

Aan:  
de voorzitter en leden van  
provinciale staten van Drenthe

Assen, 29 oktober 2008

Ons kenmerk 44/5.9/2008012577

Behandeld door mevrouw B. van Mierlo, telefoonnummer (0592) 36 56 48

Onderwerp: Onderzoeksrapport Verzakelijking subsidierelatie naar volgende fase, naar aanleiding van motie M16, onderzoek naar de relatie van de provincie Drenthe met instellingen betreffende de uitvoering van de Sociale en Culturele Agenda 2009-2012

Geachte voorzitter/leden,

Met deze brief sturen wij u het rapport Verzakelijking subsidierelatie naar volgende fase; een onafhankelijk onderzoeksrapport zoals opgesteld door het externe bureau PricewaterhouseCoopers (PwC). Hiermee geven wij uitvoering aan motie M16, relatie provincie en preferente partners Sociale en Culturele Agenda. Wij hebben kennisgenomen van de inhoud van het rapport. In deze brief geven wij u onze reactie op het rapport.

#### **Behandelingsvoorstel**

Wij stellen u voor het onderzoeksrapport en deze brief te behandelen in de vergaderingen van de Statencommissie Cultuur en Welzijn op 3 december 2008 en provinciale staten op 17 december 2008. Gelijktijdig bij de behandeling van de Sociale en Culturele Agenda 2009-2012.

#### **Aanleiding onderzoeksrapport**

Op 25/26 juni 2008 hebt u motie M16 aangenomen. Met deze motie geeft u aan te willen weten of onze ambtelijke organisatie in staat is de nieuwe rol te vervullen in relatie tot de partners die betrokken zijn bij de uitwerking van de Sociale en Culturele Agenda. Het gaat hierbij onder andere om de rol bij het afhandelen van subsidies en het aanbesteden van activiteiten die voor subsidie in aanmerking komen. U hebt ons gevraagd onafhankelijk onderzoek in te laten stellen, zodat u bij de besluitvorming over de verdere flexibilisering van budgetten van preferente organisaties inzicht hebt of onze organisatie daarvoor voldoende is toegerust.

### **Onafhankelijk onderzoek**

Overeenkomstig uw motie hebben wij een onderzoeksopdracht geformuleerd en een onafhankelijk onderzoek laten instellen. Dit onderzoek is uitgevoerd door het externe bureau PwC. Met het nu voorliggende onderzoeksrapport is invulling gegeven aan uw vraag.

### **Onderzoeksvraag en uitwerking**

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt. "Is de ambtelijke organisatie van de provincie Drenthe na het overgangsjaar 2009 voldoende in staat de nieuwe rol te vervullen in relatie tot de partners die betrokken zijn bij de uitwerking van de Sociale en Culturele Agenda?" PwC heeft deze centrale onderzoeksvraag uitgewerkt in drie nadere onderzoeksvragen ten aanzien van de Sociale en Culturele Agenda. Deze vragen gaan over a. randvoorwaarden, b. beleid en doelstellingen en c. organisatie en informatie. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de vorm van een 'quick scan'. Een quick scan op basis van materiaal dat al beschikbaar was, zoals eerdere onderzoeken rondom het onderzoeksgebied, en in aanvulling hierop interviews met betrokken medewerkers in onze organisatie.

### **Uitkomst onderzoek in hoofdlijnen**

PwC heeft op 3 oktober 2008 het onderzoeksrapport Verzakelijking subsidierelatie naar volgende fase opgeleverd. De hoofdconclusie van het rapport luidt: "Gezien de termijn waarop (2010) en fasering in jaren waarbinnen de verdere verzakelijking binnen de provinciale organisatie haar definitieve beslag moet krijgen, kan het ambitieus maar realistisch worden genoemd om deze slag te maken. Het zal met ingang van 2009 van alle geledingen binnen de organisatie de nodige, maar niet onoverkomelijke, inzet vragen. Met een gestructureerde en gefaseerde aanpak en planning is de kans op succes zeker aanwezig".

De hoofdconclusie wordt in het rapport onderbouwd door drie onderliggende conclusies.

1. Randvoorwaarden zijn veelal aanwezig, maar er moeten nog belangrijke stappen worden gezet.
2. Relatie tussen provincie en instellingen is geprofessionaliseerd maar moet zakelijker.
3. Organisatie is nog niet geheel gereed voor het verwachte rolpatroon.

Op basis van genoemde conclusies doet PwC de volgende vier aanbevelingen.

1. Zorg voor daadwerkelijke invulling van alle randvoorwaarden voor verzakelijking.
2. Investeer in kennis en vaardigheden.
3. Kies voor functiescheiding, hiervoor zijn verschillende varianten.
4. Coördineer de stappen naar verzakelijking: benoem een programmamanager.

### **Onze reactie**

#### *Verzakelijking is niet nieuw in het sociale en culturele domein*

Verzakelijking van de relatie met de door ons gesubsidieerde instellingen is niet nieuw. Met het vaststellen van de nota Mensen in het Middelpunt in 2004 is al gekozen voor de invulling van subsidiebeleid met prestatiesubsidie als norm; de technische, juridische kaders hiervoor zijn geleverd met de Algemene subsidieverordening (ASV). Een beperkt aantal zogeheten preferente partners voert het beleid uit. De in-

gezette verzakelijking richt zich met name op zaken als een helder onderscheid tussen de opdrachtgevers- en de opdrachtnemersrol, resultaatgerichte prestatieafspraken over het productenpakket en een zakelijke beoordeling of prestaties geleverd worden. Op al deze onderdelen is de afgelopen jaren vooruitgang geboekt. Daarnaast is in de periode 2005-2008 het budget van deze instellingen al deels geflexibiliseerd om hun oriëntatie op de markt te stimuleren. In de vergadering van de Statencommissie Cultuur en Welzijn op 11 juni jl. hebben wij hierover gesproken.

De verzakelijkte werkwijze uit de periode 2005-2008 blijft de basis voor de komende periode 2009-2012 en wordt waar nodig versterkt. Opnieuw geven wij een aantal instellingen een vaste plek binnen de verzakelijkte subsidiefilosofie. Wij menen dat het sociale en culturele domein zich onvoldoende leent voor een zuivere marktfilosofie in commerciële zin. De markt heeft ook zijn beperkingen en het gaat in veel gevallen om semi-publieke diensten. Wel stellen wij in de concept-Sociale, Culturele en Museale Agenda 2009-2012 voor de budgetten van de provinciale instellingen verder te flexibiliseren. Deze voorstellen werken wij verder uit in de genoemde agenda's die op 17 december 2008 ter vaststelling aan u worden voorgelegd.

In de tussentijd bouwen wij aan allianties met gemeenten en maken wij afspraken met instellingen over hun werkplannen. Wij zoeken hierin de dialoog vanuit een gescheiden rol waarbij elke partij een eigen verantwoordelijkheid heeft. Bij dit alles past ook de duale verhouding tussen GS en PS, waarbij u als PS een kaderstellende controlerende en volksvertegenwoordigende rol heeft en wij als GS een uitvoerende rol hebben.

#### *Organisatiebrede ontwikkelingen*

Naast de hiervoor beschreven ontwikkelingen op het sociale en culturele terrein is ook organisatiebreed een aantal zaken in gang gezet die bijdragen aan de gewenste verzakelijking in de provinciale organisatie. Voorbeelden zijn de onlangs ingestelde subsidie makelaar, de digitalisering van subsidieprocessen en het realiseren van een Europees subsidieloket.

#### *Rapport PricewaterhouseCoopers*

Het rapport van PwC stelt dat de provincie in het licht van bovengenoemde ontwikkelingen al veel randvoorwaarden heeft ingevuld voor een verzakelijkt subsidiebeleid. Tegelijkertijd concludeert PwC dat om dit beleid daadwerkelijk effectief en efficiënt te laten zijn, op een aantal onderdelen nog serieuze investeringen nodig zijn. Deze investeringen zijn uitgewerkt in vier aanbevelingen.

Wij delen de conclusie van PwC en gebruiken deze graag als positieve impuls om verder van te leren. Wij pakken daarom de aanbevelingen van het onderzoek op. Dit betekent dat wij de uitkomsten van het onderzoek verwerken in de aanpak van de Sociale en Culturele Agenda 2009-2012. In het overgangsjaar 2009 voeren wij de aanbevelingen op een zodanige wijze uit dat de organisatie vanaf 2010 klaar is om met het nieuwe subsidiebeleid te werken. Waar nodig en mogelijk zullen wij de uitvoering van de acties ook concernbreed uitrollen.

### *Toelichting per aanbeveling*

Hierna geven wij per aanbeveling een toelichting hoe wij deze oppakken. Daar waar wij menen al (deels) uitvoering te geven aan een aanbeveling noemen wij dit.

#### *1. Zorg voor daadwerkelijke invulling van alle randvoorwaarden voor verzakelijking*

PwC doet vier suggesties ter verbetering van een daadwerkelijk invulling van alle randvoorwaarden voor verzakelijking. Dit vraagt om forse inspanningen waar wij voor gaan. Deze nemen wij mee in onze reguliere werkprocessen.

Wij zien twee overeenkomsten tussen de verbeterpunten in randvoorwaarden voor verzakelijking die PwC voorstelt en de uitkomsten van het recente onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer naar het cultuurbeleid in onder andere de provincie Drenthe. Verbeterpunten die overeenkomen zijn dat de provincie doelstellingen en de daarbij behorende verwachtingen naar instellingen explicieter kan uitwerken. En dat de provincie beter en meer de mogelijkheden moet benutten die er zijn als een instelling haar afspraken niet nakomt.

De conclusie dat een meer expliciete uitwerking van doelstellingen naar instellingen nodig is behoeft volgens ons enige nuancering. PwC trekt deze conclusie op basis van de conceptbeleidskaders in de vorm van Sociale, Culturele en Museale Agenda's. Deze agenda's worden nader ingevuld met uitvoeringsprogramma's, beleidsregels en programma's van eisen voor instellingen. Hierin dragen wij zorg voor de nodige expliciete uitwerking waarmee wij invulling geven aan de aanbeveling van PwC. De inspanningen in de afgelopen periode om te komen tot een meer professionele verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer heeft overigens al positief bijgedragen aan een meer zakelijke opstelling.

Met betrekking tot het tweede verbeterpunt tot het maken van meer expliciete afspraken over stappen die gezet moeten worden als instellingen hun afspraken niet nakomen, merken wij het volgende op. Hoewel er ook bestaande positieve voorbeelden te noemen zijn, menen wij dat dit een terecht verbeterpunt is. Daarbij vinden wij het zinvol een verbinding te maken met aanbeveling 2: investeer in kennis en vaardigheden van medewerkers (zoals hierna beschreven).

