie, antwoordde iedereen dat financiering door derden als gewenst tot noodzakelijk wordt bestempeld. De projecten zijn allen afkomstig uit de eigen visies. Geconcludeerd kan dan ook worden, dat de aanvraag van provinciale subsidie geheel berust op het nastreven van eigen belangen. Een kenmerk van de multicentrische benadering. Wanneer vanuit deze invalshoek gekeken wordt naar de toewijzingscriteria van de ASV, kan ook al een voorzichtige conclusie worden getrokken dat, hoewel waarschijnlijk niet direct zo bedoeld, ook deze criteria het beleidsveld aanzetten tot wederzijdse competitie. De pot met geld, weergegeven in het jaarlijks door PS vastgestelde subsidieplafond, is niet toereikend genoeg om alle projecten te subsidiëren. Als een project scoort op meerdere criteria verhoogt dat de kans op toekenning van subsidie. Het nastreven van de eigen belangen gecombineerd met de aanzet tot competitie leidt eigenlijk maar tot één opmerkelijke, en in het beginstadium van dit onderzoek niet voorziene, conclusie: daar waar de beleidsvisie Recreatie 2000+ valt onder de pluricentrische theorie en de Algemene subsidieverordening onder de unicentrische theorie is te scharen, opereert het beleidsveld bij de 'uitvoering' volgens de multicentrische theorie. Bezien vanuit de basis van deze scriptie, de beleidsvisie Recreatie 2000+, is deze conclusie funest. Even terughalen uit deze nota; *In deze visie is gekozen voor een benadering waarbij samenwerking op regionaal niveau het uitgangspunt is, omdat daarmee de inhoudelijke doelstellingen optimaal kunnen worden bereikt. Dat betekent dat de provincie de middelen zoveel mogelijk in samenwerking met anderen zal inzetten, omdat dat de beoogde meerwaarde zal opleveren.... Daar waar geen samenwerkingsverbanden zijn en/of tot stand komen, zal de provincie geen extra middelen inzetten, omdat het rendement daarvan te laag is. Het doel is uiteindelijk versterking van de sector recreatie: door grotere betrokkenheid van meerdere partijen wordt de positie van het groene, recreatieve aanbod verstevigd. Ook de financiële basis wordt sterker, want meer partijen gaan hieraan bijdragen*" (Recreatie 2000+, De Visie: 34-35).

Het eerder geschetste theoretische kader geeft nog een handvat voor de argumentatie dat de houding van het beleidsveld te scharen is onder het multicentrisme. In dat hoofdstuk is namelijk aangegeven dat lokale actoren opererende vanuit de multicentrische theorie in sterkere mate accepteren dat zij hun omgeving niet beheersen. Aanpassing eraan ligt meer voor de hand. De besluitvorming zal zo georganiseerd moeten zijn, dat de vraag hoe te overleven in een steeds veranderende omgeving adequaat is te beantwoorden. Hetgeen haast naadloos aansluit op de argumentatie van het beleidsveld om subsidie juist bij de provincie aan te vragen.

7.3 Finale conclusie

Nu de twee, op het onderzoek gerichte, deelvragen zijn beantwoord, kan de algemene conclusie van het onderzoek worden getrokken. Een conclusie die de beantwoording van de probleemstelling van dit onderzoek bevat:

Welke gevolgen heeft het eventueel niet overeenkomen van de beleidstheorieën achter de Algemene subsidieverordening en de recreatienota Recreatie 2000+ voor de uitvoering van het provinciale recreatiebeleid?

Door de inzet van het financiële beleidsinstrument heeft de provincie de coördinatie van de uitvoering van haar eigen beleidsdoelstellingen uit de Recreatie 2000+ verloren. Sterker nog, de beoogde regionale samenwerking is niet tot uitvoering gekomen. Van de subsidieaanvragers in 2004 bestaat nog niet eens de helft uit regionaal samenwerkende partners! Deze conclusies geven goed weer welke neveneffecten de ASV heeft voor de uitvoering van Recreatie 2000+;

- het nastreven van het eigen belang door het beleidsveld in plaats van het gezamenlijk belang bij het bevorderen van het recreatieve aanbod;
- geen directe binding met provinciale doelen, door het nastreven van de eigen belangen;
- door de huidige criteria wordt aangezet tot onderlinge competitie;
- bijna geen regionale samenwerking;
- onvoldoende provinciale coördinatie bij de uitvoering van de doelstellingen uit Recreatie 2000+.

Met de opsomming van de neveneffecten van de ASV is nog geen direct antwoord gegeven op de gevolgen van de verschillende beleidstheorie van de ASV voor de uitvoering van het recreatiebeleid. Belangrijk element voor beleidseffectiviteit volgens de pluricentrische theorie is de mogelijkheid om nieuwe doelen in beleidsinitiatieven in te weven. Dit is noodzakelijk, omdat actoren beleid op enig moment beoordelen op basis van de dan bij hen heersende doelen. Het periodiek samen met het beleidsveld opstellen van een plan van aanpak was derhalve een goed initiatief en sluit goed aan bij dit element. Alleen in een dynamische omgeving is beleid tegenwoordig niet alleen een kwestie van instrumenten inzetten en daarmee basta, maar van sturen en bijsturen in een veld van meerdere betrokkenen. De vraag is dan ook welke actoren bij een beleid zijn betrokken, welke invloed deze actoren op de verschillende deelprocessen hebben, op welke wijze samenwerking tussen betrokkenen kan worden gerealiseerd en hoe hun handelen en hun beleidsdoelen op het handelen en de beleidsopties van andere actoren kunnen worden afgestemd. Dat is een kwestie van strategisch beleid. Strategisch beleid is vooral interactie tussen meerdere actoren die van elkaar afhankelijk zijn om een gezamenlijk beleidsdoel te bereiken (Van den Heuvel, 1998: 31). Hieraan is door de provincie gehoor gegeven door de interactieve wijze van het samenstellen en de beoogde uitvoering van Recreatie 2000+. Alleen de inzet van het beleidsinstrument subsidie is hier niet mee te rijmen. Puur wetenschappelijk kijkende kan niet anders worden geconcludeerd, dat de ASV geen goed instrument is voor de gezamenlijke, interactieve, pluricentrische uitvoering van de recreatievisie Recreatie 2000+! Het is dus geen verbetering voor de uitvoering van deze visie.

Alleen dient een adequate beoordelingsmaatstaf volgens Klijn en Koppenjan recht te doen aan het gegeven dat verschillende actoren met uiteenlopende doelen interacteren, dat doelstellingen moeilijk meetbaar zijn, dat doelstellingen verschuiven en dat belangen en betrokkenen vergeten dreigen te worden. Binnen de literatuur over netwerkmanagement wordt de oplossing gevonden door te kiezen voor het criterium van satisficing (Klijn en Koppenjan, 2001: 191). Dit criterium houdt in, dat ter beoordeling van de uitkomst van beleidsprocessen wordt gekeken naar de subjectieve oordelen van alle actoren afzonderlijk. In feite wordt met het idee betrokkenen na afloop van het proces naar hun oordeel te vragen een hoop moeilijkheden in één keer opgelost. Immers, bij het bepalen van hun oordeel zullen actoren een afweging maken tussen wat de uitkomst ervan hen heeft opgebracht, de

inspanningen die het hen heeft gekost en de passendheid van de uitkomst in de veranderde omgeving. In hun afweging spelen dus zowel inhoudelijke als procesmatige elementen mee, die zij onderling afwegen. Kijkende vanuit dit perspectief, dus puur naar de inhoudelijke uitvoering van de recreatieve projecten, kan worden geconcludeerd dat het recreatiebeleid niet te leiden heeft onder de mismatch tussen Recreatie 2000+ en de ASV. Bij de provincie stromen nog steeds subsidieaanvragen binnen en het beleidsveld is tevreden met de mede-financiering van de provincie aan haar eigen 'lokale' recreatiedoelen. Dat dit niet geheel op interactieve wijze gebeurt is een geheel wetenschappelijke discussie die aan het beleidsveld niet is besteed! De bovenstaande constatering onderschrijven de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek. In hoofdstuk 1 is namelijk verondersteld dat door het opwerpen van barrières in het subsidieproces, zoals het niet verstrekken van subsidie of het verbinden van hoge eisen aan deze verstrekking, actoren afhaken. Hierdoor zou de door de provincie zo geambieerde betrokkenheid bij de uitwerking van haar recreatiebeleid teniet worden gedaan. Met dit onderzoek is aangetoond dat de actoren uit het beleidsveld nog wel degelijk subsidie aanvragen, echter vanuit een andere filosofie dan de provincie ambieerde bij de opstelling van haar recreatienota Recreatie 2000+.

7.4 Aanbevelingen

Nu hiervoor de wetenschappelijke conclusie is getrokken, dat de interactiviteit van de recreatievisie Recreatie 2000+ en de ASV wetenschappelijk niet matchen is het onderzoek nog niet af. Kenmerkend voor beleidswetenschappelijk onderzoek is niet alleen haar praktijkgerichtheid, maar ook het doen van aanbevelingen. Deze functie van beleidswetenschappelijk onderzoek is ook vertaald in de laatste deelvraag van dit onderzoek:

Hoe kunnen de gevolgen van niet overeenkomende beleidstheorieën zo positief mogelijk worden aangewend ten behoeve van de uitvoering van Recreatie 2000+?

