

Rapport Noordelijke cultuursubsidies

Assen, 15 november 2007

Geachte Statenleden van Drenthe, Fryslân en Groningen

Met genoegen biedt de Noordelijke Rekenkamer u het rapport 'Noordelijke cultuursubsidies' aan als uitkomst van een quick scan die deze zomer is uitgevoerd. In het rapport wordt uitgebreid ingegaan op de keuzes die de noordelijke overheden hebben gemaakt om hun gezamenlijke culturele ambities te kunnen verwezenlijken. De afspraken en financiële uitwerking hebben hun neerslag gekregen in het Noordelijk Cultuurconvenant en in de provinciale cultuurnota's. De Rekenkamer is daar in het algemeen positief over, maar plaatst ook een aantal kritische kanttekeningen.

Deze hebben betrekking op het feit dat de gemeenschappelijke inzet en verantwoordelijkheid van de noordelijke provincies nog te weinig terug komt in de uitvoering. Ook verdwijnt het uiteindelijke doel, namelijk de versterking en verbreding van het noordelijke culturele veld, naar de achtergrond.

Nu een nieuwe cultuurnotaperiode aanbreekt, biedt dit rapport aanknopingspunten om afspraken transparanter te presenteren en om een vinger aan de pols te houden bij het verwezenlijken van noordelijke culturele ambities.

Medio volgend jaar verwacht de Rekenkamer u de uitkomsten van het brede onderzoek naar cultuurbeleid te kunnen presenteren – om die reden is afgezien van een aparte presentatie van dit rapport. Vanzelfsprekend is er de bereidheid om toelichting te geven en vragen te beantwoorden bij een eventuele behandeling van het rapport.

Hoogachtend,



mr. G.B. Nijhuis
Voorzitter Noordelijke Rekenkamer

Onderzoek Noordelijke Rekenkamer naar noordelijke cultuursubsidies
Stevige culturele ambities vragen om meer aandacht in de uitvoering

Assen, 15 november 2007 -

De gezamenlijke verantwoordelijkheid van de noordelijke provincies voor een aantal culturele instellingen heeft geleid tot doelmatige keuzes bij het sluiten van het Noordelijk Cultuurconvenant. Die gezamenlijke inzet om het noordelijk cultureel klimaat te versterken ziet de Rekenkamer echter nog te weinig terug in de uitvoeringspraktijk.

Dit constateert de Noordelijke Rekenkamer in haar vandaag verschenen rapport 'Noordelijke cultuursubsidies'. Zij heeft de afgelopen maanden onderzoek gedaan naar de keuzes die zijn gemaakt bij het Noordelijk Cultuurconvenant en naar doelmatige subsidieverstrekking aan culturele instellingen.

De keuze om instellingen al dan niet in het convenant op te nemen is grotendeels bepaald op basis van inhoudelijke argumenten, waardoor een consistente lijn in ambitie is ingezet. Bij de keuze voor extra noordelijke financiering aan een aantal culturele instellingen plaatst de Rekenkamer evenwel vraagtekens. Ook andere instellingen zouden hiervoor in aanmerking komen.

De noordelijke visie en ambities krijgen te weinig aandacht in de uitvoering. Verschillen tussen provincies in het subsidieproces zijn hier mede debet aan. De aandacht voor het realiseren van die ambities verdwijnt in de uitvoeringspraktijk naar de achtergrond. De Rekenkamer wijst in dat verband op het spanningsveld tussen abstracte ambities en de vaststelling of 'de provincies waar voor hun geld krijgen'. De huidige prestatie-indicatoren zijn nauwelijks geschikt om de effectiviteit van de noordelijke inspanningen te beoordelen.

De Rekenkamer vraagt daarom aandacht voor beter zicht op de bijdragen van culturele instellingen aan de noordelijke ambities. Een noordelijk beoordelingskader met toepasbare indicatoren kan hierin een rol spelen.

Bestuurlijke reacties van de provincies

Drenthe, Fryslân en Groningen geven in hun reacties aan de conclusie inzake doelmatige keuzes bij het convenant te onderschrijven. De vraagtekens van de Rekenkamer bij de keuzes voor extra noordelijke bijdragen worden niet algemeen gedeeld; wel wordt onderschreven dat deze inzichtelijker kunnen worden gemaakt. De mogelijkheden om gezamenlijk een vinger aan de pols te houden bij het verwezenlijken van noordelijke ambities nemen de provincies in overweging.

De Rekenkamer vindt het positief dat haar aanbevelingen worden meegenomen bij de ontwikkeling van nieuw cultuurbeleid. Hierin krijgt ook informatie aan Provinciale Staten over de uitwerking van noordelijke afspraken een duidelijke plaats. Aandacht voor de uitvoering en voor het eindresultaat moeten duidelijk maken of de activiteiten van culturele instellingen én van de provincies hebben geleid tot het realiseren van de noordelijke culturele ambities

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 15 november 2007

Geachte leden der Provinciale Staten, van Drenthe,
Fryslân en Groningen,

Hierbij bieden wij u het door ons op 7 november 2007 vastgestelde
rapport 'Noordelijke Cultuursubsidies' aan.

Noordelijke Rekenkamer

mr. G.B. Nijhuis
voorzitter

mr. C. Pietjouw
Secretaris

1	Noordelijk Cultuurconvenant	7
1.1	Inleiding	7
1.2	Noordelijke visie en ambities	8
1.3	Keuzes en totstandkoming noordelijk cultuurconvenant	9
1.4	Analyse	14
2	Uitvoering in de praktijk	17
2.1	Inleiding	17
2.2	Subsidieproces provincies	17
2.2.1	Algemeen	17
2.2.2	Drenthe	19
2.2.3	Fryslân	22
2.2.4	Groningen	26
3	Conclusies, perspectief en aanbevelingen	31
3.1	Conclusies	31
3.2	Nieuwe cultuurvisie Noord-Nederland 2009-2012	33
3.3	Aanbevelingen	35
4	Bestuurlijke reacties en nawoord Rekenkamer	37
4.1	Drenthe	37
4.2	Fryslân	38
4.3	Groningen	40
4.4	Nawoord Noordelijke Rekenkamer	41
Bijlage 1	Afkortingen	43
Bijlage 2	Financiële afspraken NCC en nieuwe ontwikkelingen	45
Bijlage 3	Informatie over de instellingen	49
Bijlage 4	Verantwoording van het onderzoek	65

1 Noordelijk Cultuurconvenant

1.1 Inleiding

De Noordelijke Rekenkamer heeft in de periode juni – september 2007 een quick scan uitgevoerd naar noordelijke cultuursubsidies. Het is een afgerond deelonderzoek dat tegelijkertijd informatie heeft opgeleverd die bruikbaar is voor een breed onderzoek naar cultuurbeleid dat gepland is voor eind 2007. Het onderzoek richt zich op de subsidieverlening aan culturele instellingen waar vijf noordelijke overheden¹ en het ministerie van OCW zich gezamenlijk verantwoordelijk voor voelen². Deze gedeelde verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking in de afspraken en financiële bijdragen die zijn vastgelegd in het Noordelijk Cultuurconvenant³. Dit convenant is de uitkomst van overleg en onderhandelingen tussen het Rijk en deze noordelijke overheden, waarin beider visie op het cultuurbeleid voor de periode 2005-2008 is verwerkt.

De noordelijke visie en ambities die inzet zijn geweest bij het overleg en de onderhandelingen met het Rijk, hebben niet alleen een plaats gekregen in het convenant. De daarna verschenen provinciale cultuurnota's⁴ zijn ten dele ook op die visie en afspraken in het convenant gebaseerd. De Rekenkamer heeft onderzocht⁵ op welke overwegingen en criteria de keuzes zijn gebaseerd die hebben geleid tot het wel of niet opnemen van instellingen in het convenant. De vraag naar doelmatigheid van subsidieverstrekking aan instellingen uit het Noordelijke Cultuurconvenant staat hierbij centraal.

In dit hoofdstuk komen de noordelijke visie en (de uitkomsten van) het overleg en de keuzes die hebben geleid tot het Noordelijk Cultuurconvenant aan de orde. In hoofdstuk 2 komt de uitvoering in de praktijk aan de orde. Het proces van aanvraag tot en met vaststelling van subsidies aan de geselecteerde instellingen⁶ staat daarin centraal. In hoofdstuk 3 staan de conclusies die de Noordelijke Rekenkamer aan de uitkomsten van het onderzoek verbindt. Het toekomstperspectief voor de komende periode en aanbevelingen besluiten dit hoofdstuk. De bestuurlijke reacties van de provincies en een nawoord van de Rekenkamer zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

- 1 Het betreft de vijf convenantpartners, te weten de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen en de gemeenten Groningen en Leeuwarden.
- 2 'Naar een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de culturele infrastructuur', Algemeen Kader Cultuurconvenanten, ondertekend door OCW, de provincies en VNG op 3 juli 2002.
- 3 Cultuurconvenant tussen OCW en de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen en de gemeenten Groningen en Leeuwarden, ondertekend op 10 mei 2005. De financiële uitwerking van het convenant is opgenomen in bijlage 2.
- 4 Cultuurnota 2005-2008 provincie Drenthe 'Kunst van het Combineren', cultuurnota 2005-2008 provincie Fryslân 'Sels Dwaan' en cultuurnota 2005-2008 provincie Groningen 'Stroomversnelling'.
- 5 Informatie en verantwoording over het onderzoek zijn opgenomen in bijlage 4.
- 6 Het betreft de volgende instellingen: KJK, Tryater, Peergroup, Citadel, Noorderslag, Noorderlicht, Noorderzon en Oerol. Een uitgebreide toelichting op deze en andere instellingen is opgenomen in bijlage 3.

1.2 Noordelijke visie en ambities

Voorafgaand aan de nieuwe cultuurnotaperiode heeft het Noorden een analyse laten uitvoeren die heeft geresulteerd in een 'State of the Art Noord-Nederland'⁷. Hierin wordt een uitgebreid beeld geschetst van de culturele infrastructuur en worden de activiteiten van noordelijke culturele instellingen beschreven. Kansen en bedreigingen voor het noordelijke culturele veld en voor de basisinfrastructuur die uit deze analyse naar voren zijn gekomen, hebben geleid tot een gezamenlijke noordelijke cultuurvisie. Deze is verwoord in 'Investeren in ontwikkeling: het Noorden als laboratorium'⁸ waarin de noordelijke ambities gericht op het versterken van samenhang en het verbeteren van de mogelijkheden tot vernieuwing tot uitdrukking komen. Investeren in de noordelijke culturele infrastructuur is noodzakelijk omdat het culturele klimaat afhankelijk is van enkelingen en daarmee kwetsbaar. Een inhaalslag is nodig – in vergelijking met de andere regio's komt het Noorden er volgens de convenantpartners bij de toedeling van Rijksmiddelen bekaaid vanaf.

Voor de realisatie van deze ambities en van de 'laboratoriumfunctie' is een aantal uitgangspunten benoemd. Deze hebben betrekking op:

- kwaliteit en topvoorzieningen

De instellingen die onder verantwoordelijkheid van het Rijk vallen, vormen de kern van de culturele infrastructuur. Het Noorden vraagt van het Rijk om de volledige verantwoordelijkheid voor die instellingen uit te bouwen, waardoor bestaande infrastructuur meer kans krijgt. Van al deze instellingen gaat een inspirerende werking uit op potentiële talenten. Binnen de huidige middelen is er echter te weinig ruimte voor experimenten.

- basisinfrastructuur

Het is belangrijk voor het publiek in het Noorden om in aanraking te komen met cultuur en daar actief aan deel te nemen. Het is belangrijk dat zij op de hoogte zijn van het aanbod en van de mogelijkheden tot ontplooiing. Het gaat daarbij concreet om jeugdtheater, cultuureducatie en amateurkunst.

- opleiding & talentontwikkeling

Voor opleidingen en voor het vergroten van mogelijkheden om talenten in de regio te laten verblijven wordt het Rijk gevraagd om topvoorzieningen uit te bouwen zodat de 'broedplaatsfunctie' bijvoorbeeld in de vorm van 'Artist-in-residence' kan worden uitgebouwd. Deze voorzieningen vervullen een trekkersrol in het ontwikkelen van de laboratoriumfunctie.

- Noordelijk Productie Fonds

Om de ontwikkeling van het laboratorium Noord-Nederland krachtig te kunnen stimuleren is het de bedoeling een Noordelijke Productie

⁷ In toelichtende brief aan de Raad voor Cultuur, 20 december 2002.

⁸ Definitieve versie is in Noordelijk verband vastgesteld op 14 april 2003.

Fonds in te stellen. De doelstellingen van dit nieuw op te zetten Fonds zijn onder andere het vergroten van het productiepotentieel en het verstrekken van subsidie aan instellingen die de potentie hebben om door te groeien naar landelijk kwaliteitsniveau.

Concreet richt het Fonds zich op een aantal zaken die de gaten in de infrastructuur moeten opvullen, de dynamiek in het Noorden moeten vergroten door samenwerking tussen Rijks- en regionale instellingen en op veelbelovende initiatieven en instellingen. Het Noorden is bereid dit Fonds met 1 miljoen euro per jaar (voor periode van 4 jaar) te voeden en verwacht van het Rijk eenzelfde bedrag. Het Noorden ziet dit Fonds als hét instrument om de visie op het Noorden als laboratorium werkelijkheid te doen worden. Deze ambities vormen de inzet van de vijf noordelijke overheden voor het overleg en de onderhandelingen met OCW inzake het cultuurconvenant.

1.3 Keuzes en totstandkoming noordelijk cultuurconvenant

De noordelijke visie en de uitkomsten van het overleg zijn direct bepalend geweest voor de keuze welke instellingen uiteindelijk in het Noordelijk Cultuurconvenant zijn opgenomen en voor de hoogte van de financiële bijdragen. Bovendien zijn er afspraken gemaakt over aanvullende (Rijks- en noordelijke) financiering van een aantal instellingen. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid verwacht de Rekenkamer dat bij de afwegingen hierover de in 'Investeren in ontwikkeling' genoemde criteria worden meegenomen. Deze criteria hebben betrekking op experimenten, vernieuwing, talent en het versterken van de culturele infrastructuur en van de productiefunctie. De Rekenkamer heeft daartoe de notulen en gespreknotities van het Noordelijk Bestuurlijk Overleg Cultuur⁹ (NOC) uit de periode juni 2003 – september 2004 bestudeerd.

Overleg en onderhandelingen 2003-2004

In het eerste overleg in juni 2003 tussen de staatssecretaris van OCW en de noordelijke bestuurders blijken standpunten op elkaar aan te sluiten en is er waardering voor de heldere regionale profilering van het Noorden. De forse bezuinigingsoperatie van OCW op cultuursubsidies speelt op de achtergrond een rol en de vraag is wat het meest belangrijk is voor het Noorden bij een Noordelijk Productie Fonds: de (inhoudelijke) vernieuwing en laboratoriumfunctie of de decentralisatie van middelen die met zo'n fonds gepaard gaat? De staatssecretaris wil geen enkele toezegging doen. Afsproken wordt om ideeën voor een gezamenlijk fonds verder uit te werken.

In december 2003 is het voor de noordelijke bestuurders niet meer duidelijk of OCW nog steeds achter het Noordelijk Productie Fonds staat. Tussen de bestuurders onderling blijken er onduidelijkheden

⁹ Hieraan namen deel de gedeputeerden van de Drenthe, Fryslân en Groningen en de wethouders van Leeuwarden en Groningen met de portefeuille 'cultuur'.

te zijn over het doel van het Fonds. Over de essentie is men het wel eens, maar over een aantal andere zaken zijn de meningen verdeeld: wie krijgt het geld en wie verdeelt dat? De discussie spitst zich toe op de keuze voor kwaliteit versus regionalisme. In het NOC-overleg van februari 2004 komen toetsingselementen en het doel van het Fonds in de vorm van een aantal alternatieven aan bod. Signalen vanuit OCW wijzen er namelijk op dat de staatssecretaris niet bereid zou zijn én een Fonds én de hogere aanvragen voor Rijkssubsidie van noordelijke instellingen te honoreren. Omdat het Noordelijk Productie Fonds tegen het totale (OCW)budget wordt afgewogen, moet het Noorden een keuze maken.

Intussen zijn de adviezen van de Raad voor Cultuur over de aanvragen voor Rijkssubsidie van alle instellingen bekend, hetgeen leidt tot een verschil in beoordeling over de weging van de regionale component. OCW is hier positief over en is van mening dat het Noorden goed bedeed is – het Noorden komt tot een andere conclusie, namelijk onderbedeed. Op ambtelijk niveau is er inmiddels een strategische onderverdeling gemaakt van instellingen naar een aantal categorieën¹⁰. Deze onderverdeling lijkt vrij willekeurig gekozen en ook de reden waarom instellingen later in een andere categorie zijn ingedeeld, is niet te achterhalen. De indeling in een categorie in het uiteindelijke convenant is bepalend voor de hoogte van de financiële bijdrage en voor de financieringsbron: OCW of het Noorden.

In juni 2004 vindt overleg¹¹ tussen OCW en het Noorden plaats, waarin definitief duidelijk is dat het Noordelijk Productie Fonds geen steun krijgt van OCW. Argument van OCW is dat dit niet past binnen het streven naar ontbureaucratisering. Er wordt onderhandeld over een alternatief en daarmee over welke instellingen¹² in een afgeslankte versie van het fonds extra middelen van de noordelijke overheden tegemoet kunnen zien. Daar staat tegenover dat het Rijk ook een aantal instellingen¹³ extra ondersteunt. De hoogte van de bedragen en welke instellingen in het convenant worden opgenomen en welke eventueel op een extra bijdrage mogen rekenen, ligt dan nog niet helemaal vast.

Intern overleg tussen de noordelijke bestuurders in september 2004 over de precieze uitwerking van afspraken, toont aan dat bepaalde zaken gevoelig liggen. OCW is van mening dat het Noordelijk Film Festival niet in het gedachtegoed van het convenant past – hierdoor zou Leeuwarden met geen enkele instelling in het convenant zijn vertegenwoordigd. De gemeente overweegt om die reden uit het convenantsoverleg te stappen. In de laatste onderhandelingsronden

¹⁰ De categorieën zijn: behouden, verzilveren, beoordelen en creëren. In de definitieve afspraken over aanvullende financiering blijven er twee categorieën over: 'verzilveren' en 'noordelijke productiefunctie'.

¹¹ 10 juni 2004 Convenantsoverleg tussen OCW- Noordelijke overheden, Rijkscultuurnota 2005-2008.

¹² Deze instellingen krijgen in de categorie 'productiefunctie' een extra bijdrage van de Noordelijke overheden bovenop de convenantsbijdrage.

¹³ Deze instellingen krijgen in de categorie 'verzilveren' een extra bijdrage van OCW bovenop de convenantsbijdrage.

blijkt OCW geen problemen meer te hebben met de toevoeging van het Noordelijk Film Festival, waardoor deze instelling extra subsidie in het kader van de 'productiefunctie' krijgt en Leeuwarden convenantspartner blijft.

Uitkomsten overleg en onderbouwing keuzes

De uitkomst van de onderhandelingen is het Noordelijke Cultuurconvenant geworden waarin twintig noordelijke culturele instellingen¹⁴ zijn opgenomen. De Rekenkamer is nagegaan voor de in het onderzoek betrokken instellingen¹⁵ of de activiteiten aansluiten bij de ambities uit 'Investeren in ontwikkeling'. Zij heeft zich daarbij gebaseerd op de adviezen van de Raad voor Cultuur omdat een voorwaarde voor opname in het convenant een positief inhoudelijk-artistiek advies¹⁶ van de Raad voor Cultuur is. De activiteiten van de instellingen sluiten in meerdere of mindere mate aan op de noordelijke ambities. Experimenten, samenwerking, vernieuwing en/of talentontwikkeling komen terug in het aanbod van die instellingen. De Rekenkamer heeft daarnaast geconstateerd op basis van de NOC-notulen dat de noordelijke bestuurders bij de bespreking van individuele instellingen oog hebben voor de vraag of de activiteiten van een instelling een aanvulling vormen op het bestaande aanbod. Ook blijkt dat in het overleg aandacht wordt besteed aan de financiële en organisatorische basis van instellingen.

Een aantal instellingen uit het convenant krijgt jaarlijks een extra financiële bijdrage. Toen duidelijk werd dat OCW niet zou instemmen met het Noordelijk Productie Fonds, is een lijst opgesteld van instellingen die hun ambities niet konden verwezenlijken met het geadviseerde bedrag. Leidend daarbij was de mate waarin die ambities aansluiten op de prioriteiten uit 'Investeren in ontwikkeling' en vervolgens of alle bijdragende overheden met deze extra investering ook voldoende 'terug zouden krijgen'. Het had volgens respondenten geen zin een pot met geld over alle instellingen te verdelen, omdat bepaalde ambities met die (dan aanzienlijk kleinere) bedragen niet verwezenlijkt konden worden. Er is om die reden gekozen voor grotere subsidie aan een beperkt aantal instellingen. Per saldo wordt door het Rijk en het Noorden gezamenlijk per jaar voor de periode 2005-2008 aan een aantal instellingen voor 695.000 euro extra subsidie verstrekt. De verdeling tussen OCW en het Noorden ziet als volgt uit: OCW draagt jaarlijks voor 315.000 euro in totaal bij in de categorie 'verzilveren' en de vijf noordelijke convenantpartners in de categorie 'noordelijke productiefunctie' jaarlijks voor 380.000 euro in totaal.