Afspraken die wij met instellingen maken, bevatten zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie. Met name het inzicht in kwalitatieve informatie om activiteiten te toetsen verdient ons inziens de komende periode aandacht. Een mogelijk idee is om deze informatie meer op interprovinciaal niveau te verzamelen waardoor er ook benchmarkmogelijkheden ontstaan. Wij werken dit verder uit.

#### *2. Investeer in kennis en vaardigheden*

Investerings in kennis en vaardigheden van medewerkers vinden wij van belang. Per team wordt jaarlijks een opleidingsplan gemaakt. Wij gaan de door PwC voorgestelde vaardigheden op maat in de opleidingsplannen 2009 uitwerken.

Bij de invoering van de toenmalige Algemene subsidieverordening (ASV) Drenthe 2004 is concernbreed een uitgebreid trainingstraject opgezet rondom subsidieverlening, met herhalingscursussen. En sinds 2006 wordt jaarlijks een algemene basiscursus ASV voor (nieuwe) medewerkers in het concernbrede scholingsaanbod opgenomen. Daarnaast zijn er jaarlijks mogelijkheden voor trainingen rondom meer specialis-

tische onderwerpen. In 2008 heeft dit vanwege de reorganisatie niet plaatsgevonden, maar dit traject pakken wij weer verder op en geven wij nieuwe, geïntensiveerde impulsen.

### *3. Kies voor functiescheiding, hiervoor zijn verschillende varianten*

In het kader van de veranderprocessen binnen het provinciale organisatieontwikkelingstraject is er aandacht voor scheiding van bepaalde functies (en bijbehorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden). Zo werken wij al met een richtlijn waarin is vastgelegd dat beschikkende en controlerende taken als functies gescheiden moeten zijn. Uiteraard zijn er verbeterpunten mogelijk.

PwC pleit voor een verdere functiescheiding tussen inhoudelijke beleidsadvisering en de toetsing van subsidieaanvragen. Daarbij geeft PwC aan dat hiervoor verschillende varianten mogelijk zijn: van scheiding op persoonsniveau tot het creëren van een aparte subsidie-eenheid. PwC heeft, als dat realiseerbaar is, de voorkeur voor de laatste variant.

Wij delen het standpunt van PwC met betrekking tot functiescheiding, alleen niet de voorkeursvariant van PwC om beleid en uitvoering uit elkaar te halen. Wij zijn van mening dat de Drentse schaal hiervoor te klein is. Wel willen wij op persoonsniveau de relaties met instellingen minder in een-op-een contacten organiseren. Hier zijn wij overigens ook al druk mee bezig. Het aspect functiescheiding betrekken wij daar actief bij.

### *4. Coördineer de stappen naar verzakelijking: benoem een programmamanager*

Op dit moment loopt er tegelijkertijd al een aantal ontwikkelingen rondom subsidiëring. Wij denken dan aan onder andere:

- de aanpak van motie M15, Europaloket/subsidieloket
- de uitvoering van fase II van het traject Herinrichting subsidieproces

Er is inmiddels één projectleider benoemd die verantwoordelijk is voor genoemde acties. Dit met als motiverende reden dat deze ontwikkelingen onderling zoveel samenhang kennen dat afstemming vereist is. Tevens loopt vanuit het programma Provinciehuis van Morgen het traject dat leidt tot het digitaliseren van de provinciale processen. Hieronder valt ook het digitaliseren van het subsidieproces. Hieraan kan mede uitvoering worden gegeven binnen fase II van het traject Herinrichting subsidieproces.

De door PwC gedane aanbevelingen zijn breder dan de genoemde ontwikkelingen. We onderschrijven dan ook het voorstel van PwC om de stappen naar verzakelijking van het subsidieproces breed, programmatisch te coördineren. Deze aanbeveling, en de vorm daarvan, werken wij nader uit en brengen wij in praktijk. Met de genoemde projectleider voor samenhang in diverse ontwikkelingen hebben wij al een stap in die richting gezet. Bij de uitwerking van de aanbeveling van PwC brengen wij dan ook een relatie tussen de programmatische aanpak en de al in gang gezette ontwikkelingen aan.

*Conclusie*

Onze conclusie is dat onze organisatie met het uitvoeren van de aanbevelingen als geschetst in deze brief na het overgangsjaar 2009 bijtijds in staat zal zijn de nieuwe rol te vervullen in relatie tot de partners die betrokken zijn bij de uitwerking van de Sociale en Culturele Agenda. Het is een flinke klus, maar wij pakken de uitdaging op. Wij hebben vertrouwen in de organisatie om op deze manier de voorwaarden te creëren voor een zakelijk en professioneel subsidieproces. Wij volgen het proces in het overgangsjaar nauwgezet en informeren u in 2009 over de voortgang.

**Tot slot**

Met deze brief hebben wij u geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek naar aanleiding van motie M16 en onze reactie daarop. Wij verwachten dat u hiermee voldoende informatie hebt om bij de bespreking van de Sociale en Culturele Agenda tot een afgewogen besluit te kunnen komen.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,

, secretaris

, voorzitter

Bijlage(n):  
jk/coll.

# Verzakelijking subsidierelatie naar volgende fase

*Onderzoek naar de relatie van de provincie Drenthe met instellingen betreffende de uitvoering van de Sociale en Culturele Agenda 2009 – 2012*

**Eindrapport**

PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.  
drs. Arno Seinstra  
drs. Stan van de Laar  
Marinka Deddens-Joose MSc.

2008-2410

3 oktober 2008

## Inhoud

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b> .....	<b>2</b>
1.1	WAAROM ONDERZOEK NAAR DE NIEUWE ROL VOOR DE AMBTELIJKE ORGANISATIE OP HET SOCIALE EN CULTURE DOMEIN? .....	2
1.2	STATUS VAN DEZE RAPPORTAGE .....	2
1.3	LEESWIJZER.....	3
<b>2</b>	<b>AANPAK VAN HET ONDERZOEK</b> .....	<b>4</b>
2.1	ONDERZOEKSVRAGEN .....	4
2.2	REIKWIJDTE.....	5
2.3	ONDERZOEKSMETHODE.....	5
2.4	BRONNEN.....	6
<b>3</b>	<b>CONCRETISERING ONDERZOEKSVRAGEN</b> .....	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK</b> .....	<b>10</b>
4.1	VERZAKELIJKING SUBSIDIESYSTEMATIEK VANAF 2004 AL INGEZET.....	10
4.2	ALGEMENE WAARNEMING: ONDUIDELIJKHEID OVER HET BEGRIIP MARKTWERKING .....	11
4.3	BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN IN RELATIE TOT DE ONDERZOEKSVRAGEN .....	12
<b>5</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b> .....	<b>21</b>
5.1	BEANTWOORDING CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG.....	21
5.2	CONCLUSIES.....	21
	<i>CONCLUSIE 1: RANDVOORWAARDEN ZIJN VEELAL AANWEZIG, MAAR ER MOETEN NOG BELANGRIJKE STAPPEN WORDEN GEZET</i> .....	21
	<i>CONCLUSIE 2: RELATIE TUSSEN PROVINCIE EN INSTELLINGEN IS GEPROFESSIONALISEERD, MAAR MOET ZAKELIJKER</i> .....	22
	<i>CONCLUSIE 3: ORGANISATIE IS NOG NIET GEHEEL GEREED VOOR HET VERWACHTE ROLPATROON</i> .....	24
5.3	AANBEVELINGEN .....	25



# 1 Inleiding

## 1.1 Waarom onderzoek naar de nieuwe rol voor de ambtelijke organisatie op het Sociale en Culturele domein?

1 Provinciale Staten (PS) hebben d.d. 25 juni jongstleden motie M16 aangenomen. PS geven met deze motie aan te willen weten of de ambtelijke organisatie in staat is een nieuwe rol te vervullen in relatie tot de partners die betrokken zijn bij de uitwerking van de Sociale en Culturele Agenda.

2 Met deze nieuwe rol wordt bedoeld op de flexibilisering van de subsidiebudgetten. Het streven is om een steeds groter deel van het provinciaal beschikbare subsidiebudget in de markt te zetten via 'marktwerking'. Een dergelijke aanpak vergt echter een andere opstelling van de ambtelijk betrokkenen; er vindt (openbare) aanbesteding van activiteiten plaats en het proces van behandeling van aanvragen en afhandeling van subsidies wordt (nog) verder geprofessionaliseerd en verzakelijkt.

3 Het onderzoek moet inzicht bieden of de ambtelijke organisatie gereed is voor deze nieuwe rolopvatting en welke stappen er nog gezet moeten worden om dit te bereiken. De provincie hecht, ook blijkende uit de aandacht voor dit onderwerp in het recente verleden, veel waarde aan deze belangrijke provinciale taak en uitgavenpost. Het subsidiebeleid heeft een hoge maatschappelijke relevantie, omdat het veel burgers uit Drenthe raakt. Immers, subsidies op het Sociale en Culturele domein worden in belangrijke mate verstrekt aan (professionele) instellingen met een relatief groot publieksbereik in de provincie Drenthe. Naast het feit dat de provincie zich steeds nadrukkelijker wil gaan profileren als opdrachtgever, wordt met dit traject ook van deze instellingen verwacht dat zij zich manifesteren als maatschappelijk ondernemers.

## 1.2 Status van deze rapportage

4 Onderhavige rapportage betreft het eindrapport. Hierin is de analyse van PwC opgenomen en zijn de conclusies en aanbevelingen uitgeschreven.

5 Een conceptversie van dit rapport is ter toetsing op juistheid en volledigheid besproken met de opdrachtgever en directie vanuit de provincie Drenthe en voorgelegd aan de betrokkenen bij het onderzoek en andere sleutelpersonen/belanghebbenden binnen de provinciale organisatie.

6 Het rapport zal door Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie Drenthe worden aangeboden aan Provinciale Staten (PS), waarmee uitvoering is gegeven aan motie M16 en op basis waarvan PS mede haar oordeel kan vormen over de uitvoering van een aanpak rondom zowel de Sociale Agenda 2009-2012 (werktitel: 'Viermaal het verschil met één rode draad') als ook de Culturele en Museale Agenda 2009-2012 (werktitel: 'Cultuur als Magneet').

### 1.3 Leeswijzer

7 Het rapport is gebaseerd op een onderzoek uitgevoerd conform de methodiek van een 'quick scan'. In lijn met deze gekozen aanpak is het rapport kort en bondig van opzet, waarbij sterk de nadruk ligt op de kern van het vraagstuk en allerlei elementen die het vraagstuk c.q. de oplossingsrichting wel raken maar niet (sterk) beïnvloeden buiten beschouwing zijn gelaten.