Opgemerkt moet worden dat in hoofdstuk 6 al enkele intern georiënteerde aanbevelingen zijn opgenomen. Hoewel sommige hiervan al zijn verwerkt in de nieuwe ASV blijven deze echter puur provinciaal intern opgesteld en gericht op de eigen processen. In deze paragraaf worden aanbevelingen gepresenteerd die meer bezien zijn vanuit het beleidsveld. De beantwoording van de laatste deelvraag valt uiteen in twee mogelijk te bewandelen wegen. Eerst zal worden ingegaan op een mogelijk 'klantvriendelijker' maken van de Algemene subsidieverordening. Vervolgens zullen, bezien vanuit de recreatievisie Recreatie 2000+, enkele aanbevelingen worden gedaan.

7.4.1 Via de ASV naar een pluricentrischer uitvoering

Hoe wetenschappelijk verantwoord ook het schrijven van een beleidsvisie, hoe interactief ook, levert dit over het algemeen weinig tot geen beweging in het beleidsveld op. Veel organisaties in het beleidsveld zien graag een financiële bijdrage van de provincie indien blijkt dat de uit te voeren beleidsprojecten overeenkomen met de provinciale beleidsdoelstellingen. Alleen uitgaan van interactiviteit c.q. netwerken en wederzijdse afhankelijkheid en hiertoe de geëigende instrumenten in te zetten, zet weinig zoden aan de dijk bij zo'n opstelling. Het nadeel is alleen dat financiële bijdragen door de opgelegde bepalingen uit de Awb en de ASV niet zomaar en zondermeer kunnen worden verstrekt. Geconfronteerd met deze twee tegenstrijdigheden moet een actor toch een list verzinnen: als Mozes niet naar de berg komt, moet de berg maar naar Mozes komen. Het pluricentrisch perspectief heeft als uitgangspunt het voorkomen van blokkades gedurende de uitvoeringsfase. Aangezien de ASV noodzakelijk is om financiële middelen uit te kunnen zetten, moet deze derhalve niet teveel hindernissen opleveren. In de huidige Zuid-Hollandse situatie zijn, in vergelijking met de Algemene subsidieverordeningen van Zeeland en Gelderland nog een aantal elementen te identificeren, die bij het beleidsveld als obstakels aangemerkt kunnen worden. Belangrijk is om deze obstakels te elimineren. De onderstaande aanbevelingen kunnen bijdragen om de Algemene subsidieverordening van Zuid-Holland in ieder geval de schijn te geven van een obstakelmildere verordening:

- verkort de beslistermijn van 13 weken naar 8 weken zoals bij andere provincies, waardoor de subsidieaanvragers minder lang op het provinciale oordeel hoeven te wachten;
- subsidieer het opstellen van de accountantsverklaring, de subsidieaanvrager wordt gedwongen een accountantsverklaring op te stellen voor subsidies hoger dan € 25.000. Deze eis wordt door de provincie opgelegd om de doelmatige besteding van haar eigen gelden te controleren. Laat deze kosten dan ook voor het percentage dat wordt bijgedragen aan het project subsidiabel zijn;
- neem op in de ASV waar het financiële- en het activiteiten verslag aan moet voldoen, ter verduidelijking van de opgelegde eisen is het verstandig om precies te formuleren waar de documenten aan moeten voldoen;
- neem een considerans op, om geen onduidelijke interpretatie van de artikelen in de ASV te krijgen, is het opnemen van een considerans een aanbeveling.

7.4.2 Via de pluricentrische benadering naar een effectievere bijdrage van de ASV

De hiervoor genoemde aanbevelingen zijn allen gericht op het eenvoudiger maken van de ASV, waardoor de verordening in ieder geval minder barrières op zal werpen. Indien door de provincie wordt vastgehouden aan de interactiviteit uit de recreatievisie Recreatie 2000+ in combinatie met subsidieverlening conform de ASV, zal ook moeten worden gekeken naar de provinciale ambtelijke inzet. Beleidsinhoudelijke ambtenaren moeten meer het veld in om de recreatievisie te promoten en tegelijkertijd moeten zij onderzoeken welke lokale projecten goed aansluiten bij de uitvoering van het provinciale recreatiebeleid. Benut daarbij ook het gebiedsgericht werken van de provincie. Voor elke (sub)regio van Zuid-Holland heeft de provincie zogenaamde gebiedscoördinatoren. Deze personen zijn de voelsprietten in het beleidsveld. Zij moeten kunnen zien waar kansen liggen voor Recreatie 2000+. Effectiviteit binnen de pluricentrische theorie gaat niet voor niets uit van satisficing en win-win-situaties. Aan deze personen met goede contacten in het beleidsveld de taak om deze situaties op het gebied van de recreatie tot stand te laten komen. Daarnaast wordt in het kader van het matchen van interactiviteit met de subsidieverordening aanbevolen om de subsidieaanvragen eenvoudiger te maken. Naast de eerder genoemde aanbevelingen kan ook worden gedacht aan het helpen met de subsidieaanvraag.

Ten behoeve van een mogelijke, al dan niet geheel wetenschappelijk verantwoorde, combinatie van interactieve samenwerking op regionaal niveau met de ASV is het samen met het beleidsveld opstellen van een regionaal meerjaren uitvoeringsprogramma een aanbeveling. In het totstandkomingsproces van zo'n programma kan op geheel pluricentrische wijze worden gekomen tot gemeenschappelijke doeleinden. Voor de uitvoering hiervan moeten dan wel tussen alle partijen financiële meerjarenafspraken worden gemaakt. Over de mogelijkheid hiertoe binnen de ASV wordt momenteel intern bij de provincie onderzoek gedaan. Indien deze financiële afspraken ten behoeve van de provincie omgezet moeten worden in subsidieaanvragen en het opstellen van accountantsverklaringen, dan wordt aanbevolen om de aanvraag in directe samenwerking met de provinciale ambtenaren te laten opstellen en het opstellen van de accountantsverklaring geheel subsidiabel te maken.

Om de regionale samenwerking, zoals beleden in de recreatievisie Recreatie 2000+, weer nieuw leven in te blazen en derhalve de bovenstaande aanbeveling beter uitvoerbaar te krijgen, wordt aanbevolen in de ASV, of in de Subsidieregeling groene ruimte, prioriteiten op te nemen aangaande regionale samenwerking. In plaats van de huidige plaats in de scoringstabel moet het criterium draagvlak worden gedefinieerd in regionale samenwerking; des te meer samenwerking op regionaal niveau (mede op basis van een regionaal meerjarenprogramma) des te meer kans op financiering.

Indien de diversiteit aan bovenstaande aanbevelingen niet worden overgenomen rest voor de provincie nog maar eigenlijk één ding; wees duidelijk!

- Of interactief samenwerken met het beleidsveld én Recreatie 2000+ nieuw leven inblazen zodat zelfs de subsidieaanvragers weer weten voor welke activiteit, die bijdraagt aan de uitvoering van het provinciale recreatiebeleid waarvoor zij subsidie krijgen;

- Of naar buiten communiceren dat intern georiënteerde transparantie en uniformiteit de belangrijkste uitgangspunten zijn. Hiermee zal wel een verdergaande vervreemding van het beleidsveld optreden. Het veld zal zich niet kunnen verenigen met dit beeld en zal nog meer dan nu (conform het multicentrisme) de provincie benaderen vanuit het eigen belang.

7.5 Een bestuurlijke bijdrage aan het onderzoek

De bovenstaande conclusies en aanbevelingen zijn voorgelegd aan de heer L. van der Sar, gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland. Hij geeft aan de conclusies te herkennen. Hem was in eerste instantie niet opgevallen dat het beleidsinstrument subsidie geen (effectieve) bijdrage levert aan de uitvoering van Recreatie 2000+. De voor recreatieve doelstellingen opengestelde subsidies zijn allen volledig besteed aan recreatieve projecten. Hetgeen de constatering onderschrijft dat de uitkomsten van dit onderzoek is onder te verdelen in een wetenschappelijke conclusie en een voor het beleidsveld relevante conclusie.

Wel heeft de heer Van der Sar enkele argumenten aangedragen, die volgens hem hebben bijgedragen aan de veranderende opstelling van de provincie op het beleidsterrein recreatie. Net na het verschijnen van de recreatievisie Recreatie 2000+ is een nieuwe college van Gedeputeerde Staten aangetreden die andere nieuwe prioriteiten stelde aan het provinciale apparaat. In die periode is veel tijd gestoken in discussies over het voortbestaan van diverse recreatieschappen. Deze discussies hebben veel energie gekost van beleidsinhoudelijke ambtenaren. Daarnaast is dit college tijdens haar zittingsperiode (1999 – 2003) geconfronteerd met twee zwaarwegende affaires, Ceteco en bouwfraude. Hoewel vrij snel na het uitkomen van de ASV bleek dat het college van GS in haar doen en laten in het beleidsveld aan handen en voeten was gebonden, was het in deze zittingsperiode politiek niet opportuun Provinciale Staten te verzoeken de ASV aan te passen. De verandering van de ASV in juni 2004 heeft al wat flexibiliteit gegeven. Wel constateert hij binnen het provinciale apparaat bureaupolitieke bewegingen die verdergaande flexibilisering van de ASV zoveel mogelijk zullen proberen te blokkeren.