De subsidie vanuit OCW in deze categorie is bedoeld voor instellingen die een positief advies van de Raad voor Cultuur hebben gekregen en

¹⁴ Zie bijlage 2 voor meer informatie over alle instellingen en financiële afspraken.

¹⁵ Zie bijlage 3 voor meer informatie over de in het onderzoek betrokken instellingen en de adviezen van de Raad van Cultuur.

¹⁶ Uit de ambtelijke reactie van Groningen blijkt dat ook bij een negatief advies van de Raad een instelling in het convenant en in de categorie 'productiefunctie' is opgenomen. Het betreft Locomotief/Pavlov.

waarvan het Noorden de artistieke potentie wil verzilveren¹⁷.
De subsidie is verdeeld over de volgende instellingen:

Tabel 1
extra subsidie van OCW in het
kader van 'verzilveren'

Instelling	Financiële bijdrage per jaar in euro's				
	Subsidie 2001-2004	gevraagd	RvC-advies	Extra subsidie	Totaal jaarlijks 2005-2008
Noorderzon*	24.050	225.000	74.250	50.000	124.250
Peergroup*	0	211.710	125.000	25.000	150.000
Oerol*	178.160	550.000	228.250	100.000	328.250
Noorderlicht*	206.280	550.000	206.500	50.000	256.500
NNO**	5.809.728	6.033.200	5.560.000	75.000	5.710.437
Spanga	128.250	270.000	125.250	15.000	140.250
Totaal				315.000	

* geselecteerde instellingen die in het onderzoek zijn betrokken.

** Afspraak OCW en het Noorden om algemene bezuinigingskorting ongedaan te maken.

Noordelijke Productiefunctie

In deze categorie worden vernieuwende initiatieven financieel ondersteund ten behoeve van het versterken van de productiefunctie. Bovenop de door de Raad voor Cultuur voorgestelde subsidie ontvangt een aantal instellingen op basis van deze constructie een extra subsidie, die ten laste komt van de Noordelijke overheden (totaal 380.000 euro). De productiefunctie is bedoeld voor instellingen die zich verder kunnen ontwikkelen¹⁸.

Tabel 2
extra subsidie die noordel. za
overheden in het kader van de
productiefunctie

Instelling	Financiële bijdrage per jaar in euro's ¹				
	Subsidie 2001-2004	gevraagd	RvC-advies	Extra subsidie	Totaal jaarlijks 2005-2008
KIK*	0	136.600	0	60.000	60.000
Tryater*	1.593.210	2.170.580	1.539.250	50.000	1.589.250
Grand Theatre Pavlov	495.480 0	575.000 150.000	460.500 0	70.000 50.000	530.500 50.000
NNO	5.809.728	6.033.200	5.560.000	100.000	5.710.437
Noordelijk Film Festival	128.250	138.700	0	50.000	50.000
Totaal				380.000	

* geselecteerde instellingen die in het onderzoek zijn betrokken

Het Noord-Nederlands orkest (NNO) wordt in beide categorieën gefinancierd. De reden daarvoor¹⁹ is dat het NNO als enige orkest in de regio een groot gebied voorziet van symfonisch aanbod. De kosten die in verband met deze geografische spreiding worden gemaakt zijn naar verhouding hoger dan bij andere orkesten. Daarom is afgesproken dat

17 Volgens de ambtelijke reactie van Groningen, 1 oktober 2007.

18 Uit ambtelijke reactie van Groningen, 1 oktober 2007.

19 In 'Kunst van het Combineren', Cultuurnota Drenthe, p. 103.

het Rijk de korting op het NNO verkleint en dat landsdeel Noord van zijn kant middelen beschikbaar stelt om de resterende korting volledig ongedaan te maken.

Naast aansluiting op de noordelijke prioriteiten, is één van de criteria voor de keuze om een aantal instellingen te ondersteunen met extra subsidie, dat deze instellingen niet (geheel) het gewenste bedrag erbij hebben gekregen. De Rekenkamer merkt op dat dit criterium opgaat voor meer instellingen dan degene die zijn opgenomen in de 'extra-subsidie'-categorieën (verzilveren/OCW en productiefunctie/Noorden). Galili Dance, Citadel jeugdtheater, Noorderslag en Jungle Warriors hebben aanzienlijk minder subsidie²⁰ van OCW gekregen dan was aangevraagd - deze instellingen zijn niet opgenomen in één van beide categorieën. Ook is niet duidelijk geworden op basis van welke andere criteria de keuze voor de huidige indeling is gemaakt. Voor de twee in het onderzoek betrokken instellingen heeft de Rekenkamer geconstateerd, dat zowel Citadel als Noorderslag met hun voornemens en ambities passen binnen de inhoudelijke noordelijke prioriteiten. Citadel wil deze periode onder andere meer ruimte voor jonge makers en regisseurs door kortlopende projecten op te zetten en is de samenwerking aangegaan met andere theaterinstellingen in Noord-Nederland. Noorderslag wil het internationale programma uitbreiden, uitgroeien tot het belangrijkste exportplatform van Nederlandse pop- en rockmuziek en wil aan Nederlandse bands ondersteuning bieden om zich verder (in Europees verband) te ontwikkelen.

De Rekenkamer heeft gevraagd waarom het Noorden niet heeft vastgehouden aan de eigen ambities en het eigen aandeel van 1 miljoen euro per jaar, toen duidelijk werd dat het Noordelijk Productie Fonds niet op instemming van OCW zou kunnen rekenen. Daarmee zou nog altijd een hoger bedrag voor de instellingen beschikbaar zijn dan nu het geval is. De huidige gezamenlijke bijdrage van OCW en het Noorden is in totaal 695.000 euro. De reden waarom de noordelijke provincies niet hun eigen koers hebben gevaren had te maken met de 'legitimatie' van OCW die nodig is om aan de respectievelijke Staten duidelijk te maken hoe belangrijk deze instellingen zijn.

Instellingen die niet in het convenant zijn opgenomen

De Rekenkamer heeft tevens bij de provincies aanvullende vragen gesteld over noordelijke instellingen²¹ die een aanvraag voor Rijkssubsidie hebben ingediend, maar die niet zijn opgenomen in het Noordelijk Cultuurconvenant. Gevraagd is op grond van welke overweging deze instellingen niet in het convenant zijn opgenomen; tevens is gevraagd of deze instellingen bij de provincie(s) een aanvraag voor subsidie hebben ingediend en gekregen, en in dat laatste geval welke afwegingen daaraan ten grondslag lagen.

²⁰ Galili Dance ongeveer 400.000 euro minder, Citadel ongeveer 200.000 euro minder, Noorderslag 92.000 euro minder en Jungle Warriors ongeveer 150.000 euro minder.

²¹ Het betreft Benjaming/De Steeg, Stichting Borger, Savlanut/Guy& Roni, Rettisj & Kippevet, Cultuureducatie Noord, DAT D'art, De Noordelingen, 'n Lach en 'n traan, Nationaal Rijtuigmuseum, 'n Meeuw, Noordelijke Stichting Koorzang en Koorscholing/Capella Frisiae.

Gebleken is dat van deze elf instellingen er twee geen aanvraag hebben ingediend en geen subsidie hebben gekregen. Eén instelling heeft wel een aanvraag ingediend, maar geen subsidie gekregen. Zes van deze elf instellingen krijgen van één van de drie provincies subsidie, variërend van een incidentele prestatiesubsidie voor een productie tot structurele meerjarige subsidies in het kader van Actieprogramma Cultuurbereik. Eén noordelijke instelling heeft bij twee provincies een aanvraag ingediend en subsidie verleend gekregen, maar is in 2004 failliet gegaan. Een andere noordelijke instelling wordt door alle drie provincies gesubsidieerd.

Voor een aantal instellingen hebben de provincies aangegeven dat deze niet in het convenant zijn opgenomen omdat deze niet pasten binnen de afspraken van het convenant, omdat het aanbod niet aansloot op de ambities of omdat het aanbod in andere zin niet voldeed aan de criteria. Voor Drenthe heeft bij twee instellingen het niet opnemen in het convenant een rol gespeeld in de overweging om subsidie te verlenen.

1.4 Analyse

Vanuit een kansen- en bedreigingenanalyse hebben de Noordelijke provincies gezamenlijk met de gemeenten Groningen en Leeuwarden ingezet op het verwezenlijken van een aantal ambities. Het versterken van samenhang, het verbeteren van mogelijkheden tot vernieuwing en investeren in de culturele (basis)infrastructuur zijn noodzakelijk omdat het culturele klimaat in het Noorden kwetsbaar is. Hoewel de Rekenkamer een beperkt aantal instellingen²² uit het convenant nader heeft onderzocht, meent zij een redelijk compleet beeld van de keuzes en totstandkoming van het cultuurconvenant te hebben gekregen. De Rekenkamer constateert dat de noordelijke overheden een consistente lijn hebben ingezet met daarop gebaseerde logische keuzes. De afweging om instellingen wel of niet op te nemen in het cultuurconvenant hing samen met de mate waarin instellingen met hun activiteiten de noordelijke ambities zouden kunnen verwezenlijken en met het artistieke oordeel van de Raad voor Cultuur. Politiek-bestuurlijke afwegingen speelden eveneens een rol, waarbij met name in de slotfase door de opstelling van OCW het regionale belang meer naar voren kwam. De Rekenkamer constateert voor de in het onderzoek betrokken instellingen dat aan de voorwaarden voor opnemen in het convenant is voldaan.

Naast financiering op grond van de convenantsafspraken, ontvangt een aantal²³ instellingen extra subsidie als uitvloeisel van de onderhandelingen tussen OCW en de noordelijke overheden over het Noordelijk Productie Fonds. Deze extra subsidie is bedoeld om het artistiek potentieel van een aantal instellingen te 'verzilveren'

²² Acht van de twintig instellingen die in het convenant zijn opgenomen.

²³ Het gaat om elf instellingen; deze zijn opgenomen in tabel 1 ('verzilveren' extra bijdrage van OCW) en tabel 2 ('noordelijke productiefunctie' extra bijdrage van noordelijke overheden).

of om vernieuwende initiatieven te ondersteunen en daarmee de productiefunctie te versterken. De argumenten die ten grondslag hebben gelegen aan de keuze om bepaalde instellingen in één van de twee categorieën op te nemen, zouden onder andere betrekking hebben op 'classificatie van ambities'²⁴ van de instellingen. Welke afwegingen daarin zijn gemaakt heeft de Rekenkamer niet kunnen achterhalen. De Rekenkamer heeft tevens niet kunnen herleiden waarom bepaalde instellingen extra subsidie in het kader van de productiefunctie krijgen en andere instellingen niet – op grond van inhoudelijke argumenten zouden die andere hiervoor ook in aanmerking komen. De consistente lijn als inzet voor het opnemen van instellingen in het convenant, ziet de Rekenkamer bij de keuze voor extra financiering ten behoeve van de productiefunctie niet terug.

²⁴ Ambtelijke reactie provincie Fryslân.

2 Uitvoering in de praktijk

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de praktische uitwerking van de in het Noordelijk Cultuurconvenant (NCC) gemaakte bestuurlijke afspraken aan de orde. Onderzocht is op welke wijze het subsidieproces bij de drie noordelijke provincies is georganiseerd en of dit proces voldoende waarborgen biedt voor een doelmatige subsidieverstrekking. Hiervoor geldt dat in het gehele subsidieproces (van aanvraag tot en met vaststelling) consistentie en objectiviteit centraal dienen te staan. Ook is gekeken in hoeverre in het proces wet- en regelgeving in acht wordt genomen.

Teneinde inzicht te krijgen in het subsidieproces bij de drie noordelijke provincies zijn van acht geselecteerde instellingen uit het NCC de dossiers met betrekking tot de subsidiëring over 2005 en deels 2006²⁵ bestudeerd, aangevuld met interviews. Het gaat om de instellingen Kunstenaarsinitiatieven Kolderveen (KIK), Peergroup, Tryater, Citadel, Noorderslag, Noorderlicht, Noorderzon en Oerol²⁶. Naast de in het NCC opgenomen bijdragen kunnen de instellingen tevens aanvragen voor subsidie op grond van andere provinciale regelingen indienen, bijvoorbeeld een incidentele subsidie voor een productie. In dit onderzoek is met name het subsidieproces met betrekking tot de subsidies uit het NCC bestudeerd. Voor instellingen die niet in het NCC zijn opgenomen is het proces marginaal onderzocht. In de hierna volgende paragrafen worden in kort bestek de bevindingen weergegeven.

2.2 Subsidieproces provincies

2.2.1 Algemeen

De in het NCC opgenomen bijdragen van de Noordelijke overheden aan de cultuurinstellingen zijn onder te verdelen in:

- subsidies in het kader van de Noordelijke Productiefunctie (NPF)
- (autonome) subsidies van de afzonderlijke convenantpartners

De subsidiëring vanuit de NPF wordt gezamenlijk opgepakt. Wanneer een instelling vanuit de NPF (extra) subsidie krijgt, neemt één van de vijf noordelijke overheden als 'loket' de aanvraag in behandeling. Dit om te voorkomen dat een instelling bij de vijf afzonderlijke overheden een (deel)aanvraag moet indienen. De vijf convenantpartners verrekenen onderling de kosten op zodanige wijze dat iedere partner jaarlijks 76.000 euro bijdraagt aan de NPF. De subsidiëring vanuit de autonome middelen wordt door iedere convenantpartner zelf afgehandeld. Dit betekent derhalve dat wanneer een instelling van meerdere provincies een subsidie vanuit de autonome middelen

²⁵ De subsidies over 2006 waren ten tijde van het onderzoek nog niet vastgesteld.

²⁶ In bijlage 4 is een verantwoording over de aanpak van het onderzoek opgenomen.

ontvangt, hiervoor bij iedere provincie een aparte aanvraag in moet worden gediend.

Tabel 3 Activiteiten en subsidies NCC 2005-2008 van in het onderzoek betrokken instellingen

Instelling	Globale omschrijving activiteiten	Noordelijke Productiefunctie		Provinciale autonome bijdragen in euro's		
		Bijdrage	'Loket'	Drenthe	Fryslân	Groningen
KIK	KIK organiseert activiteiten op het gebied van eigentijdse beeldende kunst die een stimulerende invloed hebben op kunst- en cultuurklimaat van Meppel, de regio en het Noorden.	12.000 per jaar per deelnemer NPF ¹ (totaal 60.000 per jaar)	Drenthe	-	-	-
Peer-groep	Peergroep is een in Veenhuizen gevestigde instelling die zich richt op het maken van locatietheater.	-	-	2005: 120.000 2006: 105.000 ²	-	-
Tryater	Tryater is het enige professionele gezelschap in Nederland dat zich ten doel stelt Friestalig theater te maken. Van de noordelijke overheden ontvangt Tryater subsidie voor het jeugdtheater	10.000 per jaar per deelnemer NPF (totaal 50.000 per jaar)	Fryslân	30.700 per jaar	197.000 per jaar	31.600 per jaar
De Citadel	Jeugdtheatergezelschap uit Groningen dat voorstellingen maakt voor scholen in de Noordelijke provincies.	-	-	81.600 per jaar	45.000 per jaar	82.100 per jaar
Noorderslag	Noorderslag organiseert evenementen voor en manifestaties van popmuziek en -cultuur. Daartoe organiseert de instelling ieder jaar het Noorderslagweekend.	-	-	-	-	67.500 per jaar
Noorderlicht	Noorderlicht stelt zich ten doel de fotografie te stimuleren en de aandacht voor en het publieksbereik van het medium te vergroten.	-	-	-	90.000 per jaar	67.500 per jaar
Noorderzon	Noorderzon is een tiendaags theater en crossover-festival, dat zich tot een internationale kunstenmanifestatie met een sterke nadruk op interdisciplinair theater heeft ontwikkeld.	-	-	-	-	67.500 per jaar
Oerol	Oerol is een grootschalig multidisciplinair zomerfestival dat het eiland Terschelling als podium gebruikt.	-	-	-	90.000 per jaar	-

1 De financiers van de Noordelijke productiefunctie zijn de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen en de gemeenten Leeuwarden en Groningen.

2 Een deel van deze subsidiebedragen is bestemd voor de realisatie van een mobiel productiehuis. In 2005 is 45.000 euro bestemd voor het productiehuis en in 2006 30.000 euro.

2.2.2 Drenthe

Subsidiesystematiek

Er is met de inwerkingtreding van de nieuwe Algemene Subsidieverordening (ASV) 2004 een professionaliseringsslag met betrekking tot subsidierelaties in gang gezet. In lijn hiermee geeft de provincie in 'De Kunst van het Combineren'²⁷ aan niet (langer) het instandhouden van instellingen te willen subsidiëren, maar de te leveren prestaties. Het automatisme van structureel meerjarig (blijven) subsidiëren wordt vervangen door het verlenen van prestatiesubsidies per boekjaar of incidentele prestatiesubsidies. Hierdoor kent Drenthe geen structurele meerjarige subsidie meer. De Rekenkamer plaatst daarbij de kanttekening dat dit uitgangspunt op gespannen voet staat met de afspraken in het NCC (subsidie 2005-2008). Het is overigens wel mogelijk om meerjaarlijkse subsidies toe te kennen wanneer Gedeputeerde Staten hiervoor een apart besluit nemen²⁸. Dit is echter voor de onderzochte instellingen niet gebeurd, waardoor deze steeds voor één jaar subsidie ontvangen. Bovendien is in 'De Kunst van het Combineren' de subsidie voor Peergroup in 2007 en 2008 PM opgenomen.

Cultuurinstellingen zijn reeds in maart 2004 door de provincie per brief geïnformeerd over de voorbereidingen en plannen voor het nieuwe subsidiebeleid en de nieuwe ASV. In verleningsbeschikkingen 2005 aan cultuurinstellingen geeft de provincie aan dat wanneer de stukken bij de aanvraag voldoen aan de voorheen geldende verordening, maar nog niet geheel aan de nieuwe verordening, dit geen gevolgen zal hebben voor de te verlenen subsidie over 2005. Vanaf 2006 zal zij strikt gaan toetsen aan de nieuwe ASV.

Aanvraag en subsidieverlening

Van de acht onderzochte instellingen subsidieert Drenthe Peergroup, Citadel en Tryater vanuit de autonome middelen met een prestatiesubsidie per boekjaar. Van de instellingen die door de vijf noordelijke overheden gezamenlijk vanuit de NPF worden gesubsidieerd, verzorgt Drenthe de subsidiëring aan KIK. Naast deze instellingen heeft geen van de andere onderzochte instellingen een subsidieaanvraag bij Drenthe ingediend. Over de aanvragen van twee instellingen (Peergroup en KIK) is in september een advies gegeven door een door de provincie ingestelde ad hoc commissie cultuur. Deze commissie heeft de aanvragen getoetst aan criteria van het provinciaal cultuurbeleid zoals het streven naar een hoogwaardig aanbod podiumkunsten, artistieke kwaliteit, professionaliteit, vernieuwend karakter, uitstraling en bereik. Het oordeel van de commissie is overwegend positief, maar er worden ook kanttekeningen geplaatst, zoals de vraag of het verwachte publieksbereik van Peergroup reëel is²⁹ en de beperkte uitstraling van KIK in de omgeving. Over de andere onderzochte instellingen is niet een vergelijkbaar advies uitgebracht. Als mogelijke oorzaak is aangegeven dat alleen over nieuwe instellingen een advies van de adviescommissie is gevraagd.

27 Cultuurnota 2005-2008, vastgesteld door Provinciale Staten op 23 maart 2005.

28 Ambtelijke reactie provincie Drenthe.

29 8.600 bezoekers en 25 voorstellingen.

Uit het onderzoek is ten slotte een aantal malen gebleken dat een lid van een adviescommissie betrokken was bij een instelling waarvan de aanvraag voor (incidentele) subsidie door deze adviescommissie moest worden beoordeeld. Een elegante oplossing is gekozen: het betreffende lid verliet de bespreking. In één geval is nog aanvullend extern advies aangevraagd om de schijn van belangenverstrengeling te vermijden.

Prestaties en afspraken

De provincie hanteert bij de subsidieverlening de filosofie 'hoe concreter hoe beter'. Voor de onderzochte instellingen geldt dat de provincie in de verleningsbeschikkingen over het algemeen concreet aangeeft welke prestaties en activiteiten worden verwacht voor de subsidie. De afspraken die de provincie met cultuurinstellingen maakt, hebben voornamelijk betrekking op kwantitatieve aspecten. Zo zijn de prestatie-indicatoren bij KIK gericht op de invulling van de 'artist in residence activiteiten', aantallen kunstenaars en duur van het verblijf. Bij Tryater worden de prestaties gekwantificeerd in aantallen voorstellingen en aantallen bezoekers. Zodra zich gedurende het jaar afwijkingen voordoen, dienen instellingen de provincie hierover te informeren. Uit de dossierstudie en interviews komt het beeld naar voren dat de provincie door informeel contact met de instellingen goed zicht heeft op hetgeen de instellingen doen en hoe deze zich ontwikkelen.

