

REKENKAMER *ZEELAND*

Sturen op afstand

Onderzoek naar relaties met gelleerde en gesubsidieerde instellingen in het culturele en sociale domein



Sturen op afstand

Onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van meerjarige relaties met gelieerde en gesubsidieerde instellingen in het culturele en sociale domein

Rekenkamer Zeeland
Middelburg, januari 2011

REKENKAMER ZEELAND

Leden

dr. P. Castenmiller (voorzitter)

drs. A.B.C. de Klerck

Onderzoekers

drs. M.F. Blommaert (Rekenkamer Zeeland)

drs. A.C.F. van Galen-Metz (Rekenkamer Zeeland)

C.W. Jeras-Ramondt (Rekenkamer Zeeland)

Secretariaat

Postadres: Postbus 6001

4330 LA Middelburg

Telefoon: 0118 - 631841

E-mail: rekenkamer@zeeland.nl

Website: www.rekenkamerzeeland.nl

"We weten wat dingen kosten, maar de waarde ervan weten we niet."

Tony Judt (1948 - 2010)

Voorwoord

Het provinciale bestuur van Zeeland kent een sterke maatschappelijke oriëntatie: de provincie trekt zich van oudsher sociale en culturele belangen aan die zonder overheidsbemoediging niet goed tot hun recht zouden komen. Hierdoor is de provincie in diverse vormen van betrokkenheid sterk verweven geraakt bij maatschappelijke en culturele organisaties in haar streven politieke doelen te bereiken in het beleid.

In de collegeperiode 2003-2007 kozen gedeputeerde staten uitdrukkelijk voor het op afstand plaatsen van instellingen en voor het verzakelijken van de subsidierelaties. In het geldende programma 'Nieuwe verbindingen' houden gedeputeerde staten vast aan dit uitgangspunt: ze kiezen voor een rol op afstand.

De provincie draagt uit dat ze in deze rol de voorbereiding van het beleid (het 'wat') aan zich houdt. De uitvoering van het beleid (het 'hoe') laat ze over aan instellingen met een privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid. De instellingen ontvangen voor de beleidsuitvoering een budgetsubsidie. In de praktijk is deze scheiding tussen beleid en uitvoering minder goed zichtbaar, zoals uit het onderzoek zal blijken.

Al in 'Het proces van subsidieverstrekking', ons onderzoeksrapport uit 2006, stelden wij vast dat de pragmatische, responsieve en omgevingsgerichte houding van de provincie naar de instellingen waaraan zij subsidie verleent, op zichzelf positief is en bevorderlijk voor het behalen van de beoogde doelen. Het bergt echter het gevaar in zich dat het besturen op afstand wel de theorie is maar niet de praktijk. Bovendien kunnen de nauwe bestuurlijke en ambtelijke (langjarige) contacten ongelijkheid meebrengen in het optreden van de provincie naar de onderscheiden instellingen en de oorzaak zijn van het ontbreken van eenduidigheid in het procesmatig kader.

In dit elfde rapport van de Rekenkamer Zeeland staan daarom de relatie tussen provinciale doelstellingen in het sociaal en cultuurbeleid en sturen op afstand centraal. Daarbij komt ook aan de orde of de instrumenten, ingezet om de doelen te bereiken, een goede verhouding tussen kosten en effecten te zien geven, evenals de vraag of provinciale staten in een door het systeem van prestatieafspraken beoogde verzakelijkte subsidierelatie, hun kaderstellende en controlerende taak kunnen uitoefenen.



Dr. P. Castenmiller
Voorzitter Rekenkamer Zeeland

Inhoudsopgave

Samenvatting	12
Deel 1 Rapportage	16
1 Inleiding	18
1.1 Aanleiding en relevantie	18
1.1.1 Taken van de provincies	18
1.1.2 De rol van de provincie Zeeland in het sociale en culturele domein	19
1.1.3 Dragende instellingen	21
1.1.4 Belang voor provinciale staten	22
1.2 Onderzoeksopzet	22
1.2.1 Probleemstelling	22
1.2.2 Afbakening van het onderzoeksterrein	23
1.2.3 Methode van onderzoek	23
1.2.4 Normenkader	25
2 Bevindingen	26
2.1 De bijdrage van het beleidsproces aan het behalen van de provinciale doelstellingen	26
2.1.1 De probleemanalyse als fundament van beleid	27
2.1.2 Evaluatie van beleid	27
2.1.3 Informatievoorziening aan provinciale staten in het kader van hun kaderstellende en controlerende taak	28
2.2 De wijze waarop de provincie uitvoering geeft aan het principe van sturen op afstand	28
2.2.1 Statutair vastgelegde vervlechting	29
2.2.2 De afstand verkleind: besluiten tot een andere verhouding met Scoop	30
2.2.3 Scheiding beleid en uitvoering	32
2.3 De Algemene Subsidieverordening en het Algemeen Subsidiebesluit 2007 als sturingsinstrument: de koppeling tussen beleid en subsidie	34
2.3.1 Dossiervorming	34
2.3.2 Financiële transparantie	35
2.3.3 Koppeling tussen verlenen van subsidie en leveren van prestaties	36
3 Conclusies en aanbevelingen	40
3.1 Conclusies	40
3.2 Aanbevelingen	41
4 Bestuurlijke reactie	44
4.1 Algemeen	44
4.2 De bevindingen van de Rekenkamer	45
4.2.1 Het onderzoek	45

4.2.2	De subsidierelatie met Scoop	46
4.2.3	Informereren provinciale staten	47
4.2.4	Afstand tot de instellingen	47
4.3	De conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer	48
4.3.1	De conclusies	48
4.3.2	Aanbevelingen	51
5	Nawoord Rekenkamer Zeeland	56
Deel 2	Onderbouwing van het onderzoeksrapport	58
6	Positionering van de gelieerde en gesubsidieerde instellingen in het sociale en culturele domein	60
6.1	Provinciale taken: autonome en wettelijke taken	60
6.2	Gelieerde en gesubsidieerde instellingen: ontstaan versus de positie anno 2009	65
6.2.1	Adesse	65
6.2.2	Centrum voor Beeldende Kunsten, Vormgeving en Architectuur Zeeland	69
6.2.3	Klaverblad	72
6.2.4	Omroep Zeeland	75
6.2.5	Scoop	78
6.2.6	SportZeeland	84
6.2.7	Stichting Cultureel Erfgoed Zeeland (SCEZ)	86
6.2.8	Zeeuws Museum	89
6.2.9	Zeeuwse Bibliotheek	94
6.2.10	De instellingen samengevat	97
7	De relatie tussen beleid en sturing	98
7.1	De beleidscyclus	98
7.2	De sturingscyclus	99
7.2.1	Verschillende sturingsbenaderingen	100
7.2.2	Inputsturing versus output- of prestatiesturing	102
7.2.3	Sturen op afstand	103
8	De Zeeuwse praktijk	106
8.1	Sturing	106
8.2	Formuleren van beleid	107
8.3	Sturen op afstand	110
	Literatuurlijst	112
Deel 3	Bijlagen	114
1	Lijst van geïnterviewden	116

2	Uitwerking kerntakendiscussies bij de provincies Noord-Holland, Gelderland, Noord-Brabant en Drenthe	118
3	Overzicht subsidies 2009 aan gelieerde en gesubsidieerde instellingen	120
4	Overzicht prestatieafspraken 2009	122
5	Doelboom nota Provinciaal kunstenbeleid 2009-2012	136
6	Naar meetbare doelstellingen voor de provincie Zeeland in 2009-2012	140
7	Samenvatting aanbevelingen BMC State of the Art	144
8	Normenkader toezicht en verantwoording	146
9	Overzicht wettelijke en autonome taken	154

Samenvatting

"Een gezonde en actief betrokken samenleving. Iedereen kan meedoen, heeft gelijke kansen." Dat is het doel waarnaar de provincie streeft met haar sociaal en cultuurbeleid en waaraan zij ook een substantiële financiële bijdrage levert. Want of het nu gaat om cultuur, sport of gezondheidszorg: de sociale en culturele infrastructuur in Zeeland is van directe betekenis voor de inwoners van de provincie. Pas als er voorzieningen verdwijnen, realiseren mensen zich het nut of de noodzaak van voorzieningen. Onder invloed van de forse bezuinigingen op landelijk, regionaal en lokaal niveau en de daaruit voortvloeiende kerntakendiscussies staan de genoemde beleidsterreinen en het bestaande netwerk van voorzieningen meer en meer onder druk.

In Zeeland hechten gemeenten en provincie veel waarde aan het Zeeuwse model. De dertien gemeenten en de provincie trekken, met name in het sociale domein, zo veel mogelijk samen op om de sociale en culturele infrastructuur te behouden en te verbeteren. Beleid is dat de provincie desgevraagd bijspringt als (individuele) gemeenten te klein zijn om plannen te realiseren of problemen zelf op te lossen. De provincie draagt de gevoelde verantwoordelijkheid voor de sociale en culturele infrastructuur nadrukkelijk uit. Zij investeert in activiteiten die het uitvoerend welzijnswerk door gemeenten ondersteunen en in autonome instellingen die een sleutelrol vervullen in het sociale en culturele domein: de zogenoemde 'steunfunctie'. Het ondersteunen van het College Zorg en Welzijn (een overlegorgaan dat is opgericht door de dertien Zeeuwse gemeenten en de provincie Zeeland ten behoeve van de invoering van de Wmo) is hiervan een voorbeeld.

Er gaan aanzienlijke bedragen om in het sociaal en cultuurbeleid. In de jaarrekening 2009 is te lezen dat de provinciale uitgaven € 38,1 miljoen bedroegen. Dat is 12% van de totale provinciale uitgaven. Ruim tweederde van het beschikbare budget voor sociaal en cultuurbeleid, namelijk € 26 miljoen, is verstrekt als budgetsubsidie aan de gelieerde en gesubsidieerde instellingen.

In dit elfde onderzoeksrapport van de Rekenkamer Zeeland naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van meerjarige relaties met de instellingen in het culturele en sociale domein, wordt met name gekeken naar de wijze waarop de provincie uitvoering geeft aan het sturen op afstand. In de collegeperiode 2003-2007 is immers uitdrukkelijk gekozen voor het op afstand plaatsen van de gelieerde en gesubsidieerde instellingen en het verzakelijken van de subsidierelatie. In het van kracht zijnde programma 'Nieuwe verbindingen' borduren gedeputeerde staten voort op het beleid van het vorige college.

De provincie bepaalt 'wat' de instellingen moeten (beleidsvoorbereiding). De instellingen hebben de autonomie om te bepalen 'hoe' ze dat doen

(beleidsuitvoering). Het onderzoek toont aan dat in tegenspraak met dit uitgangspunt van autonomie, de provincie nog niet in alle gevallen is geslaagd in besturen op afstand en verzakelijking van de subsidierelaties. Bij Scoop is de beweging zelfs tegengesteld. Ook zijn er instellingen waar de provincie zich inlaat met de bedrijfsvoering door de maximale omvang van het personeelsbestand te bepalen (Zeeuws Museum bijvoorbeeld) of vraagt om gedetailleerde activiteitenplannen met verdeling van menskracht en middelen.

Dossieronderzoek en analyse van de beleidsnota's, de programmabegroting en jaarstukken 2009 (het jaar waarop het onderzoek zich met name heeft gericht), subsidiebeschikkingen, uitvoeringsafspraken en interviews tonen voorts aan dat sprake is van min of meer gescheiden domeinen in het sociaal en cultuurbeleid: het kaderstellende en controlerende domein van provinciale staten en het uitvoerende domein van gedeputeerde staten. Vanuit dualistisch perspectief een goede zaak. Beleid maken, beleid sturen, controle en verantwoording zijn echter onderdelen in een cyclisch proces. Ze dienen daarom met elkaar verbonden te zijn. Het zijn continue processen, waarin de interactie tussen provinciale staten en gedeputeerde staten de kwaliteit van het proces en het daarmee te behalen resultaat, bepaalt. Verminderde aandacht voor een schakel in de cyclus heeft direct invloed op de kwaliteit van het geheel.