Hoofdstuk 8 Literatuur

- Abma, T.A. en R.J. in 't Veld, Handboek Beleidswetenschap. Boom, Amsterdam, 2001
- Alden, J. en R. Morgan, Regional planning: a comprehensive view. Leonard Hill Books, Leighton Buzzard, 1974
- Algemene subsidieverordening (statenstuk 5079). Provincieblad 78, Den Haag, 2001
- Algemene subsidieverordening (statenstuk 5207). Provincieblad 50, Den Haag, 2002
- Algemene subsidieverordening (statenstuk 5433). Provincieblad 38, Den Haag, 2004
- Algemene verordening inzake subsidies Zuid-Holland. Provincie Zuid-Holland, Den Haag, 1996
- Allison, G.T. en P.D. Zelikow, Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis. Addison-Wesley Educational Publishers Inc. New York, 1999
- B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies, Subsidiebeleid provincie Zuid-Holland, keuzes voor een nieuwe structuur, 2000
- Beleidskader Groene Subsidies 2000. Provincie Zuid-Holland, Den Haag, 1999
- Beleidskader Groene Subsidies 2001. Provincie Zuid-Holland, Den Haag, 2000
- Berelson, B., Content analysis in communication research. Free Press, Glencoe, 1952
- Berg, E.L., Omgangsvormen tussen organisaties. In: Bestuurswetenschappen, 5:371-391, 1978
- Borman, T.C., Titel 4.2 *Subsidies*. In: Algemene Wet Bestuursrecht, Kluwer, Deventer, 1997
- Bovens, M.A.P. en W.J. Witteveen, Het schip van staat: beschouwingen over recht, staat en sturing. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1985
- Braam, A. van, Leerboek Bestuurskunde. Coutinho, Muiderberg, 1986
- Bruijn, J.A. en E.F. Ten Heuvelhof, Sturingsinstrumenten voor de overheid. Stenfort Kroese, Leiden/Antwerpen, 1991
- Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse, Het instrument subsidie: een leidraad voor het subsidieonderzoek. In: Beleidsanalyse, 1:18, 1976
- Doelen, F.C.J. van der, Beleidsinstrumenten en energiebesparing. Universiteit Twente, Faculteit der Bestuurskunde, Enschede, 1989 (dissertatie)
- Doelen, F.C.J. van der en P.-J. Klok, Beleidsinstrumenten. In: Overheidsbeleid. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1993
- Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, Startnotitie wijziging Algemene subsidieverordening Zuid-Holland, 2004
- Graaf, H. van de en R. Hoppe, Beleid en politiek, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde. Coutinho, Bussum, 1998

- Gunsteren, H.R. van, *The quest for control: a critique of the rational-central-rule approach in public affairs*. John Wiley, London, 1976
- Hajer, M.A., *Discours-coalities in politiek en beleid*. In: *Beleidswetenschap*, jrg. 3: 242-263, 1989
- Hakvoort, J.L.M., *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Eburon, Delft, 1996
- Herweijer, M., *Effecten van subsidies*. In: *Beleidswetenschap*, jrg. 8, nr. 1, 1994
- Heuvel, J.H.J. van den, *Beleidsinstrumentatie*. Lemma, Utrecht, 1998
- Hood, C.C., *The tools of government*. MacMillan, London, 1983
- Hoogerwerf, A., *Beleid berust op veronderstellingen*. In: *Acta Politica*, jrg. 14, nr. 4: 493-531, 1984
- Hoogerwerf, A., *Problemen en beleid*. In: *Overheidsbeleid*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1993
- Hoppe, R., *Voor moed, beleid en ... betrouwbare beleidstheorie?* In: *Beleid & Maatschappij*, jrg. 15, nr. 1: 55-65, 1988
- Informatiebrochure Subsidieregeling groene ruimte Zuid-Holland 2005*. Provincie Zuid-Holland, Den Haag, 2004
- Kickert, W.J.M., *Planning binnen perken*. Kerckebosch, Zeist, 1985
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan, *Managing complex networks; strategies for the public sector*. Sage, Boom, 1997
- Klijn, E.H., *Regels en sturing in netwerken*. Eburon, Delft, 1996
- Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan, *Besluitvorming en management in netwerken*. In: *Handboek Beleidswetenschap*. Boom, Amsterdam, 2001
- Nispen, F.K.N. van, en B.G. Peters, *Public policy instruments: evaluating the tools of public administration*, 1998
- Provinciale Audit Commissie, *onderzoek 'Subsidiebeheer'*, Den Haag, 2003
- Putters, K., *Passende sturingsinstrumenten voor de sociale sector*. In: *Handboek voor de sociale sector*, Elsevier/De Tijdstroom, Utrecht: 123-150, 2002
- Ringeling, A.B., *De instrumenten van beleid*. Samsom, Alphen aan den Rijn, 1983
- Ringeling, A.B., *Beleidstheorieën en theorieën over beleid*. In: *Beleid & Maatschappij*, jrg. 12, nr. 11: 275-284, 1985
- Rogers, D.L. en D.A. Whetten, *Interorganizational coordination: theory, research, and implementation*. Iowa State University, Ames, 1982
- Rosenthal, U., *De kwaliteit van de politieke besluitvorming*. Samsom/H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1984
- Rosenthal, U., *Openbaar bestuur: organisatie, beleid en politieke omgeving*. Samsom/H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1987

Snellen, I.Th.M., Boeiend en geboeid, ambities en ambivalenties in de bestuurskunde. Samsom/H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1987

Tatenhove, J. van, Milieubeleid onder dak. Wageningen Agricultural University, Wageningen, 1993

Teisman, G.R., Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen. VUGA, Den Haag, 1992

Verordening Groene Subsidies Zuid-Holland. Provincie Zuid-Holland, Den Haag, 2001

Witteveen, W.J., Dokteren aan het schip van staat. In: Het schip van staat: beschouwing over recht, staat en sturing. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1985

Hoofdstuk 9 Bijlagen

9.1 Lijst van gevoerde gesprekken

Met de onderstaande personen zijn in het kader van dit onderzoek gesprekken gevoerd:

De heer L.E. van der Sar (Provincie Zuid-Holland)
De heer P.L.A. Hendriks (Provincie Zuid-Holland)
De heer S. Verbaanderd (Provincie Zuid-Holland)

Mevrouw J.C.M. Huijbregts (RIHW)
De heer K. Berington (Zuid-Hollands Landschap)
De heer G. Hartvelt (Stichting 7-hovenroute)
Mevrouw B. Kuste (gemeente Westland)
Mevrouw I. Bot (gemeente Warmond)
Mevrouw J. van Schaik (Bosgroep)
Mevrouw B. Ferwerda (Bestuurlijk Platform Groene Hart)
De heer S.J. Veerman (Landschapsplan Alblasserwaard Vijfheerenlanden)
Mevrouw P.J. Rentes (ISGO)
De heer C. Stoutjesdijk (Waterschap Goeree Overflakkee)

9.2 Algemene verordening inzake subsidies Zuid-Holland

20 september 1996

Besluit van Provinciale Staten van 20 september 1996, nr. 6, tot vaststelling van de Algemene verordening inzake subsidies Zuid-Holland (Prov. Blad 1996, nr. 73).

Hoofdstuk I Algemene bepalingen

Artikel 1

Besluiten ter uitvoering van deze verordening en van sectorale verordeningen ingevolge welke subsidie kan worden verstrekt, worden genomen door Gedeputeerde Staten, tenzij bij verordening anders is bepaald.

Artikel 2

Gedeputeerde Staten bevestigen binnen twee weken na binnenkomst de ontvangst van een subsidieaanvraag.

Artikel 3

1. Subsidie kan uitsluitend worden verstrekt voor activiteiten of voorzieningen die gericht zijn op door Provinciale Staten vastgestelde doelstellingen en te bereiken effecten.
2. Subsidie wordt niet verstrekt aan rechtspersonen met een op het maken van winst gerichte doelstelling, tenzij bij verordening anders is bepaald.

Artikel 4

Gedeputeerde Staten verstrekken jaarlijks aan Provinciale Staten een overzicht van hun besluiten tot:

- a. subsidieverlening, onder vermelding van de aan de subsidieverlening verbonden verplichtingen;
- b. afwijzing van subsidieaanvragen;

- c. het niet in behandeling nemen van subsidieaanvragen.

Artikel 5

In afwijking van artikel 4.24 van de Algemene wet bestuursrecht wordt ten minste eenmaal in de vier jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk.

Hoofdstuk II Het subsidieplafond

Artikel 6

1. Gedeputeerde Staten kunnen een subsidieplafond vaststellen.
2. Gedeputeerde Staten bepalen hoe het beschikbare bedrag wordt verdeeld, voorzover verdeling niet reeds door Provinciale Staten bij sectorale verordening is geschied.

Artikel 7

1. Gedeputeerde Staten geven binnen dertien weken na ontvangst van de subsidieaanvraag een beschikking.
2. Gedeputeerde Staten kunnen de beslissing met ten hoogste acht weken uitstellen. Van het uitstel wordt schriftelijk en gemotiveerd mededeling gedaan.
3. Bij sectorale verordening kan van de in het eerste en tweede lid bedoelde termijnen worden afgeweken, indien die verordening voorziet in een verdelingsplan voor de verstrekking van subsidies.

Hoofdstuk III De subsidieverlening

Artikel 8

Aan een rechtspersoon kan subsidieverlening worden geweigerd indien de rechtspersoon niet voldoet aan de eisen omtrent democratisering, zoals die van rijks- of provinciewege bij of krachtens wet of verordening worden gesteld.