8 De lezer wordt op hoofdlijnen aan de hand meegenomen door de aanpak van het onderzoek (hoofdstuk 2). Daarbij wordt ingegaan op de onderzoeksvragen en de wijze waarop invulling is gegeven aan de uitvoering van het onderzoek. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de onderzoeksvragen nader geconcretiseerd en hoofdstuk 4 bevat een beknopte weergave van de feitelijke bevindingen van het onderzoek, gerubriceerd aan de hand van deze onderzoeksvragen. Tot slot worden in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

## 2 Aanpak van het onderzoek

### 2.1 Onderzoeksvragen

9 De centrale onderzoeksvraag luidt:

*Is de ambtelijke organisatie van de provincie Drenthe na het overgangsjaar 2009 voldoende in staat de nieuwe rol te vervullen in relatie tot de partners die betrokken zijn bij de uitwerking van de Sociale en Culturele Agenda.*

10 Het onderzoek moet de volgende resultaten opleveren:

- a Inzicht in de sterke punten van de huidige organisatie ten aanzien van de invulling van de toekomstige nieuwe rol.
- b Inzicht in de verbeterpunten binnen de huidige organisatie ten aanzien van de invulling van de toekomstige nieuwe rol.
- c De aan te brengen verbeterslag binnen de ambtelijke organisatie van de provincie Drenthe om in 2010 voldoende toegerust te zijn om invulling te kunnen geven aan deze nieuwe rol.

11 Op basis van de onderzoeksbevindingen zullen – in het geval dat op deze aspecten verbetermogelijkheden zijn gesignaleerd – aanbevelingen worden gedaan om tot aanpassing of optimalisatie van de relatie tussen de provinciale doelstellingen en de subsidiesystematiek te kunnen komen. Deze onderzoeksdoelstelling dient bereikt te worden door de volgende onderzoeksvragen ten aanzien van de Sociale en Culturele Agenda van de provincie Drenthe te beantwoorden:

- a In welke mate zijn de *randvoorwaarden* gecreëerd om het subsidieproces effectief en efficiënt te laten verlopen?
- b In welke mate worden *beleidsmatig* heldere en concrete *doelen* gesteld en worden deze ook bewaakt tijdens de uitvoering door een (professionele) partner?
- c Op welke wijze is de ambtelijke *organisatie* ingericht en hoe verlopen de *informatiestromen* tussen ambtelijke en politiek-bestuurlijke geledingen binnen het subsidieproces?

## 2.2 Reikwijdte

De reikwijdte van het onderzoek is op de volgende manier ingeperkt:

- a Het onderzoek naar het subsidiebeleid richt zich nadrukkelijk op de relatie tussen de provinciale organisatie/doelstellingen en de (preferente) instellingen binnen het Sociale en Culturele domein en niet zozeer op de techniek van de subsidieverstrekking.
- b Het onderzoek betreft een quick scan. Dit betekent dat de hoofdlijnen van de gang van zaken voorop staan en dat de details van de subsidiesystematiek buiten beschouwing blijven.
- c De onderzoeksperiode betreft de huidige situatie. Voor een goed begrip van de huidige stand van zaken is tijdens de interviews wel stilgestaan bij de ontwikkelingen in de afgelopen (vier) jaren en zijn (recente) onderzoeken betreffende de subsidiesystematiek van de provincie Drenthe bestudeerd.
- d Het onderzoek richt zich niet op de juridisch inhoudelijke aspecten van de contracten tussen provincie en (preferente) instellingen. Ook de rechtmatigheid van de subsidieverstrekking valt buiten het bestek van het onderzoek.
- e Het onderzoek richt zich niet op de werking (efficiency en effectiviteit) van de gesubsidieerde instellingen zelf.
- f Het onderzoek heeft, omwille van de korte doorlooptijd, een intern karakter gehad. Dat wil zeggen dat externen niet zijn betrokken in het onderzoek. Wel zijn eerder verrichte onderzoeken/afspraken/verslagen met externen door ons gelezen.
- g Wat betreft Jeugdzorg omvat het onderzoek alleen subsidies in relatie tot de beleidsmatige programma's die de provincie zelf initieert op het gebied van Jeugdzorg. De taken op het gebied van Jeugdzorg die door de Rijksoverheid zijn voorgeschreven, zijn buiten het onderzoek gebleven omdat ze door het Rijk al nauwgezet zijn voorgeschreven. Bovendien heeft de Noordelijke Rekenkamer al onderzoek gedaan op dit gebied.

## 2.3 Onderzoeksmethode

12 Het onderzoek is in opdracht van Provinciale Staten en onder ambtelijke regie van de Concernstaf van de provincie Drenthe uitgevoerd door de adviesgroep provincies van PricewaterhouseCoopers Advisory N.V., in de persoon van Stan van de Laar (projectleider) en Marinka Deddens-Joosse (onderzoeker) onder eindverantwoordelijkheid van Arno Seinstra (director adviesgroep).

13 Het onderzoek omvat in grote lijnen de volgende stappen:

- a Voorbereiden onderzoek.
- b Concretiseren onderzoeksvragen.
- c Analyseren documenten.
- d Interviewen sleutelpersonen provincie Drenthe.
- e Analyseren aanvullend verkregen documenten en uitkomsten gesprekken.
- f Opstellen concept eindrapport, feitelijke bevindingen.
- g Formuleren conclusies en aanbevelingen.

- h Bespreken en verwerken reacties provinciale organisatie in concepteindrapport.
- i Opleveren definitief eindrapport aan provincie Drenthe.

#### 2.4 Bronnen

14 In het kader van het onderzoek is door de onderzoekers van PwC gesproken c.q. heeft (indirect) afstemming plaatsgevonden met de volgende personen (in alfabetische volgorde):

- a Gerrit Bosschers, juridisch medewerker beleidsresultaten
- b Theo Claas, teamleider Culturele Ontwikkeling
- c Stef de Jonge, medewerker bedrijfsvoering
- d Inge Hilberink, medewerker beleidsresultaten
- e Linda Hoeksema, medewerker beleidsuitvoering
- f Nynke Hovinga, teamleider Sociale Ontwikkeling
- g Leon van der Hoeven, medewerker bedrijfsvoering
- h Anton Klijn, juridisch medewerker beleidsuitvoering
- i Marga Kuipers, juridisch medewerker beleidsresultaten
- j Bianca van Mierlo, medewerker beleidscoördinatie
- k Harry Mouris, projectmanager digitaal Drenthe
- l Jan de Ruiten, medewerker beleidscoördinatie
- m Wendy Schutte, medewerker beleidsresultaten
- n Marjon van der Stok, medewerker beleidsuitvoering
- o Bertus Streutker, medewerker beleidsuitvoering
- p Irma Twickler, medewerker beleidsresultaten
- q Jetty van Veen, medewerker bedrijfsvoering
- r Ria Westerhof, juridisch medewerker beleidsstrategie

15 Naast de gesprekken is gebruik gemaakt van diverse van de provincie Drenthe verkregen documenten, zoals de Algemene Subsidieverordening (ASV) 2007, de evaluatie van de ASV 2004, PS moties M16 en M15, Sociale Agenda 2009 – 2012, Culturele Agenda 2009 – 2012 (hierna: de Sociale en Culturele Agenda), subsidiebeschikkingen, programmabegroting, aanvragen en verantwoordingsrapportages preferente instellingen. Een volledig overzicht van deze documenten is als bijlage A van dit rapport opgenomen.

### 3 Concretisering onderzoeksvragen

16 Dit hoofdstuk bevat een nadere uitwerking van de onderzoeksvragen voor het onderzoek naar de relatie tussen de provincie Drenthe en de instellingen op het domein van de Sociale en Culturele Agenda. Deze concretisering is een hulpmiddel om richting te geven bij het inventariseren en analyseren van het onderzoeksmateriaal.

Onderzoeksvraag	Nr	Concretisering
<b>A: Randvoorwaarden</b>	1	Er zijn binnen de provincie subsidieproces- en functiebeschrijvingen aanwezig.
	2	Deze proces- en functiebeschrijvingen geven duidelijkheid over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokken ambtenaren/bestuurders.
	3	De algemene subsidieverordening, en waar van toepassing overige subsidieregelingen, wordt toegepast en leidt tot effectiviteit en efficiency bij provincie en subsidieontvanger.
	4	De ASV is volledig en de subsidie wordt afgegeven op basis van een volledig en helder subsidiekader/ beschikking.
	5	Procedures/termijnen en gemaakte afspraken binnen het subsidieproces worden (digitaal) bewaakt en nageleefd.
	6	Er wordt binnen het subsidieproces gebruik gemaakt van door de provincie voorgeschreven standaarddocumenten (formats).
<b>B: Beleid en doelstellingen</b>	7	De provincie Drenthe heeft een beleidskader op het Sociale en Culturele domein geformuleerd waaraan subsidieaanvragen worden getoetst.
	8	De provincie heeft de door haar beoogde doelen op het Sociale en Culturele domein SMART-geformuleerd.

Onderzoeksvraag	Nr	Concretisering
	9	De provincie verstrekt (potentiële) partners in de markt heldere opdrachtformuleringen op basis waarvan door deze instellingen voorstellen worden gedaan voor realisatie provinciale doelstellingen.
	10	De aanvraag en verantwoording van de subsidieontvanger geeft voldoende inzicht in welke producten/diensten een bijdrage leveren aan welke doelstellingen van de provincie.
	11	De door de instellingen/partners gerealiseerde resultaten/ effecten worden periodiek afgezet tegen de door de provincie geformuleerde doelen en daaraan gerelateerde middelen.
	12	De prestaties en financiële verantwoording van de instellingen worden beoordeeld bij de definitieve vaststelling van het subsidiebedrag door de provincie.
	13	Er worden passende maatregelen (verrekening, contractbeëindiging) getroffen bij het niet of slechts gedeeltelijk nakomen van de afspraken tussen provincie en instelling.
<b>C: Organisatie en informatie</b>	14	De provincie heeft voldoende aandacht voor de opleiding/ ontwikkeling/ coaching/ sturing van haar medewerkers in relatie tot de eisen die zij aan hun functioneren stelt.
	15	De medewerkers van de teams Sociale Ontwikkeling en Culturele Ontwikkeling zijn zich afdoende bewust van hun rol en geven daar op de juiste manier invulling aan.
	16	Er is binnen de provincie Drenthe voldoende aandacht voor kennisdeling/ samenwerking op het terrein van subsidiesystematiek tussen de diverse beleidsterreinen.
	17	Bij de vaststelling van het uiteindelijk toe te kennen subsidiebedrag hanteert de provincie een adequaat systeem van functiescheiding.