Het meest in het oog springende voorbeeld waarin die verbinding heeft ontbroken, acht de Rekenkamer Zeeland de ontwikkeling rond Scoop. Ondanks de afspraak tussen gedeputeerde staten en provinciale staten om bij afwijking van staand beleid provinciale staten te informeren, is dit in het geval van Scoop naar onze mening onvoldoende gebeurd.

Een ander voorbeeld is de voortgang in de uitvoering van het cultuurbeleid. De uitvoering door gedeputeerde staten onttrekt zich grotendeels aan het oog van provinciale staten. Structureel rapporteren gedurende de looptijd van de cultuurnota over de effecten van de beleidsuitvoering voor het beoogde maatschappelijke doel vindt niet plaats. Eventueel gewenste tussentijdse bijstelling van het beleid is daarmee onmogelijk.

De Rekenkamer is van oordeel dat meer aandacht voor het gestructureerd inbedden van de beleids- en sturingscyclus, de verantwoordelijkheidsverdeling tussen provinciale staten en gedeputeerde staten in die cycli en de actieve informatieplicht van gedeputeerde staten, de effectiviteit van beleid en uitvoering ten goede komt. Na te streven doelen kunnen daardoor scherper naar voren komen. In het huidige politiek-bestuurlijke krachtenveld kan dat provinciale staten helpen om beter inzicht te krijgen in wat wel of niet tot de kerntaken van de provincie behoort en daarop hun keuzes te funderen.

Wat de Rekenkamer wil onderstrepen is dat het ons niet gaat om meer metingen, meer gegevens en vaker dikke rapporten. Het gaat om het helder schetsen van een vertrekpunt, daaraan expliciete beleidsdoelstellingen verbinden en vervolgens

Samenvatting

evalueren wat het effect is van dat beleid. Niet omdat de Rekenkamer dit noodzakelijk acht, maar omdat het anders onmogelijk is voor provinciale staten om haar controlerende rol uit te oefenen. Bovendien is een dergelijke legitimatie ook noodzakelijk, simpelweg omdat het gaat om publiek geld. Wanneer niet uit te leggen is wat het effect is van beleid zal dat zeker in financieel krappe tijden uiteindelijk het einde van dat beleid betekenen.

Deel 1 Rapportage

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en relevantie

In haar meerjarenonderzoeksprogramma 2009 - 2011 heeft de Rekenkamer Zeeland de thema's sociaal en cultuurbeleid opgenomen. Zij wil hierbij vooral de rol van de provincie Zeeland onderzoeken. Dit brede thema is uiterst actueel gezien de kerntakendiscussie die binnen de provincies gevoerd wordt, de financiële situatie waarin overheden zich bevinden en de bevindingen van de commissies d'Hondt en Ladders uit respectievelijk juni 2007 en maart 2008, over decentralisatie van taken van het Rijk naar respectievelijk provincies en gemeenten.¹ In juni 2010 heeft het IPO het gewenste profiel van provincies beschreven. Hiermee wil het IPO het gesprek met het rijk en de andere overheden aangaan over de positionering van het middenbestuur.

1.1.1 Taken van de provincies

In het sociale domein heeft de provincie wettelijke taken ten aanzien van de jeugdzorg (Wet op de jeugdzorg), het ambulancevervoer² en de tweedelijns ondersteuning van gemeenten in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning.³

In het culturele domein heeft de provincie wettelijke taken op grond van de Wet op specifiek cultuurbeleid (bibliotheekwerk voor wat betreft de provinciale serviceorganisatie), de Monumentenwet, de Archiefwet, de Wet op de archeologische monumentenzorg en de Mediawet (zorgplicht voor de regionale omroep).

Naast de taken waarvoor de provincie op grond van een wettelijk voorschrift verantwoordelijk is, kunnen provincies op onderdelen van het sociaal beleid een taak of rol op zich nemen. Dit zijn zogenoemde autonome taken. Het zijn de terreinen waar de provincie belang aan hecht, maar waarvoor zij geen wettelijke verantwoording draagt. De autonome taken zijn ingegeven vanuit de open

¹ De 'Interbestuurlijke taakgroep gemeenten' onder leiding van mr. E.M. d'Hondt had de opdracht de uitvoering van het Bestuursakkoord van rijk en gemeenten van juni 2007, met name de decentralisatievoorstellen daarin, te bevorderen.

De 'Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies' onder leiding van mevrouw mr. P.C. Ladders-Elfferich had de opdracht concrete decentralisatievoorstellen voor provincies te inventariseren op de beleidsterreinen van de ministeries van VROM, V&W, EZ, LNV en OCW waarbij de samenhang tussen beleidsruimte en financiële verantwoordelijkheid nadrukkelijk punt van aandacht was. Zie ook voetnoot 4.

² Per 1 januari 2011 treedt de nieuwe Wet ambulancezorg in werking. Provincies verlenen niet langer de vergunning maar krijgen wel een adviserende rol.

³ Wmo § 3, artikel 13: provinciale staten onderscheidenlijk gedeputeerde staten dragen zorg voor het voeren van beleid betreffende het steunfunctiewerk.

huishouding van de provincie, die impliceert dat de provincie verantwoordelijkheid draagt voor haar grondgebied en inwoners en vanuit het publiek belang weegt welke onderwerpen daartoe dienstig zijn. Op het terrein van sociaal en cultuurbeleid gaat het bijvoorbeeld om het bibliotheekwerk (wetenschappelijke bibliotheek), het bevorderen van cultuur, recreatie en sportbeoefening.

De invulling van de taken vloeit onder meer voort uit het Bestuursakkoord Rijk - provincies 2008-2011. In dit akkoord maken het Rijk en de provincies afspraken over de bijdrage van de provincies aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. De commissie Ladders heeft in maart 2008 geadviseerd⁴ dat de provincies zich vooral concentreren op het ruimtelijk-economische domein en cultuur. Zorg en welzijn zijn in de opvatting van de commissie Ladders primair taken voor gemeenten. "Het sociale beleid behoort niet tot het provinciale basistakenpakket. De uitvoering van taken op dit terrein geschiedt primair door gemeenten. Alleen in overleg met gemeenten en ingebed in een integrale aanpak van vraagstukken ligt hier een taak voor provincies, vooral vanuit de rol van gebiedsregisseur bij het aanbrengen van samenhang en het leggen van verbindingen tussen de fysieke en sociaal-culturele infrastructuur (tussen omgevings- en sociale kwaliteiten)", aldus de commissie Ladders.

Op 24 juni 2010 heeft het IPO het 'Profiel provincies' vastgesteld. Hierin wordt het advies van de commissie Ladders bevestigd dat de provincies zich primair op hun ruimtelijk-economische profiel moeten concentreren. De belangen die ze met hun beleid willen dienen moeten ze scherp definiëren. De ruimtelijk-fysieke positionering van provincies is uitgewerkt in een aantal kerntaken, te weten duurzame ruimtelijk ontwikkeling en inrichting (waaronder waterbeheer, milieu, energie en klimaat), vitaal platteland, regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer, regionale economie, culturele infrastructuur en monumentenzorg en de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Maar, vult het IPO aan, "het sociale beleid mag dan niet behoren tot het provinciale basistakenpakket (de jeugdzorg daargelaten), als schakel mag het niet ontbreken in een integrale ontwikkelingsvisie op de regio. Provincies hebben hier geen uitvoerende taak, maar nemen signalerend, agenderend en (zo nodig) ontwikkelend en alleen in overleg met gemeenten medeverantwoordelijkheid voor maatschappelijke vraagstukken in de regio. Op dat niveau verzorgt en bewaakt de provincie als gebiedsregisseur de samenhangen en legt ze de verbindingen tussen de ruimtelijk-fysieke en de sociaal-culturele infrastructuur."

1.1.2 De rol van de provincie Zeeland in het sociale en culturele domein

Gedeputeerde staten van Zeeland beschreven in 2005 in de visienota 'De driehoek rond' en in 2007 in het collegeprogramma 'Nieuwe verbindingen' dat de provincie zich (mede) verantwoordelijk voelt voor de sociale en culturele infrastructuur binnen

⁴ Ministerie van BZK (2008). *Ruimte, regie en rekenschap. Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies* (Commissie Ladders). Zie ook voetnoot 1.

de provinciale grenzen.⁵ De provincie ziet zichzelf op de terreinen sociaal en cultuurbeleid als initiator en stimulator om tot een passende infrastructuur te komen. Ze wil de verbindende kracht zijn, die anderen in staat stelt om de infrastructuur feitelijk vorm te geven.⁶

De bevindingen van de commissie Ladders en het Bestuursakkoord Rijk - provincies leidden in 2008 tot de conclusie dat een herijking van de provinciale rol op het sociale terrein noodzakelijk is. Gedeputeerde staten wilden de herijking medio 2009 afronden. Provinciale staten hebben in juni van dat jaar ingestemd met het voorstel van gedeputeerde staten om derhalve de looptijd van de nota 'Mensen in Zeeland. Beleidsprogrammering sociale zorg' (BSZ) te beperken tot 2010. Binnen het beschikbare budget wordt voorrang gegeven aan nieuwe stimuleringsregelingen, de kleine subsidieregelingen en steunfunctiebeleid ten aanzien van onder andere mantelzorg, Wmo-ondersteuning, weerbaarheid, huiselijk geweld.⁷

In de programmabegroting 2010 beschrijft de provincie dat ze voor beleidsthema's uit het sociale domein vanuit het bestuursakkoord in vier rollen actief wil zijn:

1. Uitvoeren van wettelijke taken.
2. Vervullen van de proactieve rol uit het bestuursakkoord: dat wil zeggen het periodiek signaleren en agenderen van maatschappelijke vraagstukken en tekortkomingen (een instrument is het nadrukkelijker positioneren van de onderzoeksfunctie van Scoop als het Zeeuws Sociaal Cultureel Planbureau⁸).

⁵ Provincie Zeeland (2005). *De Driehoek Rond. Visie op de sociale pijler van de duurzame driehoek*. Provincie Zeeland (2007). *Nieuwe Verbindingen. Collegeprogramma van CDA, SGP, ChristenUnie en GL in Zeeland*.

⁶ In 2009 is onderzocht of de provincie voor het sociaal beleid in deze rol geslaagd is. Zie: I. Houmes (2009). *Provincie Zeeland: meer dan een pinautomaat! Onderzoek naar tevredenheid over rol en werkwijze provincie na ruim zes jaar sociaal beleid*.

⁷ Provincie Zeeland (2008). *Beleidskader sociale zorg*. Provinciale staten, brief, documentnummer web-08019211.

Provincie Zeeland (2008). *Mensen in Zeeland: Beleidsprogrammering Sociale Zorg 2008-2012*. Provinciale staten, statenvoorstel SBO-048A.

Provincie Zeeland (2008). Notulen van de zestiende vergadering van de provinciale staten van Zeeland van vrijdag 27 juni 2008, pagina 10-16.

⁸ De basis van deze functie is het verrichten van onderzoek en het ontsluiten van de kennis die daarmee wordt verzameld. Koppeling van kennis en actie staat centraal. Wat betekenen bepaalde gegevens/uitkomsten voor Zeeland en welk specifiek advies vloeit hieruit voort? Deze Zeeuwse 'SCP-functie' wordt breed ingezet en bestaat uit de volgende taken:

- het verkennen en beschrijven van de sociale en culturele situatie en ontwikkelingen in Zeeland (onderzoek);
- het leveren van een bijdrage aan keuze van beleidsdoelen van provincie en gemeentelijke overheden (advies);
- het uitvoeren van evaluatie; het meten van maatschappelijk effect (evaluatie).