Artikel 9

Subsidieverlening kan worden geweigerd indien op de begroting voor het doel, waarvoor die subsidie wordt aangevraagd, geen bedragen beschikbaar zijn gesteld.

Hoofdstuk IV Verplichtingen van de subsidieontvanger

Artikel 10

De subsidieontvanger geeft onverwijld aan Gedeputeerde Staten kennis van het voornemen de activiteiten, waarvoor subsidie wordt verstrekt, te wijzigen of te beëindigen.

Artikel 11

1. De subsidieontvanger verschaft aan Gedeputeerde Staten de gegevens en bescheiden die nodig zijn voor een beslissing omtrent de subsidie.
2. De subsidieontvanger verleent aan Gedeputeerde Staten dan wel aan door hen aangewezen ambtenaren of deskundigen inzage in de administratie, voorzover dit nodig is voor een beslissing omtrent de subsidie.

Artikel 12

1. De subsidieontvanger die rechtspersoon is, stelt Gedeputeerde Staten onverwijld in kennis van:
 - a. een wijziging van de statuten of het reglement;
 - b. het voornemen tot ontbinding van de rechtspersoon;
 - c. de ontbinding van de rechtspersoon.
2. De subsidieontvanger die rechtspersoon is, voldoet bij ontbinding aan de provincie het batig saldo, voorzover dat saldo aan de door Gedeputeerde Staten verstrekte subsidie kan worden toegerekend.
3. De subsidieontvanger behoeft de toestemming van Gedeputeerde Staten voor:

- a. het in eigendom verwerven, het vervreemden of het bezwaren van registergoederen, indien zij mede worden of zijn verworven door middel van de subsidie, dan wel de lasten daarvoor mede worden bekostigd uit de subsidie;
- b. het aangaan en beëindigen van overeenkomsten tot verkrijging, vervreemding of bezwaring van registergoederen of tot huur, verhuur of pacht daarvan, indien deze goederen geheel of gedeeltelijk worden of zijn verworven door middel van de subsidie dan wel de uitgaven daarvoor mede zijn bekostigd uit de subsidie.

Hoofdstuk V De subsidievaststelling

Artikel 13

Gedeputeerde Staten kunnen, indien subsidie niet is verleend voor een bepaald tijdvak, de subsidie ambtshalve vaststellen na verloop van een jaar na de subsidieverlening.

Hoofdstuk VI Intrekking en wijziging

Artikel 14

Voordat Gedeputeerde Staten overgaan tot intrekking of wijziging van subsidie op grond van de artikelen 4.48 en 4.49 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt de subsidieontvanger in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.

Artikel 15

Gedeputeerde Staten kunnen, na raadpleging van de betrokken statencommissie, de subsidieverlening intrekken indien dringende omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Hoofdstuk VII Betaling

Artikel 16

1. Gedeputeerde Staten kunnen voorschotten verlenen op een verleende subsidie.
2. De voorschotten bedragen ten hoogste 80% van het bedrag waarop vermoedelijk aanspraak kan worden gemaakt. Gedeputeerde Staten kunnen, indien bijzondere omstandigheden naar hun oordeel daartoe aanleiding geven, voorschotten verlenen tot 100% van het bedrag waarop vermoedelijk aanspraak zal kunnen worden gemaakt.

Hoofdstuk VIII Per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen

Artikel 17

1. Afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op subsidies die per boekjaar worden verstrekt aan rechtspersonen.
2. Een per boekjaar verstrekte subsidie wordt niet voor meer dan vier boekjaren verleend.

Artikel 18

De subsidieontvanger dient vóór 1 april van het jaar volgend op het boekjaar een aanvraag tot vaststelling van de subsidie in.

Hoofdstuk IX Incidentele subsidies

Artikel 19

De artikelen 4.61 tot en met 4.63, 4.75 en 4.78 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing op subsidies die eenmalig worden verstrekt.

Artikel 20

De aanvraag voor een subsidie die een eenmalig karakter heeft, wordt ingediend uiterlijk dertien weken voor het tijdstip van aanvang van de activiteiten met het oog waarop de subsidie wordt aangevraagd.

Artikel 21

De subsidieontvanger dient binnen dertien weken na afloop van de activiteiten waarvoor subsidie is verleend, een aanvraag tot vaststelling in.

Hoofdstuk X Slotbepalingen

Artikel 22

Deze verordening vervalt vijf jaar na inwerkingtreding.

Artikel 23

Deze verordening wordt aangehaald als 'Algemene verordening inzake subsidies Zuid-Holland'.⁸

9.3 Verordening Groene Subsidies Zuid-Holland

11 oktober 1996

Besluit van Provinciale Staten van 30 juni 1999, nr. 7d, tot vaststelling van de Verordening groene subsidies Zuid-Holland (Prov. Blad 1999, nr. 39), gewijzigd bij besluit van 19 december 2001, nr. 9o (voordracht 5099, Prov. Blad 2002, nr. 13).

Hoofdstuk I Algemene bepalingen

Artikel 1 Algemene verordening inzake subsidies Zuid-Holland

Bij de toepassing van deze verordening zijn de bepalingen van de Algemene verordening inzake subsidies Zuid-Holland van kracht.

Artikel 2 Algemene doelstellingen, definities en effecten

1. In deze verordening wordt onder groene subsidie verstaan:
 - a. subsidie die strekt tot een duurzame inrichting of duurzaam beheer van de groene ruimte;
 - b. subsidie die strekt tot het geven van voorlichting of het doen van onderzoek naar de duurzame ontwikkeling van de functies van de groene ruimte.
2. De functies van de groene ruimte zijn natuur, landschap, recreatie, landbouw en milieu.
3. In deze verordening wordt onder duurzame inrichting of duurzaam beheer van de groene ruimte verstaan een inrichting of beheer van de groene ruimte gericht op het voorzien in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee ook voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien en waarbij het streven is gericht op bevordering en instandhouding van de integratie van de functies van de groene ruimte.
4. Integratie van de functies van de groene ruimte kan bereikt worden door het stimuleren van de samenhang tussen deze functies of door het stimuleren van de functies afzonderlijk.
5. Onder duurzame ontwikkeling van de functies van de groene ruimte wordt verstaan de ontwikkeling van de functies van de groene ruimte gericht op het voorzien in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee ook voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien en waarbij het streven is gericht op bevordering en instandhouding van de integratie van de functies van de groene ruimte.

Artikel 3 Toepassingsbereik

1. Groene subsidie wordt verstrekt voor het stimuleren van planvorming, projectontwikkeling en projectuitvoering binnen het kader van de in artikel 2, lid 1, genoemde doelstellingen.
2. Groene subsidies zijn incidentele subsidies.

⁸ Datum inwerkingtreding: 1 januari 1998.

Artikel 4 Doelgroepen

1. Groene subsidie kan worden verstrekt aan aanvragers die groene subsidie aanvragen voor activiteiten die vallen binnen het kader van artikel 3. Aanvragers kunnen rechtspersonen zijn met een op het maken van winst gerichte doelstelling.
2. Gedeputeerde Staten beslissen op een aanvraag voor groene subsidie.

Hoofdstuk II Het verstrekken van groene subsidies als bedoeld in artikel 2, lid 1

Artikel 5 Nadere doelstellingen

Groene subsidies als bedoeld in artikel 2, lid 1, worden verstrekt in het kader van een of meer van de volgende doelstellingen:

- h. realiseren provinciale ecologische hoofdstructuur;
- i. aanleg van groene structuren in stadsranden, gericht op recreatief gebruik;
- j. aanleg van groene knooppunten in stadsranden of in het landelijk gebied gericht op recreatief gebruik;
- k. infrastructurale verbinding van natuurgebieden, gebieden met landschappelijke waarde en gebieden met een recreatieve functie;
- l. bevorderen en instandhouden van natuur- en landschapswaarden;
- m. bevorderen en instandhouden van de landbouw;
- n. bevorderen en instandhouden van milieuwaarden.

Artikel 6 Nadere eisen

Groene subsidie als bedoeld in artikel 2, lid 1, wordt alleen verleend indien de te subsidiëren activiteit voldoet aan de volgende nadere eisen:

- a. de aanvrager levert een eigen financiële inbreng in de te subsidiëren activiteit en/of er is sprake van andere subsidieverstrekkers naast de provincie;
- b. subsidiëring is noodzakelijk voor realisering van de activiteit van de aanvrager;
- c. de financiële inbreng van de aanvrager dient aantoonbaar verzekerd te zijn;
- d. de ontwikkelingen bevinden zich nog in een beginstadium;
- e. de resultaten van het onderzoek of de voorlichting leiden tot praktisch toepasbare veranderingen in de inrichting of het beheer van de groene ruimte;
- f. er vindt verslaglegging plaats, waarin het beoogde effect zichtbaar wordt gemaakt.

Hoofdstuk III Groen Stimuleringsfonds

Artikel 7 Instelling Groen Stimuleringsfonds

1. Er is een fonds voor de uitkering van groene subsidies.
2. In het fonds worden bedragen gestort ten laste van de provinciale begroting.

Artikel 8 Beheer en Beleidskader Groene Subsidies

1. Het Groen Stimuleringsfonds wordt beheerd door Gedeputeerde Staten.
2. Provinciale Staten stellen jaarlijks een verdelingsplan, zijnde een beleidskader Groene Subsidies, vast waarin zij het beleid en de prioriteitstelling ten aanzien van het verstrekken van groene subsidie aangeven.
3. In het Beleidskader Groene Subsidies wordt bepaald welk bedrag beschikbaar zal zijn voor stimulering als bedoeld in artikel 3.
4. In het beleidskader Groene Subsidies worden thema's aangegeven die leiden tot beleidsmatige prioriteitstelling ten aanzien van de verdeling van groene subsidie over de aanvragers.
5. Aan het beleidskader Groene Subsidies wordt algemene bekendheid gegeven.