De vastgestelde subsidie is bij alle instellingen gelijk aan het bedrag uit de verleningsbeschikking. Bij de vaststelling wordt door de provincie beoordeeld of de verwachte prestaties zijn geleverd. Op één instelling na, is dit bij alle onderzochte instellingen het geval. Alleen Peergroup levert in 2005 niet geheel de vooraf gewenste prestaties. Het publieksbereik is bij lange na niet gehaald (8.600 verwacht tegenover 2.314 gerealiseerd)³⁰. Aangezien de provincie begrip heeft voor de ontwikkelingsfase waarin de instelling zich bevindt, oordeelt zij dat dit geen financiële gevolgen heeft bij het vaststellen van de subsidie³¹.

Bij Citadel valt op dat deze instelling geen subsidieverhoging van de provincie krijgt omdat het aantal voorstellingen in Drenthe zich niet verhoudt tot de gewenste verhoging. Uit de bestudering van verlenings- en vaststellingsbeschikkingen komt naar voren dat Citadel voor het spelen van producties in de provincie onder andere afhankelijk is van Kunst & Cultuur (K&C). K&C is een door de provincie gesubsidieerd coördinatiepunt voor cultuureducatie en de steunfunctie voor de amateurkunstsector³². K&C neemt echter niet of nauwelijks producties van Citadel op in haar aanbod. Onder andere door nadere prestatie-afspraken wil de provincie bij deze instelling de omslag van een

30 Ook heeft Peergroup in 2005, met goedkeuring van de provincie, een deel van het geld dat aanvankelijk was bedoeld voor een mobiel productiehuis eerst besteed aan Het Strokasteel. Dit is volgens de provincie een eigenzinnig project dat veel publiciteit op heeft geleverd.

31 De provincie geeft hierbij nog aan dat in het volgende activiteitenplan acties tot verhoging van het publieksbereik moeten zijn opgenomen.

32 De meerjarige subsidie die de instelling ontvangt voor deze ondersteunende rol bedraagt 1.277.506 euro in 2005 en loopt op tot 1.332.004 euro in 2008.

aanbod- naar een vraaggerichte rol bewerkstelligen. K&C bepaalt echter in belangrijke mate zelf het aanbod. Volgens respondenten zou politieke lobby het moeilijk maken om de gevolgen die verbonden kunnen worden aan het niet nakomen van prestatieafspraken in de praktijk tot uitvoering te brengen. Door de provincie wordt aangegeven dat het maken van nieuwe sluitende afspraken over de rol van K&C als onafhankelijk bemiddelaar in een ver gevorderd stadium zijn, opdat situaties zoals hierboven tot het verleden behoren.

Incidentele subsidies

Van de onderzochte acht instellingen hebben KiK en Peergroup, naast de in het NCC opgenomen subsidies, in 2005 en 2006 incidentele subsidies voor aanvullende activiteiten ontvangen³³. Om te voorkomen dat een instelling voor dezelfde activiteiten uit verschillende regelingen wordt gesubsidieerd, is tussen de accounthouders van de verschillende regelingen onderling contact en overleg. Tevens worden instellingen via brieven en beschikkingen gewezen op de plicht tot het melden van meerdere subsidieaanvragen.

Respondenten geven echter aan dat er wel eens een instelling 'tussendoor glipt'. Het komt volgens de provincie soms voor dat aan een instelling een incidentele prestatiesubsidie wordt verleend terwijl deze activiteit ook vanuit een prestatiesubsidie per boekjaar wordt gefinancierd. Er is wel een subsidievolgsysteem, maar dit is niet concernbreed is ingevoerd. Hierdoor is er niet 'één-subsidieloket' waar alle subsidieaanvragen binnenkomen. Naar aanleiding van een medio 2007 door Provincie Staten aangenomen motie beziet de provincie de mogelijkheden voor een digitaal e-loket.

Voorwaarden en termijnen

Na afloop van het jaar dient voor 1 april een aanvraag voor vaststelling van de subsidie te zijn ingediend. Voor 1 september dient de aanvraag voor subsidieverlening voor het daaropvolgend jaar te zijn ingediend. Gebleken is dat te late of onvolledige indiening van documenten door instellingen in Drenthe geen (financiële) gevolgen heeft gehad bij de verlening en vaststelling subsidies. De toetsing van aanvragen in 2006 is derhalve minder strikt dan aangekondigd. Uit het dossieronderzoek blijkt ook dat de provincie in 2005 niet altijd zelf haar eigen termijnen heeft gehaald³⁴. De provincie geeft aan dat zowel de provincie als de instellingen moesten wennen aan de nieuwe ASV. Dit wordt door de provincie dan ook als belangrijke reden gezien voor de overschrijdingen van termijnen en de soms opgetreden onvolledigheid aan de kant van de instellingen³⁵.

33 Peergroup ontving vanuit het Actieplan Cultuurbereik 15.000 euro voor de productie 'DENG' en vanuit de Beleidsregel bevordering beeldende kunst en vormgeving Drenthe 2006 - 2008 5.000 euro voor de productie 'Jongensdromen/Jongens dromen'. KiK heeft een incidentele subsidie ontvangen voor 'Reis door mijn kamer' ad 20.000 euro.

34 Overschrijding van de termijn voor het afgeven van een verlenings- en vaststellingsbeschikking heeft zich voorgedaan bij KiK, Citadel en Peergroup.

35 In 2006 is de ASV geëvalueerd. Deze evaluatie en de op basis hiervan door de provincie voorgesteld maatregelen hebben geleid tot aanpassing van de ASV in 2007. Het evaluatierapport en de aanpassing in de ASV zijn in dit onderzoek niet bestudeerd.

Samenvatting en analyse

De Noordelijke Rekenkamer constateert dat alle aanvragen van de in het onderzoek betrokken instellingen in behandeling zijn genomen en (deels) zijn gehonoreerd. Voor de artistieke beoordeling van aanvragen heeft de provincie adviescommissies in het leven geroepen. Hierdoor is een onafhankelijke beoordeling van aanvragen mogelijk. Bij mogelijke belangenverstrengelingen zijn adequate maatregelen getroffen. De Rekenkamer is echter wel van mening dat alle aanvragen op vergelijkbare wijze moeten worden beoordeeld, waardoor een objectieve onderlinge vergelijking van aanvragen mogelijk wordt. Dit gebeurt thans niet.

Verwachte prestaties worden vooraf concreet benoemd, tussentijds is (informeel) contact met de instellingen en bij het vaststellen van de subsidie wordt beoordeeld in hoeverre de verwachte prestaties ook daadwerkelijk zijn geleverd. De Noordelijke Rekenkamer merkt op dat het benoemen van zo concreet mogelijke en kwantitatieve prestaties een goed streven is, maar dat dit geen doel op zich moet zijn. Prestaties dienen primair als uitwerking van ambities en moeten realistisch zijn en toegesneden op de uitvoerende organisatie. In het geval van Peergroup blijkt dat reeds vooraf door de adviescommissie vraagtekens zijn gezet bij het in de verleningsbeschikking opgenomen – en uiteindelijk niet gehaalde – bezoekersaantal. De Noordelijke Rekenkamer zet vraagtekens bij de mate waarin concrete eisen als 'duur van het verblijf van een kunstenaar', 'aantal bezoekers' en 'aantal kunstenaars' kunnen worden gezien als prestatie-indicatoren waaraan het succes van het beleid en het verwezenlijken van de noordelijke ambities kan worden afgemeten.

2.2.3 Fryslân

Subsidiesystematiek

In oktober 2006 is in Fryslân een nieuwe Algemene Subsidieverordening vastgesteld en is er medio 2006 een interne audit 'budgetsubsiëring' uitgevoerd³⁶. De uitkomsten van deze audit waren onder andere dat:

- de doelmatigheid van de werkprocessen die verband houden met budgetsubsiëring op diverse aspecten verbeterd kan worden;
- de doeltreffendheid van budgetsubsiëring moeilijk is vast te stellen;
- de provincie soms coulant omgaat met termijnen en andere verplichtingen die voortvloeien uit budgetsubsidieovereenkomsten.

Er is een plan van aanpak opgesteld om te zorgen dat de doeltreffendheid van budgetsubsiëring binnen afzienbare tijd beter vastgesteld kan worden. De betrokken portefeuillehouder heeft gepiept voor een daadkrachtige uitvoering hiervan en voor aanvullend onderzoek naar concrete resultaten.

³⁶ Deze audit had niet alleen betrekking op cultuurinstellingen.

Medio 2007 laat de stand van zaken 'uitvoering aanbevelingen' zien dat een groot aantal zaken in gang is gezet of inmiddels is uitgevoerd. Zo zijn er op het gebied van administratieve organisatie, regie en coördinatie veranderingen doorgevoerd. Met ingang van mei 2007 is er de (nieuwe) Eenheid Subsidiezaken. Deze eenheid heeft de regie over het subsidieproces van aanvraag tot en met vaststelling. Er is daardoor één loket dat alle aanvragen in behandeling neemt. De uitvoering van een aantal andere aanbevelingen is gaande. Zo is de provincie bezig om doelen SMART te formuleren en is een monitortraject ingezet om resultaten en effecten beter in beeld krijgen. Ook zullen de beleidskaders zodanig worden opgesteld dat door een goede vertaling van beoogde effecten in meetbare doelstellingen inzichtelijk wordt wat de uiteindelijke resultaten van ingezet beleid zijn. Ten slotte zal deregulering begin 2008 ter hand worden genomen.

In Sels Dwaan³⁷ zijn tevens enkele uitgangspunten voor het verstrekken van subsidies opgenomen. Het verduidelijken van de subsidierelatie en het vereenvoudigen van de subsidiëring zijn hierin expliciet als doelen opgenomen. In 2006 is de stofkam door het woud aan verplichtingen gehaald. Dit heeft er onder andere in geresulteerd dat bepaalde eisen die aan cultuurinstellingen worden gesteld, maar waar de provincie vervolgens niet of nauwelijks actie op onderneemt vervallen zijn³⁸ en termijnen voor verlening en vaststelling van subsidies zijn gewijzigd. Voordien moesten instellingen voor 1 juli zowel de aanvraag voor subsidieverlening voor het komend jaar alsook de aanvraag voor vaststelling van de subsidie van het voorafgaande jaar indienen. Nu is er in juni overleg met de instelling en richt deze het productaanbod in op basis van dat overleg. Op 1 oktober dient de productenbegroting bij de provincie te zijn ingediend als onderbouwing voor de aanvraag van het daaropvolgend jaar. De aanvraag tot vaststelling moet nog steeds voor 1 juli zijn ingediend.

Aanvraag en subsidieverlening

Van de in het onderzoek betrokken instellingen subsidieert Fryslân Tryater, Citadel, Noorderlicht en Oerol vanuit de autonome middelen. Daarnaast verzorgt Fryslân namens de vijf noordelijke convenantpartners de subsidiëring vanuit de Noordelijke Productiefunctie aan Tryater. Naast deze vier instellingen heeft Peergroup nog een subsidieaanvraag bij Fryslân ingediend. Op deze aanvraag is geen (formeel) antwoord gekomen vanuit de provincie. Als reden voor het niet subsidiëren wordt door de provincie gegeven dat in de marge van het Noordelijk Overleg Cultuur is afgesproken dat de bijdrage die de Peergroup van Drenthe krijgt als noordelijke cofinanciering voor de Rijksbijdrage kan gelden en dat de andere provincies niet meedoen, aangezien er geen sprake is van speellijsten of anderszins betekenis van Peergroup in de overige provincies.

³⁷ Cultuurnota 2006 - 2008.

³⁸ Zoals het tussentijds aanleveren van een concept-productenbegroting. Deze eis is geschrapt omdat de definitieve productenbegroting een aantal maanden later bij de aanvraag dient te worden ingediend.

Prestaties en afspraken

In beschikkingen wordt in algemene zin aangegeven of de subsidie wordt verleend in het kader van doeleffellingen uit het Noordelijk Cultuurconvenant dan wel van het provinciale beleid. Er wordt hierin echter niet altijd een consistente lijn gevolgd. In een vaststellingsbeschikking van de subsidie in het kader van de NPF valt te lezen dat Tryater als bijdrage uit het Noordelijk Cultuurconvenant een subsidie van 100.000 euro is verleend³⁹. Dit bedrag bestaat echter uit een verlening van 50.000 euro vanuit de NPF en een verlening van 50.000 euro uit de autonome middelen voor de uitvoering van Sels Dwaan. Ook in de verleningsbeschikking 2006 voor de subsidie van 149.129 euro wordt vermeld dat 'de andere bijdrage (100.000 euro) betaald zal worden uit het Noordelijk Cultuurconvenant'. Bij de verlening van de subsidie voor 2007 wordt wederom het bedrag van 100.000 euro toegekend. De verlening van het totale bedrag geschiedt echter nu in het kader van de provinciale cultuurnota Sels Dwaan. Bij Citadel wordt de subsidie ad 30.611 euro over 2005 vastgesteld 'in het kader van het Noordelijk cultuurconvenant' terwijl dit bedrag bij de verlening nadrukkelijk is bedoeld ter uitvoering van het provinciale beleid.

De van instellingen verwachte prestaties worden in de verleningsbeschikkingen over het algemeen vrij ruim omschreven. Zo wordt de subsidie aan Noorderlicht verleend onder de voorwaarde dat er een fotomanifestatie wordt georganiseerd en wordt van Oerol verwacht dat jaarlijks een meerdaags festival met een brede programmering op het gebied van podiumkunsten en beeldende kunst wordt georganiseerd. Tryater dient met de subsidie vanuit de NPF het gezelschap op tijdelijke basis uit te breiden met jonge spelers voor voldoende dynamiek in het gezelschap. Ten aanzien van dit laatste kan worden opgemerkt dat Tryater in een gesprek met de provincie Drenthe heeft aangegeven dat de extra subsidie in het kader van de NPF wordt ingezet om autonome kostenstijgingen op te vangen en niet voor extra activiteiten. Het is voor Tryater belangrijk te weten dat hierover geen verwachtingen zijn vanuit de noordelijke overheden.

De vastgestelde subsidies zijn gelijk aan de verleende subsidiebedragen. Bij geen van de instellingen is op basis van de dossiers vast te stellen in hoeverre de subsidie is besteed aan hetgeen waarvoor de subsidie bedoeld was. Bij de vaststelling wordt niet ingegaan op de geleverde prestaties. Uit de dossierstudie en interviews komt het beeld naar voren dat de provincie door informeel contact met de instellingen goed zicht heeft op wat de instellingen doen en hoe deze zich ontwikkelen.

³⁹ In de reactie in het kader van ambtelijk hoor en wederhoor is aangegeven dat het bedrag van 100.000 voor de ene helft op basis van het cultuurconvenant en voor de andere helft door de provincie Fryslân is verstrekt. Aangezien Fryslân als betaalmeeester voor deze Noordelijke subsidie fungeert is abusievelijk op grond van een begrotingspost de gehele verhoging als convenantsgeld beoordeeld.

Incidentele subsidies

Naast de subsidies die zijn opgenomen in het NCC ontvangen Tryater en Oerol aanvullende incidentele subsidies⁴⁰. Op de vraag op welke wijze de provincie voorkomt dat een activiteit dubbel wordt gesubsidieerd geven respondenten aan dat dit inderdaad wel eens voorkomt, maar dat dit met de invoering van de nieuwe werkwijze en de nieuwe organisatievorm (Eenheid Subsidiezaken) niet meer mogelijk moet zijn. Er is één loket en als er uit één thema subsidie wordt verstrekt dan kan op basis van een ander thema niet nogmaals subsidie worden verleend. De huidige nieuwe werkwijze vraagt ook om een omslag bij de andere afdelingen. Afspraken zoals 'alle inkomende aanvragen naar de Eenheid Subsidiezaken en niet naar de beleidsafdelingen' worden nog niet altijd nagekomen.

Om zaken die in het verleden tot fouten en ergernissen leidden – zoals het zoekraken van stukken en verwijzen naar verkeerde stukken – te verhelpen is er een pilotproject gestart om deze uniforme werkwijze ook digitaal te ondersteunen. Er loopt een offertetraject dat er toe moet leiden dat begin 2008 bewaking, registratie en toetsing digitaal zijn georganiseerd.

Voorwaarden en termijnen

In Fryslân heeft te late dan wel onvolledige indiening van documenten door instellingen geen gevolgen gehad bij de verlening en vaststelling van de subsidie. Uit het onderzoek is gebleken dat door de provincie niet geheel conform de (formele) eisen die aan het subsidieproces gesteld worden, is gewerkt. Deze hebben betrekking op:

- titel van subsidiebesluiten: in plaats van beschikkingen zijn er uitvoeringsovereenkomsten opgesteld⁴¹;
- overschrijding van het mandaat bij ondertekening van beschikkingen (afdelingshoofd in plaats van GS)⁴²;
- slordigheden in de beschikkingen, waaronder subsidiebedragen uit verschillende regelingen bij elkaar optellen⁴³;
- overschrijding van termijnen bij het beschikken op aanvragen tot verlening en vaststelling van subsidie⁴⁴.

40 Tryater ontvangt van de provincie Fryslân incidentele subsidie voor de producties Rude (2005: 8.000 euro, 2006: 10.000 euro), RT&M (2005: 10.900 euro, 2006: 11.000 euro) en RBFT (1.652 euro). Tevens doet de provincie nog een donatie ad 1.000 euro in het kader van het 40 jarig bestaan. Oerol ontvangt incidentele subsidie voor de professionalisering van de organisatie (2006-2008: 238.750 euro), kweekvijver jong talent (2005-2008: 35.000 euro per jaar) en de scheppende zandbak (2005-2008: totaal 40.000 euro).

41 Een subsidiebesluit dient een beschikking conform de Algemene Wet Bestuursrecht te zijn en geen overeenkomst. In tegenstelling tot een overeenkomst geeft een beschikking niet automatisch aanspraak op subsidiegelden en ook de mogelijkheden voor bezwaar en beroep op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht ontbreken.

42 Opgemerkt kan worden dat de provincie zich hiervan bewust is en dat de provincie aangeeft dat dit thans niet meer voorkomt.

43 Zie onder andere de opmerkingen over Citadel en Tryater onder 'prestaties en afspraken'.

44 Overschrijding van de termijn bij het afgeven van een vaststellingsbeschikking heeft zich voorgedaan bij Citadel en Noorderlicht. Bij Noorderlicht is tevens een verleningsbeschikking te laat afgegeven.

Samenvatting en analyse

De Noordelijke Rekenkamer constateert dat de provincie de uitkomsten van de eigen interne audit budgetsubsidiëring voortvarend oppakt en een groot aantal veranderingen in gang heeft gezet dan wel wil zetten. Eén van de veranderingen waar aan wordt gewerkt is het monitoren van resultaten en effecten van budgetsubsidies. Bij de in het onderzoek betrokken cultuurinstellingen wordt thans bij de vaststelling van de subsidie niet ingegaan op de mate waarin de verwachte - ruim omschreven - prestaties zijn gehaald. In het onderzoek is naar voren gekomen dat één instelling (Tryater) heeft aangegeven dat de subsidie voor andere doeleinden wordt aangewend dan hetgeen hierover in de verleningsbeschikking is opgenomen. Door bij de vaststelling niet in te gaan op de geleverde prestaties, kan op basis van het dossier niet worden nagegaan in hoeverre deze subsidie en ook de subsidies bij de andere instellingen zijn besteed aan hetgeen waarvoor de subsidie bedoeld is. De provincie houdt met name op 'informele' wijze zicht op de instellingen. Ten slotte is uit de dossiers gebleken dat er zich in het subsidieproces onzorgvuldigheden voordoen.

2.2.4 Groningen

Subsidiesystematiek

Sinds 2004 heeft de provincie Groningen in het kader van 'professionalisering subsidierelaties'⁴⁵ een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd in de subsidiesystematiek. Naar aanleiding van de problemen rond het Noord Nederlands Bureau voor Toerisme (NNBT), wilde de provincie meer inzicht krijgen in maatregelen waarmee de zakelijke relatie met instellingen kon worden verbeterd, zodanig dat de kans op calamiteiten kon worden verkleind. Met ingang van 2004 wordt bij de verlening en de vaststelling van een subsidie op basis van een objectieve berekeningsmethode⁴⁶ en een analyse van omstandigheden die risico's in zich dragen een oordeel gegeven over de financiële positie van een instelling. Dit tezamen leidt tot een bepaalde status die wordt uitgedrukt in een aantal sterren. De status varieert van * (gezond) tot ***** (acute problemen, surcéance of faillissement dreigt). Hoe hoger het aantal sterren hoe hoger de waakzaamheid. De instelling kan aanvullende verplichtingen opgelegd krijgen, zoals het indienen van een risicoparagraaf en een meerjarenraming. Lijkt de situatie zorgelijk te worden (of is deze dat inmiddels al), dan wordt een ambtelijk expertteam ingeschakeld dat meedenkt en meekijkt. Uitgangspunt is dat de subsidierelatie op basis van vertrouwen wordt aangegaan. Instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor bedrijfsvoering en risicomanagement. Daarbij past volgens de provincie een terughoudende rol van de subsidiegever, waarbij de te stellen administratieve en controlelasten in balans dienen te zijn met de verstrekte subsidie.

45 Professionalisering subsidierelaties, maart 2004.

46 De berekening is gebaseerd op een aantal financiële gegevens.

Aanvraag en subsidieverlening

Van de onderzochte instellingen subsidieert Groningen Tryater, Citadel, Noorderslag, Noorderlicht en Noorderzon vanuit de autonome middelen. Daarnaast heeft Peergroup voor de periode 2005-2008 een aanvraag voor subsidie ingediend. Deze aanvraag is afgewezen, met als motivatie dat Peergroup zich met incidentele subsidie heeft kunnen redden. Voor de periode 2005-2008 is de provincie van mening dat Peergroup met incidentele aanvragen voor projecten kan volstaan.

