

**Eerste werksessie in de leeromgeving 'Financieren in netwerken':
Rechtsvormgeving van het netwerk: *subsidieaanvragers en subsidieontvangers*
15 november 2016, New World Campus
Gespreksverslag¹**

Inleiding

De leersessie is georganiseerd om toegang tot ervaringen uit de praktijk te krijgen die kunnen worden meegenomen in de routekaart voor publieke financiering voor bestuursorganen die de Universiteit Leiden (mr. C.P.M.Th. Pino (Catheel) en prof.dr. W. den Ouden (Willemien) ontwikkelt. Centraal staat dit keer: de juridische vormgeving van het netwerk. Gekeken is naar de situatie waarin meerdere subsidieaanvragers en -ontvangers samen voor een project/programma een subsidie (willen of moeten) aanvragen en eventueel ontvangen. Er zijn twee thema's onderscheiden: de subsidieaanvragers (wie mogen aanvragen, aan welke criteria dienen aanvragers te voldoen) en de subsidieontvangers (zijn er voor ontvangers aanvullende criteria t.o.v. de criteria die gelden voor aanvragers? Hoe organiseer je de juridische relatie met meer partijen die subsidie krijgen voor één project?). Dit soort vragen stonden centraal tijdens de bijeenkomst en zijn ter voorbereiding uiteengezet in een eerste stroomschema.

Hoewel de leersessie en de routekaart hoofdzakelijk juridisch zijn ingestoken, is beoogd zoveel mogelijk bestuurskundige en financiële aspecten daarin mee te nemen. Derhalve is er bewust voor gekozen om mensen met verschillende achtergronden en disciplines bij elkaar te brengen. Van subsidiemaker tot beleidsmaker, en zowel met medewerkers van provincies als van RVO als externe adviseurs. Op deze wijze kan de routekaart een wezenlijke, bruikbare bijdrage leveren aan het vormgeven van publieke financiering door bestuursorganen.

Algemene inzichten

De deelnemers zijn gedurende twee rondes met elkaar in gesprek gegaan in drie kleinere groepen. De deelthema's zijn gekozen op basis van opmerkingen uit de groep. Na afloop van beide rondes was er een korte plenaire terugkoppeling. In de eerste ronde stonden de praktijk, keuzes en problematiek rond "de aanvragers" centraal. De onderwerpen die aan bod kwamen waren rechtsbescherming; de vraag hoe men weet dat men mee kan doen in het netwerk en welke criteria hiervoor gehanteerd (moeten of kunnen) worden. In de tweede ronde stonden de praktijk, keuzes en problematiek rond "de ontvangers" centraal. De mogelijkheden en kansen rond de penvoerder werden besproken, evenals wat er gebeurt als er iets verandert tijdens de rit en hoe en door wie het geld verdeeld wordt.

Er zijn waardevolle inzichten in de sessie ontwikkeld.

Wat duidelijk werd is dat er een spanning blijft bestaan tussen transparantie en objectiviteit aan de ene kant en snelheid, flexibiliteit en de faciliterende rol die het recht zou moeten hebben, die idealiter meebeweegt met de energie in netwerken, aan de andere kant.

Een ander – voor de onderzoekers enigszins nieuw perspectief – is dat *on the ground*, in de praktijk, veelal de gedachte is dat het project succesvol wordt en dat het van tevoren nadenken over risico's wordt gezien als een aanval op de vertrouwensband die moet ontstaan tussen de verschillende partners

¹ **Deelnemers:** Rosa Lucassen (gespreksleider), Willemien den Ouden (UL, promotor, hoogleraar bestuursrecht), Catheel Pino (UL, promovenda, jurist bestuursrecht), Martijn van de Steen (NSOB, hoogleraar bestuurskunde), Jorren Scherpenisse (NSOB, bestuurskundige), Cynthia Bockstart (PZH, Projectleider, jurist, beleidsterrein subsidies), Nadja van den Heuvel (PZH, beleidsmedewerker cultuur), Wijnand van Smaalen (PZH, beleidsmedewerker EZ), Olev Koop (PZH, casushouder, beleidsmedewerker Groen), Loes Engelen (Provincie Noord-Brabant, beleidsterrein subsidies), Willy Thijssen (Provincie Noord-Brabant, beleidsmedewerker gebiedsontwikkeling), Emely Jonkers (Provincie Noord-Brabant, beleidsmedewerker arbeidsmarkrelaties, gespecialiseerd in samenwerkingsverbanden), Jolan Duthler (RvO, jurist) en Egbert Nijenbanning (PZH, financieel beleidsmedewerker).

(en het bestuursorgaan). Vanuit een juridisch oogpunt lijkt het namelijk niet meer dan logisch om van tevoren alles goed vast te leggen en duidelijk te regelen, ook voor de situaties waarin het mis zou gaan.

Daarnaast was de wezenlijk andere positie (hiërarchisch of juist gelijkwaardig) die het bestuursorgaan wenst in te nemen, afhankelijk van of het slechts subsidie verstrekt of ook deel uitmaakt van het netwerk, een *eye opener* die zeker zal worden meegenomen in de routekaart.

De rol van 'partner' of 'facilitator' is een wezenlijk andere rol dan die van bemiddelaar of controleur. En die rollen kunnen in de tijd verschuiven. Als het in het netwerk goed gaat, kan het bestuursorgaan vooral de eerste rollen vervullen. Maar zodra er problemen ontstaan, wordt ook een beroep gedaan op de andere rollen, waardoor de idee van een gelijkwaardige positie van het bestuursorgaan onder druk komt te staan.