De onderzoeksfunctie valt uiteen in een aantal vaste (grotere) activiteiten: periodieke rapportages zoals de cultuuratlas, het sociaal rapport en andere monitors en incidentele onderzoeken waaraan de provincie Zeeland belang hecht. Scoop voert deze functie zelfstandig uit of in samenwerking met andere dragende instellingen en Zeeuwse kennisinstututen.

3. Vervullen van een reactieve rol. Deze rol geldt voor alle sociale thema's die niet onder punt één of twee vallen. Deze thema's vult de provincie in volgens het 'desgevraagd-principe': dat wil zeggen dat de provincie op verzoek van Zeeuwse gemeenten en/of partners (vanwege schaal, expertise, middelen) hulp biedt bij de aanpak van een thema.
4. Integrale invulling van de kerntaak 'regionaal omgevingsbeleid': dat wil zeggen inclusief sociale omgevingskwaliteiten zoals een leefbare en veilige woonomgeving met aantrekkelijke en bereikbare voorzieningen.

Op 5 februari 2010 hebben provinciale staten gekozen voor een brede provinciale taak- en rolopvatting opdat ze recht kunnen doen aan de specifieke Zeeuwse context en invulling geven aan het afgesloten bestuursakkoord. Er is gekozen voor een model waarbij de provincie zich primair richt op het ruimtelijk-economische domein, cultuur en de bovengemeentelijke sociale infrastructuur. Zij ontwikkelt zich verder in haar rol als gebiedsontwikkelaar op bovengemeentelijke opgaven. Op specifieke en voor de Zeeuwse samenleving belangrijke thema's zal de provincie als gebiedsautoriteit acteren als er sprake is van een bovengemeentelijk en/of provinciaal belang. In overleg met gemeenten kan de provincie in het sociale domein taken oppakken, maar zij stelt daarbij geen nieuwe beleidsvoorwaarden. De gelieerde en gesubsidieerde instellingen in Zeeland worden vanaf 2011 4,2 miljoen euro op hun budget gekort; een korting van 20% op de jaarlijkse bijdrage. Met de 'kaasschaafmethode' bezuinigt de provincie verder vanaf 2012 17,7 miljoen euro in totaal op haar directe en ondersteunende taken, dit is inclusief de genoemde 4,2 miljoen euro.⁹

De provincie Zeeland heeft besloten geen concrete taken af te stoten. Andere provincies geven een andere invulling aan het advies van de commissie Ladders en het bestuursakkoord. Zij hebben besloten hun taakopvatting in het sociale en culturele domein te beperken. In bijlage twee treft u een uitwerking hiervan aan.

1.1.3 *Dragende instellingen*

Om de rol van 'verbindende kracht' te realiseren is de provincie in de loop der jaren bewust meerjarige relaties aangegaan met, zoals zij het noemt, 'dragende' instellingen. Dragende instellingen hebben een sleutelpositie in het uitvoeren van culturele en sociale ambities en speerpunten van het provinciaal beleid. Deze instellingen zijn feitelijk mede de 'beleidsinstrumenten' om provinciale doelstellingen te realiseren.

Het betreft vijf gelieerde instellingen en vier gesubsidieerde instellingen. Een gelieerde instelling is een zelfstandige privaatrechtelijke rechtspersoon, waarbij het personeel ambtenaar is in de zin van de ABP-wet en de provinciale rechtspositieregelingen van toepassing zijn.

⁹ Provincie Zeeland (2010). *Bezuinigingsvoorstellen ter invulling van de provinciale taakstelling*. Provinciale staten, statenvoorstel FEZ-157.

De gesubsidieerde instellingen zijn privaatrechtelijke rechtspersonen waarbij de provinciale rechtspositieregelingen niet van toepassing zijn en medewerkers ook geen ambtenaar in de zin van de ABP-wet zijn.

De status van gelieerde instelling zegt niets over de mate van ontvlechting van de bestuurlijke relatie met de provincie noch over de mate van autonomie van de instelling. Een gelieerde instelling kan vergaand zelfstandig werken of onder het regime van een zeer strakke sturing vallen, zoals ook later in ons rapport zal blijken. In 2001 stelden gedeputeerde staten vast dat de wijze waarop concreet invulling wordt gegeven aan ontvlechting en sturing op afstand een leerproces is, waarbij de provincie 'ook daadwerkelijk afstand moet bewaren en de instelling de gelegenheid moet geven in de nieuwe zelfstandigheid te groeien'.¹⁰ Het vorige college heeft ontvlechting en sturing op afstand expliciet in het collegeprogramma 2003-2007 'Alle zeilen bij' opgenomen. Het huidige college heeft in het collegeprogramma 'Nieuwe Verbindingen' aangegeven voort te borduren op het beleid uit voorgaande bestuursperioden.

1.1.4 Belang voor provinciale staten

In het kader van de kerntakendiscussie en de bevindingen van de commissie Ladders worden de ambities van provinciale overheden in het domein van het sociale beleid op dit moment tegen het licht gehouden. Zowel provinciale staten als gedeputeerde staten spreken regelmatig uit dat gegeven de schaal en de specifieke kenmerken van de provincie, de taakinvulling op sociaal en cultureel terrein wezenlijk anders is dan die van provincies die een meer grootstedelijk karakter kennen. Zeeland is in die gedachte anders vanwege het grote oppervlak, het relatief geringe aantal inwoners, het vele water, de eilandenstructuur, de economische infrastructuur, de vele kleine kernen en de afwezigheid van dragende steden. Deze opvatting is bevestigd in de vergadering van provinciale staten van 18 december 2009 bij het behandelen van de herijking van het sociaal beleid.¹¹

Vanwege hun kaderstellende en controlerende rol is het voor het inzicht van provinciale staten belangrijk dat duidelijk wordt welke maatschappelijke belangen door derde partijen worden gerealiseerd, hoe de relatie tussen de provincie en deze partijen is vormgegeven en welke financiële belangen ermee gemoeid zijn.

1.2 Onderzoekopzet

1.2.1 Probleemstelling

De Rekenkamer wil met dit onderzoek bijdragen aan een verdere verbetering van de wijze waarop de provincie met gelieerde en gesubsidieerde instellingen in het sociale

¹⁰ Provincie Zeeland (2001). *Relatie provincie - gelieerde instellingen*. Provinciale staten, statenvoorstel 012276/39.

¹¹ Provincie Zeeland (2009). Verslag van de negenentwintigste vergadering van de provinciale staten van Zeeland van vrijdag 18 december 2009, pagina 35-38.

en culturele domein omgaat en deze instellingen inzet om haar beleidsdoelen te realiseren.

De centrale vraag in het onderzoek luidt:

Draagt het laten uitvoeren van maatschappelijke taken door gelieerde en gesubsidieerde instellingen effectief bij aan het realiseren van provinciale beleidsdoelstellingen in het sociale en culturele domein. Aan welke voorwaarden moeten het opdrachtgeverschap van de provincie respectievelijk het opdrachtnemerschap van de gelieerde en gesubsidieerde instellingen voldoen?

Voor de beantwoording van de centrale vraag zijn drie deelvragen gesteld:

1. Welke taken zijn concreet toebedeeld aan welke instellingen en het behalen van welke beleidsdoelen streeft de provincie hiermee na?
2. Vervult de instelling naast de publiek gefinancierde taken ook markttaken (activiteiten voor derden) en zo ja, hoe is de verhouding daartussen?
3. Hoe stuurt de provincie de instellingen aan, zowel inhoudelijk als beheersmatig en hoe beoordeelt de provincie of toedeling van taken aan gelieerde en gesubsidieerde instellingen effectief en efficiënt is?

1.2.2 Afbakening van het onderzoeksterrein

Het onderzoek richt zich op gelieerde en gesubsidieerde instellingen binnen het sociale en culturele domein zoals beschreven in de programma's één tot en met drie van de programmabegroting. Het gaat om die instellingen, waarvan personeel een ambtelijke status heeft en/of die gefinancierd worden met budgetsubsidie:

1. Adesse
2. Centrum Beeldende Kunst
3. Klaverblad
4. Omroep Zeeland
5. Scoop
6. SportZeeland
7. Stichting Cultureel Erfgoed Zeeland
8. Zeeuws Museum
9. Zeeuwse Bibliotheek

Het onderzoek richt zich enerzijds op het ontstaan van de organisaties als gelieerde en gesubsidieerde instelling van de provincie. Anderzijds is aan de hand van het verslagjaar 2009 gekeken naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de afspraken, de sturing en de verantwoording.

1.2.3 Methode van onderzoek

Het onderzoek betreft het subsidiejaar 2009: van de aanvraag voor subsidie voor 2009 tot en met de subsidievaststelling 2009.

Het onderzoek is in twee fasen verdeeld. De eerste fase bestond uit dossieronderzoek via statuten, verordeningen, beschikkingen, prestatieafspraken en meerjarenplanningen, begrotingen, jaarrekeningen en jaarverslagen, kadernota's en beleidsnota's. Uit het dossieronderzoek moest helder worden welke doelen geformuleerd zijn door zowel provincie als instellingen en of die doelstellingen SMART+C geformuleerd zijn.

In dit rapport wordt op diverse plaatsen cijfermateriaal gebruikt om een beeld van de situatie te schetsen. Deze gegevens zijn niet bedoeld om aan te geven of een bepaald budget of een bepaalde subsidie te veel of te weinig is. Ze zijn bedoeld om aan te geven hoe de verhoudingen liggen.

De cijfers die gepresenteerd worden bij de verschillende instellingen zijn afkomstig uit de jaarrekeningen van de desbetreffende instellingen en dienen om de ontwikkeling bij de desbetreffende instelling in de tijd weer te geven.

Er is - zo veel mogelijk - gekozen voor het startjaar van de instelling en het onderzoeksjaar 2009. Indien gegevens uit het startjaar niet meer voorhanden waren, bijvoorbeeld omdat archiefstukken inmiddels vernietigd zijn, is een praktisch alternatief gezocht. Bij enkele instellingen waren de jaarrekeningen in het startjaar opgesteld in guldens. Deze bedragen zijn omgerekend waarbij € 1 gelijk staat aan f 2,20371.

Er is in de overzichten geen rekening gehouden met jaarlijkse indexering voor loon- en prijsstijgingen, incidentele subsidies, taakveranderingen, et cetera. Er is gewerkt met een eenvoudige berekening van de gemiddelde stijging van de baten per jaar. De cijfers zijn derhalve ter illustratie en niet geschikt om de instellingen onderling te vergelijken. Wanneer de provinciale bijdrage meer dan 50% van de totale baten bedraagt, is de provincie getypeerd als 'primaire financier'. Bij 'eigen inkomsten' kan ook sprake zijn van subsidies van andere overheden.

De tweede fase van het onderzoek bestond uit consultatie van direct betrokkenen bij de provincie en de betreffende instellingen. Zij zijn in een interview gevraagd naar hun mening over de rol van de provincie in de totstandkoming, de begeleiding en de resultaten van de door de gelieerde en gesubsidieerde instellingen uit te voeren maatschappelijke taken en de wijze waarop de provincie haar rol invult.