De advisering over de artistiek inhoudelijke kwaliteit en de hoogte van de geadviseerde subsidie van aanvragen was tot medio 2006 in handen van de Groninger Adviescommissie Cultuur (GAC) en de Provinciale Adviesraad Beeldende Kunsten (PABK)⁴⁷. Begin 2006 is de Kunstraad opgericht die zowel de provincie als de gemeente Groningen (gevraagd en ongevraagd) adviseert en beschikt op subsidieaanvragen. Redenen die ten grondslag liggen aan de oprichting van de Kunstraad hebben te maken met het feit dat de gezamenlijke advisering van GAC en PABK over intersectorale en interdisciplinaire aanvragen werd belemmerd door de verschillende procedures en werkwijzen van de commissies. Bovendien zorgde de adviesstructuur voor een lange doorlooptijd van de aanvragen. Ook zou meer proactieve advisering nodig zijn. Inmiddels is gebleken dat de provincie niet tevreden is over het functioneren van de Kunstraad en dat er omvangrijke organisatorische problemen zijn⁴⁸. Hierdoor heeft de beoordeling van de aanvragen bijvoorbeeld meer tijd genomen dan gewenst en laten de contacten met het veld te wensen over.

Prestaties en afspraken

De van instellingen verwachte prestaties geven een wisselend beeld als het gaat om de concreetheid hiervan. Zo wordt van Noorderlicht verwacht dat zij een belangrijke schakel in de regionale infrastructuur is en dient deze instelling samenwerkingsprojecten met andere instellingen, opleidingen en kennisoverdracht te realiseren. Bij Citadel zijn – naast een algemene omschrijving van de verwachte prestaties – meer concrete kwantitatieve prestaties opgenomen, zoals aantallen bezoekers en aantal producties.

Volgens respondenten wil de provincie het eerder wat abstract houden omdat men niet op 'de stoel van de kunstenaar' wil gaan zitten en daarmee voorschrijft wat er gecreëerd moet worden. Hoewel men de instellingen de ruimte wil geven zich te ontwikkelen, wil de betrokken gedeputeerde dat gezien wordt of met ingang van 2008 prestaties meer SMART geformuleerd kunnen worden dan nu het geval is.

47 Daarnaast werden beide instellingen gevraagd voor bredere adviezen op het terrein van cultuurbeleid. Zo is in de aanloop naar de nieuwe Cultuurnota 2005 beide instellingen gevraagd hun visie te geven op de toekomst. Zowel inhoudelijk op cultuurgebied, als ook ten aanzien van proces, één-loketfunctie en een interdisciplinaire benadering. Er is geen integraal en gezamenlijk advies tot stand gekomen, omdat de standpunten uiteen liepen.

48 Artikel in Dagblad van het Noorden van 12 september 2007: Provincie wil orde op zaken bij Kunstraad' GS Groningen: 'omvangrijke problemen'.

De vastgestelde subsidiebedragen zijn bij alle onderzochte instellingen gelijk aan de in de verleningsbeschikking opgenomen bedragen. Op basis van het dossieronderzoek kan niet worden vastgesteld of de prestaties zijn geleverd die zijn afgesproken. In de vaststellingsbeschikking wordt er niet op ingegaan of datgene is geleverd wat was afgesproken. Volgens de provincie gebeurt dit niet omdat dit op gespannen voet kan komen te staan met een nieuw inhoudelijk advies van de adviesraad. Wel zou er bij de vaststelling worden bekeken of het geld besteed is aan hetgeen waar het voor bedoeld is, zoals het aantal uitgevoerde producties. Overigens komt uit het onderzoek het beeld naar voren dat de provincie door informeel contact met de instellingen een goed beeld heeft van de instellingen en van het culturele veld.

Incidentele subsidies

Van de onderzochte instellingen ontvingen Noorderslag en Noorderlicht een incidentele subsidie⁴⁹. De provincie geeft aan dat door de 'tussenschakel' die de Kunstraad vormt er bij de provincie goed zicht is op de subsidies die worden verstrekt en dat het daardoor niet of nauwelijks voorkomt dat er 'dubbel' wordt gesubsidieerd. Alle aanvragen uit de regio komen binnen bij de Kunstraad die gemandateerd is om beschikkingen af te geven. Voordat subsidies daadwerkelijk worden verleend, is het nodig dat de betrokken gedeputeerde hier zijn fiat aan geeft. Op deze wijze houdt de provincie zicht op alle aanvragen en biedt het de gedeputeerde de mogelijkheid om andere prioriteiten in te brengen.

Voorwaarden en termijnen

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat in de periode 2004-2005 bij een aantal instellingen de verwachte prestaties zijn opgenomen in budgetafspraken die onderdeel uitmaken van de beschikkingen. Deze budgetafspraken hebben het karakter van een overeenkomst, terwijl het verlenen van subsidie conform de Algemene Wet Bestuursrecht gebaseerd dient te zijn op een beschikking. Werkdruk op de afdeling heeft de provincie er van af doen zien deze afspraken in 2006 alsnog om te zetten in beschikkingen. Inmiddels worden er geen budgetafspraken meer opgenomen in de beschikkingen.

Voor 1 juli moeten instellingen de aanvraag voor vaststelling van de subsidie van het voorgaande jaar hebben ingediend. Op 1 oktober dient de aanvraag voor subsidieverlening voor het daaropvolgend jaar te zijn ingediend. Uit het dossieronderzoek is gebleken dat de provincie in lijn met de eigen subsidieverordening⁵⁰ in een aantal gevallen bij te late indiening van documenten door instellingen de bevoorschotting tijdelijk heeft opgeschort. Tegelijkertijd is gebleken dat de provincie zelf haar eigen termijnen niet altijd heeft gehaald⁵¹.

49 Noorderslag ontvangt een subsidie ad 5.280 euro voor de opening van het festival in 2006. Noorderlicht ontvangt in 2006 een subsidie ad 10.000 euro voor het versterken van de publiciteit. Deze subsidie wordt verstrekt aan Marketing Groningen.

50 De Kaderverordening subsidies provincie Groningen 1998 is van toepassing.

51 Bij Citadel en Noorderlicht is de vaststellingsbeschikking te laat afgegeven.

Hierdoor zijn er onder andere incidentele subsidies verstrekt voor evenementen en producties die al waren uitgevoerd op het moment dat de verleningsbeschikking nog moest worden afgegeven⁵².

In 2006 is er een registratiesysteem opgezet waarin de accounthouders informatie ten behoeve van de termijn- en procesbewaking kunnen invoeren. Met ingang van juli 2007 is er een nieuw elektronisch systeem operationeel dat een historisch overzicht biedt per instelling en termijn- en procesbewaking geautomatiseerd ondersteunt.

Samenvatting en analyse

Sinds 2004 is met 'professionalisering subsidierelaties' provinciebreed de subsidiesystematiek aan veranderingen onderhevig. Een belangrijke verandering is de beoordeling van de financiële gezondheid van instellingen, uitgedrukt in een aantal 'sterren'. Naast deze financiële beoordeling laat de provincie zich extern over de artistiek inhoudelijke kwaliteit van de instellingen adviseren.

De verwachte prestaties zijn soms ruim en soms concreet omschreven. Enerzijds geeft de provincie als reden hiervoor aan dat zij instellingen en kunstenaars de ruimte wil geven zich te ontwikkelen, anderzijds wil de gedeputeerde bezien of prestaties in de toekomst meer SMART geformuleerd kunnen worden. In de vaststellingsbeschikkingen wordt niet ingegaan op de mate waarin de afgesproken prestaties zijn geleverd, omdat dit volgens de provincie op gespannen voet kan komen te staan met een nieuw inhoudelijk advies van de adviesraad. De Noordelijke Rekenkamer is van mening dat het door een instelling wel of niet leveren van afgesproken prestaties (bijvoorbeeld publieksbereik, aantal voorstellingen, organisatie evenement) los staat van de artistiek inhoudelijke kwaliteit van deze prestaties.

52 In het geval van een aan Noorderslag verstrekte incidentele subsidie voor de opening van het festival kan worden opgemerkt dat gezien de korte tijd die er was tussen aanvraag en activiteit subsidieverlening voorafgaande aan de activiteit niet haalbaar was. Bij een strikt formele houding was subsidiëring niet mogelijk geweest. In het geval van NSKK blijkt dat in december 2004 subsidie wordt aangevraagd voor twee producties en dat hiervoor in mei 2005 verleningsbeschikkingen worden afgegeven. De uitvoeringen van beide producties hebben reeds in maart 2005 plaatsgevonden.

3 Conclusies, perspectief en aanbevelingen

3.1 Conclusies

De Noordelijke Rekenkamer heeft waardering voor de wijze waarop de noordelijke overheden kansen en bedreigingen op cultureel gebied omzetten in ambities en prioriteiten. Vanuit een gedegen analyse is gezocht naar mogelijkheden om potentieel verder te ontwikkelen en de samenwerking en culturele basisinfrastructuur te versterken. Inhoudelijke prioriteiten en de mate waarin de activiteiten van culturele instellingen de noordelijke ambities kunnen verwezenlijken, stonden voorop bij het Noordelijk Cultuurconvenant. De Rekenkamer is positief over het feit dat inhoudelijke argumenten grotendeels de keuzes en samenwerking tussen de noordelijke overheden hebben bepaald, waardoor een consistente lijn in ambitie is ingezet. De Rekenkamer ziet deze lijn ook terug in de afwegingen die zijn gemaakt om andere culturele instellingen geen plaats in het convenant te geven.

De afwegingen die hebben geleid tot de keuzes om een aantal instellingen extra te ondersteunen – hetzij met rijkssubsidie, hetzij met noordelijke subsidie – hebben te maken met classificatie van ambities van instellingen en de mate waarin die aansluiten op de noordelijke visie. Welke prioriteitsvolgorde daarbij is toegepast, is niet te herleiden. De overwegingen die een rol hebben gespeeld bij het toekennen van extra subsidie aan een aantal instellingen in het kader van de productiefunctie, zijn voor de Rekenkamer niet direct herleidbaar tot alleen de inhoudelijke argumenten – deze gaan immers ook op voor andere instellingen. De verschillen in omvang van de toegekende extra subsidies zijn deels terug te voeren op de eigen voornemens van instellingen en deels op politiek-bestuurlijke prioriteiten.

De Rekenkamer constateert door de consistente lijn van logische keuzes en uitwerking, dat die instellingen in het convenant zijn opgenomen waarmee de noordelijke ambities in het algemeen het meest optimaal verwezenlijkt kunnen worden. Hierdoor is sprake van een doelmatig beleid. Echter, de Rekenkamer kan deze conclusie niet trekken voor de extra financiering in noordelijk verband. De vraag of de productiefunctie op deze manier het best kan worden versterkt, kan ontkennend noch bevestigend worden beantwoord omdat ook andere instellingen hiervoor in aanmerking komen en de onderbouwing van gemaakte keuzes niet te achterhalen valt.

Voor de instellingen die in noordelijk verband gezamenlijk worden gesubsidieerd, fungeert telkens één van de overheden als 'loket'. Alle instellingen kunnen daarnaast subsidie aanvragen op grond van de diverse provinciale cultuurnota's, programma's en regelingen. Hierdoor ontstaat de situatie dat de provincies inhoudelijk wel, maar bij de uitvoering niet gezamenlijk optrekken. De consistente lijn die is ingezet 'verwatert' in de uitvoering. Verschillen in termijnen,

in voorwaarden waaronder de subsidie wordt verleend en wordt vastgesteld en in beoordelingscriteria doen zich voor tussen provincies en binnen provincies. Dit levert voor instellingen de omstandigheid op dat zij verschillende aanvragen moeten indienen en aan verschillende (prestatie)-eisen moeten voldoen, terwijl deze instellingen zijn opgenomen in het convenant vanwege het feit dat zij met hun activiteiten de noordelijke ambities kunnen verwezenlijken. De Rekenkamer vindt dit vanuit het perspectief van de instellingen die met de noordelijke provincies te maken hebben geen doelmatige praktijk.

De consistente lijn komt in het geding in het uitvoeringsproces doordat zich onzorgvuldigheden hebben voorgedaan. De Rekenkamer is zich er van bewust dat subsidie verstrekken 'mensenwerk' is en dat fouten en slordigheden in de praktijk voorkomen. Zij besteedt er evenwel aandacht aan omdat de geloofwaardigheid van de overheid in algemene zin in gevaar kan komen, waardoor consistentie en systematiek ondergraven worden. Daarnaast is de Rekenkamer van mening dat het eenzijdig opleggen van verplichtingen met bijbehorende sanctiemogelijkheden de provincie in een 'machtspositie' ten opzichte van de instellingen plaatst. Dit brengt met zich mee dat de provincie zich aan haar eigen regels en plichten dient te houden en zorgvuldig handelt. De provincies hebben aangegeven dat een groot deel van de geconstateerde slordigheden en onzorgvuldigheden inmiddels tot het verleden behoort of dat er maatregelen worden getroffen om deze te voorkomen.

Het subsidieproces in ogenschouw nemend, is de Rekenkamer van oordeel dat het proces voldoende waarborgen bevat voor een consistente en objectieve subsidieverstrekking. In de praktijk treden er zowel op inhoudelijk gebied als op procesgebied inconsistenties op. Zo is geconstateerd dat de beoordelingscriteria niet goed zijn toegesneden op de (abstracte) doelstellingen uit de noordelijke visie. Deze criteria worden bij verlening en/of vaststelling van beschikkingen niet of niet altijd consequent toegepast. Of een instelling een bijdrage heeft geleverd aan het realiseren van de noordelijke ambities komt niet aan de orde.

De Rekenkamer vindt dit in meer dan één opzicht opmerkelijk. Er is in het begin veel energie gestoken in afspraken over welke instellingen het beste de noordelijke visie op cultureel gebied kunnen verwezenlijken. Het is gerechtvaardigd om dan een vinger aan de pols te houden of deze instellingen bijdragen aan de versterking van het noordelijk cultureel klimaat, maar de provincies doen dat niet. Mede daardoor lijkt het (jaarlijkse) subsidieproces bij deze instellingen op een 'rituele dans': hoewel de instellingen voor vier jaar op convenantssubsidie kunnen rekenen, worden er jaarlijks criteria opgesteld en worden product- en activiteitenplannen ingeleverd; echter, de provincies doen daar in het licht van het achterliggende doel weinig mee. De noordelijke visie en het financiële belang van de convenantsafspraken vragen naar de mening van de Rekenkamer om een betere monitoring.

De Rekenkamer wijst ten slotte op het spanningsveld tussen ambities die niet of nauwelijks te vangen zijn in kwantificeerbare eenheden en aan de andere kant het vaststellen dat de provincie 'waar voor haar subsidiegeld krijgt'. Dit laatste wordt veelal gevat in (meetbare) prestatie-eisen die kwantitatieve informatie geven, maar geen inzicht kunnen verschaffen in de mate waarin kansen worden benut of bedreigingen zijn verkleind. Met andere woorden: de effectiviteit van de noordelijke inspanningen om de ambities te verwezenlijken is niet of nauwelijks toetsbaar. De huidige door de provincies gehanteerde criteria en prestatie-eisen zijn hiervoor naar de mening van de Rekenkamer nauwelijks geschikt. Omdat de provincies veelvuldig overleg en contact met het culturele veld hebben, is er evenwel goed zicht op ontwikkelingen, kansen en bedreigingen. Deze informele kennis en waardevolle informatie krijgt echter geen plaats in het formele subsidieproces. De afweging van nieuwe keuzes zal voor een deel op basis van deze informatie worden gemaakt. Gezien het feit dat voor de nieuwe cultuurperiode deze keuzes zich aandienen en de Staten daar een besluit over moeten nemen, meent de Rekenkamer dat de vraag 'doen we (nog) de goede dingen' eenduidig moet kunnen worden beantwoord. Op basis van dit onderzoek concludeert de Rekenkamer dat die vraag ten dele bevestigend kan worden beantwoord. De Rekenkamer ziet het ten slotte als een gemiste kans dat een sterke gezamenlijke visie nog onvoldoende gezamenlijk wordt uitgevoerd.

3.2 Nieuwe cultuurvisie Noord-Nederland 2009-2012

Cultuurvisie Noord-Nederland 2009-2012 'Grenzen overschrijden'

In december 2006⁵³ hebben de noordelijke convenantpartners een bijeenkomst gehad met een selecte delegatie van het noordelijke culturele veld, ter voorbereiding op het gesprek tussen de noordelijke overheden en de Raad voor Cultuur. Deze bijeenkomst heeft geleid tot een eenduidige opvatting van instellingen en bestuurders dat de noordelijke infrastructuur, met name waar deze gericht is op cross-overs en internationalisering, functioneert als een keten. Dit biedt geweldige kansen, maar baart aan de andere kant ook zorgen. De kansen en bedreigingen die worden genoemd zijn verder uitgewerkt in de nieuwe cultuurvisie 'Grenzen overschrijden'⁵⁴.

Het gedachtegoed uit 'Investeren in ontwikkeling'⁵⁵ blijkt volgens de noordelijke convenantpartners nog steeds actueel; tegelijkertijd wil men de blik verbreden. Dit heeft geleid tot de nieuwe cultuurvisie, waarin samenhang in de infrastructuur, dynamiek, internationalisering en cultuur & economie centraal staan. Door het instellen van een investeringsprogramma Cultuur willen de noordelijke overheden de

53 Bron: Rijkscultuurnota 2009-2012, accenten noordelijk convenant, brief GS Groningen van 1 februari 2007, waarin PS wordt geïnformeerd over de resultaten van het overleg en de inzet van de noordelijke overheden voor een nieuwe noordelijke visie.

54 Noordelijke cultuurvisie voor 2009-2012, september 2007.

55 Huidige noordelijke cultuurvisie 2005-2008, vastgesteld 14 april 2003.

bestaande culturele basisinfrastructuur versterken, culturele activiteiten beter vermarkten en deskundigheid bevorderen.

Dit programma wordt gevoed door een bijdrage van de noordelijke overheden, geïnteresseerde ondernemers, door een bijdrage uit het programma Creative Challenge Call, maar vooral door een herverdeling van bestaande rijksmiddelen. Op basis van de huidige scheve verdeling claimen de landsdelen Noord, Oost en Zuid in totaal 25% meer rijksgeld⁵⁶. Daarnaast zetten de noordelijke overheden in op aansluiting met de Noordelijke Ontwikkelingsas en economisch beleid met bijhorende geldstromen, op het zoeken naar nieuwe vormen van financiering en op afspraken met het Rijk over een volwaardige culturele infrastructuur.

Ontwikkelingen rijksbeleid en nieuwe subsidiesystematiek⁵⁷

Met de nota 'Verschil maken'⁵⁸ is een aantal wijzigingen in de systematiek van de cultuurnota en daarmee van cultuursubsidies op rijksniveau in gang gezet. In april 2007 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de wetwijziging voor een nieuw subsidiestelsel en op 6 september heeft de Kamer met de minister van OCW over zijn nota 'Kunst van het Leven' gesproken. Vanaf 1 november 2007 start de ronde voor nieuwe subsidieaanvragen bij het Rijk.

De nieuwe systematiek, waardoor de subsidieverdeling op grotere afstand van de politiek wordt geplaatst, krijgt onder andere gestalte door de fusie van een aantal fondsen waar instellingen voortaan terecht kunnen voor projectsubsidies en voor vierjarige subsidies⁵⁹. De Raad voor Cultuur schetst in zijn advies⁶⁰ een beeld van de culturele infrastructuur en geeft daarmee invulling aan de wijzigingen in het subsidiestelsel.

De Raad is van mening dat het nieuw te vormen fonds voor muziek, dans en theater niet alleen op artistiek-inhoudelijke gronden moet subsidiëren, maar ook taken op het gebied van instandhouding en ontwikkeling. De Raad is van mening dat een aantal instellingen die de rol van 'ankerpunt' kunnen vervullen, onder directe verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW zouden moeten vallen. De Raad benadrukt dat de minister van OCW integraal verantwoordelijk blijft voor het geheel. Maatwerk in subsidies is goed, maar mag niet leiden tot beleidsmatige versnippering: de politiek moet integraal verantwoordelijk blijven voor het cultuurbeleid. De Raad geeft ook aan dat de mogelijkheid van meerjarige subsidies bij fondsen

56 In totaal zou het voor het Noorden om 4 miljoen euro meer gaan dan de huidige 16 miljoen euro die Drenthe, Fryslân en Groningen nu van het Rijk krijgen. Bronnen: Leeuwarder Courant 29 augustus 2007 en Dagblad van het Noorden, 31 augustus 2007.

57 In bijlage 2 is meer informatie opgenomen over de nieuwe ontwikkelingen.

58 Ministerie van OCW, Herijking cultuurnotasytematiek, september 2005.

59 Daarnaast is een aantal (nationale) instellingen aangewezen voor een langjarig perspectief op subsidies en kunnen een aantal aangewezen instellingen die onder de basisinfrastructuur vallen, een aanvraag voor vierjarige subsidie bij het ministerie indienen.