Onderzoeksvraag	Nr	Concretisering
	18	Gedeputeerde Staten (GS) informeren de Provinciale Staten (PS) adequaat over de afspraken en resultaten als gevolg van subsidiëring van instellingen op het Sociale en Culturele domein.
	19	Binnen PS wordt gesproken over de inhoud van offertes van (potentiële) subsidieontvangers, begrotingen van deze instellingen en hun resultaten.
	20	Door PS worden alternatieven overwogen voor subsidiëring ter realisatie van de beleidsdoelstellingen van de provincie.

17 De feitelijke situatie in Drenthe is in kaart gebracht (hoofdstuk 4) op basis van deze door PwC uitgewerkte, en met de Concernstaf van de provincie Drenthe afgestemde, 'deelvragen'. De analyse van deze 'confrontatie' vormt de basis voor de te trekken conclusies en te formuleren aanbevelingen in hoofdstuk 5.



## 4 Resultaten van het onderzoek

### 4.1 Verzakelijking subsidiesystematiek vanaf 2004 al ingezet

18 Reeds bij de introductie van de ASV 2004 was de provincie Drenthe van oordeel dat aanbodsturing in het Sociale en Culturele domein prevaleerde boven vraagsturing. De (professionele) instellingen, als 'grootverbruikers' van de provinciale subsidiegelden, bepaalden in hoge mate de aard en kwaliteit van het aanbod van activiteiten.

19 De provincie beoogt sindsdien deze situatie te kantelen naar een vraaggestuurde relatie. Daartoe heeft zij twee 'sporen' geïnitieerd:

- a. Meer sturen op output en resultaten, door toepassing prestatie-model.
- b. Introductie van marktwerking, door toepassing aanbestedingsmodel.

20 Doel van deze 'sporen' is een meer op output gerichte vorm van subsidiëring voor de (professionele) instellingen. Essentieel kenmerk van prestatie- c.q. budgetsubsiëring is de scheiding van verantwoordelijkheden tussen provincie en instellingen. De provincie is verantwoordelijk voor het formuleren van de hoofdoelen van beleid. Door middel van subsidiëring van professionele instellingen wil de provincie de instellingen sturen in de richting van de geformuleerde maatschappelijke doelen.

21 De relatie tussen de provincie en de instellingen is in toenemende mate scherper gemaakt. Afspraken worden zoveel mogelijk vastgelegd in termen van outputindicatoren. De subsidiesystematiek dient daarbij stimulerend te werken bij het leveren van prestaties. Stimulerend in de zin dat ze een bijdrage leveren aan de realisatie van de door de provincie geformuleerde maatschappelijke doelen en stimulerend voor de instelling om als maatschappelijk ondernemer met de nodige vrijheden te opereren.

22 Concreet betekent dit dat met de ASV 2004 marktwerking is geïntroduceerd, door middel van het aanbestedingsmodel. De definitie van marktwerking, zoals geformuleerd in de Evaluatie ASV 2004, is: *Daar waar instellingen in concurrentie met elkaar een subsidieaanvraag indienen voor het verrichten van dezelfde activiteiten.*

23 In 2006 is de gang van zaken rondom deze vorm van subsidiesystematiek van de provincie Drenthe geëvalueerd, op basis waarvan de ASV 2007 is geïntroduceerd. De evaluatie laat ten aanzien van de gekozen richtingen met de ASV 2004 een tweetal voornamelijk conclusies zien:

- a. De gewenste verzakelijking (prestatie-model) tussen provincie en instellingen krijgt ten aanzien van de prestatiesubsidies per boekjaar haar beslag, maar bij incidentele prestatiesubsidies minder.
- b. Ten aanzien van de beoogde marktwerking zijn geen ontwikkelingen te constateren. In de beleidsreactie op de evaluatie heeft het college van GS

aangegeven dat 'met de aanwijzing van preferente instellingen in een aantal beleidskaders, onder andere op het sociale en culturele terrein, de marktwerking voor een aantal instellingen en sectoren bewust weer is ingeperkt'.

24 Op basis van deze conclusies is in de ASV 2007 de bepaling rondom marktwerking verschoven naar het algemene deel, waardoor marktwerking ook ten aanzien van incidentele (prestatie)subsidies mogelijk wordt.

25 Uit de Sociale en Culturele Agenda 2009 – 2012 blijkt dat voorzeten worden gedaan om, aan de hand van flexibilisering van subsidies, de marktwerking verder vorm te geven in deze sectoren. De keuze is gemaakt om – geleidelijk – het vaste deel van subsidiegelden aan preferente instellingen tot een bepaald minimum af te bouwen en daarmee een deel 'vrij te spelen' voor aanbesteding op de markt. Zo wordt flexibilisering als middel ingezet om de inhoudelijke doelstellingen van de Sociale en Culturele Agenda te behalen.

26 De vraag die op basis van de hiervoor geschetste ontwikkelingen nu dus voor ligt is in welke mate de ambtelijke organisatie van Drenthe in 2010 in de praktijk daadwerkelijk in staat zal zijn om de flexibilisering en de verzakelijking op het Sociale en Culturele domein toe te passen, waarbij 2009 als overgangsjaar gebruikt kan worden.

#### 4.2 Algemene waarneming: onduidelijkheid over het begrip marktwerking

27 In de gesprekken en in verschillende stukken wordt gesproken over het verlenen van subsidies op basis een marktwerking.

28 Het valt ons op dat er veel wisselende beelden bestaan bij wat marktwerking dan precies zou moeten betekenen. Veelal wordt er onder marktwerking verstaan het meer verzakelijken van de relatie tussen de provincie en de instellingen. Ook is door de provincie door het aanwijzen van preferente instellingen, zoals verwoord in de Provinciale Sociale Agenda 2005-2008 'Mensen in het Middelpunt', een bewuste keuze gemaakt met welke instellingen de relatie zou moeten worden aangegaan.

29 Anderen binnen de organisatie zijn van mening daarentegen dat er wel sprake zou kunnen zijn van het aanbesteden van werkzaamheden aan marktpartijen, eventueel buiten de provinciegrenzen. Dat is echter een andere benadering dan die nu is gemaakt met preferente instellingen.

30 Dat geheel overziend en ook kijkend naar de ervaringen bij andere provincies zouden wij liever kiezen voor de term verzakelijking van de relatie tussen de provincie en de (preferente) instellingen. En de vraag is dan relevant in hoeverre de provincie nu gevorderd is met het verzakelijken van deze relatie, overigens met behoud van een effectieve en prettige samenwerking met deze instellingen.

#### 4.3 Belangrijkste bevindingen in relatie tot de onderzoeksvragen

31 Aan de hand van de onderzoeksvragen, zoals uiteengezet in hoofdstuk 3, kunnen op basis van de gevoerde gesprekken en de beschikbaar gestelde documenten de volgende bevindingen worden gerapporteerd:

##### A Randvoorwaarden

*A1 + A2. Er zijn binnen de provincie subsidieproces- en functiebeschrijvingen aanwezig en deze geven duidelijkheid over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokken ambtenaren bestuurders*

32 Bij de implementatie van de ASV 2004 zijn beleidsregels, interne richtlijnen en standaardmodellen opgesteld. Daarnaast is er één administratieve organisatie (AO) ontwikkeld voor het aanvragen van subsidies en het afhandelen daarvan. Op dit moment wordt gebruik gemaakt van het Subsidievolgsysteem (SVS) waarbij alle stappen doorlopen moeten worden en is de AO in het geautomatiseerde systeem Mavim ingevoerd.

33 Ook beschikt de provincie over een 'concernrichtlijn accounthouders', welke primair bedoeld is voor toepassing rondom de prestatiesubsidies per boekjaar. Hierin staat dat de richtlijn op onderdelen en qua aard, waar nodig en mogelijk, ook toegepast kan worden in het subsidieproces rondom alle overige subsidievormen.

34 Binnen de afdeling zijn accounthouders verantwoordelijk voor een aantal (preferente) instellingen, zij kunnen aan deze richtlijn hun taken en bevoegdheden ontleen. Ook regelt deze richtlijn dat er sprake is van functiescheiding tussen de beschikkende en controlerende taken. Echter, in de praktijk blijken deze taken door dezelfde medewerker uitgevoerd te worden. Binnen de rol van accounthouder is een groot aantal taken opgenomen; beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering (subsidietoekenning en afhandeling) en licht administratieve taken rondom het subsidieproces.

35 Alle functiebeschrijvingen binnen de provincie kennen een generiek karakter met inzicht in rollen en verantwoordelijkheden. Het jaarlijks op te stellen Individueel Werkplan (IWP) per medewerker bevat ter aanvulling op deze generieke beschrijvingen de concrete taken die van een medewerker worden verwacht. In de cyclus van functionerings- en beoordelingsgesprekken vormt het IWP de basis.

*A3. De algemene subsidieverordening, en waar van toepassing overige subsidieregelingen, wordt toegepast en leidt tot effectiviteit en efficiency bij provincie en subsidieontvanger*

36 In 2004 heeft de provincie, wegens het naar eigen inzicht onvoldoende functionerende subsidieproces, een nieuwe ASV geïntroduceerd met een eerste stap richting prestatiesubsidiëring en marktwerking. De werking hiervan is in 2006 geëvalueerd. Op basis van de bevindingen van deze evaluatie (verzakelijking krijgt haar beslag, maar van marktwerking is geen sprake) is de ASV

2007 opgesteld.

37 Binnen de provincie Drenthe wordt op dit moment gewerkt conform de ASV 2007. In deze ASV worden de diverse subsidiesoorten onderscheiden (incidentele prestatiesubsidie, incidentele waarderingssubsidie, prestatiesubsidie per boekjaar, waarderingssubsidie per boekjaar) en de daaraan gerelateerde voorwaarden per stap in het subsidieproces uiteengezet.

38 Ten opzichte van 2004 zijn in deze ASV voornamelijk enkele voorwaarden ten aanzien van (tussentijdse) verslaglegging door subsidieontvangers geschrapt. Zowel vanuit de gesubsidieerde instellingen als ook de betreffende medewerkers binnen de provincie was de kritiek op de ASV 2004 vooral gericht op het bureaucratisch gehalte ervan. Voor subsidies onder EUR 200.000 wordt in plaats van deze tussentijdse verslaglegging nu veelal gebruik gemaakt van gespreksverslagen van de periodieke ambtelijke gesprekken met de gesubsidieerde instellingen. Voor subsidies boven EUR 200.000 blijft de tussentijdse rapportage echter een verplichting.