Met Omroep Zeeland heeft geen interview plaatsgevonden. De omroep heeft, in reactie op het verzoek van de Rekenkamer om medewerking te verlenen aan dit rekenkameronderzoek, aangegeven dat "Stichting Omroep Zeeland geen maatschappelijke taken uitvoert voor de provincie Zeeland. Sterker nog, dat is op grond van de Mediawet verboden. Evenmin zijn met de stichting voornoemd prestatieafspraken gemaakt en is de ASV/ASB van toepassing".¹² De Rekenkamer heeft deze opvatting van Omroep Zeeland voor kennisgeving aangenomen, niettegenstaande het feit dat het een instelling betreft die een meerjarige

¹² Brief Omroep Zeeland aan Rekenkamer in reactie op verzoek om medewerking onderzoek d.d. 16 maart 2010 (documentnummer 10012082).

budgetsubsidie ontvangt waaraan de provincie prestatieverwachtingen heeft gekoppeld.¹³ Financiering van de regionale publieke omroep is een wettelijke plicht. De provincie is aan uitvoering daarvan gebonden.¹⁴

1.2.4 Normenkader

Voor de toetsing en de uiteindelijke beoordeling van de relatie tussen de provincie Zeeland en de gelieerde en gesubsidieerde instellingen maakt de Rekenkamer gebruik van een door haar opgesteld normenkader. In het normenkader zijn normen onderscheiden met betrekking tot het toezicht en de verantwoording. Het normenkader is opgenomen in de bijlagen. Voor het normenkader sluit de Rekenkamer aan bij de recente opvattingen en uitgangspunten, zoals die op dit moment door onder meer de Algemene Rekenkamer ten aanzien van deze aspecten gehanteerd worden.¹⁵

Daarnaast is de praktijk in Zeeland getoetst aan bestaande algemeen aanvaarde opvattingen over sturing en beleid in het openbaar bestuur.¹⁶

¹³ Brief provincie Zeeland aan Omroep Zeeland inzake subsidiebeschikking 2007-2009 d.d. 21 augustus 2007 (documentnummer web- 0704276).

¹⁴ Zie voetnoten 24 en 25.

¹⁵ Algemene Rekenkamer (2000). *Handreiking Verslaggeving van rechtspersonen met een wettelijke taak*.

Algemene Rekenkamer (2008). *Kaders voor toezicht en verantwoording*.

Algemene Rekenkamer (2008). *Bestuur op afstand in beeld*.

Handvestgroep Publiek Verantwoorden (2005). *Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties*.

Ministerie van BZK (2008). *Handreiking Diensten van algemeen economisch belang en staatssteun*.

Ministerie van BZK (2005). *Minder last, meer effect. Kaderstellende visie op toezicht 2005*.

RMO (2005). *Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen*.

¹⁶ J. van der Waard (1995). *De theorie van Meten = Weten*.

P.H.F. Bartholomeus e.a. (1997). *Governance in de publieke sector*.

W.J.M. Kickert (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties*.

Ministerie van BZK (1999). *Government governance*.

L.E.M. Klinkers (2003). *Vakvereisten voor politiek en beleid*.

S. van Thiel (2003). *Sturen op afstand. Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen*.

A.F.A. Korsten (2005). *De keuze van een sturingsaanpak*.

B. Baarsma en K. Janssen (2007). *Selectie van sturingsinstrumenten. Factsheets prestatiesturing en budgetsturing*.

G. de Vries (2007). 'Normering als instrument voor processturing'; In : *M&O*, nummer 2, pagina 22-35.

D.A. Kamphorst (2008). *Sturen op afstand. Lessen uit de stedelijke vernieuwing voor het landelijk gebied*.

2 Bevindingen

Gedurende het onderzoek bleek in algemene zin de actualiteit meer en meer relevant om bij het onderwerp te betrekken. Als gevolg van de kerntakendiscussie in IPO-verband gaat het in het sociale en culturele domein niet alleen meer over het aansturen van gelieerde en gesubsidieerde instellingen. Het gaat er ook over of bepaalde taken (nog) wel tot de verantwoordelijkheid van de provincie behoren. De Rekenkamer constateert in algemene zin dat de provincie Zeeland met de beleidsuitgangspunten in het sociale en culturele domein kiest voor een bredere invulling van haar rol dan door de commissie Lodders geadviseerd wordt en binnen IPO-verband vastgelegd is. Het IPO staat in het document 'Profiel provincies' een scherpe definitie en afbakening van taken en verantwoordelijkheden voor: 'decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan'.

Als resultaat van het onderzoek komen drie hoofdlijnen naar voren:

1. De bijdrage van het beleidsproces aan het behalen van de provinciale doelstellingen.
2. De wijze waarop de provincie uitvoering geeft aan het principe van sturen op afstand.
3. Het gebruik van de Algemene Subsidieverordening (ASV) en het Algemeen Subsidiebesluit (ASB) 2007 als sturingsinstrument.

2.1 De bijdrage van het beleidsproces aan het behalen van de provinciale doelstellingen

Het beleidsproces bestaat uit meerdere stadia die elkaar in cyclische fasen opvolgen. Het startpunt van de logisch gescheiden fasen in de beleidscyclus is altijd de agendavorming: de definitie en analyse van de uitgangssituatie. Deze eerste fase, waarin het onderwerp waarop het beleid zich richt gedefinieerd wordt, dient als onderbouwing en legitimatie voor het opstellen en uitvoeren van beleid. De aanwezigheid van vastgestelde beleidsdoelstellingen in een actuele beleidsnota of de programmabegroting is tevens een voorwaarde om op grond van de ASV 2007 subsidie te kunnen verstrekken.

Voor het sociale en culturele domein zijn verschillende beleidsnota's aanwezig. De Rekenkamer constateert dat er op twee fundamentele punten van de beleidscyclus verbetering mogelijk is, te weten:

1. De probleemanalyse als fundament van beleid.
2. Aandacht voor (tussentijdse) evaluatie van beleid.

Daarnaast ziet ze mogelijkheden tot verbetering van de informatievoorziening aan provinciale staten in het kader van hun kaderstellende en controlerende taak.

2.1.1 De probleemanalyse als fundament van beleid

Het ontbreekt veelal aan een goed onderbouwde probleemanalyse, bijvoorbeeld op basis van een nulmeting. Wanneer de aard van het aan te pakken probleem niet voldoende scherp is, kunnen beleidsdoelstellingen niet specifiek en meetbaar geformuleerd worden. Het is immers niet duidelijk welk probleem men nu daadwerkelijk wil oplossen binnen welke termijn en welke instrumenten men daarvoor moet inzetten.

Dit wordt bevestigd in het onderzoek van bureau BMC¹⁷ naar de 'State of the art' op het terrein van de kunsten in Zeeland. In de rapportage geeft BMC een handreiking hoe meetbare doelstellingen te formuleren. De principes van deze handreiking zijn breder toepasbaar dan alleen op het kunstenbeleid. Door te kijken naar de mate waarin doelstellingen prikkelend, tijdgebonden, gericht op een doelgroep, meetbaar en toetsbaar, stuurbaar (in dit geval door de provincie), te verantwoorden, beknopt en haalbaar zijn, toets je geformuleerde beleidsdoelen op volledigheid en juistheid. Dit geeft beleidsmakers, politici en uitvoerders van beleid de handvatten die ze nodig hebben. Het maakt sturing en verantwoording inzichtelijker en bakent ieders verantwoordelijkheid duidelijk af.

2.1.2 Evaluatie van beleid

De Rekenkamer constateert dat er nergens sprake is van structurele tussenevaluatie en eindevaluatie van beleid. Tussenevaluaties van de cultuurnota's en de sportnota heeft de Rekenkamer niet aangetroffen. Voor de Beleidsprogrammering Sociale Zorg 2008-2010 wordt jaarlijks een voortgangsrapportage opgesteld. Bij het opstellen van een nieuwe beleidsnota wordt weliswaar teruggeblikt op de voorafgaande beleidsperiode, maar een goed gefundeerde evaluatie van het beleid ontbreekt.



Tussenevaluatie en eindevaluatie van beleid zijn een voorwaarde om te toetsen of de beleidsdoelstellingen nog steeds aansluiten bij de actualiteit. Zonder tussentijdse evaluatie is er geen inzicht of de gekozen beleidsinstrumenten de juiste zijn om het gewenste doel te bereiken, noch is er inzicht in welke mate het doel reeds bereikt is. Tussentijdse evaluatie biedt de politiek concrete aanknopingspunten om - desgewenst of desnoods - beleid bij te stellen. In de planning van beleid dient evaluatie een plaats te hebben, en dat is naar de mening van de Rekenkamer niet per definitie aan het einde van de looptijd van een beleidsnota als opmaat naar een nieuwe nota.

¹⁷ BMC (2008). *Rapportage State of the Art Zeeland*.

2.1.3 *Informatievoorziening aan provinciale staten in het kader van hun kaderstellende en controlerende taak*

Vooropgesteld dat de Rekenkamer Zeeland zich realiseert dat er een omvangrijke stroom op provinciale staten afkomt, zijn wij van oordeel dat provinciale staten op het sociale en culturele domein onvoldoende planmatig en doeltreffend worden geïnformeerd over de voortgang en de resultaten van ingezet beleid. De informatie aan provinciale staten beperkt zich tot het verstrekken van de provinciale jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening), die weliswaar een belangrijke functie vervullen ten behoeve van provinciale staten maar niet geschikt zijn voor provinciale staten om hun kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het door de provincie specifiek gevoerde beleid uit te kunnen oefenen. In 2009 beperkte de informatie aan provinciale staten zich, behoudens de voortgangsrapportage Beleidsprogrammering Sociale Zorg, tot de informatie in de provinciale jaarstukken. Daarnaast heeft de Rekenkamer geen (tussen)rapportage aan provinciale staten gevonden over de voortgang van het beleid en de stand van zaken omtrent het behalen van door provinciale staten vastgestelde doelen. Het tussentijds bijstellen van beleid - de door provinciale staten vast te stellen kaders - is hierdoor niet mogelijk. Wel bestaan er op deeltherreinen publicaties, zoals de Sociale Staat van Zeeland en de jeugdmonitor, waarin vooral gegevens worden gepresenteerd, maar waarin een expliciete koppeling met beleid ontbreekt. Daardoor ontbreekt het provinciale staten aan overzichtelijk gepresenteerde informatie om actief te sturen. Provinciale staten kunnen alleen achteraf reageren (reactief).

Het is niet alleen een taak van gedeputeerde staten om hierin in het kader van de actieve informatieplicht te voorzien. Het is ook een taak van provinciale staten om hier zelf naar te vragen. Provinciale staten moeten niet wachten tot er iets mis gaat of dreigt te gaan. Met het aannemen van het statenvoorstel 'De driehoek rond: visie op de sociale pijler van de duurzaamheidsdriehoek' hebben provinciale staten uitgesproken dat ze zich ten doel stellen om geen herstel- of achterafbeleid te voeren, maar proactief beleid om te komen tot duurzame oplossingen voor maatschappelijke problemen. Proactief beleid voeren betekent ook actief beleidskaders stellen en waar nodig bijstellen. In lijn hiermee is het aan provinciale staten om evaluatie van gestelde kaders tijdig te agenderen en de kaders zo nodig bij te stellen.

2.2 De wijze waarop de provincie uitvoering geeft aan het principe van sturen op afstand

De Rekenkamer heeft de wijze waarop de provincie invulling geeft aan sturen op afstand, getoetst aan de provinciale uitgangspunten en aan bestuurskundige opvattingen. De bevindingen van de Rekenkamer richten zich achtereenvolgens op:

1. De statutair vastgelegde vervlechting van de provincie met SportZeeland, Scoop, Zeeuws Museum en SCEZ.
2. De nieuwe verhouding tussen de provincie en Scoop.

3. De verbondenheid van ambtenaren en bestuurders van de provincie met de instellingen, die de scheiding van beleid en uitvoering bemoeilijkt.