60 'Innoveren, participeren!' advies van de Raad voor Cultuur inzake agenda cultuurbeleid en culturele basisinfrastructuur van 6 maart 2007.

onontkoombaar zal leiden tot nieuwe verhoudingen tussen fondsen en andere overheden. Tot op heden sluiten deze overheden rechtstreeks convenanten af met de rijksoverheid en niet met zelfstandige fondsen. De minister moet onderzoeken binnen welke structuur de fondsen zich in de nieuwe situatie effectief kunnen verhouden tot de andere overheden.

3.3 Aanbevelingen

Ervan uitgaande dat de provincies de noordelijke ambities uit 'Grenzen overschrijden' op één of andere wijze gezamenlijk zullen willen verwezenlijken, geeft de Rekenkamer een aantal aanbevelingen aan en zaken ter overweging mee.

De activiteiten van culturele instellingen moeten de noordelijke ambities inhoudelijk verwezenlijken. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de huidige gehanteerde prestatie-eisen weinig houvast bieden om te beoordelen of de instellingen met die activiteiten een bijdrage leveren aan de noordelijke doelstellingen. Tegelijkertijd is een betere monitoring van de bijdrage van instellingen aan die doelstellingen nodig. De Rekenkamer ziet een noordelijk toetsingskader als mogelijk instrument hiertoe, waardoor vooraf uitgangspunten en prioriteiten kunnen worden ingebracht op basis waarvan instellingen 'noordelijke' subsidie krijgen. De Rekenkamer ziet een functie voor een noordelijke beoordelingscommissie⁶¹ die een vinger aan de pols houdt, waardoor informele kennis en waardevolle informatie een plaats krijgt en gedeeld wordt. De Rekenkamer beoogt hiermee niet een aparte bureaucratische laag te introduceren, maar ziet hierin mogelijkheden voor samenwerking tussen de provincies als het gaat om de beoordeling in welke mate 'noordelijke' instellingen effectief zijn bij het realiseren van de noordelijke ambities.

Dit noordelijk toetsingskader kan een algemeen deel bevatten en maatwerk per instelling; een uitwerking hiervan kan dienen als voorwaarden voor het verlenen en vaststellen van de subsidie en kan onderdeel van de beschikking uitmaken. De factor die in dit kader en bij de monitoring betrokken zou kunnen worden, is in welke mate die instelling een bijdrage levert aan de noordelijke ambities. Uniformiteit van voorwaarden, criteria en proceseisen schept duidelijkheid richting instellingen die de noordelijke ambities verwezenlijken. Met een dergelijke aanpak wordt inhoudelijk gezamenlijk optrekken doorgezet in gezamenlijk uitvoeren.

Gezien het inhoudelijke en financiële belang van het noordelijk cultuurconvenant, beveelt de Rekenkamer aan om dergelijke toekomstige afspraken een meer prominente plaats te geven in de provinciale cultuurnota's dan nu het geval is. Hoewel de toekomst nog geen duidelijkheid biedt of een nieuw convenant tot de mogelijkheden

⁶¹ Deze beoordelingscommissie zou op ambtelijk niveau kunnen worden ingevuld door betrokken medewerkers van de provincies en op bestuurlijk niveau in het Noordelijk Overleg Cultuur.

behoort, zullen er uit verschillende bronnen en geldstromen middelen worden vrijgemaakt om de ambities te kunnen realiseren. Het verdient aanbeveling de afwegingen die ten grondslag liggen aan keuzes en de uitwerking van afspraken duidelijk in de provinciale cultuurnota's op te nemen. Hierdoor wordt zichtbaar welke instellingen met welke activiteiten de samenhang in de infrastructuur, de dynamiek en internationalisering in het noordelijk culturele veld tot stand gaan brengen.

4 Bestuurlijke reacties en nawoord Rekenkamer

De Noordelijke Rekenkamer heeft de Colleges van Gedeputeerde Staten van Drenthe, Fryslân en Groningen om een bestuurlijke reactie gevraagd. De reacties zijn hieronder integraal opgenomen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een nawoord van de Rekenkamer.

4.1 Drenthe

“Met interesse hebben wij kennis genomen van uw rapport omtrent de noordelijke cultuursubsidies. Wij willen onze waardering uitspreken voor de zorgvuldigheid waarmee u in korte tijd dit complexe proces van subsidieverlening hebt beschreven en geëvalueerd. Onze (ambtelijke) inbreng heeft een correcte weerslag gekregen in dit rapport, en de conclusies die u trekt uit de evaluatie kunnen wij grotendeels onderschrijven.

Wij zijn verheugd met uw constatering dat in zijn algemeenheid zorgvuldig en doelmatig is gehandeld in het kader van het noordelijke cultuurconvenant en dat de noordelijke partners vanuit een gedegen analyse hebben gezocht naar mogelijkheden om de noordelijke culturele basisinfrastructuur te versterken in een noordelijk convenant.

U constateert daarnaast dat keuzes die hebben geleid tot extra subsidiering in kader van een noordelijke productiefunctie niet altijd consequent en direct herleidbaar zijn tot inhoudelijke argumenten maar dat politiek-bestuurlijke overwegingen tevens een rol hebben gespeeld. Ook stelt u dat de consistente lijn die is ingezet met opname in het noordelijke convenant in de uitvoering niet altijd consequent is doorgevoerd. U stelt dat dit alles te maken heeft met het gegeven dat het vervolgproces van subsidieverlening, monitoring en afrekening is uitgevoerd door elke afzonderlijke partner.

Daarnaast concludeert u dat ondanks het feit dat er zowel op inhoudelijk als op procesgebied inconsistenties optreden, het proces voldoende waarborgen bevat voor een consistente en objectieve subsidieverstrekking. Uw conclusies in deze kunnen wij onderschrijven.

Ook wijst u op het spanningsveld tussen ambities die niet of nauwelijks zijn te vangen in kwantificeerbare eenheden en de serieuze poging van de provincies om meetbare prestatie-eisen te verbinden aan subsidiering. De provincie Drenthe heeft met de invoering van de Algemene Subsidieverordening (ASV) inderdaad getracht om sterker te sturen op prestaties in relatie tot de noordelijke en provinciale ambities. Wij hebben, evenals de rekenkamer, geconstateerd dat de noordelijke ambities met deze prestatie-eisen moeilijk toetsbaar zijn. Voor ons zijn kennis van het culturele veld, alsmede goed en veelvuldig contact met het culturele veld belangrijke instrumenten om de ambities te verwezenlijken. Wij zijn verheugd dat u dit in uw rapport onderschrijft. Ook in dit beeld kunnen wij ons voor wat de provincie Drenthe betreft goed herkennen.

Tot slot richt u zich in uw aanbevelingen op mogelijke verbeteringen in de uitvoering van een eventueel nieuw te sluiten noordelijk convenant. U doet de suggestie van een noordelijk toetsingskader en een noordelijke beoordelingscommissie, waardoor de bijdrage aan noordelijke culturele doelstellingen beter beoordeeld zou kunnen worden. Wij beschouwen dit als een waardevolle suggestie die de moeite van het onderzoeken waard is, en die de uitvoeringspraktijk van een noordelijk convenant nog verder kan verbeteren. Onlangs zijn wij gestart met de ontwikkeling van een nieuw meerjarenbeleidskader (cultuur- en museumbelid 2009 - 2012). In dit nieuwe beleidskader kunnen wij met de aanbevelingen uit uw rapport ons voordeel doen."

4.2 Fryslân

Algemeen

"De Rekenkamer heeft de cultuursubsidies die door meer dan één provincie verstrekt worden geïnterpreteerd als subsidies in het kader van het Noordelijk Cultuurconvenant. Dat is een keuze, maar houdt wel in dat hier alleen instellingen bij betrokken zijn die ook bij het Rijk een aanvraag voor subsidie hebben ingediend. De meer provinciale - en dus niet in het topsegment opgenomen instellingen - blijven daardoor buiten beschouwing.

Wij zijn van mening dat die eigenlijk ook in het onderzoek betrokken hadden moeten worden.

Niettemin maakt het rapport een degelijke indruk en zijn de conclusies onzes inziens voldoende gefundeerd. Daarover zullen wij niet in discussie treden. Hieronder geven wij aan in hoeverre wij de conclusies en aanbevelingen uit het rapport onderschrijven.

Conclusies

1 en 2. De Rekenkamer constateert dat het huidige noordelijk cultuurprofiel 'Investeren in ontwikkeling' voortkomt uit bestuurlijke afwegingen, maar dat hij geen uitspraken kan doen over de extra financiering die in dat verband wordt verstrekt. Wij zijn het met de conclusie in formele zin eens. Of de productiefunctie door de gemaakte keuzes het best is versterkt, is ook afhankelijk van het onderzoeken van verdere alternatieven. Dat heeft echter niet plaatsgevonden, aangezien die alternatieven niet ook rijksfinanciering (matching) kregen. En dat is het kader waarbinnen keuzes konden worden gedaan volgens de afspraken met het Rijk in het cultuurconvenant.

3. De consistentie van het uitvoeringsproces kan verbeterd worden door een betere inhoudelijke en procesmatige subsidieafhandeling. Wij kunnen ons de constatering van de Rekenkamer voorstellen dat de consistente lijn van het beleid in het geding komt door slordigheden bij de praktische uitvoering. Daartoe hebben wij met de invoering van een specifieke subsidie-eenheid al de eerste stappen gezet. Die stappen hebben geleid tot een beter procesoverzicht en een goede toetsing van de prestaties van instellingen. In de provincie zijn wij voorts met het afspreken van goed meetbare producten en een monitorsysteem

duidelijk op weg naar betere sturing. Wij zien nu al dat de betere procesaandacht zijn vruchten zal afwerpt.

4. Dezelfde aandacht voor monitoring en heldere prestatie-afspraken die direct voortvloeien uit de noordelijke visie zullen wij in noordelijk verband ook toepassen. Dat zal bij het afsluiten van een nieuw convenant in 2008 gebeuren.

5. Wij onderschrijven de conclusie dat de meetbaarheid van de resultaten in noordelijk verband moeilijk is en dat er tot nu toe te weinig ruimte is geweest om de informeel vergaarde informatie een plaats te geven bij de prestatiesturing van de overzichten. Wij zijn wel in staat die informatie te vergaren en die individueel toe te passen op de instellingen, maar hebben dat in Noordelijk verband tot nu toe nog onvoldoende aandacht gegeven. Dat is een van de redenen waarom wij die eisen elk afzonderlijk op instellingsniveau aangescherpt hebben. De beoordelingscriteria zijn zoveel mogelijk in lijn gebracht met de afspraken in het convenant, maar bij sommige afspraken met instellingen dienden ze juist te worden aangescherpt in relatie tot de andere producten van die instelling. Deze moeten duidelijk om het Noordelijk belang gaan en niet om een voortzetting van de taken die de instellingen toch al provinciaal leveren.

Wij verwachten met een nieuw convenant deze resultaten duidelijk te omschrijven.

6. Wij zijn het niet eens met de conclusie van mogelijke 'verwatering' (zoals de Rekenkamer het noemt) in de sturing op de uitvoering door de instellingen. Wij denken dat kiezen voor één loket en inhoudelijk verantwoordelijke partner per instelling het best de sturing op de afspraken gemaakt in het convenant garandeert. Daarnaast kunnen instellingen ook aanspraak maken op de autonome bijdragen van de verschillende provincies, maar het zou met het oog op de autonomie van de verschillende partners niet juist zijn de sturing daarop eveneens te centraliseren. Het gaat dan immers om andere producten dan die welke in het convenant worden genoemd.

In deze conclusie wordt geconstateerd dat de gemeenschappelijke visie te weinig gezamenlijk wordt uitgevoerd. Dat delen wij niet: er is regelmatig overleg over de vorderingen en stand van zaken bij de producten van de convenantinstellingen en eventuele bijstelling wordt door de bestuurders voldoende gewaarborgd binnen het Noordelijk Cultuuroverleg.

Aanbevelingen

Wij kunnen ons volledig vinden in de aanbevelingen die de Rekenkamer doet ten aanzien van de prestatie-eisen.

- Wij zullen het idee van een toetsingskader in noordelijk verband zeker ondersteunen. Het is nuttig gebleken hierover van te voren eensluidende indicatoren op te stellen voor een eenvoudige afhandeling van het monitoringsproces.
- Het in de gaten houden daarvan door de ambtelijke staf, die zich met het noordelijk cultuuroverleg bezighoudt, lijkt ons een

praktische oplossing aangezien die ambtenaren de meeste kennis hebben van de prioriteiten binnen het convenant enerzijds en de praktische uitvoerbaarheid van de meting anderzijds;

- Ook zullen wij de afspraken in Noordelijk verband sterker dan voorheen laten doorklinken in ons cultuurbeleid.”

4.3 Groningen

“Wij hebben van u het conceptrapport Noordelijke Cultuursubsidies ontvangen. Wij zijn verheugd met uw conclusie dat ons beleid doelmatig en consistent is. In uw rapport stelt u echter ook dat niet duidelijk is geworden op basis van welke criteria instellingen binnen het convenant zijn opgenomen. Wij onderschrijven deze conclusie in die zin dat deze criteria niet duidelijk zijn weergegeven in onze cultuurnota. Het gezamenlijk monitoren van de gewenste prestaties verdient eveneens onze nadere aandacht. Wij willen echter benadrukken dat het wel of niet opnemen van een instelling in het convenant weloverwogen is gebeurd en in lijn is met onze inhoudelijke criteria.

Centraal in de noordelijke visie stonden de uitgangspunten zoals door u beschreven op pagina 8 : Benutten vernieuwende potentie topvoorzieningen, versterken basisinfrastructuur, talentontwikkeling en versterken van de noordelijke productiefunctie (dynamiek, experiment, samenwerking). Het doel was in eerste instantie dat het beoogde noordelijk productiefonds aan de hand van deze criteria zou gaan werken. Toen gaandeweg de onderhandelingen met OCW bleek dat een dergelijk fonds niet haalbaar bleek, is met het Rijk overeengekomen om in lijn van deze criteria instellingen rechtstreeks financieel te versterken. Uiteindelijk zijn hierbij twee categorieën onderscheiden: verzilveren en creëren. De instellingen die vallen onder verzilveren zijn die topinstellingen uit de basisinfrastructuur met een positief advies van de Raad voor Cultuur, waarvan de vernieuwende artistieke potentie nog niet optimaal benut wordt. De instellingen die vallen onder creëren willen wij verder in staat stellen zich te ontwikkelen tot een vaste waarde in de basisinfrastructuur, zodat zij een impuls kunnen geven aan dynamiek en vernieuwing. Hierbij is een keuze gemaakt voor die instellingen die de meeste potentie hebben en die een rol hebben op het gebied van talentontwikkeling. Dat bepaalde instellingen hierbij niet zijn opgenomen heeft te maken met politieke keuzes.

Andere instellingen krijgen of op basis van oude noordelijke afspraken financiële ondersteuning of krijgen via het eigen provinciale cultuurbeleid extra ondersteuning. In deze zin hebben de noordelijke provincies een eigen koers gevaren en een gemotiveerde prioriteitsvolgorde toegepast. Dat onze afwegingen niet inzichtelijk zijn erkennen wij nogmaals en hebben wij reeds als verbeterpunt opgepakt. In dat kader zullen wij uw aanbevelingen afwegen.

Op pagina 28 merkt u op dat budgetafspraken niet vertaald zouden zijn in beschikkingen, als gevolg van de werkdruk op de afdeling. Dit is niet volledig juist. Met alle instellingen wordt jaarlijks een beschikking afgesloten.

Op pagina 29 stelt u tenslotte dat de verwachte prestaties soms ruim en soms concreet zijn beschreven. Wij streven inderdaad naar concrete prestatie indicatoren, maar merken hierbij op dat niet alle prestaties in maat en getal te vangen zijn. Kwalitatieve doelstellingen worden eveneens gehanteerd.”

4.4 Nawoord Noordelijke Rekenkamer

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat haar conclusies grotendeels worden onderschreven en dat de provincies met haar aanbevelingen rekening houden bij het formuleren van nieuw cultuurbeleid. Voor de volledigheid acht de Rekenkamer het wenselijk om op een aantal punten kort in te gaan.

Als uitgangspunt voor haar onderzoek heeft de Rekenkamer de gezamenlijke culturele visie en ambities van de noordelijke overheden genomen. Deze zijn leidend geweest bij het totstandkomen van het Noordelijk Cultuurconvenant, waarin financiële afspraken zijn gemaakt over een aantal noordelijke culturele instellingen. De convenantpartners hebben hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor deze instellingen uitgesproken. De Rekenkamer acht de keuzes om instellingen al dan niet in het convenant op te nemen begrijpelijk en verdedigbaar; zij plaatst echter vraagtekens bij de doematiegheid ten aanzien van de extra noordelijke bijdrage aan een aantal instellingen.

De Rekenkamer verwacht een vertaling van de gezamenlijke verantwoordelijkheid naar de uitvoering, zodat instellingen die de noordelijke ambities moeten waarmaken, niet geconfronteerd worden met verschillende voorwaarden en criteria per provincie. De Rekenkamer verwacht daarnaast dat die gezamenlijke verantwoordelijkheid gedurende de looptijd van het convenant vertaald wordt in aandacht voor hetgeen gerealiseerd moet worden, namelijk het versterken van het culturele klimaat, potentieel en basisinfrastructuur. Deze aandacht is er onvoldoende en dit blijft in de reacties onderbelicht.

De Noordelijke Rekenkamer is positief gestemd over de opmerkingen in de bestuurlijke reacties waaruit blijkt dat haar aanbevelingen worden meegenomen bij het ontwikkelen van nieuw cultuurbeleid. Hierdoor kan de uitwerking van noordelijke afspraken transparanter en eenduidiger aan Provinciale Staten worden gepresenteerd. Het overwegen om gezamenlijk prestaties te monitoren, biedt aanknopingspunten om na verloop van tijd vast te stellen of de bijdrage van culturele instellingen én de inspanningen van de provincies leiden tot versterking en verbreding van het noordelijk culturele veld.

Bijlage 1 Afkortingen

ASV	Algemene subsidieverordening
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
GAC	Groninger Adviescommissie Cultuur
GS	Gedeputeerde Staten
IPO	Interprovinciaal Overleg
KIK	Kunstenaarsinitiatief in Kolderveen
NCC	Noordelijk Cultuurconvenant
NFF	Noordelijk Film Festival
NPF	Noordelijke Productiefunctie
NOC	Noordelijk (bestuurlijk) Overleg Cultuur
NSKK	Noordelijke Stichting Koorzang en Koorscholing
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen
PABK	Provinciale Adviesraad Beeldende Kunsten
PS	Provinciale Staten
RTV	Radio en televisie
RvC	Raad voor Cultuur
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten

Bijlage 2 Financiële afspraken NCC en nieuwe ontwikkelingen

Onderstaande tabel 1 is afkomstig uit de bijlage bij het Noordelijk Cultuurconvenant

Naam instelling	OCW ¹	Provincie Groningen	Gemeente Groningen	Provincie Fryslân	Leeuwarden	Drenthe
Fotografie Noorderlicht	256.500	67.500	74.000 ⁶	90.000	¹⁵	
KIK ¹	0	0				60.000
Noordelijk Film Festival	0	0		50.000 ¹²	50.000 ¹⁵	
Doe Maar Dicht Maar	70.500	2.300	10.000			
Locomotief/Paviot	0	30.000 ⁵	125.000			
Beheer Princessehof	1.096.452 ⁴	0			279.500	
Fryske Toaniel Stifting Tryater ²	1.539.250	31.600		247.000		30.700
De Citadel Jeugdtheater	315.750	82.100	35.000 ⁷	45.000		81.600
Grand Theatre	460.500	17.500 ⁵	348.000			
Jonge Harten	50.000	0	35.000			
Jungle Warriors ²	90.000	20.000 ⁵	10.600			
Noord Nederlands Orkest ³	5.710.437	34.000	⁸	33.000		33.000
Noord Nederlands Toneel	2.170.500	0	⁹			
Noord Nederlandse Dans (Calli Dance)	1.052.500	20.000	¹⁰			15.000 ¹⁶
Noorder slag	100.000	67.500	60.000 ¹¹			
Noorderzon Groningen	124.250	67.500	150.000 ⁶			
Peergroep	200.000	0				75.000 ¹⁷
Prime	75.500	10.000 ⁵	22.000			
Spanga Het Verona van Weststellingwerf	140.250	0		45.000 ¹⁴		
Terschellings Oerol Festival	328.250	0		90.000 ¹⁴		

- 1 De extra bijdragen van de Noordelijke overheden aan deze instelling die voortvloeien uit dit convenant zijn in bijgaand overzicht inbegrepen in de genoemde subsidiebijdragen.
- 2 Het beheer van deze instelling is per 1 januari 2005 overgedragen aan het Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten.
- 3 De bedragen in deze kolom zijn gebaseerd op loon- en prijspeil 2002 en - in de meeste gevallen - afgerond op bedragen van € 250,-. In de beschikkingen aan de instellingen wijken de bijdragen af door loon- en prijsbijstellingscomponenten.
- 4 De Subsidie van OCW wordt in 2005 en 2006 verhoogd met € 240.798.
- 5 Subsidiering met ingang van 2006.
- 6 Exclusief 15.000 huisvesting Noorderlicht/Noorderzon, afkoop onrendabele huur.
- 7 Plus circa 40.000 voor huisvesting van de studio.
- 8 Niet rechtstreeks maar via exploitatie Oosterpoort.
- 9 Onbekend bedrag verlieslatende exploitatie Cibagoterrein.
- 10 Plus circa 40.000 voor huisvesting van de studio.
- 11 Plus bijdrage in natura van Oosterpoort.
- 12 Gezamenlijke bijdrage van Friesland en Leeuwarden.
- 13 Gemeente Weststellingwerf structurele bijdrage van 9.076 euro.
- 14 Gemeente Terschelling structurele bijdrage van 25.000 euro.
- 15 In het kader van het stadsconvenant Leeuwarden/Fryslân, afspraken over totale inzet festivalbeleid moeten nog worden gemaakt.
- 16 Voor de jaren 2005 en 2006; in 2007 en 2008 nieuwe afweging.
- 17 Daarnaast nog een eenmalige bijdrage van 75.000 voor mobiel productiehuis.