Artikel 9

Gedeputeerde Staten geven binnen 13 weken na de sluitingstermijn voor aanvragen op de ingediende aanvragen een beschikking. De sluitingsdata voor indienen van aanvragen zijn 1 april, 1 september en 1 december.

Hoofdstuk IV Slotbepalingen

Artikel 10 Overgangsbepaling

1. Subsidieaanvragen die zijn ingediend vóór 1 januari 1997 zullen worden afgehandeld op basis van de regeling die op het moment van indienen van de aanvraag van kracht was.
2. Subsidieaanvragen die zijn ingediend van 1 januari 1997 tot 1 juli 1999 worden afgehandeld op basis van deze verordening.
3. Voor aanvragen die zijn ingediend van 1 december 1998 tot 1 juli 1999 bedraagt de termijn als bedoeld in artikel 9, 16 weken.

Artikel 11 Inwerkingtreding en evaluatie

Deze verordening treedt in werking op 1 juli 1999 en geldt tot en met 31 december 2002.

Artikel 12 Tenaamstelling

Deze verordening kan worden aangehaald als 'Verordening groene subsidies Zuid-Holland'.

9.4 Algemene subsidie verordening Zuid-Holland

17 oktober 2001

Besluit van Provinciale Staten van 17 oktober 2001, nr. 10a, tot vaststelling van de Algemene subsidieverordening Zuid-Holland (voordracht 5079, Prov. Blad 2001, nr. 78), gewijzigd bij besluit van 26 juni 2002, nr. 15e (voordracht 5171, Prov. Blad 2002, nr. 42), bij besluit van 18 september 2002, nr. 7a en 7b (voordracht 5197 en 5207, Prov. Blad 2002, nr. 50)⁹, bij besluit van 13 november 2002, nr. 11c (voordracht 5213, Prov. Blad 2002, nr. 68), bij besluit van 18 december 2002, nr. 13f (voordracht 5256, Prov. Blad 2002, nr. 74), bij besluit van 25 juni 2003, nr. 7h (voordrachten 5223 en 5224; Prov. Blad 2003, nr. 48), bij besluit van 12 november 2003, nr. 10f (statenstuk 5353, Prov. Blad 2003, nr. 77) en bij besluit van 26 mei 2004, nr. 7 (statenstuk 5433, Prov. Blad 2004, nr. 38).

HOOFDSTUK I ALGEMENE BEPALINGEN

Paragraaf 1 Algemene procedureregels

Artikel 1:1

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. prestatie: de beoogde directe resultaten van een activiteit;
- b. effect: de beoogde gevolgen van de resultaten van een activiteit;
- c. project: een in omvang en tijd beperkte activiteit gericht op het bereiken van een omschreven doel.

Artikel 1:2

Besluiten ter uitvoering van deze verordening worden genomen door Gedeputeerde Staten, tenzij in deze verordening anders is bepaald.

Artikel 1:3

Gedeputeerde Staten kunnen op grond van deze verordening subsidies verstrekken in de vorm van:

- a. een per boekjaar te verstrekken subsidie aan rechtspersonen voor structurele activiteiten als bedoeld in deze verordening;
- b. een projectsubsidie voor eenmalige activiteiten als bedoeld in deze verordening.

Artikel 1:3a

⁹ Gedeputeerde Staten hebben bij besluit van 24 september 2002, kenmerk DMB/2002/5705, een integrale tekst van deze verordening vastgesteld (Prov. Blad 2002, nr. 51).

1. Naast de in artikel 1:3 genoemde subsidies kunnen Gedeputeerde Staten subsidies verstrekken
 - a. in incidentele gevallen als bedoeld in artikel 4:23, lid 3, sub d, van de Awb tot een maximum van € 50.000,00;
 - b. in afwachting van de totstandkoming van een wettelijk voorschrift gedurende ten hoogste 1 jaar of totdat een binnen dat jaar bij Provinciale Staten ingediend voorstel is verworpen of in deze verordening is opgenomen en in werking is getreden;
 - c. indien in de begroting de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, is vermeld, of
 - d. voorzover die rechtstreeks op grond van een door de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of de Commissie van de Europese Gemeenschappen vastgesteld programma kunnen worden verstrekt.
2. Gedeputeerde Staten verstrekken subsidies als bedoeld in het eerste lid, onder a, b of c, slechts indien op de begroting voor het doel waarvoor die subsidie wordt aangevraagd, voldoende gelden beschikbaar zijn gesteld.

Artikel 1:4

Subsidies als bedoeld in artikel 1:3 kunnen gericht zijn op:

- a. het verrichten van activiteiten;
- b. het bereiken van nader omschreven prestaties of
- c. het bereiken van nader omschreven effecten.

Artikel 1:5

Subsidie wordt niet verstrekt aan rechtspersonen met een op het maken van winst gerichte doelstelling, tenzij in deze verordening anders is bepaald.

Artikel 1:6

1. Provinciale Staten kunnen jaarlijks subsidieplafonds vaststellen voor subsidies als bedoeld in de artikelen 1:23 en 1:28 voor activiteiten die in het daaropvolgende jaar worden uitgevoerd. Voor boekjaarsubsidies worden de plafonds vastgesteld met de mogelijkheid tot verhoging van deze plafonds als gevolg van de loon- en prijscompensatie.
2. Gedeputeerde Staten kunnen een door Provinciale Staten vastgesteld plafond onderverdelen in deelplafonds. Indien Gedeputeerde Staten deelplafonds vaststellen, doen zij daarvan mededeling aan Provinciale Staten.
3. Gedeputeerde Staten maken het besluit tot vaststelling van een subsidieplafond als bedoeld in de leden 1 en 2 bekend voor de aanvang van het tijdvak waarvoor het is vastgesteld.

Artikel 1:6a

1. Omzetbelasting/BTW komt niet in aanmerking voor subsidie, tenzij in deze verordening anders is bepaald.
2. In afwijking van het eerste lid komt omzetbelasting/BTW wel voor subsidie in aanmerking indien gemeenten en regionale openbare lichamen als bedoeld in artikel 1, onder d, van de Kaderwet bestuur in verandering sedert 2003 onafgebroken op grond van deze verordening subsidie hebben ontvangen.

Artikel 1:6b

Voorzover Gedeputeerde Staten te subsidiëren activiteiten hebben geconcretiseerd in nadere regels, kunnen aanvragen voor boekjaar- en projectsubsidies uitsluitend worden ingediend voor activiteiten die zijn vermeld in die nadere regels.

Artikel 1:7

Gedeputeerde Staten bevestigen binnen twee weken na binnenkomst de ontvangst van een subsidieaanvraag.

Artikel 1:8

1. Als een aanvrager bij de uitvoering van een activiteit waarvoor hij subsidie aanvraagt samenwerkt met andere partijen, vermeldt de aanvrager deze partijen in zijn aanvraag.
2. Indien een aanvrager voor dezelfde activiteit van een of meer andere bestuursorganen subsidie ontvangt, kunnen Gedeputeerde Staten het op grond van deze verordening te verlenen subsidiebedrag verminderen met het bedrag dat de bedoelde andere bestuursorganen verlenen.

Artikel 1:9

Gedeputeerde Staten verstrekken een subsidie die ten laste komt van een begroting die nog niet is vastgesteld onder de voorwaarde bedoeld in artikel 4:34, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 1:10

Gedeputeerde Staten kunnen de verlening van een subsidie aan een rechtspersoon weigeren indien de rechtspersoon niet voldoet aan de eisen omtrent democratisering, zoals die van rijks- of provinciewege bij of krachtens wet of verordening worden gesteld.

Artikel 1:11

Gedeputeerde Staten weigeren de verlening van een subsidie indien op de begroting voor het doel waarvoor die subsidie wordt aangevraagd, geen bedragen beschikbaar zijn.

Artikel 1:12

In aanvulling op de artikelen 4:25 en 4:35 van de Algemene wet bestuursrecht kunnen Gedeputeerde Staten de verlening van een subsidie weigeren als:

- a. de activiteit niet openbaar toegankelijk is;
- b. de activiteit kan worden uitgevoerd zonder provinciale subsidie;
- c. de te subsidiëren activiteit reeds in uitvoering is voordat de aanvraag is ingediend;
- d. de activiteit niet voldoet aan de in deze verordening gestelde eisen;
- e. de aanvrager door uitvoering van de activiteit beoogt winst te maken;
- f. de activiteit in strijd is met provinciale regels die zijn vastgesteld in andere verordeningen dan deze verordening;
- g. de activiteit betrekking heeft op het opstellen van een subsidieaanvraag;
- h. de activiteit betrekking heeft op de kosten in verband met het opstellen van een verklaring van een registeraccountant of accountant-administratieconsulent of
- i. de activiteit betrekking heeft op de oprichting van een rechtspersoon;
- j. de subsidie beschouwd moet worden als een steunmaatregel in de zin van artikel 87 van het EG-Verdrag;
- k. de subsidie in strijd is met een verplichting ingevolge een ander door de staat gesloten verdrag.