2.2.1 Statutair vastgelegde vervlechting

Het provinciebestuur heeft zich vanaf 2001 expliciet uitgesproken voor het verzakelijken van subsidierelaties en sturen op afstand. Bij Omroep Zeeland, Scoop, SportZeeland, het Zeeuws Museum en de SCEZ is sprake van statutair vastgelegde vervlechting.

De Rekenkamer heeft in haar onderzoek zes gevallen aangetroffen waarbij nog steeds sprake is van statutair vastgelegde vervlechting. In drie van de zes gevallen is bij aanpassing van de statuten in 2009 de vervlechting zelfs opnieuw vastgelegd.

Omroep Zeeland is een gesubsidieerde instelling waarbij sprake is van statutair vastgelegde vervlechting. In de oude Mediawet was als verplichting opgenomen dat gedeputeerde staten de leden van de programmaraad benoemen. Deze bepaling was opgenomen om te bewerkstelligen dat regionale en lokale omroepen vrijgesteld waren van vennootschapsbelasting. In de praktijk bleek deze regeling geen toegevoegde waarde te hebben ten opzichte van de toepasselijke belastingwetgeving. Aangezien deze bepaling slechts leidde tot bestuurslasten voor de provincie- en gemeentebesturen is de bepaling in de nieuwe Mediawet komen te vervallen. Aangezien de laatste statutenwijziging van Omroep Zeeland dateert uit 2003 is deze wetswijziging (nog) niet in de statuten verwerkt.

In het geval van SportZeeland benoemen gedeputeerde staten het stichtingsbestuur. Gedeputeerde staten verlenen vooraf goedkeuring aan het benoemen, schorsen of ontslaan van de directeur en personeelsleden door het bestuur. De personeelsformatie, de functie-indeling, de aan het personeel te stellen bekwaamheids- en geschiktheidseisen (waaronder begrepen medische) en de bezoldigingsregeling worden onder goedkeuring van gedeputeerde staten vastgelegd. De overige arbeidsvoorwaarden en salarissen van het personeel worden, eveneens na instemming van gedeputeerde staten, vastgesteld. De laatste statutenwijziging van SportZeeland dateert uit 2003.

De provincie stelt dat bij Scoop de verhouding anders ligt dan bij andere instellingen op grond waarvan statutair vastgelegde vervlechting gelegitimeerd is: Scoop vervult voor een groot deel provinciale taken. Daartoe staat expliciet in de statuten weergegeven dat de stichting tot doel heeft om binnen de verantwoordelijkheid van het provinciaal bestuur taken uit te voeren. Deze taken lenen zich daarmee minder om op afstand te worden geplaatst of te worden ontvlochten van de (integrale) bestuurlijke verantwoordelijkheid van het provinciaal bestuur.

Bij Scoop heeft de provincie de inrichting van de organisatie tot in detail vastgelegd voor wat betreft te vormen sectoren, de taken per sector, het aantal fte (full time equivalence) per sector en de formatietoedeling binnen de sectoren. De omvang en de hoedanigheid van het personeelsbestand dient te passen binnen de door

provinciale staten toegestane totale formatie. Voorts benoemen, schorsen en ontslaan gedeputeerde staten de leden van de raad van bestuur en de raad van toezicht. De provincie beïnvloedt ook of Scoop - binnen de marge van 10% dat Scoop marktactiviteiten mag uitvoeren - opdrachten al dan niet uitvoert. Scoop heeft de provincie naar haar opvatting gevraagd inzake een project dat de provinciegrenzen oversteeg, maar waarmee Scoop nationale bekendheid kon verwerven. De provincie heeft negatief geadviseerd, omdat geen Zeeuws belang werd onderkend. Voor een aantal belangrijke beslissingen van de raad van toezicht moeten gedeputeerde staten voor- of achteraf toestemming verlenen. De Rekenkamer vraagt zich af wat in de verhouding tussen Scoop en de provincie de toegevoegde waarde is van een raad van toezichtmodel, aangezien de organisatie waarvoor de raad toezichthouder is zeer beperkte autonomie heeft en onder direct toezicht van de provincie staat.

Bij de SCEZ is met de statutenwijziging begin 2009, de inhoudelijke beslissingsbevoegdheid van gedeputeerde staten uit de statuten verdwenen. Zij hebben nog wel een taak in het goedkeuren van statutenwijzigingen en gedeputeerde staten hebben hun statutaire rol voor wat betreft het benoemen, schorsen en ontslaan van het bestuur behouden.

Bij het Zeeuws Museum bepaalt de provincie de maximale personele omvang. Statutair is geregeld dat gedeputeerde staten de jaarstukken en begroting goedkeuren en dat zij de leden van de raad van toezicht benoemen, schorsen en ontslaan. Toestemming van gedeputeerde staten is nodig bij statutenwijzigingen of ontbinding van de stichting. Vanuit de rol van sturen op afstand en verzakelijking van relaties bepaalt de provincie wat er gerealiseerd moet worden en niet hoe dat gerealiseerd wordt. In die context verbaast het de Rekenkamer dat de provincie de maximale personele omvang van het Zeeuws Museum bepaalt, mede vanuit het perspectief dat de organisatie eigen inkomsten genereert.

Van de onderzochte gelieerde instellingen is bij de Zeeuwse Bibliotheek sprake van statutaire ontvlechting in alle facetten. Op 6 december 2007 is de Stichting Zeeuwse Bibliotheek opgericht, als rechtsopvolger van de gemeenschappelijke regeling Zeeuwse Bibliotheek. De Zeeuwse Bibliotheek is een gelieerde instelling, maar de provincie heeft geen statutaire bevoegdheid, behoudens het goedkeuren van besteding van een eventueel batig saldo bij ontbinding van de stichting. De directeur wordt benoemd en ontslagen door de raad van toezicht. De directeur benoemt en ontslaat het personeel. De leden van de raad van toezicht worden benoemd door de raad van toezicht. In de statuten is expliciet opgenomen dat personen die lid zijn van gedeputeerde of provinciale staten van Zeeland of ambtenaren die werkzaam zijn bij de provincie Zeeland geen lid van de raad van toezicht kunnen zijn.

2.2.2 De afstand verkleind: besluiten tot een andere verhouding met Scoop
Het college van 2003-2007 had in het collegeprogramma 'Alle zeilen bij' gekozen voor een verdere verzakelijking in het subsidiebeleid van de provincie. De gelieerde

instellingen werden meer op afstand geplaatst. Er is bij de Rekenkamer geen besluit bekend, waarmee afstand is genomen van de ingezette beleidslijn van het vorige college. In het collegeprogramma 'Nieuwe Verbindingen' is vastgelegd dat gedeputeerde staten voortborduren op het beleid uit voorgaande bestuursperioden. In juni 2008 hebben gedeputeerde staten om aanbestedingstechnische redenen besloten tot een nieuwe verhouding tussen de provincie en Scoop. In plaats van de organisatie meer op afstand te plaatsen zijn de banden zodanig aangehaald dat (mogelijke) externe invloeden vrijwel geheel zijn uitgesloten. Het besluit is gebaseerd op een onderzoek door adviesbureau Vijverberg Juristen.

Op 8 december 2009 zijn provinciale staten schriftelijk door gedeputeerde staten over hun besluit van 2008 aangaande de nieuwe verhouding van de provincie tot Scoop geïnformeerd, als voorbereiding op een werkbezoek van provinciale staten aan Scoop. De notitie is in februari 2010 in de commissie Welzijn besproken en voor kennisgeving aangenomen.

De implicaties van het besluit om de banden met Scoop aan te halen zijn tweeledig. Er is in het geval van Scoop geen sprake meer van sturing op afstand. Scoop wordt door een zeer vergaande toezichtrelatie nauw aan de provincie verbonden. In de besluitvorming rondom de nieuwe verhouding tussen Scoop en de provincie is naar de mening van de Rekenkamer sprake van een breuk met het tot dan toe gevolgde beleid. De provincie stelt dat er moest worden gekozen tussen het 'vermarkten' van taken via aanbesteding enerzijds en het intensiveren van de toezichtrelatie anderzijds. Juist vanuit één van de andere uitgangspunten van het collegeprogramma (het Zeeuws model, uitgaand van samenwerking versus concurrentie) en het feit dat het grotendeels taken betreft die binnen de verantwoordelijkheid van de provincie vallen, is door het college gekozen voor een intensivering van de toezichtrelatie en een daarbij behorende beperking van de mogelijkheden zelf in te verdienen, zo stelt de provincie.¹⁸

Provinciale staten zijn niet bij de besluitvorming over de nieuwe toezichtrelatie tussen de provincie en Scoop betrokken. Zij zijn anderhalf jaar na het besluit over de omvorming van Scoop geïnformeerd. Volgens de 'Handreiking checklist actieve informatieplicht aan provinciale staten' die gedeputeerde staten op 20 januari 2004 hebben vastgesteld, dienen zij provinciale staten in ieder geval te informeren over onderwerpen die afwijken van staand beleid.

Bij de behandeling van het agendapunt in de commissie welzijn van februari 2010 vroeg een statenlid zich af "wat de rol van provinciale staten is bij de omvorming van Scoop". Het college was van mening dat provinciale staten de kaders daarvoor reeds in 1998 hadden vastgesteld. In 1998 zijn inderdaad in het kader van de herstructurering van het welzijnswerk de kaders en hoofdtaken van Scoop vastgesteld. In de periode 2007-2009 ging het naast de doorontwikkeling van de

¹⁸ Volgens Vijverberg Juristen zou dat betekend hebben dat er ruim € 1 miljoen vermarkt had kunnen worden. Brief d.d. 1 maart 2007 van Scoop aan de provincie Zeeland inzake eindadvies Vijverberg Juristen (documentnummer web0701087).

onderzoeksfunctie van Scoop naar een Zeeuws Sociaal en Cultureel Planbureau-functie (SCP-functie) echter ook om het wijzigen van de toezichtrelatie om aanbestedingstechnische redenen. De Rekenkamer is van mening dat hier sprake is van een breuk met - of tenminste een afwijking van - het staande beleid ten aanzien van ontvlechting en het op afstand plaatsen van gelieerde instellingen. Hierover hadden naar de mening van de Rekenkamer provinciale staten uitdrukkelijk en expliciet moeten worden geïnformeerd.

De Rekenkamer ziet twee belangrijke aandachtspunten waar ze provinciale staten op wil wijzen:

Bij een besluit dat dergelijke consequenties (principeel, juridisch, financieel, bestuurlijk) heeft als dit besluit ten aanzien van de verhouding met Scoop, dient maximale transparantie te worden gehanteerd. De discussie over het, volgens gedeputeerde staten, bijzondere karakter van Scoop, alsmede de daaruit voortvloeiende verhouding tot de provincie, is nooit expliciet in provinciale staten gevoerd, waardoor evenmin de discussie over de daarmee verbonden voor- en nadelen, waaronder de risico's, in het openbaar gevoerd is.

In de tweede plaats is er het risico op bestuurlijke precedentwerking. Gedeputeerde staten zijn van mening dat de positie van Scoop afwijkt van de positie van andere gelieerde instellingen waardoor de aparte positie gelegitimeerd is. De Rekenkamer ziet geen fundamenteel verschil in de rol van Scoop in vergelijking met bijvoorbeeld SCEZ en SportZeeland. Het feit dat een organisatie werkzaam is op een breed terrein is op zichzelf geen reden om een meer of minder nauwe relatie met de opdrachtgever te moeten hebben. SportZeeland haalt bijvoorbeeld 20-25% van haar inkomsten uit de markt. In het geval van Scoop is bepaald dat zij tenminste 90% van haar werkzaamheden voor de provincie Zeeland uitvoert, dus maximaal 10% voor derden. Veel werkzaamheden die SportZeeland verricht zijn qua aard vergelijkbaar met werkzaamheden van Scoop. Een project als 'Bewegen in en rond de werkomgeving' (gericht op werknemers) bieden arbodiensten en zorgverzekeraars ook aan. Het ontwikkelen van evidence based methodieken voor het stimuleren van sport en bewegen doen onderzoeksinstellingen ook. Deze activiteiten behoren tot de markt taken van SportZeeland en vallen niet onder de provinciale opdracht en bekostiging. Het gaat hier om door derden betaalde dienstverlening.