De subsidie vanuit OCW in deze categorie is bedoeld voor instellingen die een positief advies van de Raad voor Cultuur hebben gekregen en waarvan het Noorden de artistieke potentie wil verzilveren. De subsidie is verdeeld over de volgende instellingen:

Tabel 2: extra subsidie van OCW in het kader van het NCC

Instelling	Financiële bijdrage per jaar in euro's				Totaal jaarlijks 2005-2008
	Huidige subsidie	gevraagd	RvC-advies	Extra subsidie	
Noorderzon*	24.050	225.000	74.250	50.000	124.250
Peergroep*	0	211.710	125.000	25.000	150.000
Oerol*	178.160	550.000	228.250	100.000	328.250
Noorderlicht*	206.280	550.000	206.500	50.000	256.500
NNO				75.000	
Spanga	128.250	270.000	125.250	15.000	140.250
Totaal				315.000	

* geselecteerde instellingen die in het onderzoek zijn betrokken

Noordelijke Productiefunctie

In deze categorie worden vernieuwende initiatieven financieel ondersteund ten behoeve van het versterken van de productiefunctie. Bovenop de door de Raad voor Cultuur voorgestelde subsidie ontvangt een aantal instellingen op basis van deze constructie een extra subsidie, die ten laste komt van de Noordelijke overheden (totaal 380.000 euro). De productiefunctie is bedoeld voor instellingen die zich verder kunnen ontwikkelen.

Tabel 3: extra subsidie noordelijke overheden in het kader van de productiefunctie

Instelling	Financiële bijdrage per jaar in euro's				Totaal jaarlijks 2005-2008
	Huidige subsidie	gevraagd	RvC-advies	Extra subsidie	
KIK*	0	136.600	0	60.000	60.000
Tryater*	1.593.210	2.170.580	1.539.250	50.000	1.589.250
Grand Theatre	495.480	575.000	460.500	70.000	530.500
Pavlov	0	150.000	0	50.000	50.000
NNO				100.000	
Noordelijk Film Festival	128.250	138.700	0	50.000	50.000
Totaal				380.000	

* geselecteerde instellingen die in het onderzoek zijn betrokken

Het Noord-Nederlands orkest (NNO) wordt in beide categorieën gefinancierd. De reden daarvoor is dat het NNO als enige orkest in de regio een groot gebied voorziet van symfonisch aanbod. De kosten die in verband met deze geografische spreiding worden gemaakt zijn naar verhouding hoger dan bij andere orkesten. Daarom is afgesproken dat het Rijk de korting op het NNO verkleint en dat landsdeel Noord van zijn kant middelen beschikbaar stelt om de resterende korting volledig ongedaan te maken.

Nieuwe ontwikkelingen (Cultuurnota en subsidiesystematiek)

Met de nota 'Verschil maken'⁶² is een aantal wijzigingen in de systematiek van de cultuurnota en daarmee van cultuursubsidies op rijksniveau in gang gezet. De cultuurnota was tot nu toe gekoppeld aan het verstrekken van subsidie aan culturele instellingen die eens in de vier jaar een aanvraag voor subsidie konden indienen bij OCW. Omdat het systeem te star was, is een andere werkwijze voorgesteld. De veranderingen moeten het systeem dynamischer maken, bieden meer ruimte aan vernieuwing en houden sterker rekening met verschillen tussen instellingen. In april 2007 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de wetwijziging voor een nieuw subsidiestelsel en op 6 september heeft de Kamer met de minister van OCW over zijn nota 'Kunst van het Leven' gesproken. De inhoudelijke behandeling en financiële consequenties van die nota komen bij de behandeling van de cultuurbegroting dit najaar aan de orde. Vanaf 1 november start de ronde voor nieuwe subsidieaanvragen bij het Rijk.

De nieuwe systematiek, waardoor de subsidieverdeling op grotere afstand van de politiek wordt geplaatst, krijgt onder andere gestalte door de fusie van een aantal fondsen waar instellingen voortaan terecht kunnen voor projectsubsidies en voor vierjarige subsidies. Een aantal instellingen is aangewezen voor een langjarig perspectief op subsidies en een aantal aangewezen instellingen die onder de basisinfrastructuur vallen kunnen een aanvraag voor vierjarige subsidie bij het ministerie indienen. De Raad voor Cultuur schetst in zijn advies⁶³ een beeld van de culturele infrastructuur en geeft daarmee invulling aan de wijzigingen in het subsidiestelsel.

Op basis van een geografische spreiding van voorzieningen gaat het volgens de Raad⁶⁴ voor landsdeel Noord bij theater om twee regiogezelschappen, waarvan één voor Friestalig theater (met tevens een rol voor jeugdtheater en ontwikkeling op dit gebied), één jeugdtheatergezelschap en één productiehuis voor dans, muziek en theater. Voor dans gaat het om één gezelschap/regionaal platform en één productiehuis voor dans en theater. Voor muziek gaat het om één symfonie orkest. Onder de subfunctie voor de podiumkunsten – een platform van exclusief internationaal aanbod en internationale uitwisseling – moeten volgens de Raad drie festivals worden gerekend. Deze worden niet genoemd bij landsdeel Noord⁶⁵. De Raad is van mening dat het nieuw te vormen fonds voor muziek, dans en theater niet alleen op artistiek-inhoudelijke gronden moeten subsidiëren, maar ook taken op het gebied van instandhouding en ontwikkeling. De Raad is van mening dat een aantal instellingen die de rol van 'ankerpunt' kunnen vervullen, onder directe verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW zouden moeten vallen. De Raad benadrukt dat

62 Ministerie van OCW, Herijking cultuurnotasystematiek, september 2005.

63 'Innoveren, participeren!' advies van de Raad voor Cultuur inzake agenda cultuurbeleid en culturele basisinfrastructuur van 6 maart 2007.

64 'Agenda en basisinfrastructuur per sector (agenda II)', p. 137, in 'Innoveren, participeren!'

65 In het huidige cultuurconvenant zijn alle noordelijke festivals opgenomen; dit zijn Oerol, Noorderlicht, Noorderzon, Noorderslag, Jonge Hartenfestival, Doe maar dicht maar, Noordelijk Film Festival en Opera Spanga.

de minister van OCW integraal verantwoordelijk blijft voor het geheel. Maatwerk in subsidies is goed, maar mag niet leiden tot beleidsmatige versnippering: de politiek moet integraal verantwoordelijk blijven voor het cultuurbeleid.

De Raad geeft ook aan dat de mogelijkheid van meerjarige subsidies bij fondsen onontkoombaar zal leiden tot nieuwe verhoudingen tussen fondsen en andere overheden. Tot op heden sluiten deze overheden rechtstreeks convenanten af met de rijksoverheid en niet met zelfstandige fondsen. De minister moet onderzoeken binnen welke structuur de fondsen zich in de nieuwe situatie effectief kunnen verhouden tot de andere overheden.

Verder adviseert de Raad de Geldstroom Beeldende Kunst te decentraliseren door het beschikbare bedrag te verdelen over de organisaties voor kunst en cultuur die in de landsdelen en steden actief zijn. Ten slotte benadrukt de Raad in zijn advies dat het rijk, de provincies en gemeenten ook in de toekomst moeten blijven samenwerken als het gaat om subsidieverlening aan culturele instellingen.

Het IPO heeft in een brief⁶⁶ aan de Tweede Kamer voorafgaand aan het debat over 'Kunst van het leven' gepleit voor een evenwichtiger verdeling van kunst- en cultuursubsidies. Nu ontvangen Amsterdam, Den Haag en Rotterdam samen driekwart van de rijksmiddelen via de Cultuurnota. De rest van Nederland komt er bekaaid vanaf, gelet op het aantal inwoners en toeristen dat moet worden bediend. Volgens het IPO versterken de geldstromen van de fondsen deze scheve verdeling.

⁶⁶ Brief van 30 augustus 2007 met daarin een reactie van VNG en IPO op de voornemens van de minister van OCW in 'Kunst van het Leven'.

Bijlage 3 Informatie over de instellingen

Hieronder worden per instelling in kort bestek informatie over en bevindingen per instelling gepresenteerd. Het betreft informatie over de hoogte van de subsidies, over het proces en er is een tijdbalk opgenomen.

Kunstenaarsinitiatief in Kolderveen (KIK)

Tabel 4: Financiële bijdrage 2005 - 2008 in euro's

Subsidie	Ministerie OCW	Provincie Groningen	Gemeente Groningen	Provincie Fryslân	Gemeente Leeuwarden	Provincie Drenthe
Noordelijke Productie Functie 2005 - 2008	0	12.000	12.000	12.000	12.000	12.000
Incidentele prestatiesubsidie 'Reis door mijn kamer' (2006)						20.000

De stichting Kunst in Kolderveen is in 2003 opgericht met het doel activiteiten te organiseren op het gebied van eigentijdse beeldende kunst die een stimulerende invloed hebben op kunst- en cultuurklimaat van Meppel, de regio en het Noorden. Volgens het advies van de Raad voor Cultuur sluiten de 'Artist-in-Residence' faciliteiten aan op de Noordelijke ambities en beleidsdoelstellingen gericht op professionele kunsten en infrastructuur.

Drenthe

De aanvraag en documenten voldoen in 2005 niet aan hetgeen in art. 24 ASV is gesteld. Er moeten nog aanvullende stukken worden aangeleverd. Uit overleg in december 2005 blijkt dat de notulen van het overleg dienen als aanvulling op het activiteiten plan van 2006. KIK moet aangeven wat ze voor die 60.000 euro gaan doen zodat de begroting nog omgevormd moet worden tot een productbegroting. Prestatie-indicatoren zijn gericht op de invulling van de 'artist-in-residence' activiteiten, zoals aantallen kunstenaars, duur van het verblijf en een beeldend werk dat in Kolderveen geëxposeerd wordt. Uit de vaststellingsbeschikking blijkt dat KIK succesvol is geweest in de uitvoering van het werkplan. De toetsing van de aanvraag in 2006 levert op dat stukken niet compleet zijn. Dit heeft geen gevolgen voor de (hoogte van de) subsidie.

Tabel 5: Tijdpad 2005 - 2006 KIK in Drenthe

Subsidie	Aanvraag verlening	Verlening subsidie	Aanvraag vaststelling	Vaststelling subsidie
Noordelijke Productie Functie	1/03/04	19/05/05	30/05/06 en 27/06/06 (voor 01/05/06)	16/10/06 (voor 1/08/06 definitieve vaststelling, brief provincie)
Noordelijke Productie Functie	5/12/05	12/01/06		
Incidentele prestatie-subsidie 'Reis door mijn kamer'	17/01/06	28/06/06	13/11/06	15/02/07

Tryater

Tabel 6: Financiële bijdrage 2005 - 2008 in euro's

Subsidie	Ministerie OCW	Provincie Groningen	Gemeente Groningen	Provincie Fryslân	Gemeente Leeuwarden	Provincie Drenthe
Autonome subsidie 2005-2008	1.539.250	31.600		197.000		30.700
Noordelijke Productie Functie 2005-2008		10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Extra subs. producties 2005				Rude: 8.000 RT&M:10.900 RBFT: 1.652		
Extra subs. Producties 2006				Rude: 10.000 RT&M:11.000		
donatie Dreamlab 40-jarig bestaan				1.000		

Het in Leeuwarden gevestigde theatergezelschap Tryater is het enige professionele gezelschap in Nederland dat zich ten doel stelt Friestalig theater te maken. De opdracht aan Tryater is drieledig: consolideren, herijken en werken aan verjonging/versterking. Tryater wil daartoe de jeugd- en jongerenafdeling uitbreiden en scherper profileren en beter integreren in de rest van het gezelschap. Voor de uitbreiding van het jeugdtheater onderdeel doet Tryater een beroep op de noordelijke provincies, voor uitbreiding van het ensemble vraagt Tryater extra subsidie van het Rijk. De RvC is positief over de nieuwe zakelijk leider en verwacht dat deze de verjonging in goede banen zal leiden.

Drenthe

In december 2004 is er overleg voorafgaand aan het nieuwe subsidiejaar. Tryater krijgt van Drenthe toegezegd dat de bijdrage van 30.650 euro in de periode 2005-2008 wordt voortgezet. De Noordelijke overheden dragen 50.000 gezamenlijk bij (NPF) en Fryslân heeft nog 50.000 euro toegezegd voor het aantrekken van jonge acteurs. Tryater geeft in dat gesprek aan dat het extra NCC/NPF geld wordt ingezet om autonome kostenstijgingen op te vangen en niet voor extra activiteiten. Het is voor Tryater belangrijk te weten dat hierover geen verwachtingen zijn vanuit de Noordelijke overheden.

Uit de aanvraag voor subsidie 2005 komt uit de stukken niet naar voren welke activiteiten met welk deel van de subsidie worden gefinancierd. De activiteiten passen in de Noordelijke ambities. Uit de verlening van de subsidie voor 2005 komt niet naar voren dat er aan criteria is getoetst zoals dat bijvoorbeeld bij de Peergroup wel is gedaan. Volgens respondenten kan een oorzaak zijn dat Peergroup een nieuwe instelling is en dat Tryater al langer meedraait.

In de aanvullende verleningsbeschikking worden activiteiten en prestaties benoemd. Uit de vaststellingbeschikking blijkt dat het educatieve aanbod van Tryater goed wordt afgenomen en dat de twee producties met Drentse theatergezelschappen tot een vruchtbare samenwerking hebben geleid (3.618 bezoekers). De provincie merkt op dat zij overigens in de toekomst de cijfers nader gespecificeerd wil zien, zoals het aantal voorstellingen dat in Drenthe heeft gespeeld.

In december 2005 krijgt Tryater een voorlopige verlening van een prestatiesubsidie per boekjaar voor 2006. Uit de toetsing van de aanvraag blijkt dat niet alle stukken zijn aangeleverd (plan voor reserve en voorzieningen nog steeds mist en activiteiten zijn niet SMART geformuleerd). De activiteiten passen binnen het provinciale cultuurbeleid, maar de provincie wil graag informatie over welke en hoeveel voorstellingen er op welke scholen in Drenthe worden gespeeld en hoeveel bezoekers worden verwacht. De prestaties zijn in de beschikking opgenomen onder de naam van de producties.

Fryslân

In december 2004 krijgt Tryater een budgetsubsidie voor 2005 van 146.842 euro om het provinciaal cultuurbeleid op het gebied van jeugdtheater uit te voeren. Vooruitlopend op de definitieve uitkomsten van het convenantsoverleg - waarbij Tryater uiteindelijk extra 50.000 euro in het kader van de Noordelijke Productiefunctie krijgt - en het vaststellen van de cultuurnota Sels Dwaan, is de subsidie voorlopig alleen voor 2005 bedoeld. In de uitvoeringsovereenkomst die als bijlage is gevoegd is het bedrag uitgesplitst naar loonkosten, overige kosten en eenmalig. Aan welke criteria is getoetst en welke prestaties geleverd moeten worden valt hier niet uit op te maken. Deze moeten terug komen in het meerjarig productenplan waarin ook resultaten moeten worden vermeld.

In december 2005 bericht de provincie dat Tryater een vierjaarlijkse subsidie in het kader van het cultuurconvenant krijgt en dat de instelling het bedrag van 50.000 euro per jaar moet besteden aan het doel van het Noordelijk Cultuurconvenant (jong talent, dynamiek). Tevens stelt de provincie nog 50.000 euro extra ter beschikking om onderwijsproducties mogelijk te maken en als bijdrage voor de producties van jonge acteurs. De toezeggingen worden gedaan onder voorbehoud van het vaststellen van Sels Dwaan door PS.

In de vaststellingsbeschikking van de subsidie in het kader van het Noordelijk Cultuurconvenant valt te lezen dat Tryater als bijdrage uit het Noordelijk Cultuurconvenant een subsidie van 100.000 euro is verleend. De Rekenkamer vindt dit opmerkelijk, omdat er voor 50.000 uit het NCC/NPF en voor 50.000 uit autonome middelen Fryslân/Sels Dwaan is beschikt. Ook in de verleningsbeschikking van 2006 (15 februari 2006), waarin het bedrag van 149.129,51 wordt verleend voor uitvoering van het provinciaal beleid op het gebied van Podiumkunsten, staat in de bijlage (uitvoeringsovereenkomst): "De andere bijdrage (100.000 euro) zal betaald worden uit het Noordelijk Cultuurconvenant".

Bij de verlening van de subsidie voor 2007 (24 mei 2007) wordt wederom het bedrag van 100.000 euro toegekend. De aanvraag was gericht op subsidie voor activiteiten op grond van het Noordelijk Cultuurconvenant, de verlening van het totale bedrag geschiedt op basis van de provinciale cultuurnota Sels Dwaan. In de reactie in het kader van ambtelijk hoor en wederhoor is aangegeven dat het bedrag

van 100.000 voor de ene helft op basis van het cultuurconvenant en voor de andere helft door de provincie Fryslân is verstrekt. Aangezien Fryslân als betaalmeester voor deze Noordelijke subsidie fungeert is abusievelijk op grond van een begrotingspost de gehele verhoging als convenantsgeld beoordeeld. De laatstgenoemde beschikking is overigens niet door GS zelf getekend, maar onder mandaat door het afdelingshoofd van de afdeling Cultuur, Taal en Onderwijs. Navraag leert dat er een mandaat aan afdelingshoofden is verleend voor subsidies tot 5.000 euro indien deze op basis van een regeling worden verleend. Is dit niet het geval of wordt een subsidie niet of lager toegekend, dan tekent GS.

Groningen

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat bij subsidieverlening aan Tryater in 2005 de verwachte prestaties zijn opgenomen in budgetafspraken die onderdeel uitmaken van de beschikkingen. Deze budgetafspraken hebben het karakter van een overeenkomst, terwijl het verlenen van subsidie conform de Algemene Wet Bestuursrecht gebaseerd dient te zijn op een beschikking. Werkdruk op de afdeling heeft de provincie er van af doen zien deze afspraken in 2006 alsnog om te zetten in beschikkingen. Inmiddels worden er geen budgetafspraken meer opgenomen in de beschikkingen.

Tryater heeft bij de aanvraag de stukken te laat ingediend, zodat het 2^e voorschot niet automatisch is uitbetaald. In de brief van 8 december 2005 geeft de provincie aan dat de gesprekken die de afgelopen maanden zijn gevoerd (bijlage B) tezamen met de al toegezonden beschikking (21 maart 2005, bijlage A) het subsidiebesluit voor de periode 2005 - 2008 vormen. De overeengekomen taakstelling/prestaties waaraan Tryater moet voldoen zijn geformuleerd in algemene termen (cultuureducatie) en gekwantificeerd (aantallen productie, bezoekers, spreiding over de provincies). Het valt de Rekenkamer op dat Tryater in 'Stroomversnelling' in Programma 3 onder beleidsmaatregel 3 staat (uitstraling festivals) en niet onder maatregel 2 (talent ontwikkeling). De motivatie in de beleidsnota en in de beschikking is dat Tryater bijdraagt aan de culturele infrastructuur - en dat terwijl het onderdeel jeugdtheater wordt gesubsidieerd (het overige valt namelijk onder OCW). Bij de verlening over 2006 blijkt dat de verplichting op grond van de financiële beoordeling, zoals een Plan van Aanpak, een Risicoparagraaf en een Meerjarenraming in te dienen, niet is nagekomen. Bij de vaststelling van de subsidie over 2005 geeft de provincie aan de situatie verbeterd is. Tryater moet nog wel een risicoparagraaf voor de nieuwe periode indienen en een meerjarenraming (sluitende begroting), maar het plan van aanpak is niet meer noodzakelijk.