39 In die gevallen waarin de provincie subsidieregelingen uitvoert buiten het kader van de ASV, zoals het Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied 2007 – 2013 (pMJP), worden de uitgangspunten en richtlijnen van deze specifieke regeling toegepast; veelal vanuit een projectorganisatie.

*A4. De ASV is volledig en de subsidie wordt afgegeven op basis van een volledig en helder subsidiekader/ beschikking.*

40 De ASV 2007 heeft een algemeen karakter en geeft een volledig beeld van de randvoorwaarden die binnen het subsidieproces van kracht zijn. Voor wat betreft de subsidiëring op het Sociale en Culturele domein, en de toetsing van aanvragen op dat gebied, maakt de provincie op dit moment gebruik van de Sociale Nota 2005-2008 en de Cultuurnota 2005-2008. Dit betreft het beleidskader op basis waarvan concreet kan worden afgeleid welke taken worden gesubsidieerd met een 'vaste' dan wel een 'flexibele' subsidie.

41 Opvallend in dit beleidskader, met het oog op marktwerking, is dat na een schets van de beleidsuitgangspunten onder het beleidsinstrumentarium voornamelijk sprake is van het benoemen van taken en niet zozeer van provinciale doelen en gewenste maatschappelijke effecten. Het ontbreekt daardoor aan een duidelijke koppeling tussen de maatschappelijke effecten, de (beleids)doelen, activiteiten, weigeringsgronden en rangschikcriteria.

42 Gekoppeld aan de taakopsomming binnen het beleidskader is ook sprake van aanwijzing van preferente instellingen, zoals ook duidelijk wordt uit de Evaluatie ASV 2004. Hoewel voorgesteld wordt om een deel van de subsidie te flexibiliseren is de vraag in welke mate er daardoor nog sprake kan zijn van een aanbestedingsmodel als subsidiegrondslag. Zeker gezien de opmerking uit de Sociale Agenda 2005-2008 waarin gezegd wordt dat het budget voor preferente instellingen 'relatief weinig' verlaagd zal worden.

43 De provincie Drenthe heeft met de Sociale Agenda en de ASV een beleidskader op het Sociale en Culturele domein. Onze waarneming is dat dit beleidskader in algemene zin nog niet

concreet genoeg is om heldere opdrachten mee te geven aan instellingen. De paragraaf 'beleidsinstrumentarium' in de Sociale en Culturele Agenda is bijvoorbeeld nog onvoldoende uitgewerkt om uitgangspunten en randvoorwaarden mee te geven aan de instellingen. Zo is hierin bijvoorbeeld niet formeel vastgelegd hoe instellingen kunnen omgaan met het opbouwen en inzetten van reserves, wat van instellingen wordt verwacht ten aanzien van eigen inkomsten, op welke wijze de onderhandelingen verlopen tussen provincie en instelling en hoe instellingen flexibel kunnen/moeten inspelen op ontwikkelingen in de vraag/behoefte van Drenthe. Ook in de ASV zijn (de meeste van) deze aspecten niet geregeld.

44 We constateren dat het beleidskader nog onvoldoende sturend is voor de instellingen.

*A5. Procedures/termijnen en gemaakte afspraken binnen het subsidie proces worden (digitaal) bewaakt en nageleefd*

45 Binnen de provincie Drenthe wordt gewerkt met een subsidievolgsysteem (SVS). Dit systeem is bedoeld voor intern gebruik en wordt gehanteerd om het subsidieproces van aanvraag tot afhandeling te monitoren. Aan de hand van dit systeem worden de procedures/termijnen bewaakt en over het algemeen ook nageleefd. Het systeem wordt door de gebruikers echter niet als gebruiksvriendelijk beschouwd. Momenteel werkt men aan het programma van eisen ter ontwikkeling van een nieuw systeem voor het Sociale en Culturele domein op termijn.

*A6. Er wordt binnen het subsidieproces gebruik gemaakt van door de provincie voorgeschreven standaarddocumenten (formats)*

46 In het subsidieproces wordt deels gebruik gemaakt van door de provincie voorgeschreven standaarddocumenten. Voor de subsidieaanvragen worden door de preferente instellingen vaste formats gebruikt, maar door de overige instellingen niet. Hiervoor wordt alleen intern door de provincie gebruik gemaakt van een checklist om te zorgen dat alle documenten bij de subsidieaanvraag zitten. De jaarverslagen van de gesubsidieerde instelling worden niet in een vast format aangeleverd. Dit om de instellingen tegemoet te komen aan hun wens om geen 'dubbel werk' te hoeven doen.

## **B. Beleid en doelstellingen**

*B7. De provincie Drenthe heeft een beleidskader op het Sociale en Culturele domein geformuleerd waaraan subsidieaanvragen worden getoetst*

47 Elke vier jaar wordt er een nieuwe Sociale en Culturele Agenda opgesteld. Vanaf 1 januari 2009 wordt in beide domeinen een start gemaakt met de nieuwe Sociale en Culturele Agenda. Deze Sociale en Culturele Agenda wordt in samenspraak met verschillende partijen gemaakt. Zo

worden er in de voorbereiding sessies georganiseerd waarin de provincie, instellingen en gemeenten gezamenlijk bezig zijn om van gedachten te wisselen. Zoveel mogelijk wordt de Sociale en Culturele Agenda in samenwerking met gemeenten bepaald.

48 Voor wat betreft de bevindingen rondom deze Agenda's als zijnde een beleidskader voor subsidiëring verwijzen wij op deze plaats naar het hiervoor uiteengezette punt 'A4'.

*B8. De provincie heeft de door haar beoogde doelen op het Sociale en Culturele domein SMART-geformuleerd*

49 Het specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART) formuleren van maatschappelijke en beleidsdoelen gebeurt in het Sociale en Culturele domein binnen de provincie Drenthe maar beperkt.

50 De oorzaak hiervan is volgens de medewerkers van de provincie dat het maatschappelijk effect op deze terreinen moeilijk definieerbaar is, door vele andere factoren wordt beïnvloed en achteraf ook lastig meetbaar is. Gevolg is dat nu veelal nog de door de provincie gewenste input en voornamelijk de throughput (activiteiten) geconcretiseerd wordt in de richting van de gesubsidieerde instellingen.

*B9. De provincie verstrekt (potentiële) partners in de markt heldere opdrachtformuleringen op basis waarvan door deze instellingen voorstellen worden gedaan voor realisatie provinciale doelstellingen*

51 Een van dé kenmerken van marktwerking betreft het opstellen van een heldere opdrachtformulering/duidelijk bestek, waarop meerdere partijen in de markt kunnen intekenen. Door dit te doen kan de provincie op voorhand richting geven aan de subsidieaanvraag van de instelling. De volgende elementen dienen terug te komen in een dergelijke opdrachtformulering:

- a Een typering van het aanbod dat de provincie wenst waarbij expliciet de relatie wordt gelegd met het realiseren van (een deel van) een bepaalde beleidsdoelstelling zoals vastgelegd in het beleidskader of de begroting.
- b De voorwaarden waaronder de provincie subsidie wil verstrekken (ten aanzien van prijs/kosten, kwaliteit, tijdsfasering).

52 Sinds 2004 maakt de provincie gebruik van een Programma van Eisen. Dit Programma van Eisen wordt voorgelegd aan de instellingen, waarmee in samenspraak wordt gekeken in hoeverre het programma reëel en haalbaar is. Aan de hand hiervan stelt de instelling zijn begroting en activiteitenplan op. Enerzijds wordt wel een Programma van Eisen opgesteld, maar anderzijds is dit Programma van Eisen niet onafhankelijk van de instellingen. De provincie geeft daarbij geen heldere opdrachtformuleringen.

*B10. De aanvraag en verantwoording van de subsidieontvanger geeft voldoende inzicht in welke producten/diensten een bijdrage leveren aan welke doelstellingen van de provincie*

53 Om aansluiting van de activiteiten van de instelling op het beleid van de provincie te waarborgen, dient in de beschikking tot subsidieverlening de relatie tussen te realiseren producten/diensten en de beleidsdoelstelling(en) van de provincie zoals vastgelegd in het beleidskader tot uitdrukking te komen.

54 Deze relatie is in veel gevallen niet één op één te leggen. Wel wordt in Drenthe voldaan aan de hieraan gerelateerde basisvoorwaarde uit de Algemene wet bestuursrecht dat beschikkingen een beschrijving moeten geven van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend. Echter, ontbreekt het veelal nog aan voldoende concreetheid van de beleidsdoelstellingen, waardoor sturing op resultaten en maatschappelijke effecten lastig is. Hierbij verwijzen we naar onze bevindingen onder B8. Daarnaast wordt genoeg genomen met de praktijk waarin geld voor bepaalde doelstellingen gebruikt wordt voor andere doelstellingen omdat het daar 'harder' nodig is.

*B11. De door de instellingen/partners gerealiseerde resultaten/effecten worden periodiek afgezet tegen de door de provincie geformuleerde doelen en daaraan gerelateerde middelen*

55 Om tijdens de uitvoering en na afloop van het subsidiejaar zicht te krijgen op de prestaties van de gesubsidieerde instelling en om beleidsinformatie te verkrijgen voor evaluatieve doeleinden is het belangrijk dat de provincie in de beschikking aangeeft wat zij wenst qua inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsrapportage door de instelling. Op deze manier bewerkstelligt de provincie dat ze informatie krijgt die aansluit bij de behoefte. Na verlening van de subsidie is het aan de gesubsidieerde instelling uitvoering te geven aan de overeengekomen activiteiten. De provincie dient hier toezicht op te houden. Dit om te voorkomen dat eventuele problemen zich pas na afloop van het subsidiejaar openbaren.

56 De wijze waarop en mate waarin de provincie tussentijds en systematisch toezicht houdt op de voortgang in de uitvoering van het subsidiecontract is, met de introductie van de ASV 2007, lastig waar te nemen. Er is geen sprake meer van verplichte tussentijdse rapportages door subsidieontvangers, die subsidie ontvangen onder EUR 200.000, conform een vastgesteld format. Wel worden er periodiek op ambtelijk niveau gesprekken gevoerd met de instellingen over de voortgang in de afgesproken activiteiten, waarvan gespreksverslagen worden opgesteld. Iedere accounthouder vanuit de provincie geeft hieraan op zijn/haar eigen wijze vorm en inhoud. Wel worden er door de accounthouder kwartaalrapportages gemaakt voor de gedeputeerde.