Artikel 1:13

De subsidieontvanger geeft onverwijld aan Gedeputeerde Staten kennis van het voornemen de activiteiten, waarvoor subsidie wordt verstrekt, te wijzigen of te beëindigen.

Artikel 1:14

De subsidieontvanger behoeft de toestemming van Gedeputeerde Staten voor:

- a. het in eigendom verwerven, het vervreemden of het bezwaren van registergoederen, indien zij mede worden of zijn verworven door middel van de subsidie, dan wel de lasten daarvoor mede worden bekostigd uit de subsidie;
- b. het aangaan en beëindigen van overeenkomsten tot verkrijging, vervreemding of bezwaring van registergoederen of tot huur, verhuur of pacht daarvan, indien deze goederen geheel of gedeeltelijk worden of zijn verworven door middel van de subsidie dan wel de uitgaven daarvoor mede zijn bekostigd uit de subsidie.

Artikel 1:15

1. Indien de subsidieontvanger rechtspersoon is stelt hij Gedeputeerde Staten onverwijld in kennis van:
 - a. een wijziging van de statuten of het reglement;
 - b. het voornemen tot ontbinding van de rechtspersoon;
 - c. de ontbinding van de rechtspersoon.
2. Indien de subsidieontvanger rechtspersoon is voldoet hij bij ontbinding van de rechtspersoon aan de provincie het batig saldo, voorzover dat saldo aan de door Gedeputeerde Staten verstrekte subsidie kan worden toegerekend.

Artikel 1:16

De subsidieontvanger verleent aan Gedeputeerde Staten dan wel aan door hen aangewezen ambtenaren of deskundigen desgevraagd inzage in de administratie, voorzover dit nodig is voor een beslissing omtrent de subsidie.

Artikel 1:17

1. De subsidieontvanger vermeldt in publicitaire uitingen dat de gesubsidieerde activiteit mede mogelijk is gemaakt met steun van de provincie Zuid-Holland.
2. De subsidieontvanger stelt de verkregen resultaten van het project algemeen beschikbaar.

Artikel 1:18

Gedeputeerde Staten kunnen, indien bij de subsidieverlening niet anders is bepaald, de subsidie ambtshalve vaststellen na verloop van één jaar na de subsidieverlening.

Artikel 1:18a

Gedeputeerde Staten kunnen een beschikking tot subsidieverlening of -vaststelling intrekken of ten nadele van de ontvanger wijzigen indien de subsidieverlening in strijd is met artikel 87 van het EG-Verdrag of met een verplichting ingevolge een ander door de staat gesloten verdrag.

Artikel 1:19

Voordat Gedeputeerde Staten overgaan tot intrekking of wijziging van subsidie op grond van de artikelen 4:48 , 4:49, 4:50 en 4:51 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt de subsidieontvanger in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.

Artikel 1:20

1. Vanaf 1 januari van het jaar waarop een aanvraag betrekking heeft, kunnen Gedeputeerde Staten voorschotten verstrekken op een verleende subsidie.
2. De voorschotten bedragen ten hoogste 80% van het bedrag waarop vermoedelijk aanspraak kan worden gemaakt. Gedeputeerde Staten kunnen uitsluitend indien bijzondere omstandigheden naar hun oordeel daartoe aanleiding geven, voorschotten verstrekken tot 100% van het bedrag waarop vermoedelijk aanspraak kan worden gemaakt.
3. Gedeputeerde Staten kunnen de voorschotten in meer dan één termijn verstrekken.

Artikel 1:21

Gedeputeerde Staten verstrekken jaarlijks aan Provinciale Staten een overzicht van hun besluiten tot:

- a. subsidieverlening;
- b. afwijzing van subsidieaanvragen alsmede van de redenen daarvoor.

Artikel 1:21a

Alvorens Gedeputeerde Staten het verslag van de verleende incidentele subsidies en van de in spoedeisende gevallen verleende subsidies publiceren op grond van artikel 4:23, vierde lid, van de Awb, leggen zij dit verslag voor aan Provinciale Staten.

Artikel 1:22

1. In afwijking van artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht wordt ten minste eenmaal in de vier jaren voor het einde van het jaar voorafgaande aan de verkiezingen voor Provinciale Staten een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de verleende subsidies.
2. Voorafgaande aan de publicatie leggen Gedeputeerde Staten het in het eerste lid bedoelde verslag voor aan Provinciale Staten.
3. Met inachtneming van het gestelde in het eerste lid leggen Gedeputeerde Staten twee jaar na de verkiezingen voor Provinciale Staten een tussentijds verslag op hoofdlijnen over de doeltreffendheid en de effecten van de verleende subsidies voor aan Provinciale Staten.

Paragraaf 2 Per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen

Artikel 1:22a

Deze paragraaf is mede van toepassing op de gevallen waarin de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, zijn vermeld in de begroting.

Artikel 1:23

1. Gedeputeerde Staten kunnen per boekjaar subsidie verstrekken aan rechtspersonen voor het verrichten van structurele activiteiten als bedoeld in deze verordening.
2. Afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op subsidies als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 1:23a

1. Gedeputeerde Staten kunnen een subsidie verstrekken voor een periode van maximaal vier achtereenvolgende boekjaren.
2. Deze periode eindigt in ieder geval op 31 december van het eerste kalenderjaar na het jaar waarin de verkiezingen voor Provinciale Staten hebben plaatsgehad.
3. Gedeputeerde Staten vermelden in een beschikking tot subsidieverlening voor meer dan één boekjaar het totale maximale subsidiebedrag en de verdeling daarvan over de verschillende boekjaren.
4. Voorzover een boekjaarsubsidie wordt verleend ten laste van een begroting die nog niet is vastgesteld, verlenen Gedeputeerde Staten de boekjaarsubsidie onder de voorwaarde dat voldoende gelden op de begroting van het desbetreffende jaar beschikbaar worden gesteld.

Artikel 1:24

1. Een aanvraag voor subsidie als bedoeld in artikel 1:23 wordt voor 1 oktober voorafgaand aan het boekjaar ingediend.
2. Naast de in artikel 4:61 van de Awb voorgeschreven stukken gaat een aanvraag vergezeld van:
 - a. de laatst opgemaakte jaarrekening, tenzij deze reeds in bezit is van de provincie;
 - b. een meerjarenplan dat in ieder geval inzicht geeft in de relatie tussen de doelstellingen van de subsidieontvanger en het provinciale beleid waarbinnen de te subsidiëren activiteit wordt uitgevoerd en
 - c. een financiële vertaling van het meerjarenplan.
3. In aanvulling op het tweede lid kunnen Gedeputeerde Staten een aanvrager verzoeken een integrale kostprijsberekening te overleggen. De integrale kostprijs bevat alle kosten voor personeel, huisvesting en voorzieningen, gedeeld door het voor de activiteit in te zetten aantal arbeidsuren.
4. Naast de in artikel 4:62 van de Awb voorgeschreven overzichten bevat het activiteitenplan in ieder geval:
 - a. een beschrijving van de beleidsdoelstellingen van de subsidieaanvrager in relatie tot het provinciale beleid waarbinnen de te subsidiëren activiteit wordt uitgevoerd;
 - b. een beschrijving van de prestaties en effecten die met de te subsidiëren activiteit worden beoogd;
 - c. een verklaring dat de subsidieaanvrager voldoende personele middelen heeft om de te subsidiëren activiteit uit te voeren en

- d. een beschrijving van de wijze waarop de scheiding tussen de uitvoering van beleid en de controle daarop is georganiseerd.
5. Een aanvraag voor subsidie als bedoeld in artikel 1:23 wordt ingediend met behulp van een door Gedeputeerde Staten vast te stellen aanvraagformulier.

Artikel 1:25

1. Gedeputeerde Staten beslissen uiterlijk 13 weken na de in artikel 1:24, eerste lid, genoemde datum.
2. Gedeputeerde Staten kunnen de beslissing met ten hoogste vier weken uitstellen. Van het uitstel wordt schriftelijk en gemotiveerd mededeling gedaan.

Artikel 1:26

Gedeputeerde Staten kunnen besluiten dat een subsidieontvanger die bij de aanvraag tot subsidievaststelling aantoont dat hij als gevolg van een efficiënte werkwijze de gesubsidieerde activiteit heeft uitgevoerd voor lagere kosten dan het in de beschikking tot subsidieverlening vermelde bedrag, het te veel ontvangen subsidie tot een maximum van 10% van het oorspronkelijk verleende bedrag mag behouden.

Artikel 1:27

Indien de reserve van een aanvrager meer bedraagt dan de omvang van de uitgaven zoals vermeld in de laatst opgemaakte jaarrekening en voorzover deze uitgaven betrekking hebben op de door de provincie gesubsidieerde activiteiten, wordt het meerdere in mindering gebracht op het subsidiebedrag.

Paragraaf 3 Projectsubsidies

Artikel 1:28

Provinciale Staten kunnen voor projectsubsidies als bedoeld in deze verordening zowel vooruitlopend op de vaststelling van de begroting bij de voorjaarsnota als bij de vaststelling van de begroting subsidieplafonds vaststellen voor respectievelijk de tijdvakken van 1 januari tot 1 juli en van 1 juli tot 1 januari van het daaropvolgende jaar.