Tabel 7: Tijdpad 2005 - 2006 Tryater in Drenthe

Subsidie	Aanvraag verlening	Verlening subsidie	Aanvraag vaststelling	Vaststelling subsidie
Autonoom	10/12/03	17/01/05	08/05/06	08/08/06
Autonoom	22/09/05	23/12/05 (voorlopig) 02/05/06 (definitief)		

Tabel 8: Tijdpad 2005 - 2006 Tryater in Fryslân

Subsidie	Aanvraag verlening	Verlening subsidie	Aanvraag vaststelling	Vaststelling subsidie
Autonoom		21/12/04		31/10/06
Noordelijke productiefunctie		08/12/05		31/10/06

Tabel 9: Tijdpad 2005-2006 Tryater in Groningen

Subsidie	Aanvraag verlening	Verlening subsidie	Aanvraag vaststelling	Vaststelling subsidie
Autonoom	01/04/05	28/04/05		24/05/06

Peergroup

Tabel 10: Financiële bijdrage 2005 - 2008 in euro's

Subsidie	Ministerie OCW	Provincie Groningen	Gemeente Groningen	Provincie Fryslân	Gemeente Leeuwarden	Provincie Drenthe
Autonome subsidie 2005-2008	200.000 (125.00 RvC -advies + extra 25.000 NCC + 50.000 motie Verhagen					75.000 2005 en 2006
Enmalig Mobiel productiehuis (over twee jaar gespreid)						2005: 45.000 2006: 30.000
Extra Productie DENC Actieplan cultuurbereik						15.000
Extra subsidie voor Productie 'Jongensdromen/Jongens dromen'*						5.000
Aanvraag 2005		25.000 Afge-wezen 15/03/05		25.000 Geen antwoord		

* Beleidsregel Bevordering beeldende kunst en vormgeving Drenthe 2006-2008 (artikel 4 Stimuleringssubsidies bevordering artistieke kwaliteit en professionalering)

Volgens de Raad voor Cultuur vormt Peergroup een bijzondere aanvulling op het gehele aanbod aan beeldend locatietheater en het initiatief kan een rol van betekenis gaan vervullen in de provincie Drenthe, waar weinig andere theaterinstellingen gevestigd zijn. Peergroup moet zich de komende jaren gaan bewijzen als locatietheatergezelschap dat van belang is voor de regio en als instelling van landelijke betekenis.

Drenthe

Peergroup vraagt een meerjarige cultuursubsidie aan voor 2005 - 2008 (jaarlijks Drenthe: 75.000 en eenmalig 100.000 voor aanschaf licht geluid etc. af te schrijven in 4 jaar). Het advies van de provinciale ad hoc commissie cultuur (8 september 2004) is positief, wel zet de commissie vraagtekens bij het bereik (25 voorstellingen en 8.600 bezoeken). Ook maakt de commissie zich zorgen over de kwetsbaarheid: de stichting drijft wel erg op één persoon. Bij de beoordeling van de aanvraag wordt getoetst aan criteria van het provinciaal cultuurbeleid (streven naar hoogwaardig aanbod podiumkunsten), artistieke kwaliteit, professionaliteit, vernieuwend karakter, uitstraling en bereik.

Aanvraag, verlening en vaststellingsubsidies

De prestatiesubsidie van 120.000 euro in 2005 wordt verleend voor de realisatie van een mobiel productiehuis (45.000 euro) en voor organisatie en activiteiten (75.000 euro). Bij het verlenen van de subsidie geeft de provincie een aantal concrete eisen en prestaties aan waar Peergroup aan moet voldoen. Deze hebben onder andere betrekking op de bezoekersaantallen - die uitgesplitst moeten worden per project (kwantitatief en kwalitatief) en op talentontwikkeling: per project moeten aantallen, gegevens herkomst en leeftijd en wat de jonge talenten hebben opgedaan tijdens de medewerking bij Peergroup in rapportages worden gespecificeerd. Een aantal andere prestatie-eisen zijn in meer algemene termen geformuleerd: de samenwerking moet divers zijn en Peergroup dient een adviserende en ontwikkelingsgerichte rol ten aanzien van de amateurkunstinstellingen in Drenthe te vervullen. De activiteiten van Peergroup sluiten aan op de beleidsdoelstellingen uit 'Het grote publiek' zoals talentontwikkeling, experimenten etc.

Bij de vaststelling van de subsidie 2005 blijkt dat de Peergroup de verwachte prestatie ten aanzien van het publieksbereik bij lange na niet heeft gehaald (8600 betalende bezoekers was verwacht en gerealiseerd: 2314). De provincie heeft begrip voor ontwikkelingsfase waardoor de subsidie niet lager wordt vastgesteld, maar in het volgende activiteitenplan moeten acties met betrekking tot verhogen publieksbereik zijn opgenomen. Positief is de provincie over de talentontwikkeling en het binnenhalen van fondsen. Ook heeft Peergroup in 2005, met goedkeuring van de provincie, een deel van het geld dat aanvankelijk was bedoeld voor een mobiel productiehuis eerst besteed aan Het Strokasteel. Dit is volgens de provincie een eigenzinnig project dat veel publiciteit op heeft geleverd.

Uit de verleningsbeschikking voor de subsidie in 2006 wordt de subsidie ad 105.000 euro verleend als incidentele prestatiesubsidie waarvan 30.000 euro besteed moet worden aan het mobiel productiehuis en 70.000 euro moet worden gebruikt voor de organisatie die benodigd is om een aantal met name genoemde voorstellingen (waaronder DENG) en kleine projecten uit te voeren. De provincie geeft aan dat het in de beschikking opgenomen bedrag

van 70.000 euro 75.000 euro had moeten zijn. De prestaties zijn geformuleerd in termen van aantallen voorstellingen per productie. In de Kunst van het Combineren is aangegeven (p. 88) dat de Peergroup voor 2005 en 2006 subsidie krijgt en dat 2007 - 2008 nog p.m. staan. Na twee jaar wordt heroverwogen of de subsidierelatie wordt voortgezet.

Aanvullend dient de Peergroup een aanvraag (actieplan cultuurbereik) in voor een productie (DENG) ad 23.000 euro. Het advies van de adviescommissie cultuurbereik voor deze extra subsidie DENG is positief over inhoudelijke artistieke kwaliteit, maar dringt aan op investeren in zakelijk leiderschap (weinig creatief met geldschietters en planning loopt niet gelijk met subsidieaanvragen). Vanuit een 'positieve grondhouding' toch 15.000 reserveren, maar 'Peergroup moet leren binnen marges te werken en anders de verantwoordelijkheid dragen om elders geld vandaan te halen. Het Actieplan cultuurbereik springt niet klakkeloos in een gat wanneer het budget niet toereikend is (vergadering 9 november 2005)'. Door de adviescommissie wordt nog opgemerkt dat de doelgroep een hoog 'mensen uit het wereldje gehalte kent' en dat aan de opdracht van de provincie om andere financiers te realiseren, niet is voldaan. In 2006 treedt een nieuw zakelijk leider aan.

Voor het incidentele project 'Jongensdromen' verleent de provincie in 2006 een incidentele prestatiesubsidie; bij de vaststelling is de provincie positief over de resultaten van het project. "De uitwerking van dromen in een beeldend locatietheater hebben een verrassend resultaat opgeleverd".

De Rekenkamer merkt over de presentatie van de subsidiebedragen op dat deze verwarring kan oproepen en ondoorzichtig is. De bedragen komen overeen met hetgeen in de verleningsbeschikkingen is gesteld, maar niet met de activiteiten die daarvoor moeten plaatsvinden. In de 'Kunst van het Combineren'⁶⁷ staat dat de Peergroup voor 2005 en 2006 op basis van de volgende regelingen subsidie ontvangt:

Jaar	Podiumkunsten	Drentse productiefunctie	Totaal
2005	44.000	76.000	120.000
2006	44.000	61.000	105.000

Respondenten hebben aangegeven dat dit te maken heeft met het maximaal beschikbaar stellen van middelen uit de regelingen.

Groningen

Peergroup vraagt in oktober 2004 om gesprek met gedeputeerde om de aanvraag nogmaals inhoudelijk toe te lichten. De provincie ziet geen aanleiding dit gesprek aan te gaan, noch de afwijzing te heroverwegen. De motivatie hiertoe is dat de Peergroup zich met incidentele subsidie heeft kunnen redden; voor de periode 2005-2008 is de provincie van mening dat incidentele aanvragen voor incidentele projecten volstaan.

⁶⁷ Kunst van het Combineren, p. 42.

Fryslân

In de marge van het Noordelijk Overleg Cultuur is afgesproken dat de bijdrage die de Peergroup van Drenthe krijgt als noordelijke co-financiering voor de Rijksbijdrage kan gelden en dat de andere provincies niet meedoen, aangezien er geen sprake is van speellijsten of anderszins betekenis van Peergroup in de overige provincies.

Tabel 11: Tijdpad 2005 - 2006 Peergroup in Drenthe

Subsidie	Aanvraag verlening	Verlening subsidie	Aanvraag vaststelling	Vaststelling subsidie
Autonoom	13/02/04 (voorlopig 30/08/04 definitief)	19/04/05	28/04/06	04/09/06
Autonoom	09/11/05	13/3/06		
Incidenteel DENG	14/10/05	17/3/06		
Incidenteel project	10/02/06	14/04/06	17/08/06	24/10/06

Citadel

Tabel 12: Financiële bijdrage 2005 - 2008 in euro's

Subsidie	Ministerie OCW	Provincie Groningen	Gemeente Groningen	Provincie Fryslân	Gemeente Leeuwarden	Provincie Drenthe
Autonome subsidie 2005-2008	315.750	82.100	35.000	45.000		81.600
Noot 7 bijlage NCC (huisvesting)			40.000			

Theater Citadel is een in Groningen gevestigd jeugdtheatergezelschap, dat voorstellingen maakt voor scholen in de Noordelijke provincies. Citadel zoekt artistieke verdieping in de ontwikkeling van een uitgebreider repertoire, meer ruimte voor schrijvers, vormgevers en regisseurs. Citadel vraagt om extra subsidie voor uitbreiding formatie en voor educatie. Mede gezien de eerdere substantiële verhoging, adviseert de Raad de subsidie op huidig niveau te handhaven. Als er al sprake zou moeten zijn van verhoging van de bijdrage, dan acht de Raad dit een taak voor andere overheden. Citadel is opgenomen in het Noordelijk Cultuurconvenant, maar krijgt geen extra bijdrage van OCW noch van de Noordelijke overheden in het kader van de productiefunctie.

Drenthe

Het beleid van Citadel past volgens de provincie binnen de afspraken om de Noordelijke ambities waar te maken en sluit aan op de Cultuurnota om het productieklimaat voor professionele podiuminstellingen in het Noorden nog levendiger te maken. Criteria waaraan getoetst wordt of inhoudelijk de doelstellingen passen binnen het beleid en/of een onafhankelijk oordeel van een adviescommissie over de aanvragen zijn niet aangetroffen. Ook is niet zichtbaar - hoewel concreet te leveren prestaties worden benoemd - wat de kosten van de producten zijn en wat deze moeten opleveren. Een productbegroting ontbreekt. Uit het overleg met de instelling in december 2004 blijkt dat de provincie afspraken wil maken over prestaties en over de samenwerking met afnemers en met amateurs. Citadel wil ook

graag afspraken maken, maar niet over het aantal uit te voeren voorstellingen, omdat Citadel niet zelf het aanbod kan wegzetten. Dit geschiedt namelijk via de 'makelaar'/steunfunctie K&C, die met een keuzemenu voor scholen het aanbod bepaalt.

Als het gaat om aanvragen en verlening dan verschuift het beeld van 'geen prestaties/producten en niet SMART' naar redelijk concrete activiteiten in 2006. Overigens is bij de aanvraag van 2006 geen activiteitenplan en geen productbegroting bijgeleverd. Bij de vaststelling van de beschikking 2005 wordt opgemerkt dat Citadel de prestaties ruim heeft gehaald en dat het aantal Drentse bezoekers weer is gestegen (20% van de voorstellingen wordt in Drenthe afgezet). De aanvraag voor extra bijdrage in 2006 wordt afgewezen omdat er gebruik moet worden gemaakt van de bestaande infrastructuur die K&C biedt.

De samenwerking tussen Citadel en K&C

Bij Citadel valt op dat deze instelling geen subsidieverhoging van de provincie krijgt omdat het aantal voorstellingen in Drenthe zich niet verhoudt tot de gewenste verhoging. Uit de bestudering van verlenings- en vaststellingsbeschikkingen komt naar voren dat Citadel voor het spelen van producties in de provincie onder andere afhankelijk is van Kunst & Cultuur (K&C). K&C is een door de provincie gesubsidieerd coördinatiepunt voor cultuureducatie en de steunfunctie voor de amateurkunstsector⁶⁸. K&C neemt echter niet of nauwelijks producties van Citadel op in haar aanbod. Onder andere door nadere prestatieafspraken wil de provincie bij deze instelling de omslag van een aanbod- naar een vraaggerichte rol bewerkstelligen. K&C bepaalt echter in belangrijke mate zelf het aanbod. Volgens respondenten zou politieke lobby het moeilijk maken om de gevolgen die verbonden kunnen worden aan het niet nakomen van prestatieafspraken in de praktijk tot uitvoering te brengen. Door de provincie wordt aangegeven dat het maken van nieuwe sluitende afspraken over de rol van K&C als onafhankelijk bemiddelaar in een ver gevorderd stadium zijn, opdat situaties zoals hierboven tot het verleden behoren.

Groningen

De subsidie 2005 aan Citadel wordt – op vergelijkbare wijze als bij Tryater – verleend op basis van budgetafspraken. De afspraken zijn in algemene termen geformuleerd (bijdragen aan beleidsmaatregel door samenwerking met andere disciplines, dynamische werking ten aanzien van de culturele infrastructuur en talentontwikkeling). Onder subproducten worden producties en samenwerkingsverbanden genoemd. Als prestatie-indicatoren worden aantallen producties (2 tot 3), spreiding van de voorstellingen over de noordelijke provincies en aantallen bezoekers. Bijzonderheid daarbij is dat ten aanzien van de (verplichte) spreiding in de beschikking iets anders is opgenomen dan hetgeen met OCW is afgesproken. 95% van de voorstellingen dient in de drie noordelijke provincies te worden gespeeld – hetgeen overeenkomt met de praktijk, maar niet met de afspraken met OCW (60-40).

⁶⁸ De meerjarige subsidie die de instelling ontvangt voor deze ondersteunende rol bedraagt 1.277.506 euro in 2005 en loopt op tot 1.332.004 euro in 2008.

De provincie merkt op dat zij er van uitgaat dat de instelling een zorgvuldig financieel beleid voert dat zich binnen sluitende budgetten afspeelt. Bij de vaststelling van de subsidie 2005 blijkt dat de provincie op 18 juli abusievelijk de instelling maant om het inhoudelijk en financieel jaarverslag in te dienen – dit had op 1 juli binnen moeten zijn. Deze stukken waren echter al op 28 april ontvangen. Hiervoor biedt de provincie haar verontschuldigingen aan. In de vaststellingsbeschikking wordt niet ingegaan op de inhoudelijke activiteiten en of de instelling wel/niet heeft voldaan aan de eerder gemaakte prestatieafspraken.

Fryslân

Op 15 december wordt een budgetsubsidie aan Citadel voor 2005 ter hoogte van 30.611,45 verleend voor de realisatie van het provinciaal beleid op het terrein van jeugdtheater. Daarbij wordt gesteld dat na het sluiten van het Noordelijk Cultuurconvenant de provinciale subsidie nog met 15.000 euro per jaar zal worden verhoogd (wordt in december 2005 toegekend). Omdat de provinciale cultuurnota Sels Dwaan nog niet is vastgesteld, wordt de subsidie voorlopig alleen voor 2005 toegekend. Voorwaarden voor subsidieverlening zijn onder andere dat Citadel op professioneel niveau kunsten produceert, een zo groot mogelijk publiek bereikt en er rekening mee houdt dat de uitstraling van Fryslân naar een nationaal niveau wordt getild. De verlening van 2005 geschiedt door middel van een beschikking waar een uitvoeringsovereenkomst aan ten grondslag ligt. Er is sprake van een onzorgvuldigheid: er wordt gesteld dat subsidie wordt vastgesteld nadat het *festival* heeft plaatsgevonden.

De vaststellingsbeschikking over 2005 rept overigens van 'vaststelling subsidies in het kader van het Noordelijk cultuurconvenant' en er wordt gesteld dat de verleende subsidie van 30.611 in dat kader definitief is vastgesteld. Dit is opmerkelijk, omdat dit bedrag bij de verlening nadrukkelijk is bedoeld ter uitvoering van het provinciale beleid. Het bedrag van 15.000 euro is bedoeld voor NCC-doelen. Die vaststelling vindt overigens ook plaats, eveneens in het kader van 'vaststelling subsidie in het kader van het Noordelijk Cultuurconvenant' (brief 8 september 2006).

Tabel 13: Tjimpad 2005 - 2006 Citadel in Drenthe

Subsidie	Aanvraag verlening	Verlening subsidie	Aanvraag vaststelling	Vaststelling subsidie
Autonoom	05/03/04	10/01/05 19/08/05 (aanvullend, verhoging afgewezen)	28/04/06	02/08/06
Autonoom	06/09/05	22/12/2006		

Tabel 14: Tijdpad 2005 - 2006 Citadel in Groningen

Subsidie	Aanvraag verlening	Verlening subsidie	Aanvraag vaststelling	Vaststelling subsidie
Autonoom	15/12/04	21/03/05 en 03/11/05 (meerjarig)	28/04/06	18/08/06

Tabel 15 : Tijdpad 2005 - 2006 Citadel in Fryslan

Subsidie	Aanvraag verlening	Verlening subsidie	Aanvraag vaststelling	Vaststelling subsidie
Autonoom		15/12/04	28/04/06	08/09/06
Autonoom		29/12/05		

Noorderslag

Tabel 16: Financiële bijdrage 2005 - 2008 in euro's

Subsidie	Ministerie OCW	Provincie Groningen	Gemeente Groningen	Provincie Fryslân	Gemeente Leeuwarden	Provincie Drenthe
Autonome subsidie 2005-2008	100.000	67.500	60.000 (+bijdrage in natura Oosterpoort)			
Extra bijdrage opening 2006		5.280	5.280			

De algemene doelstelling van Noorderslag is organisatie van evenementen voor en manifestaties van popmuziek en -cultuur in de ruimste zin des woords. Daartoe organiseert de instelling ieder jaar het Noorderslag weekend (Eurosonic, Noorderslag en seminar). Om de (internationale) positie verder te versterken wil Noorderslag de formule van European Talent Exchange Program tot een vast onderdeel van het weekend maken. De Raad is positief, maar ziet ook dat het accent in de programmering nog steeds ligt op alternatieve popmuziek en in mindere mate op nieuwe ontwikkelingen en culturele diversiteit.

Groningen

De subsidie 2005 wordt verleend, maar in de beschikking wordt niet Programma 3/maatregel 3 genoemd op basis waarvan de subsidie wordt afgegeven (zoals dat wel bij Noorderzon en Noorderlicht wordt gedaan); uitsluitend wordt aangegeven dat Noorderslag aan een algemene prestatieomschrijving moet voldoen. In de brief van 22 april 2005 waarin de subsidie wordt verleend wordt aangegeven dat de stukken te laat zijn ingediend (namelijk op 22 maart en had 1 februari moeten zijn); de bevoorschotting van de 2^e termijn is daardoor vertraagd.

Uit een advies van de afdeling aan GS (6 februari 2006) blijkt dat er een bijdrage aan de kosten voor de opening is gevraagd om Noorderslag nog meer op de kaart te zetten. De kosten zijn 15.840, waarbij Noorderslag, de provincie en gemeente Groningen elk een deel zouden moeten betalen. Door de korte tijd tussen de informele aanvraag en het festival is de bijgevoegde formele aanvraag inmiddels ingehaald door de activiteit. Noorderslag heeft inmiddels plaatsgevonden. In het advies wordt gesteld dat "terugkijkend op het evenement kan worden

geconcludeerd dat de opening een succes was". Uit de brief aan de instelling blijkt dat de subsidie wordt toegekend onder voorbehoud van bespreking PS. "Zodra deze hebben aangegeven of zij ons besluit al dan niet wensen te bespreken, ontvangt u van ons een definitieve toekenning".

Tabel 17: Tijdpad Noorderslag 2005 - 2006 in Groningen

Subsidie	Aanvraag verlening	Verlening subsidie	Aanvraag vaststelling	Vaststelling subsidie
Autonoom	22/03/05	22/04/05	29/05/06	14/08/06
Autonoom	26/09/05	01/12/05		

Noorderlicht

Tabel 18: Financiële bijdrage 2005 - 2008 in euro's

Subsidie	Ministerie OCW	Provincie Groningen	Gemeente Groningen	Provincie Fryslân	Gemeente Leeuwarden	Provincie Drenthe
Autonome subsidie 2005-2008	256.500	67.500 (waarvan 12.500 bijdrage in huisvesting)	74.000 (exclusief 15.000 afkoop onrendabele huur)	90.000		
Extra subsidie versterken publiciteit 2006		10.000				

Noorderlicht stelt zich ten doel de fotografie te stimuleren en de aandacht voor en het publieksbereik van het medium te vergroten. Daartoe organiseert de stichting jaarlijks een grote fotomanifestatie, afwisselend in Groningen en Leeuwarden. Het werkt daarnaast zowel in de eigen presentatieruimte als elders aan exposities en projecten met Nederlandse en buitenlandse fotografen. Er worden activiteiten georganiseerd zoals fotografie-opdrachten en educatieve programma's. Noorderlicht werkt structureel samen met lokale, nationale en internationale instellingen. De Raad is positief onder andere over de reputatie, de alertheid en gedrevenheid van de organisatie en de resultaten worden bewerkstelligd. Wel vindt de Raad dat terughoudendheid is geboden bij de uitbreiding van functies die Noorderlicht nastreeft in aanvulling op de jaarlijkse manifestatie.

Fryslân

De subsidie 2005 en volgende jaren wordt verleend onder voorwaarde dat de fotomanifestatie plaatsvindt. In beleidsmatige zin zijn er geen criteria of afwegingen terug te vinden in de documenten. Noorderlicht is opgenomen in de cultuurnota 'Sels Dwaan'.