2.2.3 Scheiding beleid en uitvoering

Bestuurskundige theorieën stellen dat sturen op afstand voortkomt uit de behoefte om beleid en uitvoering te scheiden. In de praktijk blijkt het lastig te zijn de exacte 'knip' tussen beleid en uitvoering vast te stellen. Het is eenvoudig gezegd dat de provincie het "wat" bepaalt en dat de organisatie het "hoe" bepaalt. De Rekenkamer heeft in 2006 bij het onderzoek naar het proces van subsidieverstrekking al geconstateerd dat er "actieve verbondenheid bestond tussen de instelling en de provincie, zich uitend in pragmatisch handelen, korte communicatielijnen en frequent overleg". Dit beeld bestaat nog steeds. De Rekenkamer is positief over de sterke verbondenheid die de provincie voelt met

gelieerde en gesubsidieerde instellingen in Zeeland en de pragmatische, responsieve en omgevingsgerichte houding van de provincie richting de instellingen. Deze rolinvulling sluit aan bij het Zeeuwse model dat de provincie nastreeft en de positie die de provincie in de Zeeuwse bestuurlijke, sociale en culturele infrastructuur wil innemen.

In de praktijk blijkt (en dit wordt bevestigd in de interviews) dat er op bestuurlijk en ambtelijk niveau nauw formeel, informeel en ad hoc contact onderhouden wordt. Het contact beperkt zich niet tot het toetsen van de voortgang van het activiteitenplan, maar gaat ook over uitvoering en inhoud van activiteiten en bedrijfsvoeringszaken. Er wordt in de praktijk geen strikte scheiding gehanteerd tussen de provincie die het 'wat' bepaalt en de instellingen die het 'hoe' bepalen. De risico's die de Rekenkamer in 2006 ten aanzien van de relatie tussen instellingen en provincie heeft benoemd, zijn nog niet volledig weggenomen.

Door te werken met een prestatieaanbod en prestatieafspraken geeft de provincie invulling aan een vorm van relatiemanagement. Ook het aanwijzen van een contactpersoon voor iedere instelling is een vorm van relatiemanagement. Uit de gesprekken die de Rekenkamer met deze contactpersonen heeft gevoerd bleek overigens dat het binnen de provinciale organisatie ontbreekt aan gezamenlijke, integrale afstemming (bij voorkeur ook op financieel gebied) hoe het contact met de instellingen te onderhouden en hoe ze aan te sturen, waardoor het relatiemanagement provinciebreed op zowel beleidsmatig als beheersmatig vlak meer gecoördineerd uitgevoerd zou kunnen worden.

Uit het voorgaande blijkt dat de sturingsrelatie tussen provincie en instellingen een mengeling van relationele en instrumentele elementen in zich heeft. De prestatieafspraken komen in een interactief proces tot stand. Beide partijen voelen zich verantwoordelijk voor het resultaat, waardoor de provincie zich met de uitvoering bemoeit in de zin van meedenken, faciliteren, samenwerken en overleggen. Het bijstellen van afspraken en doelen gebeurt in gezamenlijk overleg. Informatie, toezicht en verantwoording zijn meer instrumenteel van karakter. Dit is een logisch gevolg van de ASV 2007. De meeste gelieerde en gesubsidieerde instellingen ontvangen een jaarlijkse budgetsubsidie. Eén van de voorwaarden is dat er bestuurlijk overleg gevoerd wordt en dat er prestatieafspraken gemaakt worden. Daarnaast is er de verplichting (artikel 16 ASB) dat instellingen, wanneer er aanmerkelijke inhoudelijke of financiële verschillen (dreigen te) ontstaan, gedeputeerde staten hiervan onmiddellijk schriftelijk in kennis moeten stellen. Bij meerjarige budgetsubsidies acht de Rekenkamer deze bepaling begrijpelijk. Nu subsidies nog jaarlijks aangevraagd moeten worden en de frequentie van het (in)formele overleg in ogenschouw nemend, lijkt er sprake te zijn van een dubbele verplichting : zowel gevolg geven aan uitkomsten van het bestuurlijk overleg als invulling geven aan artikel 16 ASB.

2.3 De Algemene Subsidieverordening en het Algemeen Subsidiebesluit 2007 als sturingsinstrument: de koppeling tussen beleid en subsidie

De ASV/ASB 2007 is een belangrijk instrument in de sturing van de gelieerde en gesubsidieerde instellingen. Met de ASV/ASB 2007 is een uitdrukkelijke koppeling aangebracht tussen het formuleren van beleidsdoelstellingen en het verstrekken van subsidies als instrument om doelstellingen te realiseren. De Rekenkamer heeft deze koppeling van de beleidscyclus en de subsidiecycle nader geanalyseerd. De bevindingen richten zich in dit kader op:

1. De dossiervorming.
2. Financiële transparantie.
3. De koppeling tussen verlenen van subsidie en leveren van prestaties.

2.3.1 Dossiervorming

Uit het dossieronderzoek en de interviews werd duidelijk dat het sociaal en cultuurbeleid en de koppeling met de taken van de gelieerde en gesubsidieerde instellingen op ambtelijk niveau goed geïnternaliseerd is. De noodzaak tot koppeling tussen de beleidscyclus en de subsidiecycle (ASV/ASB 2007) is in de ambtelijke uitvoeringspraktijk bekend. Het 'wat willen we bereiken' en het 'wat spreken we daarover af' heeft in de afgelopen jaren duidelijk meer aandacht gekregen, maar het is procesmatig en beleidsinhoudelijk niet altijd SMART en consequent vastgelegd in beleidsnota's en subsidiebeschikkingen. Ambtelijk is er sprake van een persoonsgebonden contactrelatie. Dat maakt dat er snel, pragmatisch en responsief gewerkt kan worden. Het heeft ook een risico in zich, namelijk dat wanneer de contactambtenaar vertrekt of uitvalt de kennis ook niet (meer) beschikbaar is. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de dossiervorming in het papieren archief van de provincie niet op alle punten uniform, accuraat en compleet is.

De contacten tussen ambtenaren, bestuurders en instellingen zijn naast de formele overlegmomenten informeel en frequent. Prestatieafspraken komen in interactie tot stand. Aanpassingen van afspraken worden in bestuurlijk overleg tussen verantwoordelijk gedeputeerde en het bestuur van de instelling bekrachtigd. De toegankelijkheid en laagdrempeligheid van ambtenaren en bestuurders wordt door de instellingen als zeer positief ervaren. De communicatielijnen worden wederzijds als kort getypeerd. In de relationele sfeer is dit zonder meer als positief te duiden. Dit dient echter ondersteund te worden door het gestructureerd documenteren en archiveren van archiefbescheiden in het archief. Leidend hiervoor is het besluit Informatiebeheer provincie Zeeland 1997.

Aanvraag en begroting.

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat de meeste instellingen de subsidieaanvraag en de begroting combineren. Wanneer er geen meerjarige beschikking is afgegeven, dient de subsidieaanvraag op grond van de ASV jaarlijks voor 15 oktober ingediend te worden (zo ook een aanvraag voor een nieuwe meerjarige subsidie na afloop van een subsidieperiode).

Eén instelling, die jaarlijks subsidie ontvangt, heeft geen aanvraag voor budgetsubsidie 2009 gedaan, maar heeft voor 1 december 2008 alleen een begroting 2009 ingediend. Twee instellingen hebben hun aanvraag voor budgetsubsidie 2009 voor 15 oktober 2008 ingediend. Vijf instellingen waren te laat: drie instellingen hebben de aanvraag voor 1 december 2008 ingediend en twee instellingen hebben de aanvraag begin 2009 ingediend. Deze zeven aanvragen gingen vergezeld van een begroting 2009, waardoor deze niet ook nog apart in december is ingediend. Eén instelling heeft in 2006 een meerjarenbegroting ingediend met een looptijd tot en met 2009 en heeft voor 2009 geen aparte begroting ingediend.

(Tussen)rapportages en verslagen bestuurlijk overleggen.

Van vier instellingen zijn één of meerdere tussenrapportages in het archief aangetroffen. Van de overige vijf instellingen zijn geen tussenrapportages in het archief aangetroffen. In de dossiers is niet aangetroffen of er uitstel gevraagd is noch of gedeputeerde staten hebben ingestemd met uitstel.

Van één instelling zijn de verslagen van de bestuurlijke overleggen in het archief aangetroffen. Deze twee verslagen zijn ook geagendeerd voor behandeling in de vergadering van gedeputeerde staten. Na de interviews zijn nog voor twee instellingen de verslagen beschikbaar gesteld. Uit de agenda's en besluitenlijsten van de vergaderingen van gedeputeerde staten blijkt niet dat de overige verslagen voor de vergaderingen van gedeputeerde staten geagendeerd zijn.

Jaarverslagen.

Eén jaarrekening is na 1 juli ingediend. Hiervan is vooraf melding gemaakt. De jaarrekeningen 2009 van de overige instellingen zijn op tijd ingediend.

Vanuit het oogpunt van rechtmatigheid en doelmatigheid moeten betrokkenen elkaar op afspraken en termijnen zoals vastgelegd in de ASV/ASB en de subsidiebeschikkingen aanspreken en de provincie moet toezien op naleving. Deze aanbeveling sluit aan bij de aanbevelingen van Ernst & Young van mei 2009 in hun 'Procesevaluatie subsidieverlening - onderdeel dossieronderzoek ASV/ASB 2007', uitgevoerd in het kader van de evaluatie door het provinciale auditteam naar het proces van subsidieverlening zoals vastgelegd in de ASV/ASB 2007.¹⁹

2.3.2 Financiële transparantie

Het Bureau Jeugdzorg koopt de functie Kindertelefoon in bij Adesse. De provincie Zeeland subsidieert Adesse voor het realiseren van telefonische hulpverlening aan

¹⁹ De Rekenkamer verwijst hierbij naar één van de *aanbevelingen uit haar rapport Proces van subsidieverstrekking (2006) dat "wij als norm een overheid zien die heldere regels hanteert, die zelf ook naleeft en iedere schijn van willekeur vermijdt. Helder moet zijn wie beslissingen neemt en wanneer en waarom bepaalde beslissingen genomen worden. Dit moet ook herleidbaar zijn vanuit de stukken."*

volwassenen (Sensoor). De provincie subsidieert Adesse daarnaast voor het verlenen van internethulpverlening aan volwassenen en jongeren.

De bijdrage voor de werkeenheid Sensoor en de internethulpverlening aan zowel volwassenen als jongeren is afkomstig uit het programma Sociaal beleid. Adesse verdeelt de bijdrage voor internethulpverlening van € 101.680 gelijkelijk tussen de werkeenheden Sensoor en Kindertelefoon. Dit betekent dat € 50.840 wordt toegevoegd aan de uitvoering van het programma Jeugdzorg.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de bijdrage van Bureau Jeugdzorg aan Adesse in 2009 onvoldoende was om de kosten van de Kindertelefoon te dekken. Bureau Jeugdzorg ontvangt via de provincie voor de Kindertelefoon een geormerkte bijdrage van het Rijk van maximaal € 77.867. De provincie draagt als gezegd uit eigen middelen € 50.840 bij voor de internethulpverlening door de Kindertelefoon. Totaal ontvangt Adesse van overheidswege voor de werkeenheid Kindertelefoon € 128.707. De Kindertelefoon kostte in 2009 € 182.376. Het tekort wordt allereerst aangevuld uit eigen middelen (inkomsten waarneming, bereikbaarheid, giften, overige incidentele inkomsten en meevallers) en wanneer deze niet toereikend zijn, vanuit het overschot subsidie ten behoeve van Sensoor.