Waar er in juridische zin sprake is van een 'begin' van het netwerk, is in de praktijk vaak niet een dergelijk begin aan te wijzen. Er zijn immers al vele relaties en dwarsverbanden in het netwerk, die steeds in ontwikkeling zijn. 'Vooraf' goed nadenken over de vormgeving van het netwerk klinkt logisch, maar vanuit bestuurskundig perspectief is hieraan toe te voegen dat deze vormgeving altijd ingrijpt in bestaande, dynamische relaties. Zo is het mogelijk dat bepaalde partijen niet samen willen werken vanwege hun geschiedenis. Het is dan ook van belang om er rekening mee te houden hoe de vormgeving bijdraagt aan de positieve dynamiek tussen partijen. Soms kan het beter zijn om losse initiatieven te subsidiëren, in andere gevallen is juist opschaling beter door subsidies aan samenwerkingsverbanden te verstrekken. En hoe kan worden voorkomen dat de positieve dynamiek hierdoor wellicht wordt verminderd?

Inzichten uit de subgroepen

In de groepsessies is tot verschillende conclusies gekomen. Uit de groep die nadacht over hoe en door wie het geld verdeeld wordt, kwam bijvoorbeeld dat het belangrijk is daar van tevoren over na te denken. De uitdaging was tweeledig: enerzijds moet het bestuursorgaan de subsidiegelden in het netwerk ofwel over de samenwerkingsverbanden verdelen, anderzijds moet het samenwerkingsverband ook tussen de verschillende partners de toegekende bedragen verdelen. Met betrekking tot het eerste kwam naar voren dat bestuurlijke afspraken, die niet uitzonderlijk zijn, rekening moeten houden met de waarborgen van transparantie en objectiviteit. Bij bespreking van het tweede deel van de vraag werd duidelijk dat het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst tussen de verschillende partners in het samenwerkingsverband een goed idee is. Problemen komen dan, zo is de gedachte, minder vaak voor en kunnen, mochten zij toch ontstaan, sneller worden opgelost. Het is daarbij wenselijk dat het bestuursorgaan maar zeker ook de politiek van tevoren de keuze maakt over in hoeverre zij zich wil kunnen mengen in de samenwerking mocht daarin iets misgaan.

Een andere sprekende bevinding was op welke verschillende manieren toegang tot het samenwerkingsverband objectief en transparant kan zijn. Toegang tot het samenwerkingsverband ontstaat vaak 'organisch' binnen het netwerk van de provincie. Het eindresultaat kan eerlijk zijn of in ieder geval lijken, maar objectief en transparant is deze manier niet per se. Verschillende voorbeelden zijn aan bod gekomen. Bij de Erfgoedlijnen van de provincie Zuid-Holland mag iedereen plaatsnemen in het samenwerkingsverband. De mogelijkheid hiertoe is actief gepubliceerd. Bij Arbeid in de provincie Noord-Brabant vindt er naast de subsidiëring van de samenwerkingsverbanden ook subsidiëring van individuele aanvragers plaats om uitsluiting te voorkomen. Het idee daarbij is dat de individuele aanvragers bekend raken met de samenwerkingsverbanden en op termijn daarbij aansluiten. Bij de Landschapstafels van de provincie Zuid-Holland krijgen de samenwerkingsverbanden 'via via' bekendheid. De samenwerkingsverbanden mogen zelf kiezen of zij partijen toelaten tot het verband.

Een derde thema dat aan bod is gekomen, is het type criteria dat wordt gehanteerd bij de toekenning van subsidies. Zo is besproken dat het van belang kan zijn om naast, of in plaats van, objectieve criteria voor de aanvragers (zoals een eis dat er minstens één kennisorganisatie in het netwerk moet zitten) ook zachtere, subjectieve criteria te hanteren (zoals de 'vitaliteit van het netwerk'). Ook bij auditors

wordt geëxperimenteerd met dergelijke criteria, omdat deze vaak belangrijker zijn voor het succes van het netwerk.

Een laatste onderwerp dat wij hier kort uitlichten is het penvoerderschap. Over het algemeen was de indruk dat het aanwijzen van een penvoeder de administratieve werklast vermindert en het overzicht bevordert. Er zijn verschillende 'smaken' m.b.t. het regelen van het penvoerderschap waarin de meeste keuzes voor- en nadelen kennen: is alleen de penvoeder of zijn alle partners in het samenwerkingsverband subsidieontvanger? Is de penvoeder een onafhankelijke derde of neemt hij ook plaats in het verband? Ontvangt de penvoeder de voorschotten die moeten worden doorbetaald of worden deze per subsidieontvanger overgemaakt, en van wie vordert het bestuursorgaan terug als de subsidie lager wordt vastgesteld?

Afsluiting

Al met al kan gesproken worden van een succesvolle bijeenkomst met vele interessante inzichten voor het onderzoek. De onderwerpen die vanuit de groep werden aangemerkt als relevant zullen daarnaast worden meegenomen in de organisatie van het congres dat op 13 april 2017 op het Provinciehuis van Zuid-Holland zal plaatsvinden. Op deze manier komt er een vruchtbare wisselwerking tussen de praktijk en het onderzoeksteam tot stand die uiteindelijk zal leiden tot een relevante en bruikbare routekaart die antwoord geeft op de vragen die leven.