De beschikking voor de vierjaarlijkse subsidie in het kader van het cultuurconvenant (8 december 2005) is ondertekend door GS. De opvolgende daarvan afgeleide subsidiebeschikkingen (verlening en vaststelling) worden in mandaat ondertekend door het plaatsvervangend afdelingshoofd respectievelijk het Hoofd Eenheid Subsidiezaken. Navraag leert dat er een mandaat aan afdelingshoofden is verleend voor subsidies tot 5.000 euro indien deze op basis van een regeling worden verleend. Is dit niet het geval, of wordt een subsidie niet of lager toegekend, dan tekent GS. Het was onduidelijk

of subsidies die binnen een meerjarig subsidiebesluit vallen, zijn vrijgesteld van deze verplichting. Respondenten hebben aangegeven dat dit niet binnen het mandaat valt, maar dat dit inmiddels niet meer voorkomt.

Groningen

Aansluiting op het provinciaal beleid is terug te vinden in Programma 3, maatregel 3 (Festivals) met als motivatie dat Noorderlicht een belangrijke schakel binnen de regionale culturele infrastructuur is. Dit wordt in de verleningsbeschikking als prestatie-omschrijving opgenomen, evenals samenwerkingsprojecten met andere culturele instellingen, het realiseren van opleidingen en kennisoverdracht – zoals educatie, lezingen, onderzoek.

Opgemerkt wordt dat de aanvraag te laat binnen is (had 1/02 moeten zijn en was 17/02 binnen). Ook in 2006 gebeurt dit: de aanvraag had in oktober 2005 binnen moeten zijn, het eerste voorschot in januari 2006 is daarom niet automatisch uitgekeerd. Aan de instelling wordt meegedeeld dat men zich voortaan strikter aan de termijn moet houden.

De extra jaarlijkse subsidie die gedeeld wordt met Noorderzon (elk 12.500) voor de huisvesting komt niet terug in de beschikkingen van deze instellingen. Deze bijdragen worden beschikt aan de verhuurder van het pand; De bijdrage is opgenomen in 'Stroomversnelling' p. 104, waarbij het niet als bijdrage in de huisvesting wordt genoemd, maar als 'afkoop huur pand A-kerkhof.' In 2004 heeft de provincie een subsidie verleend ter hoogte van 400.000 euro uit het Actieplan Culturele Infrastructuur Stad Groningen ten behoeve van de huisvesting van Noorderlicht en Noorderzon.

In de vaststellingsbeschikking wordt niet ingegaan op de prestatie-omschrijving en wordt niet duidelijk in hoeverre Noorderlicht de gevraagde prestaties/activiteiten heeft gerealiseerd.

In 2005 wordt de Noorderlicht-manifestatie in Groningen gehouden: om deze sterker in de markt te zetten wordt op verzoek van Noorderlicht een subsidie van 10.000 euro aan Marketing Groningen verstrekt. In de brief die op 9/8/05 aan Stichting Marketing Groningen uitgaat en aan PS-leden (3 weken mogelijkheid om voornemen te bespreken) wordt alleen vermeldt dat dit ten behoeve van de manifestatie 'Land van belofte' is; deze tentoonstelling is al op 30 juli gestart. De hoofdmanifestatie (Traces en Omens) start overigens pas op 3 september, hetgeen net binnen de 3 weken termijn valt die PS is gegeven om dit eventueel te bespreken. Hoewel dit in de recesperiode valt, hebben respondenten verzekerd dat Statenleden hier wel gebruik van maken.

Tabel 19: Tijdpad 2005 - 2006 Noorderlicht in Fryslân

Subsidie	Aanvraag verlening	Verlening subsidie	Aanvraag vaststelling	Vaststelling subsidie
Autonoom	12/10/05	08/12/05	10/05/06	28/08/06
Autonoom	01/03/06	28/08/06	27/04/07	04/07/07

Tabel 20: Tijdpad 2005 - 2006 Noorderlicht in Groningen

Subsidie	Aanvraag verlening	Verlening subsidie	Aanvraag vaststelling	Vaststelling subsidie
Autonoom	23/12/04	21/03/05	02/05/06	18/08/06
Autonoom		30/03/06		

Noorderzon

Tabel 21: Financiële bijdrage 2005 - 2008 in euro's

Subsidie	Ministerie OCW	Provincie Groningen	Gemeente Groningen	Provincie Fryslân	Gemeente Leeuwarden	Provincie Drenthe
Autonome subsidie 2005-2008	124.250 (74.250 advies RvC + 50.000 NCC)	67.500 (waarvan 12.500 bijdrage in huisvesting)	150.000 (exclusief 15.000 afkoop onrendabele huur)			

Noorderzon is een tiendaags theater en crossover-festival, dat zich tot een internationale kunstenmanifestatie met een sterke nadruk op interdisciplinair theater heeft ontwikkeld. Noorderzon vraagt extra subsidie aan voor uitbreiding van het programmeringsbudget en versteviging van het artistieke profiel. De Raad is positief over de plannen van het festival om niet zelf te produceren, maar samenwerkingsverbanden aan te gaan met producerende instellingen in het Noorden.

Groningen

De activiteiten van Noorderzon sluiten aan bij het provinciale beleid met als motivatie dat Noorderzon een belangrijke schakel is binnen deze regionale culturele infrastructuur. De eisen waaraan Noorderzon moet voldoen, hebben betrekking op de essentiële rol als theater en cross-over festival met een hoogwaardig artistiek profiel en met een internationale en regionale programmering; tevens dient Noorderzon te streven naar een laagdrempelig en toegankelijk hoogwaardig theater voor zo'n breed en divers mogelijk publiek. Als culturele instelling moet Noorderzon volgens de provincie de verantwoordelijkheid nemen in het kader van cultuur educatie om een passend antwoord te geven op vragen van scholen.

In de verleningsbeschikking 2005 wordt aangegeven dat een ambtelijk expertteam bezig is de financiële situatie van Noorderzon te volgen. Plan van aanpak, meerjaren raming en risicoparagraaf en rapportage 4^e kwartaal moeten worden aangeleverd en na elk kwartaal dient een management rapportage over financiële ontwikkelingen en voortgang van de uitvoering van het Plan van aanpak te worden ingediend. Op de kwartaalcijfers zou accountantscontrole moeten plaatsvinden. Deze eis is vervallen. In de vaststellingsbeschikking 2005 wordt niet gerefereerd aan activiteiten die Noorderzon op basis van de prestatieomschrijving moet leveren. Het is onduidelijk of aan alle eisen is voldaan.

De extra jaarlijkse subsidie die gedeeld wordt met Noorderlicht (elk 12.500) voor de huisvesting komt niet terug in de beschikkingen. Deze bijdragen worden beschikt aan de verhuurder van het pand; De bijdrage is opgenomen in 'Stroomversnelling' p. 106, waarbij het niet als bijdrage in de huisvesting wordt genoemd, maar als 'afkoop huur pand A-kerkhof.' In 2004 heeft de provincie een subsidie verleend ter hoogte van 400.000 euro uit het Actieplan Culturele Infrastructuur Stad Groningen ten behoeve van de huisvesting van Noorderlicht en Noorderzon.

Tabel 22: Tjilpad 2005 - 2006 Noorderzon in Groningen

Subsidie	Aanvraag verlening	Verlening subsidie	Aanvraag vaststelling	Vaststelling subsidie
Autonoom	ongedateerd	21/03/05		18/09/06
Autonoom	16/09/05	01/12/05		

Oerol

Tabel 23 : Financiële bijdrage 2005 - 2008 in euro's

Subsidie	Ministerie OCW	Provincie Groningen	Gemeente Groningen	Provincie Fryslân	Gemeente Leeuwarden	Provincie Drenthe
Autonome subsidie 2005-2008	328.250 (228.000 RvC + NCC 100.000)			90.000		
ERT professio-nalisering Oerol				238.750 (voor periode 2006-2008)		
Actieplan Cultuurbereik werkplaatsfunctie				34.034 in 2004		
Actieplan Cultuurbereik Kweekvijver Jong talent				140.000 (05-08) 35.000 per jaar		
Actieplan Cultuurbereik 'de scheppende zandbak'				40.000 (voor periode 2005-08)		

Oerol is een grootschalig multidisciplinair zomerfestival dat het eiland Terschelling als podium gebruikt. In het beleidsplan staat dat Oerol een aparte plaats inneemt tussen de festivals omdat het zich niet alleen richt op presentaties maar ook op het maakproces. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen locatietheater en theater op locatie. Oerol heeft een werkplaatsfunctie gecreëerd waarin jonge theatermakers de gelegenheid krijgen een locatieproject te ontwikkelen begeleid door Oerol. De artistieke prioriteiten zijn onder andere coproduceren en programmeren van grootschalige (inter)nationale locatieproducties. Oerol vraagt bij het Rijk extra subsidie aan voor kwalitatieve vernieuwing (ondersteuning werkplaats en ontwikkeling landschapskunst). De Raad is positief over Oerol, onder andere omdat Oerol theater voor een groot en breed publiek maakt, omdat de uitstraling naar het buitenland groot is en bij de ontwikkeling van de specialisatie van locatietheater Oerol een belangrijke rol toedicht.

Fryslân

De jaarlijkse subsidie op grond van afspraken in het kader van het NCC wordt verleend onder de voorwaarde van 'organisatie van een jaarlijks meerdaags festival met een brede programmering op het gebied van podiumkunsten en beeldende kunst'. Deze voorwaarde zal als uitgangspunt dienen voor het bestuurlijk overleg. De provincie geeft aan dat Oerol in begroting en afrekening inzichtelijk dient te maken hoe de middelen worden besteed, dat zij bereid moeten zijn mee te werken aan een evaluatie van de nog te maken prestatieafspraken. In deze beschikking wordt meerjarig een structurele bijdrage ter hoogte van 28.234 gereserveerd. Met de ondertekening van het NCC blijkt dat deze structurele subsidie van de provincie is komen te vervallen.

In 2005 is tevens extra subsidie verleend door de afdeling Economie, Recreatie en Toerisme aan Oerol voor de periode 2006-2008 ter hoogte van 238.750 euro voor professionalisering van Oerol. De subsidie is bedoeld voor personeelsuitbreiding en organisatieversterking (aanvulling op het zakelijk en artistiek vlak en op het gebied van communicatie en publiciteit) en om de kosten voor extra overhead te dekken. Ook dient de subsidie om doelgroepbereik te verbreden en de service te verbeteren. De aanvraag van Oerol aan Fryslân bedraagt 262.625 euro. Nevendoel is door de professionalisering de positie uit te bouwen, hetgeen tot aanzienlijke positieve bestedingseffecten zal leiden.

De subsidie voor 2006 wordt verleend; de passage uit 2005 inzake inzichtelijke aansluiting besteding middelen – activiteiten/prestaties komt hier niet meer in voor.

Tabel 24: Tijdpad 2005 - 2006 Oerol in Fryslân

Subsidie	Aanvraag verlening	Verlening subsidie	Aanvraag vaststelling	Vaststelling subsidie
Autonoom	03/05/05	12/07/05, 10/11/05 verbeterde beschikking	23/05/06	06/03/07
Autonoom	01/09/06	22/09/06		
ERT	18/05/05	02/11/05		

4.1 Onderzoeksvragen en aanpak onderzoek

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

'Is er sprake van een doelmatige subsidieverstrekking aan instellingen uit het cultuurconvenant?'

De onderzoeksvragen die hierbij worden gesteld zijn:

- Welke overwegingen liggen ten grondslag aan het wel of niet verstrekken van subsidies aan instellingen uit het cultuurconvenant 2005-2008?
- Welke criteria en voorwaarden zijn van toepassing op de subsidieverstrekking, worden deze in de praktijk gehanteerd en tot welke besluiten leidt dat?
- Welke afwegingen spelen een rol bij de omvang van de subsidieverstrekking?
- Welke factoren kunnen de verschillen in omvang van de verstrekte subsidies verklaren?
- Biedt het subsidieproces voldoende waarborgen voor een doelmatige subsidieverstrekking?

Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van

- Dossierstudie: van alle in het onderzoek betrokken instellingen zijn de dossiers die betrekking hebben op het proces van 'aanvraag tot en met vaststelling' doorgenomen aan de hand van een gestructureerde checklist.
- Aanvullende vragenlijsten inzake instellingen die niet in het Noordelijk Cultuurconvenant zijn opgenomen;
- Aanvullende vragen na analyse van de bevindingen die de dossierstudie heeft opgeleverd (schriftelijke vragen en interviews met betrokken beleidsambtenaren en leidinggevenden van de provincies).

Daarnaast is aanvullend materiaal in het onderzoek betrokken dat betrekking heeft op het overleg dat heeft geleid tot het Noordelijke Cultuurconvenant en de keuzes om de genoemde instellingen te subsidiëren.

Afbakening en informatie instellingen

Het onderzoek heeft betrekking op het jaar 2005 en deels op 2006. In de oriëntatie is naar voren gekomen dat voor de periode 2005-2008 meerjarige beschikkingen worden afgegeven die jaarlijks worden geactualiseerd. Hierbij zullen voorafgaand aan en in de loop van 2005 de 'belangrijkste' afspraken zijn gemaakt. Voor 2005 zijn deze subsidies vastgesteld en afgerekend waardoor een compleet beeld kan worden gegeven van het proces van aanvraag tot afrekening. Voor 2006 zijn daarom alleen de aanvragen en verlening van de subsidie in het onderzoek betrokken, omdat er nog geen vaststelling heeft plaatsgevonden.

In het cultuurconvenant zijn twintig instellingen opgenomen. Voor dit onderzoek is een aantal instellingen geselecteerd, namelijk die instellingen waaraan de deelnemende provincies gemiddeld meer dan € 50.000 bijdragen.

Dit zijn de in de tabel hieronder genoemde instellingen⁶⁹.

Tabel 25 in het onderzoek betrokken instellingen

Instelling	Financiële bijdrage per jaar in euro's					
	Ministerie OCW	Provincie Groningen	Gemeente Groningen	Provincie Fryslân	Gemeente Leeuwarden	Provincie Drenthe
Noorderlicht	256.500	67.500	*74.000	90.000		
KIK						60.000
Tryater	1.539.250	31.600		247.000		30.700
De Citadel	315.750	82.100	**35.000	45.000		81.600
Noorderslag	100.000	67.500	***60.000			
Noorderzon	124.250	67.500	*150.000			
Peergroup	200.000					****75.000
Oerol	328.250			*****90.000		
Totaal	2.864.000	316.200	319.000	472.000		247.300

* exclusief 15.000 euro huisvesting Noorderlicht/Noorderzon, afkoop onrendabele huur

** plus circa 40.000 euro voor huisvesting van de studio

*** plus bijdrage in natura van Oosterpoort

**** daarnaast nog een eenmalige bijdrage van 75.000 voor mobiel productiehuis

***** Gemeente Terschelling structurele bijdrage van 25.000 euro

Bron: bijlage bij het Noordelijk Cultuurconvenant

4.2 Informatiebronnen

Drenthe

Mevrouw E. Alkema

De heer A. de Jong

De heer L. Van der Hoeven

Fryslân

De heer E. Hofstra

De heer M. Stuijt

Mevrouw E. Sloots

Groningen

De heer B. Corporaal

De heer R. Veenstra

⁶⁹ In bijlage 2 is uitvoerige informatie opgenomen over deze geselecteerde instellingen.

Schriftelijke informatiebronnen

- Adviezen van de Raad voor Cultuur over individuele aanvragen voor subsidie (Rijkscultuurnota) van de in het onderzoek betrokken instellingen en die uit het Noordelijk Cultuurconvenant
- Beschikkingen 2005 (verlening en vaststelling) van de in het onderzoek betrokken instellingen/voorzieningen
- Beschikkingen 2006 (verlening) van de in het onderzoek betrokken instellingen/voorzieningen
- Beschikkingen 2005/2006 van instellingen die niet in het NCC zijn opgenomen en wel subsidie van (één of meer) Noordelijke provincies ontvangen
- Investeren in Ontwikkeling, het Noorden als Laboratorium, Noordelijke visie op cultuur, 2003
- Grenzen overschrijden, Noordelijke visie op Cultuur, 2007
- Notulen Noordelijk Overleg Cultuur, 2003-2004
- Interne beleidsstukken van de Noordelijke provincies ter voorbereiding op het Noordelijk Cultuurconvenant en de eigen cultuurnota's
- Interne beleidsstukken provincies over subsidieproces en bij behorende AO's en formats
- State of the Art Noord-Nederland
- Cultuurconvenant 2005-2008 OCW - landsdeel Noord
- Kunst van het combineren, Cultuurnota Drenthe 2005-2008
- Sels Dwaan, Cultuurnota Fryslân 2005-2008
- Audit Budgetsubsidies, Fryslân 2006 en 'stand van zaken uitvoering aanbevelingen audit budgetsubsidies' september 2007
- Stroomversnelling, Cultuurnota Groningen 2005-2008
- Professionalisering subsidierelaties, Groningen 2004
- Kredietenboek subsidies Cultuur en Welzijn, Groningen, 2004
- Kijkend naar de inhoud, adviezen GAC/PABK, 2004
- Spiegel van de Cultuur, OCW, 2004
- Het verschil maken, OCW, 2005
- Kunst van het Leven, OCW 2007
- Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur (IPO, VNG, OCW)
- Algemeen kader cultuurconvenanten zoals overeengekomen door OCW, provincies en VNG
- Wet op specifieke cultuuruitingen

4.3 Normen- en begrippenkader

Teneinde een uitspraak te kunnen doen over de doelmatigheid van de subsidieverstreking zijn in dit onderzoek zowel 'eigen provinciale' normen als algemeen geldende normen met betrekking tot objectiviteit en consistentie gehanteerd. Onderzocht is in hoeverre de door de provincie zelf opgestelde criteria en voorwaarden worden gevolgd (bijvoorbeeld zoals opgenomen in geldende subsidieverordeningen). Deze criteria en voorwaarden dienen, in lijn met de Algemene wet bestuursrecht, gericht te zijn op objectieve besluitvorming. Tussen overwegingen, criteria en afwegingen dient een logische en consistente lijn te bestaan. De afwegingen bij de subsidieverstreking aan de verschillende instellingen dienen onderling consistent te zijn. Vanuit deze algemene normen is onder andere in de checklist dossierstudie een nadere uitwerking in meer specifieke normen opgenomen.

Kader voor subsidieverlening

Er dient een wettelijke basis te zijn voor het verlenen van subsidies (4.2.1 Awb) die inhoudelijke en/of procedurele criteria en voorwaarden bevat. Dit kader (bijvoorbeeld een Algemene Subsidieverordening) dient samenhangend te zijn en in ieder geval aandacht te besteden aan:

- subsidiecriteria (maatschappelijk belang, gezonde financiële positie, aan rechtspersonen zonder winstoogmerk, BIBOB toets)
- criteria voor het indienen van een aanvraag voor (incidentele, meerjarige en/of structurele) subsidie;
- beslissingsbevoegdheid en termijn waarbinnen beslist moet zijn;
- verplichtingen voor de subsidieontvanger (informatie-, rapportage- en verantwoordingsplicht)
- voorschotten
- subsidievaststelling en subsidieplafond

Soorten subsidies

Budgetsubsidie: subsidie waarbij in de verleningsbeschikking de hoogte van de te verstrekken subsidie wordt bepaald aan de hand van een beschrijving van voorgenomen activiteiten die tenminste voorzien is van een begroting waarbij de subsidieontvanger – behoudens andere voorwaarden – vrij is in de wijze waarop de subsidie wordt aangewend.

Exploitatiesubsidie: subsidie waarbij in de verleningsbeschikking de hoogte van de subsidie wordt bepaald aan de hand van een exploitatiebegroting van de subsidiabele activiteit, waarbij geldt dat de exploitatiebegroting in haar geheel en op onderdelen bindend is.

Prestatiesubsidie: subsidie waarbij in de verleningsbeschikking de hoogte van de subsidie wordt bepaald op basis van een bedrag per te verrichten prestatie.

Verantwoordingseisen

Het ministerie van OCW heeft een aantal voorwaarden voor verantwoording opgenomen voor instellingen die subsidie ontvangen om op basis van verantwoording door de instellingen kunnen beoordelen:

- doeltreffendheid (inzicht in realisatie van beleidsdoelen waarbij prestaties een cruciale rol spelen) en
- rechtmatigheid (is aan de eisen uit de wetgeving voldaan en zijn de subsidievoorwaarden nageleefd)

De onderdelen van de (financiële) verantwoording die voor het onderzoek relevant zijn en die grotendeels ook door de provincies worden gehanteerd, hebben betrekking op: jaarrekening, bestuursverslag en activiteitenverslag.

Jaarrekening

- verplichte onderdelen jaarrekening: balans, functionele exploitatierekening, prestatieoverzicht (oordeel accountant) en accountantsverklaring

Bestuursverslag

- reflectie op financiële positie instelling;
- (al dan niet) behalen van prestaties, met cijfers onderbouwd;
- zaken van invloed op het functioneren en op de continuïteit van de instelling.

Activiteitenverslag

- verrichte activiteiten, ook in relatie tot de geplande activiteiten
- realisatie van doelstellingen uit het beleidsplan;
- aandachtspunten genoemd in de subsidiebeschikking.