We hebben berekend dat het overschot op Sensoor in 2009 € 24.625 bedroeg. Door dit overschot in te zetten ter dekking van het tekort op de Kindertelefoon, subsidieert de provincie indirect mee aan de Kindertelefoon voor telefonische hulpverlening en wordt dit bedrag toegevoegd aan de uitvoering van het programma Jeugdzorg. Deze verschuiving tussen de programma's Sociaal beleid en Jeugdzorg uit de programmabegroting is niet terug te vinden in de provinciale jaarstukken. Adesse handelt hiermee overigens niet in strijd met de ASV/ASB (artikel 30 ASB).

Uit analyse van de jaarrekeningen 2003-2009 lijkt sprake te zijn van een structureel, niet gering tekort op de Kindertelefoon. Vanaf 2004 is sprake van overheveling van budget tussen de programma's Sociaal beleid en Jeugdzorg ten bedrage van in totaal € 132.000 of gemiddeld € 22.000 jaarlijks. In de periode 2003 - 2009 is, naast de inzet van overschot subsidie Sensoor, tevens € 162.000 aan eigen inkomsten door Adesse benut voor de tekorten op de Kindertelefoon. Over een periode van zes à zeven jaar is gemiddeld ruim € 45.000 per jaar extra ingezet op de Kindertelefoon.

Dit betekent dat aan Adesse in 2009 subsidie is verleend uit zowel het programma Sociaal Beleid als Jeugdzorg van de programmabegroting. Wanneer het de bedoeling is structureel de ontoereikende geormerkte bijdrage van het Rijk via de provincie aan het Bureau Jeugdzorg aan te vullen voor de Kindertelefoon omdat dit in het beleid van de provincie past, is het voor het zicht van provinciale staten op de financiële consequenties van het beleid en de financiële transparantie zaak dat benoemd wordt dat de provincie naast Sensoor ook autonoom subsidieert voor de Kindertelefoon.

2.3.3 Koppeling tussen verlenen van subsidie en leveren van prestaties

Het doel van het nieuwe subsidiebeleid vanaf 2007 was mede een koppeling te leggen tussen het verlenen van subsidie en het leveren van prestaties. Daarbij diende

het duidelijk te zijn hoe die prestaties bijdragen aan provinciale doelstellingen. Deze koppeling zou tot gevolg hebben dat:

1. De provincie duidelijk haar eigen doelstelling formuleerde.
2. Er een verschuiving plaatsvond van input- naar outputfinanciering.
3. Er meer aandacht kwam voor het maken van prestatieafspraken.

Om met het laatste te beginnen: het maken van prestatieafspraken heeft veel tot zeer veel aandacht in het subsidieproces. Het karakter van de prestatieafspraken varieert. Een oorzaak daarvan kan gelegen zijn in het feit dat beleidsdoelstellingen van de provincie nog onvoldoende specifiek en meetbaar geformuleerd zijn. In het algemeen zijn de prestaties beschreven als concrete producten en diensten.

De provinciale beleidsdoelstellingen zijn nog niet geformuleerd in termen van het behalen van maatschappelijke effecten (outcome). De koppeling tussen de concrete prestaties van de instellingen en de bijdrage van deze prestaties aan het realiseren van provinciale doelen en maatschappelijke effecten is evenmin helder.

In het geval van SportZeeland is wel sprake van een prestatieaanbod, maar er zijn niet conform het Algemeen Subsidiebesluit (ASB) concrete prestatieafspraken in de subsidiebeschikking vastgelegd, waaraan een bepaald budget gekoppeld is. Op grond van het ASB 2007 is het mogelijk subsidie naar beneden bij te stellen als prestatieafspraken niet nagekomen worden. Dit is in het geval van Sport Zeeland niet goed mogelijk. Naar de mening van de Rekenkamer is er in dit voorbeeld nog steeds sprake van een vorm van inputfinanciering.

In het algemeen is nog niet echt sprake van outputfinanciering. De verschuiving van input- naar outputfinanciering is gaande, maar is nog niet afgerond. Het advies van BMC 'State of the Art' oordeelt in vergelijkbare termen: provinciale cultuurdoelstellingen zijn algemeen verwoord. BMC beveelt aan om meetbare doelstellingen te formuleren, een nulmeting uit te voeren en prestatie-indicatoren vast te stellen. BMC heeft daartoe voor het kunstenbeleid een concrete aanzet gegeven.

Uit de interviews kwam naar voren dat in de hoofden van betrokkenen de na te streven doelstellingen en de te leveren prestaties zeer helder zijn. Het is voor hen in het dagelijks werk een vanzelfsprekendheid geworden om te denken en te handelen in het licht van die doelstellingen.

Dat ontslaat de organisatie - ambtelijk en politiek - er niet van kritisch en alert te zijn op het gestructureerd en consequent doorlopen van de beleidscyclus, het naleven van de ASV/ASB 2007 en het continu aandacht hebben voor de kwaliteit van de doelformulering, zodat de prestaties in termen van effecten steeds beter meetbaar worden.

Uit het onderzoek is gebleken dat er bij het Centrum voor Beeldende Kunst Zeeland (CBK) en de provincie verschil van inzicht is of er sprake is van een nieuwe taak. De provincie baseert zich op Cultuur Continu I (2005-2008). Het CBK baseert zich op de kunstnota (2009-2012). De formulering in Cultuur Continu I en de kunstnota zijn namelijk niet eenduidig. Omdat de verslagen van de bestuurlijke overleggen in het

archief ontbreken was het voor de Rekenkamer niet mogelijk na te gaan of dit in bestuurlijke overleggen aan de orde is geweest en wat hierover afgesproken is. De Rekenkamer constateert dat in de subsidiebeschikking 2009 voor het Klaverblad naar de niet meer actuele nota 'Van inbreng naar invloed, zorgvragersbeleid 2002-2006' wordt verwezen. Of en hoe de prestatieafspraken een bijdrage leveren aan het provinciale beleid kan daardoor niet getoetst worden.

Ten aanzien van SportZeeland en het Zeeuws Museum wordt in de subsidiebeschikking niet concreet verwezen naar één of meerdere beleidsnota's op grond waarvan aan de instelling subsidie verleend wordt. Hierdoor is het onduidelijk aan de realisatie van welke beleidsdoelstellingen de uitvoering van activiteiten door deze instellingen een bijdrage moet leveren.

Afsluitend refereert de Rekenkamer aan de brief van gedeputeerde staten aan provinciale staten, waarin zij reageren op het accountantsrapport 2009²⁰. Gedeputeerde staten vestigen hierin de aandacht op de noodzaak tot kennisoverdracht, frequente financiële rapportage en de invulling van de controlrol. De Rekenkamer onderschrijft dit. Een duidelijke concernrol maakt het mogelijk om de verschillende beleidsfasen met elkaar te verbinden, zodat uiteindelijk meer zicht ontstaat op effect en outcome. Dit inzicht is nodig om essentiële taken beter in termen van toegevoegde waarde te kunnen onderbouwen, ook naar andere bestuurslagen. Tevens biedt een sterkere concernrol zowel op het terrein van beleid als ook bij de bedrijfsvoering mogelijkheden om een grotere inzetbaarheid te bevorderen en kennisborging explicieter binnen de organisatie onder de aandacht te brengen. Gedeputeerde staten hebben aangegeven dat de centrale regierol - rekening houdend met de bestaande verantwoordelijkheden - steviger zal worden ingevuld.

²⁰ Brief van GS, reactie op accountantsrapport 2009, 23-03-2010, FEZ 0013866.

3 Conclusies en aanbevelingen

De centrale vraag in dit onderzoek luidt: "Draagt het laten uitvoeren van maatschappelijke taken door gelieerde en gesubsidieerde instellingen effectief bij aan het realiseren van provinciale beleidsdoelstellingen in het sociale en culturele domein. Aan welke voorwaarden moeten het opdrachtgeverschap van de provincie respectievelijk het opdrachtnemerschap van de gelieerde en gesubsidieerde instellingen voldoen?."

3.1 Conclusies

Het onderzoek leidt tot de volgende conclusies:

1. De informatievoorziening aan provinciale staten over de voortgang en resultaten van beleid is gering en wordt weinig overzichtelijk gepresenteerd, waardoor de praktische bruikbaarheid voor provinciale staten om hun kaderstellende en controlerende rol in vullen beperkt wordt. Hoewel we zien dat informatieverzameling meer aandacht krijgt, zoals bijvoorbeeld via een Culturele Atlas of de Sociale Staat van Zeeland, ontbreekt de koppeling tussen dergelijke monitoren en beleid.
2. De beleidscyclus wordt niet consequent doorlopen. Het ontbreekt aan onderbouwde probleemanalyses/startsituatieschetsen en regelmatige (tussen)evaluaties. Beleidsdoelstellingen dienen verder aangescherpt te worden om de resultaten en effecten van beleid beter inzichtelijk te maken.
3. De noodzaak tot koppeling tussen de beleidscyclus en de subsidiecyclus (ASV/ASB 2007) is in de ambtelijke uitvoeringspraktijk bekend. Het 'wat willen we bereiken' en het 'wat spreken we daarover af' heeft in de afgelopen jaren duidelijk meer aandacht gekregen, maar het is procesmatig en beleidsinhoudelijk niet altijd SMART en consequent vastgelegd in beleidsnota's en subsidiebeschikkingen.
4. Het principe van sturing op afstand is beleidsmatig vastgelegd, maar wordt niet consequent in praktijk gebracht:
 - a) De mate van ontvlechting is nog niet op alle onderdelen doorgevoerd en is in een enkel geval ongedaan gemaakt.
 - b) Meerjarige subsidies, ook in bestendige subsidierelaties, worden niet (meer) verleend. Meerjarige subsidies passen juist goed in het model van in sturen op afstand.
5. De onderzochte instellingen vertonen onderling grote verschillen, zowel in de aard van de organisatie als de taken die ze verrichten. De verschillen beïnvloeden de wijze van aansturing door de provincie. De relaties tussen de instellingen en de provincie kenmerken zich door korte communicatielijnen, frequent formeel en informeel overleg, pragmatisch handelen en grote betrokkenheid. Dit is op zichzelf positief, maar kent ook risico's als het gaat om transparantie en

gelijkheid in het optreden van de provincie naar de onderscheiden instellingen en eenduidigheid in het procesmatig kader.

Op een aantal onderdelen sluiten deze conclusies aan op de conclusies van de Rekenkamer Zeeland van mei 2006 naar aanleiding van het onderzoek naar het proces van subsidieverstrekking. De ASV/ASB voorzien in een duidelijk procesmatig kader voor subsidieverlening en subsidievaststelling. Beleidsinhoudelijke kaders zijn aanwezig. Deze hebben echter nog onvoldoende diepgang om als kader te dienen om de maatschappelijke effecten van beleid inzichtelijk te maken en zodoende als toetsingskader voor het verantwoorden van de outputfinanciering te dienen.