*B12. De prestaties en financiële verantwoording van de instellingen worden beoordeeld bij de definitieve vaststelling van het subsidiebedrag door de provincie*

57 Subsidievaststelling vormt het slotstuk van het traject van subsidieverstrekking. Het is het moment dat de provincie beziet of voldaan is aan de voorwaarden verbonden aan de verleende

subsidie en de hoogte van het subsidiebedrag definitief vastgesteld wordt. Aan subsidieverlening worden door de provincie afspraken over te leveren prestaties verbonden. Aan het eind van het tijdvak waarover subsidie is verstrekt, dient de provincie expliciet stil te staan bij de vraag of de gesubsidieerde instelling de afspraken is nagekomen. De door de instelling ingediende inhoudelijke en financiële verantwoording vormt hiervoor de basis. Deze verantwoording wordt door de instellingen ingediend op basis van een eigen format, dus niet voorgeschreven vanuit de provincie.

58 De financiële verantwoording wordt getoetst door de accounthouder, waarbij deze wordt ondersteund door een financiële medewerker vanuit de afdeling Managementondersteuning (MO). Daarnaast vindt jaarlijks een bestuurlijk overleg plaats tussen de provincie (gedeputeerde en accounthouder) en de instelling (bestuur en directie). Dit gesprek wordt binnen de provincie ambtelijk voorbereid.

*B13. Er worden passende maatregelen (verrekening, contractbeëindiging) getroffen bij het niet of slechts gedeeltelijk nakomen van de afspraken tussen de provincie en instelling*

59 Wanneer uit voornoemde beoordeling van de prestaties over het subsidietijdvak blijkt dat afspraken door de instelling geheel of gedeeltelijk niet zijn nagekomen, zal de provincie hier op een passende manier gevolg aan moeten geven. Het meest geëigende instrument hiervoor is het lager vaststellen van de subsidie dan verleend in de vorm van een voorschot. Eventueel vooruitbetaalde middelen zullen in dat geval terug moeten worden gevorderd. Ook kan het niet nakomen van afspraken consequenties hebben voor het toekomstige beleid en de met de instelling te maken afspraken; bijvoorbeeld tot uitdrukking komend in de afbouw van activiteiten of het onderbrengen van activiteiten bij een andere instelling.

60 De provincie Drenthe past op dit moment - voor zover wij hebben kunnen waarnemen - niet of nauwelijks maatregelen toe bij het (gedeeltelijk) niet nakomen van afspraken door instellingen.

61 Meestal wordt in dat geval aanvullende afspraken gemaakt voor het komende tijdvak; de instelling mag het budget overhevelen en de afgesproken activiteiten in de komende periode alsnog uitvoeren. De provincie motiveert deze aanpak door te stellen dat het bereiken van het maatschappelijk effect belangrijker is dan consequenties verbinden aan de niet behaalde resultaten.

### C. Organisatie en informatie

*C14. De provincie heeft voldoende aandacht voor de opleiding/ontwikkeling/coaching/sturing van haar medewerkers in relatie tot de eisen die zij aan hun functioneren stelt*

62 De provincie Drenthe bevindt zich momenteel in een periode kort volgend op een reorganisatie van de ambtelijke organisatie. Het management van het Culturele en Sociale domein



is daarbij vernieuwd en de huidige managers zitten nog maar kort op hun nieuwe functies. Hierdoor is in de afgelopen periode onvoldoende aandacht geweest voor aansturing en coaching van medewerkers. De accounthouders binnen het Sociale en Culturele domein hebben in dit licht 'enkel' invulling gegeven aan hun dagelijkse uitvoerende/beleidsontwikkende taak, waarbij geen tijd en ruimte is geweest voor kennisuitwisseling, productontwikkeling of het bevorderen van competenties met het oog op het verzakelijken van de subsidierelaties c.q. het introduceren van marktwerking.

63 In het verleden zijn er trainingen georganiseerd om de accounthouders vaardigheden bij te brengen op het gebied van het subsidieproces (prestatiesubsidies) en de introductie van marktwerking. Deze trainingen zijn als zeer positief ervaren, maar zijn slechts door enkelen bezocht. In de Evaluatie ASV 2004 wordt dit onderschreven: de accounthouders hebben in redelijk mate de cursus gevolgd, maar de medewerkers die incidentele subsidies verstrekken hebben in geringe mate deelgenomen aan de cursus. Er bestaat onder medewerkers een grote behoefte aan (bij)scholing en competentieontwikkeling om in de toekomst beter invulling te kunnen geven aan de rol (opdrachtgeverschap) die van hen verwacht wordt.

*C15. De medewerkers van de teams Sociale Ontwikkeling en Culturele Ontwikkeling zijn zich afdoende bewust van hun rol en geven daar op de juiste manier invulling aan*

64 Medewerkers van het Sociale en Culturele domein zijn zich bewust dat marktwerking een andere rol en houding van hen vraagt. Opdrachtgeverschap, gekenmerkt door de inzet van competenties zoals ondernemend, communicatief en onderhandelen, vraagt een andere denk- en handelswijze van de accounthouders dan zij op dit moment vertonen. Medewerkers zijn zich er ook van bewust dat de wijze waarop in de huidige situatie gewerkt wordt nog onvoldoende is om marktwerking werkelijk in gang te zetten.

65 Naast de wens en noodzaak om competenties verder te ontwikkelen is er op dit moment ook nog onvoldoende kennis aanwezig over de inhoudelijke aspecten van marktwerking, zoals het vormgeven van aanbestedingstrajecten en het opstellen van 'bestekken'.

*C16. Er is binnen de provincie Drenthe voldoende aandacht voor kennisdeling/samenwerking op het terrein van subsidiesystematiek tussen de diverse beleidsterreinen*

66 Op dit moment is er nauwelijks tot geen afstemming tussen de verschillende beleidsterreinen binnen de provincie op het gebied van subsidiesystematiek. In het verleden heeft afstemming tussen de verschillende beleidsterreinen wel plaatsgevonden binnen het 'accounthoudersoverleg'. Dit overleg stond voornamelijk in het teken van de technische/instrumentele kant van het subsidieproces waarbij weinig aandacht was voor inhoudelijke afstemming en kennisdeling. Onder andere door de reorganisatie en de wisseling van leidinggevendenden heeft dit overleg geen doorgang gevonden in de nieuwe organisatiestructuur.

67 Er zijn geen afstemmingsverbanden tussen de verschillende beleidsterreinen. Wel worden er andere activiteiten geïnitieerd die gericht zijn op klantvriendelijkheid en waarbij goed afstemming in de toekomst wel nodig is. Zo wordt er een onderzoek uitgevoerd wat wellicht kan leiden tot de oprichting van het Europaloket. Hierbij kunnen instellingen terecht voor vragen omtrent Rijks- en Europese subsidiegelden. Daarnaast is er een subsidiemakelaar aangesteld (als rol en niet als functie), om de aanvraagstroom op de juiste plaats de organisatie in te geleiden. Het betreft een primaire vorm van een frontoffice functie, waarbinnen echter geen inhoudelijke toets plaatsvindt en ook de backoffice functie niet is ingeregeld. De backoffice zijn 'gewoon' de huidige organisatieonderdelen die vanuit hun beleidsinhoudelijke expertise (en dus niet hun kennis van subsidieprocessen) zijn gebundeld. Het is de wens om in de toekomst de frontoffice kleine aanvragen te laten afhandelen, hier wordt op dit moment naar toe gewerkt.

*C17. Bij de vaststelling van het uiteindelijk toe te kennen subsidiebedrag hanteert de provincie een adequaat systeem van functiescheiding*

68 De concernrichtlijn accounthouders regelt, vanuit het oogpunt van rechtmatigheid, de werkwijze in verband met de functiescheiding in het subsidieproces. Er is zowel sprake van functiescheiding tussen de beschikkende (teamcoördinator) en controlerende (accounthouder) rol. Tevens is er sprake van functiescheiding tussen de beschikkende (teamcoördinator) en beherende (accounthouder) rol versus de administratieve en controlerende rol (Managementondersteuning). De rol vanuit managementondersteuning betreft echter een adviserende taak, waarbij de manager de eindverantwoordelijkheid neemt voor het uiteindelijke besluit. De praktijk wijst uit dat de op papier gescheiden functies toch door dezelfde medewerker worden uitgevoerd.

69 Daarbij is de accounthouder zowel beleidsontwikkelaar als subsidieverlener, hierbij bestaat het risico dat instelling en provincie te dicht bij elkaar komen te staan. Mede omdat de gesubsidieerde instelling door de accounthouder nadrukkelijk wordt betrokken in het proces van beleidsontwikkeling.

*C18. Gedeputeerde Staten (GS) informeren de Provinciale Staten (PS) adequaat over de afspraken en resultaten als gevolg van subsidiering van instellingen op het Sociale en Culturele domein*

70 Over de volle breedte van het proces van subsidieverstrekking is het van belang dat PS op adequate wijze door GS wordt geïnformeerd en zo in de gelegenheid wordt gesteld invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende rol. Er moet daarbij sprake zijn van zowel een structurele als een incidentele informatiestroom. Hoewel er wel sprake is van informatievoorziening vanuit GS richting PS voor wat betreft gesubsidieerde instellingen heeft deze op dit moment vooral het karakter van een incidentele informatievoorziening, er is alleen informatievoorziening op afwijkingen.

71 Informatievoorziening vindt plaats via de gebruikelijke Planning en Control cyclus, waarbij gebruik wordt gemaakt van de begroting, voorjaarsnota, bestuursrapportages en de jaarrekening. Om de informatievoorziening verder alleen op afwijkingen te houden is een bewuste keuze door PS en GS.

*C19. Binnen PS wordt gesproken over de inhoud van offertes van (potentiële) subsidieontvangers begroting van deze instellingen en hun resultaten*

72 De ambtelijke en bestuurlijke geledingen van de provincie Drenthe betrekken PS vooral in haar kaderstellende rol, bijvoorbeeld door het vaststellen van de Sociale en Culturele Agenda.

73 PS wordt - conform de afspraken hierover - niet betrokken in het beoordelen van aanbiedingen van (potentiële) subsidieontvangers en de begroting versus realisatie van hun resultaten.

74 De controlerende rol op gesubsidieerde instellingen van PS richt zich op het vaststellen van de provinciale beleidsbegroting en beleidsrekening.