Artikel 1:29

1. Gedeputeerde Staten kunnen een projectsubsidie verstrekken voor eenmalige activiteiten als bedoeld in deze verordening.
2. Gedeputeerde Staten kunnen een projectsubsidie verstrekken voor meer dan één kalenderjaar indien de activiteit niet binnen één jaar kan worden verricht.
3. Gedeputeerde Staten vermelden in een beschikking tot subsidieverlening voor meer dan één kalenderjaar het totale maximale subsidiebedrag en de verdeling daarvan over de verschillende kalenderjaren.
4. Voorzover een projectsubsidie wordt verleend ten laste van een begroting die nog niet is vastgesteld, verlenen Gedeputeerde Staten de subsidie onder de voorwaarde dat voldoende gelden op de begroting van het desbetreffende jaar beschikbaar worden gesteld.

Artikel 1:30

1. Aanvragen voor projectsubsidie kunnen jaarlijks worden ingediend bij Gedeputeerde Staten gedurende twee tijdvakken, namelijk:
 - van 1 juli tot 1 oktober van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de activiteit wordt uitgevoerd;
 - van 1 december van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de activiteit wordt uitgevoerd tot 1 maart van het jaar waarin de activiteit wordt uitgevoerd.
2. Met inachtneming van het eerste lid wordt een aanvraag ingediend voor het tijdstip van aanvang van het project waarvoor de subsidie wordt aangevraagd.
3. Op een aanvraag voor projectsubsidie zijn de artikelen 4:61 tot en met 4:63 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.

4. Indien een aanvraag wordt ingediend door een aanvrager die privaatrechtelijk rechtspersoon is, gaat de aanvraag in aanvulling op lid 3 vergezeld van een afschrift van de oprichtingsakte van de rechtspersoon dan wel van de statuten zoals deze laatstelijk zijn gewijzigd.
5. Voorzover de aanvrager voor dezelfde activiteit eveneens subsidie heeft aangevraagd bij een of meer andere bestuursorganen, doet hij daarvan mededeling in de aanvraag, onder vermelding van de stand van zaken met betrekking tot de beoordeling van die aanvraag of aanvragen.
6. Een aanvraag voor subsidie als bedoeld in artikel 1:29 wordt ingediend met behulp van een door Gedeputeerde Staten vast te stellen aanvraagformulier.

Artikel 1:30a

Voorzover een aanvraag meer dan € 100.000,00 bedraagt bevat het activiteitenplan naast de in artikel 4:62 van de Awb voorgeschreven overzichten in ieder geval:

- a. een beschrijving van de beleidsdoelstellingen van de subsidieaanvrager in relatie tot het provinciale beleid waarbinnen de te subsidiëren activiteit wordt uitgevoerd;
- b. een beschrijving van de prestaties en effecten die met de te subsidiëren activiteit worden beoogd;
- c. een verklaring dat de subsidieaanvrager voldoende personele middelen heeft om de te subsidiëren activiteit uit te voeren en
- d. een beschrijving van de wijze waarop de scheiding tussen de uitvoering van beleid en de controle daarop is georganiseerd.

Artikel 1:31

1. Gedeputeerde Staten beslissen uiterlijk 13 weken na de sluitingstermijn voor het indienen van aanvragen.
2. Gedeputeerde Staten kunnen de beslissing met ten hoogste vier weken uitstellen. Van het uitstel wordt schriftelijk en gemotiveerd mededeling gedaan.

Artikel 1:31a

1. Gedeputeerde Staten kunnen een aanvraag die na de in artikel 1:30 genoemde termijnen is ingediend, in behandeling nemen indien de activiteit waarvoor subsidie wordt gevraagd van bijzonder belang is voor het bereiken van de provinciale doelstelling op het terrein waarop de aanvraag betrekking heeft.
2. Gedeputeerde Staten nemen een aanvraag als bedoeld in het eerste lid uitsluitend in behandeling indien het desbetreffende subsidieplafond daartoe ruimte biedt na honorering van de aanvragen die op grond van deze verordening voor subsidie in aanmerking komen of indien op de begroting nog voldoende gelden voor het desbetreffende doel beschikbaar zijn.
3. Gedeputeerde Staten beslissen uiterlijk 13 weken na ontvangst van de aanvraag.
4. Gedeputeerde Staten kunnen de beslissing met ten hoogste vier weken uitstellen. Van het uitstel wordt schriftelijk en gemotiveerd mededeling gedaan.

Artikel 1:32

In aanvulling op artikel 1:12 kunnen Gedeputeerde Staten de verlening van een projectsubsidie weigeren indien:

- a. een aanvraag betrekking heeft op de instandhoudingskosten van de aanvrager;
- b. een aanvraag betrekking heeft op de inrichtingskosten van de aanvrager;
- c. een aanvraag betrekking heeft op een jaarlijks terugkerende activiteit, met uitzondering van jaarlijks terugkerende activiteiten, die in een fase van opbouwen verkeren;
- d. het te verstrekken subsidiebedrag lager is dan € 4.500,00.

Artikel 1:33

Indien een projectsubsidie is verleend voor een tijdvak dat meer dan één jaar omvat, overlegt de subsidieontvanger jaarlijks vóór 1 april van het daaropvolgende jaar een tussentijds activiteitenverslag, vergezeld van een financieel verslag.

Artikel 1:34

1. Een subsidieontvanger dient uiterlijk 13 weken na uitvoering van het project een aanvraag tot vaststelling van de subsidie in en bij subsidies als bedoeld in artikel 1:29, tweede lid, uiterlijk 13 weken na afloop van een kalenderjaar.
2. Artikel 4.75 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing op de aanvraag tot vaststelling van een projectsubsidie. Artikel 4:78 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing op aanvragen tot vaststelling van een subsidie van meer dan € 25.000,00.
3. Het activiteitenverslag beschrijft de aard en omvang van de activiteiten waarvoor subsidie werd verleend en bevat een vergelijking tussen de nagestreefde en gerealiseerde doelstellingen, een toelichting op de verschillen en een overzicht van de behaalde effecten.

Paragraaf 4 Incidentele subsidies

Artikel 1:35

1. Gedeputeerde Staten kunnen in incidentele gevallen voor ten hoogste vier jaar subsidie verstrekken voor activiteiten die niet zijn voorzien in deze verordening.
2. Een incidentele subsidie als bedoeld in het eerste lid bedraagt maximaal € 50.000,00.
3. Gedeputeerde Staten verstrekken een subsidie als bedoeld in het eerste lid uitsluitend indien op de begroting gelden beschikbaar zijn gesteld voor het doel waarop de activiteit is gericht.

Artikel 1:36

1. Een aanvraag voor een incidentele subsidie wordt ingediend uiterlijk 13 weken voor het tijdstip van aanvang van de activiteit met het oog waarop de subsidie wordt aangevraagd.
2. Indien een aanvraag wordt ingediend door een aanvrager die privaatrechtelijk rechtspersoon is, gaat de aanvraag vergezeld van een afschrift van de oprichtingsakte van de rechtspersoon dan wel van de statuten zoals deze laatstelijk zijn gewijzigd.
3. Voorzover de aanvrager voor dezelfde activiteit eveneens subsidie heeft aangevraagd bij een of meer andere bestuursorganen, doet hij daarvan mededeling in de aanvraag, onder vermelding van de stand van zaken met betrekking tot de beoordeling van die aanvraag of aanvragen.

Artikel 1:36a

Een aanvraag voor een incidentele subsidie van meer dan € 12.500,00 gaat vergezeld van een activiteitenplan en een begroting.

Artikel 1:37

1. Gedeputeerde Staten behandelen aanvragen voor incidentele subsidies naar volgorde van ontvangst.
2. Gedeputeerde Staten beslissen uiterlijk dertien weken na ontvangst van de subsidieaanvraag.
3. Gedeputeerde Staten kunnen de beslissing met ten hoogste vier weken uitstellen. Van het uitstel wordt schriftelijk en gemotiveerd mededeling gedaan.

Artikel 1:38

In aanvulling op artikel 1:12 kunnen Gedeputeerde Staten de verlening van een incidentele subsidie weigeren als:

- a. de aanvraag betrekking heeft op de reguliere activiteiten van de aanvrager;
- b. de aanvraag betrekking heeft op de instandhoudingskosten van de aanvrager;
- c. de aanvraag betrekking heeft op de inrichtingskosten van de aanvrager;
- d. het een jaarlijks terugkerende activiteit betreft.

Artikel 1:39

1. Een subsidieontvanger dient uiterlijk 13 weken na uitvoering van de activiteit een aanvraag tot vaststelling van de subsidie in.
2. De aanvraag tot vaststelling gaat vergezeld van een activiteitenverslag en een financieel verslag.

3. Indien de beschikking tot subsidieverlening meer dan € 25.000,00 bedraagt, gaat de aanvraag tot vaststelling vergezeld van een accountantsverklaring als bedoeld in artikel 4:78 van de Algemene wet bestuursrecht.

Paragraaf 5 Slotbepalingen

Artikel 1:40

1. Wanneer dit in situaties van cofinanciering noodzakelijk is kunnen Gedeputeerde Staten afwijken van deze verordening.
2. Voorzover Provinciale Staten ten behoeve van fusie of beëindiging van rechtspersonen die boekjaarsubsidie ontvangen, gelden beschikbaar hebben gesteld, kunnen Gedeputeerde Staten in afwijking van deze verordening subsidie verstrekken aan de daarvoor in aanmerking komende rechtspersonen.