*C20. Door PS worden alternatieven overwogen voor subsidiering ter realisatie van de beleidsdoelstellingen van de provincie*

75 PS neemt initiatieven tot het verzakelijken van de relaties tussen provincie en gesubsidieerde instellingen. PS is zich bewust van het feit dat de eigen ambtelijke organisatie niet altijd in staat mag worden geacht geformuleerde beleidsdoelstellingen/maatschappelijke effecten zelf te realiseren, maar dit (met name op sociaal en cultureel gebied) aan 'de markt' moet overlaten.

76 PS is daarbij voorstander van het feit om dit te doen op basis van een rolverdeling van opdrachtgever versus opdrachtnemer. Het is zaak dat de ambtelijke organisatie wel klaar is voor deze politieke ambitie.

77 PS kan de ambtelijke organisatie daarbij een kader meegeven door te kiezen voor het verzakelijken van de relaties met de preferente instellingen, boven het doorvoeren van een mechanisme van marktwerking.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

78 Het onderzoek is gestart vanuit de volgende centrale onderzoeksvraag:

*Is de ambtelijke organisatie van de provincie Drenthe na het overgangsjaar 2009 voldoende in staat de nieuwe rol te vervullen in relatie tot de partners die betrokken zijn bij de uitwerking van de Sociale en Culturele Agenda.*

79 Als hoofdconclusie van het onderzoek kan deze centrale onderzoeksvraag als volgt worden beantwoord:

*De ambtelijke organisatie van de provincie Drenthe, specifiek de teams Sociale en Culturele Ontwikkeling, kan beschouwd worden als een toegewijde organisatie met 'hart voor de zaak'. Dit uit zich in voordelen, met name ten aanzien van beleidsontwikkeling, zoals een grote mate van betrokkenheid bij en veel kennis van het betreffende beleidsveld. Deze toewijding kent echter, met het oog op verzakelijking, haar zwakheden ten aanzien van subsidiëring. Voor een zakelijke benadering van de instellingen die in staat zouden moeten worden geacht om professioneel uitvoering te geven aan de provinciale beleidsdoelstellingen, is enige afstand tot het beleidsveld en deze partijen wenselijk om de nodige objectiviteit en zakelijkheid te kunnen betrachten. Deze omslag kan wel met de bestaande mensen gemaakt worden, maar vergt investeringen op het terrein van kennis- en competentieontwikkeling van zowel medewerkers als leidinggevenden, aanpassingen in rol- en taakverdelingen en dient eventueel ondersteund te worden door structuuraanpassingen.*

*Gezien de termijn waarop (2010) en fasering in jaren waarbinnen de verdere verzakelijking binnen de provinciale organisatie haar definitieve beslag moet krijgen, kan het ambitieus maar realistisch worden genoemd om deze slag te maken. Het zal met ingang van 2009 van alle geledingen binnen de organisatie de nodige, maar niet onoverkomelijke, inzet vragen. Met een gestructureerde en gefaseerde aanpak en planning is de kans op succes zeker aanwezig.*

### 5.2 Conclusies

80 Ter onderbouwing van voorgaande hoofdconclusie kunnen op hoofdlijnen een drietal conclusies worden geformuleerd, die meer specifiek de huidige situatie binnen het Sociale en Culturele domein, ten opzichte van de wenselijke situatie met het oog op marktwerking, kenmerken:

*Conclusie 1: Randvoorwaarden zijn veelal aanwezig, maar er moeten nog belangrijke stappen worden gezet*

81 Er is binnen de provincie Drenthe de laatste jaren, en ook nu nog, veel beweging rondom

het subsidieproces. Sinds de ASV 2004 worden er stappen gezet richting meer flexibilisering van budgetten. Daarnaast is er meer aandacht voor de doelstellingen die de provincie stelt door het gebruiken van een Programma van Eisen. De provincie geeft aan te willen sturen op inhoud, output en resultaten. Stappen van het subsidieproces zijn beschreven, er wordt intern gebruik gemaakt van een subsidievolgsysteem, het subsidievolgsysteem zal worden vernieuwd. Er zijn in het verleden trainingen gegeven over marktwerking. De rol van subsidiemakelaar is geïntroduceerd en het Europoloket wordt wellicht ontwikkeld.

82 De ingrediënten/ randvoorwaarden voor een effectief en efficiënt subsidieproces gebaseerd op het aanbestedingenmodel zijn binnen de provincie dus voor een groot deel aanwezig. Op onderdelen moeten echter ook nog belangrijke stappen worden gezet, zoals het strikt hanteren van door de provincie vastgestelde formats voor verantwoording en het vastleggen van een meer concreet beleidskader voor subsidiëring. Het instrumentarium moet zeker geen doel op zich zijn/ worden, maar moet de provincie wel ondersteunen in haar taak van monitoring van de uitvoering van het subsidiecontract.

83 De veelheid en frequentie van initiatieven rondom het subsidieproces geven de indruk van 'versnippering'. Meer coördinatie van de initiatieven zou de verdere verzakelijking enorm helpen.

*Conclusie 2: Relatie tussen provincie en instellingen is geprofessionaliseerd, maar moet zakelijker*

84 De provincie Drenthe en de (preferente) instellingen zijn in zekere zin tot elkaar veroordeeld. Instellingen zijn voor hun inkomsten afhankelijk van subsidies van de provincie. De provincie is of voelt zich door traditie, gebrek aan alternatieven en subsidierecht gebonden aan specifieke instellingen. Deze gebondenheid stelt bijzondere eisen aan de relatie tussen provincie en instelling. Vele provincies en gemeenten worstelen, ondanks alle beschikbare handboeken en richtlijnen, met de invulling van deze relatie. De provincie Drenthe vormt hierop geen uitzondering.

85 Het subsidieproces heeft in Drenthe een zeker ritueel karakter. De provincie geeft nauwelijks aan welke doelen zij concreet nastreeft. De subsidiebeschikkingen bevatten weinig kwantitatieve elementen over resultaten en effecten. Doelen worden voornamelijk geformuleerd op taken. Pragmatisch handelen, informele communicatie en routine zijn in Drenthe kenmerkend aanwezig. De huidige sturing van de provincie Drenthe bij de subsidiëring van professionele instellingen bevat onvoldoende prikkels voor een efficiënte en effectieve aanwending van de subsidies. De behoefte aan meer inzicht in zowel de efficiëntie als effectiviteit van de aanwending van subsidiegelden vraagt om een meer zakelijke relatie tussen alle betrokken actoren.

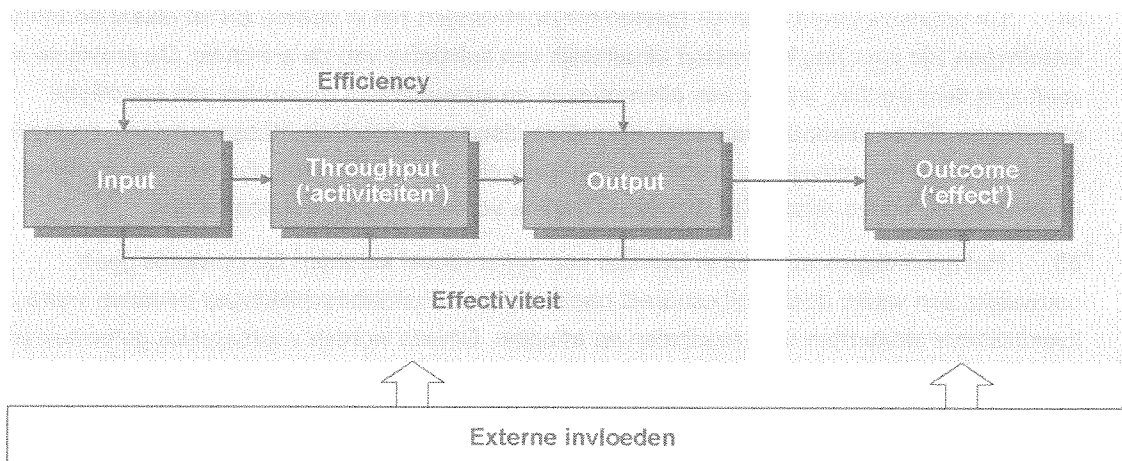
86 De technisch financiële afhandeling van de subsidiërelaties is in Drenthe redelijk op orde.

87 De relatie tussen de producten/diensten van de professionele instellingen en de door de provincie geformuleerde maatschappelijke doelen is niet duidelijk. De provincie worstelt ook met haar controlerende functie (onduidelijke voorwaarden, geringe controle, weinig aandacht voor evaluatie) en geeft die naar onze waarneming onvoldoende structureel en duidelijk vorm, zeker als afspraken door de instellingen niet worden nagekomen.

88 De provincie heeft zo nemen wij waar nog de volgende stappen te gaan als het gaat om het verder verzakelijken van de relatie tussen provincie en instellingen. Het betreft hier:

- a Het creëren van meer bewustzijn van het nut en de mogelijkheden van de subsidiesystematiek.
- b Het zich richten op specifieke vaardigheden van medewerkers, bijvoorbeeld het vermogen om op hoofdlijnen beleid vast te stellen of om te onderhandelen en om provinciale beleidsprioriteiten te vertalen in activiteiten.
- c Het investeren in kennis van hoe je afspraken concreet en meetbaar kunt benoemen.
- d Het uitwerken van duidelijke spelregels als afspraken niet worden nagekomen.
- e Het vormgeven van een meer zakelijke manier van denken, dat de relatie tussen provincie en instelling wordt beschouwd als een relatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever. Hierbij hoort dat de omgang tussen provincie en instelling is geformaliseerd, afspraken worden op papier gezet, overleg wordt genotuleerd.

89 De provincie Drenthe heeft al geruime tijd geleden budgetsubsiëring ingevoerd. De tijd lijkt nu rijp om een volgende stap te zetten in de ontwikkeling van een modern subsidiestelsel dat gericht is op sturing van prestaties (outputsubsiëring). Doel is meer grip te krijgen op het efficiënt en effectief inzetten van subsidiegelden. Het figuur hieronder geeft inzicht in de relatie tussen input en output (efficiency) en tussen input en outcome (effectiviteit):



90 Van een systematische evaluatie waarin de provincie de prestaties van de instellingen vergelijkt met de eerder gemaakte afspraken, is in het huidige subsidiestelsel nauwelijks sprake. Wel vinden er jaarlijks meerdere gesprekken plaats tussen instellingen en beleidsambtenaren, en eenmaal per jaar in aanwezigheid van de gedeputeerde, over de activiteiten van het afgelopen jaar. Echter de daadwerkelijke evaluatie van de subsidie wordt vaak doorkruist door de gelijktijdige vaststelling en bijstelling van de subsidie voor het komende jaar. Evaluatie heeft dan ook tot nu toe nauwelijks geleid tot aanpassingen van afspraken voor het volgende jaar.