HOOFDSTUK VII GROENE RUIMTE

Artikel 7:1

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- a. Provinciale Ecologische Hoofdstructuur (PEHS): het samenhangend geheel van natuurgebieden en ecologische verbindingzones in Zuid-Holland zoals aangegeven in een provinciaal streekplan en in de door Gedeputeerde Staten vastgestelde nota Ecologische Verbindingen Zuid-Holland en natuurgebiedsplannen;
- b. Groen om de Stad (GOS): groene gebieden in de directe nabijheid van steden die van provinciaal belang zijn voor de recreatie omdat ze bijdragen aan een beter woon- en werkklimaat in Zuid-Holland;
- c. agrarische gebieden: de gebieden met een agrarische functie die in een streekplan als zodanig zijn aangeduid;
- d. de Groene Ruimte: het geheel van GOS-gebieden, de natuurgebieden en de ecologische verbindingzones van de PEHS en de agrarische gebieden;
- e. recreatieve projecten: maatregelen of voorzieningen die gericht zijn op het verbeteren van de recreatieve bereikbaarheid, bruikbaarheid en toegankelijkheid van de Groene Ruimte vanuit de stedelijke gebieden;
- f. Groene en Blauwe Diensten: activiteiten die de gebiedskwaliteit van agrarische gebieden instandhouden en/of versterken; daarbij wordt de relatie tussen stad en land verbeterd door de toegankelijkheid van het landelijk gebied te vergroten en/of het vermarkten van activiteiten in of producten uit de natuurlijke omgeving;
- g. agrarische natuuractiviteiten: maatregelen die gericht zijn op de ontwikkeling en instandhouding van de natuurwaarden van het agrarisch gebied, die niet in aanmerking komen voor een rijkssubsidie;
- h. agrarische landschapsactiviteiten: maatregelen die gericht zijn op de ontwikkeling en instandhouding van het landschap, ingepast in het oorspronkelijke type landschap met de daarbijbehorende beplanting;
- i. Programma Beheer: programma van rijkssubsidiereregelingen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, gericht op een toename van natuurkwaliteit buiten de Ecologische Hoofdstructuur en een grotere betrokkenheid van particulieren bij natuurbeheer;
- j. Wandelpadenplan: de kwaliteitsverbetering gekoppeld aan beschermingsmaatregelen van bestaande paden, zoals opgenomen in het Provinciaal Uitvoeringsprogramma 'Bescherming Bestaande Wandelverbindingen, Wandelpadenplan Zuid-Holland';
- k. de functies van de Groene Ruimte: natuur, landschap, landbouw, recreatie en milieu;
- l. verwerving: verwerving van het recht van eigendom of het recht van erfpacht;
- m. voet- en fietsveer: overzetveer dat in het bijzonder geschikt is voor het overzetten van voetgangers en fietsers;
- n. veerexploitant: de natuurlijke of rechtspersoon die voor eigen rekening en verantwoordelijkheid een voet- en fietsveer exploiteert.

Artikel 7:2

Onverminderd het bepaalde in artikel 1:5 worden subsidies als bedoeld in dit hoofdstuk uitsluitend verstrekt aan rechtspersonen, voorzover niet anders is bepaald.

Artikel 7:3

1. Gedeputeerde Staten kunnen boekjaarsubsidies verstrekken voor:
 - a. structurele activiteiten gericht op de instandhouding en verhoging van natuur- en landschapswaarden -waaronder begrepen de cultuurhistorische waarden- in de provincie Zuid-Holland;
 - b. kosten die direct samenhangen met het reguliere beheer en onderhoud van terreinen die zijn verworven met een provinciale aankoopsubsidie of die met toestemming van Gedeputeerde Staten zijn verworven, verkregen of in beheer en onderhoud zijn genomen en waarvoor een beheersplan is opgesteld volgens de systematiek van het Programma Beheer;
 - c. exploitatie van een voet- en fietsveer dat een belangrijke recreatieve functie vervult in die zin dat het onderdeel is van of aansluit op de regionale recreatieve routestructuren of een belangrijke ontsluiting vormt van het landelijke gebied en recreatiegebieden voor de randstedelijke gebieden en waarvoor geen acceptabele alternatieven bestaan.
2. Voor subsidie als bedoeld in het eerste lid komen in aanmerking:
 - a. landschapsbeheersorganisaties die primair gericht zijn op het totale grondgebied van Zuid-Holland;
 - b. natuurbeschermingsorganisaties waarvan het merendeel van de bezittingen in Zuid-Holland is gelegen;
 - c. veerexploitanten.

Artikel 7:4

1. Gedeputeerde Staten kunnen projectsubsidies verstrekken voor het stimuleren en het uitvoeren van activiteiten die zijn gericht op het ontwikkelen, het versterken of het instandhouden van de functies van de Groene Ruimte:
 - a. verbetering van de kwaliteit van het landschap;
 - b. ontwikkeling van duurzame landbouw;
 - c. ontwikkeling en het stimuleren van het vermarkten van nieuwe consumentgerichte producten en diensten, die onderdeel kunnen gaan vormen van Groene en Blauwe Diensten, waarvoor via een afzonderlijk project de betalingsystematiek wordt ontwikkeld;
 - d. agrarische natuur- en landschapsactiviteiten van particuliere grondeigenaren;
 - e. verbetering van de natuurkwaliteit in de PEHS en Groene Verbindingen;
 - f. recreatieve ontsluiting van het landelijk gebied en bestaande groengebieden door ontwikkeling of kwaliteitsverbetering van de recreatieve infrastructuur en voorzieningen;
 - g. uitvoering van het Wandelpadenplan (deel 1): beschermingsmaatregelen voor bestaande paden;
 - h. stimuleren van recreatief gebruik door de ontwikkeling van recreatieve knooppunten, arrangementen en nationale routestructuren;
 - i. bescherming van bedreigde dier- en plantensoorten.
2. In afwijking van artikel 1:5 kunnen subsidies als bedoeld in het eerste lid verstrekt worden aan:
 - a. overheidsorganisaties;
 - b. belangenorganisaties;
 - c. regionale organisaties voor recreatie en toerisme;
 - d. wandel- of fietsorganisaties;
 - e. agrarische natuur- en landschapsorganisaties;
 - f. vrijwilligersorganisaties op het gebied van natuur- en landschap;
 - g. natuur- en milieuorganisaties;
 - h. terreinbeherende organisaties;
 - i. particuliere grondeigenaren;
 - j. agrariërs.

Artikel 7:5

1. Gedeputeerde Staten kunnen projectsubsidies verstrekken voor activiteiten die:
 - a. ter bevordering en totstandkoming van de PEHS gericht zijn op de verwerving en inrichting van daartoe behorende gebieden en -verbindingen;
 - b. ter bevordering en totstandkoming van Groen om de Stad gericht zijn op de verwerving en inrichting van daartoe behorende gebieden en -verbindingen.
2. In afwijking van artikel 1:5 kunnen subsidies als bedoeld in het eerste lid, sub a, uitsluitend worden verstrekt aan particuliere terreinbeherende natuurorganisaties.
3. Onverminderd het bepaalde in het tweede lid kunnen subsidies voor verwerving en inrichting van terreinen die onderdeel zijn van een ecologische verbingszone eveneens worden verstrekt aan publiekrechtelijke rechtspersonen.
4. Onverminderd het bepaalde in het tweede lid kunnen subsidies voor inrichting van terreinen die onderdeel zijn van de ecologische verbingszone eveneens worden verstrekt aan natuurlijke personen.
5. In afwijking van artikel 1:5 kunnen subsidies als bedoeld in het eerste lid, sub b, uitsluitend worden verstrekt aan terreinbeherende en publiekrechtelijke organisaties.
6. Onverminderd het bepaalde in het vijfde lid kunnen subsidies voor inrichting worden verstrekt aan natuurlijke personen.

Artikel 7:6

1. Gedeputeerde Staten kunnen projectsubsidies verlenen voor de aanleg van:
 - a. nieuwe, kwalitatief hoogwaardige oevers langs de Hollandsche IJssel;
 - b. nieuwe natuurvriendelijke oevers en
 - c. voorzieningen die een bestaande oever van een hogere esthetische waarde voorzien of een oever met een lage esthetische waarde aan het oog onttrekken door middel van camouflage.
2. In afwijking van artikel 1:5 kunnen subsidies als bedoeld in het eerste lid uitsluitend worden verstrekt aan natuurlijke personen en rechtspersonen die een perceel in eigendom hebben dat grenst aan de Hollandsche IJssel.

Artikel 7:7

1. Artikel 1:30 van de Asv is niet van toepassing op aanvragen voor subsidies als bedoeld in de artikel 7:5, eerste lid.
2. Gedeputeerde Staten beslissen uiterlijk dertien weken na ontvangst van een subsidieaanvraag als bedoeld in de artikel 7:5, eerste lid.
3. Gedeputeerde Staten kunnen deze beslissing met ten hoogste vier weken uitstellen. Van het uitstel wordt schriftelijk en gemotiveerd mededeling gedaan.

Artikel 7:8

Gedeputeerde Staten kunnen in nadere regels:

- a. de activiteiten als bedoeld in dit hoofdstuk verder concretiseren;
- b. bepalen dat bij de aanvraag meer gegevens moeten worden verstrekt dan op grond van hoofdstuk I zijn vereist;
- c. andere weigeringsgronden vaststellen dan vermeld in de artikelen 1:12 en 1:32;
- d. criteria vaststellen ter rangschikking van de subsidieaanvragen;
- e. de maximale hoogte van een te verstrekken subsidie bepalen.

HOOFDSTUK VIII (VERVALLEN)