91 Wij beoordelen de opdrachtformulering ten behoeve van de subsidieaanvraag als onduidelijk en onvoldoende richtinggevend. De provincie Drenthe formuleert geen heldere inhoudelijke opdracht voorafgaand aan de subsidieaanvraag. Inhoudelijk wordt er niet ingegaan op welk aanbod de provincie wenst en onder welke voorwaarden. Daarom laat de provincie te weinig ruimte voor marktwerking. Wel vinden er voorafgaand aan het indienen van de subsidieaanvragen (in)formele gesprekken plaats tussen provincie en instelling over doelen en verwachtingen. Deze gesprekken worden in sterke mate bepaald door de persoonlijke invulling van de ambtenaren en directies van de instellingen.

*Conclusie 3: Organisatie is nog niet geheel gereed voor het verwachte rolpatroon*

92 Wij zijn van mening dat de huidige wijze waarop de subsidieverlening is verbonden aan de beleidsinhoudelijke medewerker leidt tot de conclusie dat de organisatie nu nog niet voldoende gereed is voor het rolpatroon van een zakelijk en professioneel opererende subsidieverlener, zoals in de motie M16 wordt gewenst.

93 Aanvragen van instellingen komen nu op verschillende plekken binnen en er zijn weinig kaders hoe om te gaan met een zakelijke houding als subsidieverlener.

94 Daarbij komt dat er weinig afstemming plaatsvindt tussen de beleidsvelden en er wordt weinig aan kennisontwikkeling en uitwisseling gedaan.

95 De aanvraag voor de subsidie wordt nu in de meeste gevallen beoordeeld door de inhoudelijke beleidsmedewerker, die zeer betrokken zijn met het beleidsveld en soms ook met de instellingen. Deze achtergronden en ervaringen zijn erg waardevol voor de provincie maar bevorderen niet een zakelijke en resultaatgerichte houding van de provincie.

96 In veel andere provincies is precies om deze reden besloten om naast de beleidsafdelingen een zelfstandig opererende eenheid te positioneren die de aanvragen voor subsidieverlening toetst. Wij begrijpen dat een dergelijke ingreep ver gaat, zeker na de reorganisatie waarbij niet voor een dergelijke eenheid is gekozen. Toch denken wij dat de provincie moet bezien of er niet meer afstand kan worden geschapen tussen het beleidsproces en de toets op de subsidieaanvragen, met rekenschap van ook de nadelen die dit biedt.

### 5.3 Aanbevelingen

Op basis van voorgaande conclusies doen wij de volgende aanbevelingen:

*Aanbeveling 1: Zorg voor daadwerkelijke invulling van alle randvoorwaarden voor verzakelijking*

- 97 Voor een verzakelijking zouden wij de volgende aanbevelingen hebben:
- a Werk een meer expliciet beleidskader uit met doelen gericht op resultaten en daarbij verwachtingen voor instellingen op basis waarvan individuele doelen/bijdragen van instellingen kunnen worden afgeleid.
  - b Standaardiseer de eisen, afspraken en formats die de relatie weergeven tussen de provincie en de instellingen verder dan het nu is gedaan. Dit vergroot de interne duidelijkheid en effectiviteit en is voor de instellingen onderling ook eerlijker.
  - c Maak betere en meer expliciete interne afspraken (met het Bestuur) over de stappen die gezet moeten worden als een instelling de afspraken niet (tussentijds) nakomt. Toets vervolgens ook intern op het nakomen van deze afspraken.
  - d Professionaliseer de informatievoorziening rondom het inzetten van het subsidie-instrument onder andere in de begroting en de verantwoordingsrapportages.

*Aanbeveling 2: Investeren in kennis en vaardigheden*

- 98 De provincie kan en moet nog verder investeren in kennis en vaardigheden van haar medewerkers. Daarbij denken wij aan het volgende:
- a Voor managers en teamleiders:
    - i Om meer en meer op afstand te sturen als het gaat om het behalen van doelen en resultaten.
    - ii Invullen van coachend leiderschap om medewerkers bij te staan in hun taakuitvoering
  - b Voor medewerkers:
    - iii Om te leren meer prestatiegerichte afspraken te maken met de instellingen
    - iv Bewustzijn van het nut en de mogelijkheden van de subsidiesystematiek.
    - v Specifieke vaardigheden, bijvoorbeeld het vermogen om op hoofdlijnen beleid vast te stellen of om te onderhandelen.
    - vi Vaardigheden om provinciale beleidsprioriteiten te vertalen in activiteiten en resultaten.
  - c Voor ambtelijke organisatie en bestuur: een zakelijke manier van denken, dat de relatie tussen provincie en instelling wordt beschouwd als een relatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever. Hierbij hoort dat de omgang tussen provincie en instelling is geformaliseerd, afspraken op papier worden gezet, en er sturing plaatsvindt op intern en extern gemaakte afspraken.

*Aanbeveling 3: Kies voor functiescheiding, hiervoor zijn verschillende varianten*

- 99 Wij doen de provincie Drenthe de aanbeveling om de inhoudelijke beleidsformulering en de toetsing van de subsidieaanvragen van elkaar te scheiden op persoonsniveau en als dat



realiseerbaar is zelfs op het organieke niveau. Maar ook de controlerende taken daadwerkelijk te scheiden zoals aangegeven in concernrichtlijn accounthouders.

100 Voor functiescheiding zijn verschillende varianten denkbaar, zoals het scheiden van de taakuitvoering op persoonsniveau (en het daarbij organiseren van checks and balances), het vormgeven van een frontoffice backoffice of het organiseren van een aparte eenheid subsidieverlening.

101 Alle varianten kennen hun voor- en nadelen en zullen in het licht van de reorganisatie nader bezien moeten worden.

102 Als niet wordt gekozen voor de vorming van een eenheid dan zou wel de onderlinge kennisuitwisseling en professionalisering actief vorm moeten krijgen door interne netwerken en afstemming te organiseren.

*Aanbeveling 4. Coördineer de stappen naar verzakelijking: benoem een programmamanager*

103 Om aan de voorstaande aanbevelingen concreet invulling te geven en te waarborgen dat zij ook uitvoering krijgen, zodat de ambtelijke organisatie na 2009 klaar staat voor haar nieuwe rol, doen wij de aanbeveling een programmamanager/projectleider te benoemen die de verzakelijking verder vormgeeft. Wij kunnen ons voorstellen dat dit iemand is die op afstand staat van de inhoud en projectmatig de voortgang bewaard.

104 Of deze programmamanager/projectleider wordt aangesteld moet worden bezien in samenhang met al in gang gezette en lopende projecten en processen, zoals de uitvoering van motie M15, Europaloket, en in relatie hiermee de uitvoering van fase II van het traject 'herinrichting subsidieprocessen het digitaliseren van het subsidieproces in het programma Provinciehuis van Morgen. En bij (de verdere uitwerking) van de reactie van de provincie Drenthe op het recente onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer naar het cultuurbeleid in onder andere de provincie Drenthe.

105 De programmamanager zal dan voor het einde van dit jaar een zo concreet mogelijk actieplan moeten opstellen voor 2009, met mijlpalen en beoogde resultaten.

106 Bovengenoemde aanbevelingen kunnen door de programmamanager worden meegewogen.

## Bijlage A: Overzicht geraadpleegde documenten

- Cultuur als magneet; op weg naar de Culturele en museale Agenda 2009 – 2012
- Viermaal het verschil met één rode draad; concept Sociale Agenda 2009 – 2012
- Begroting 2008; kiezen voor de kracht van Drenthe
- Statenstuk 2007-294; wijzigingsverordening ASV Drenthe 2004
- Evaluatie ASV 2004; onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de ASV 2004
- Algemene Subsidieverordening Drenthe 2007
- Quick scan subsidievolgsysteem provincie Drenthe
- Bevindingen preferente instellingen t.a.v. subsidiesystematiek d.d. 7 februari 2008
- Concernrichtlijn accounthouders
- Herinrichting subsidieproces? Motie subsidiemakelaar en een lange termijn perspectief
- Afdelingsplan Economie, Cultuur, Welzijn en handhaving, 13 november 2007
- Conclusies en aanbevelingen rapport Noordelijke Rekenkamer
- Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe; landelijk gebied 2007 - 2013
- Notulen brainstormbijeenkomst subsidiemakelaar, 13 maart 2008
- Diverse correspondentie en PS-stukken omtrent het onderwerp van onderzoek, zoals Motie M8 en Motie M15

Naast deze documentatie zijn is het volgende dossier van het team Sociale Ontwikkeling geanalyseerd:

*Dossier: Regionaal Patiënten Consumenten Platform Drenthe. Financiële steunverlening 2006.  
Map: 29291*

- Checklist productbegroting 2006 van aanvrager Regionaal Patiënten Consumenten Platform
- Werkplan 2006 van het Regionaal Patiënten Consumenten Platform
- Begroting 2006 Regionaal Patienten Consumenten Platform Drenthe (Concept)
- Concept VPR-regioplan 2006 van het Regionaal Patienten Consumenten Platform Drenthe
- Memo van Ed Schut aan Anneke Haarsma. Datum: 18 november 2005. Onderwerp: Bestuurlijk overleg RPCP 1 december 2005
- Begroting 2006 Regionaal Patienten Consumenten Platform Drenthe
- Strategische beleidsplan 2006-2010 RPCP Drenthe
- Rapportage eerste halfjaar 2006 RPCP/Zorgbelang Drenthe.
- Productenboek 2006, tevens verantwoording provinciale subsidie. Zorgbelang Drenthe
- Tussentijds verslag: standaard vastlegging (tussentijds) overleg met subsidieontvanger over

voortgang (format)

- Vaststelling controleprotocol

Tevens is het volgende dossier van het team Culturele Ontwikkeling geanalyseerd:

*Dossier Drents Museum. Financiële steunverlening 2007. Map: 30472*

*Inbegrepen dossier 2007 en dossier 2008.*

- Programma van eisen provincie Drenthe betreft Drents museum 2007 en 2008
- Tussentijds verslag: Standaard vastlegging (tussentijds) overleg met subsidieontvanger over voortgang. Instelling: Drents Museum
- Activiteitenplan van het Drents Museum 2007.
- Activiteitenplan van het Drents Museum 2008.
- Verslag bestuurlijk overleg provincie Drenthe met Drents Museum. Datum: maandag 6 november 2006.
- Tussentijds verslag subsidieontvanger.
- Financieel jaarverslag 2007. Stichting Drents Museum
- Jaarverslag Stichting Drents Museum 2007
- De schatkamer van Drenthe. Collectieplan Drents Museum