3.2 Aanbevelingen

1. Voor het doorlopen van de beleidscyclus beveelt de Rekenkamer Zeeland aan om, voorafgaand aan het opstellen of actualiseren van een beleidsnota, een probleemanalyse uit te (laten) voeren, bij voorkeur vergezeld van een nulmeting. Hiermee onderbouwt en legitimeert de provincie het inzetten van bepaalde beleidsinstrumenten.
2. Neem in de beleidsnota evaluatiemomenten op om als follow-up van de probleemanalyse en de nulmeting inzicht te krijgen of de inzet van de gekozen beleidsinstrumenten effectief is of dat een aanpassing van beleid nodig is. De Rekenkamer Zeeland beveelt geen jaarlijkse evaluatie aan, maar wel dat gedurende de looptijd van een beleidsnota minimaal eenmaal door gedeputeerde staten een tussenstand wordt opgemaakt en dat er niet meer dan drie jaar tussen de voortgangsrapportages zit. In het kader van de actieve informatieplicht dienen deze rapportages aangeboden te worden aan provinciale staten opdat zij hun controlerende en kaderstellende taak optimaal kunnen vervullen.
3. Zowel het maken van een probleemanalyse als het tussentijds evalueren van beleid biedt hulp om te komen tot duidelijke provinciale doelstellingen. Er zijn vele handreikingen en instrumenten in omloop die ondersteuning bieden hoe meetbare doelen te formuleren.
Een heldere doelformulering is de basis om de kwaliteit van de prestatieafspraken te verbeteren en de geleverde prestaties beter te toetsen, zodat er echt een verschuiving plaats kan vinden van inputfinanciering naar outputfinanciering.
4. Indien de provincie streeft naar 'sturen op afstand', doe dat dan ook echt. Overweeg meerjarige subsidies te verlenen in bestendige subsidierelaties, waarbij de instelling uitvoering geeft aan langjarige provinciale beleidsdoelstellingen.

Conclusies en aanbevelingen

5. Waar sprake is van een breuk met het staande beleid van het op afstand plaatsen van instellingen en het verzakelijken van relaties, dienen provinciale staten in staat gesteld te worden zich een oordeel te vormen over de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen en zich over de keuze van gedeputeerde staten uit te spreken. Gedeputeerde staten dienen in voorkomende gevallen bijtijds en actief opening van zaken te geven.

6. De Rekenkamer adviseert interne collegiale afstemming te realiseren over hoe de provincie het contact met gelieerde en gesubsidieerde instellingen onderhoudt en hoe de provincie de instellingen aanstuurt. Hierbij dient ten minste de afdeling FEZ betrokken te zijn om te voorkomen dat de subsidiecyclus vooral financieel-technisch en instrumenteel wordt doorlopen zonder in relatie te worden gebracht met het beleidsproces. Op deze wijze vindt een verbinding plaats tussen de beleidscontrol en beheerscontrol.

7. Hieraan gekoppeld beveelt de Rekenkamer Zeeland aan zorg te dragen voor een gestructureerde en consequente dossiervorming. Partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het conform de gestelde termijnen beschikbaar zijn van op zijn minst die documenten die op basis van de ASV/ASB 2007 ten grondslag liggen aan subsidieverlening en subsidievaststelling en daarnaast die documenten waarin men aanvullende afspraken heeft gemaakt. Al deze documenten dienen in het archief terug te vinden te zijn.

4 Bestuurlijke reactie

4.1 Algemeen

De Rekenkamer heeft een zeer uitgebreid rapport opgesteld. Het voert in het kader van onze bestuurlijke reactie te ver om in te gaan op details. Op een aantal specifieke bevindingen uit het rapport moeten we echter ingaan, omdat op onderdelen een beeld wordt geschetst van de praktijk die de rol van de instellingen als van de provincie tekort doet.

Allereerst gaan we hieronder kort in op de betekenis en de grondslagen van het budgetsubsidie binnen het provinciaal beleid, daarna op enkele specifieke bevindingen van de Rekenkamer (paragraaf 2), vervolgens op de conclusies en de aanbevelingen van de Rekenkamer (paragraaf 3).

Op grond van de ASV 2007 is het verlenen van budgetsubsidies bedoeld (en alleen toegestaan) voor een instelling die uitvoering geeft aan meerjarige provinciale beleidsdoelstellingen zoals opgenomen in een door provinciale staten vastgestelde beleidsnota dan wel de provinciale begroting. In artikel 5 van de ASV zijn de criteria opgenomen voor het verlenen van subsidie:

- a) de behoefte aan de activiteit is aangetoond;
- b) een zodanige werkwijze wordt toegepast dat redelijkerwijs mag worden verwacht dat de beoogde doelen kunnen worden bereikt;
- c) uit de begroting blijkt dat, met inbegrip van een subsidie van de provincie, de benodigde middelen beschikbaar zijn om de gestelde doelen te realiseren;
- d) uit het subsidieverzoek blijkt dat de gevraagde subsidie noodzakelijk is om de activiteit uit te voeren, en
- e) wordt voldaan aan de criteria, gesteld bij of krachtens deze verordening en, ingeval er een bijzondere subsidieregeling van toepassing is, tevens aan de bepalingen in die regeling.

De regeling, bedoeld onder e), wordt vastgesteld door gedeputeerde staten.

Binnen het huidig subsidiebeleid worden ook bij budgetsubsidies prestatieafspraken gemaakt waarmee een verzakelijking van de subsidierelatie is bereikt.

Bij brief van 14 mei 2008 zonden we een overzicht van alle prestatieafspraken met de gelieerde instellingen aan provinciale staten. In die brief deelden we mede dat we in 2009 en daarna nog een verbeterslag in de prestatieafspraken wilden maken. In 2009 heeft dit ondermeer geleid tot de vaststelling van een aangepaste gedragslijn voor het verlenen van budgetsubsidies, die in 2010 voor het eerst werd toegepast.

De subsidiërelaties met de instellingen die een budgetsubsidie ontvangen zijn de afgelopen jaren geheel in lijn gebracht met de bepalingen uit de ASV en dragen een zakelijk karakter: tegenover subsidie staat een zo concreet mogelijke prestatie. Op

het feit dat nog geen meerjarige budgetsubsidies worden verleend, komen we later terug.

In algemene zin valt ons op dat de Rekenkamer in haar rapport niet zozeer ingaat op de bepalingen uit de ASV en het daarop uitgevoerde veranderingstraject, maar vanuit een theoretisch kader beoordeelt in hoeverre aan die theoretisch gewenste praktijk werd voldaan. Het onderzoek staat daarmee te ver bij de praktijk van de beleidsvoering vandaan.

Bij voortdurende streven we naar een verbetering in het beleid en staan dan ook open voor onderzoek dat bij kan dragen aan verdere verbeteringen. Hierbij refereren we aan bijvoorbeeld het onderzoek 'meer dan een pinautomaat', het recente bestuurskrachtonderzoek, het onderzoek 'bewijs van goede diensten', et cetera. Ook op het terrein van de aansturing van de gesubsidieerde instellingen staan we uiteraard open voor verdere verbeteringen. Problemen die zich in de aanvangsfase voordeden bij het verlenen van meerjarige budgetsubsidies (op basis van de ASV 2007) hebben we daarom eind 2009 verwoord in een aangepaste gedragslijn, die vanaf 2010 is doorgevoerd. Het is jammer dat de Rekenkamer deze aangepaste gedragslijn niet zichtbaar betreft in haar onderzoek, hoewel zij specifiek op het bestaan van die aangepaste gedragslijn is gewezen.

In het rapport van de Rekenkamer kunnen wij daardoor minder aanknopingspunten vinden voor verbetering van de beleidsvoering dan we hadden gehoopt.

4.2 De bevindingen van de Rekenkamer

4.2.1 Het onderzoek

De Rekenkamer heeft als centrale vraag geformuleerd *'draagt het laten uitvoeren van maatschappelijke taken door gelieerde en gesubsidieerde instellingen effectief bij aan het realiseren van beleidsdoelstellingen in het sociale en culturele domein. Aan welke voorwaarden moet het opdrachtgeverschap van de provincie respectievelijk het opdrachtnemerschap van de gelieerde en gesubsidieerde instellingen dan voldoen?'* In dat kader is nagegaan welke strategie andere provincies rond deze zaken hebben. Verder is een normenkader opgesteld, aan de hand waarvan het provinciale beleid zou worden getoetst.

De inventarisatie van de Rekenkamer biedt niet steeds voldoende basis voor het beantwoorden van deze vragen. Zo omvat de inventarisatie bij andere provincies slechts enkele provincies en gaat over de formulering van *hun* kerntaken, in plaats van de relatie met de gesubsidieerde instellingen. De toetsing aan het normenkader is evenmin zichtbaar of controleerbaar uitgevoerd. Het ontgaat ons verder waarom de Rekenkamer in haar rapport uitgebreid ingaat op de rapporten van Ladders, de kerntakendiscussie en de omvang van het provinciaal takenpakket. Dat gaat immers voorbij aan de doelstelling van haar onderzoek, te weten het onderzoeken van de relatie met een aantal gesubsidieerde instellingen. De Rekenkamer begeeft zich daarmee op het politiek-bestuurlijk terrein.

Dat de provincie op onderdelen een ruimere beleidsopvatting heeft dan de commissie Ladders adviseerde is juist. De status van het rapport Ladders is en was

immers de status van een advies, het daarop vastgestelde bestuursakkoord heeft bestuurlijke relevantie. Om positie t.a.v. het sociaal domein te bepalen, hebben gedeputeerde staten en vervolgens provinciale staten expliciet en weloverwogen afwegingen gemaakt, die refereren aan de Zeeuwse context. Daardoor is de kwalificatie (bredere invulling van het takenpakket dan Ladders adviseerde, inleiding hoofdstuk 5 van de bevindingen) ons inziens suggestief: de provincie baseert zich op het afgesloten bestuursakkoord en vindt daarin de ruimte en de grondslag voor haar takenpakket.

Naar onze mening zou het op basis van het beschikbare materiaal niettemin goed mogelijk zijn geweest om de geformuleerde hoofdvragen te beantwoorden. In de praktijk worden immers de hoofddoelstellingen uit provinciale beleidsnota's vertaald naar een aantal prestatieafspraken op de gebieden waarop de instellingen actief zijn. Deze afspraken dienen derhalve voldoende samenhangend en smart te zijn en dienen ook te worden uitgevoerd. Ook andere aspecten van de ASV zijn van belang. Het had voor de hand gelegen als de Rekenkamer juist deze prestatieafspraken op deze aspecten had getoetst en op basis daarvan een oordeel had kunnen vormen over de effectiviteit van de subsidierelaties.

4.2.2 De subsidierelatie met Scoop

De Rekenkamer beschrijft in paragraaf 2.2. de (veranderde) subsidierelatie met Scoop. In afwijking van andere instellingen staat bij Scoop expliciet in de statuten weergegeven dat de stichting tot doel heeft om *binnen de verantwoordelijkheid van het provinciaal bestuur* taken uit te voeren. Deze taken lenen zich daarmee minder om op afstand te worden geplaatst of te worden ontvlecht van de (integrale) bestuurlijke verantwoordelijkheid van het provinciaal bestuur. Het is dan ook niet zo vreemd dat zich bij Scoop vragen voordeden over btw-plicht, over aanbesteding, en over het al dan niet subsidiabel zijn van werkzaamheden. Het juridisch onderzoek dat daarop volgde, wees uit dat moest worden gekozen tussen het 'vermarkten' van taken via aanbesteding enerzijds en het intensiveren van de toezichtsrelatie anderzijds. Juist vanuit uitgangspunten van het collegeprogramma (het Zeeuws model, uitgaand van samenwerking versus concurrentie) en het feit dat het grotendeels taken betreft die binnen de verantwoordelijkheid van de provincie vallen, is door het college gekozen voor een intensivering van de toezichtsrelatie en een daarbij behorende beperking van de mogelijkheden zelf in te verdienen. Op die wijze kon een subsidierelatie in stand blijven en ook verder verzakelijken. Met de juridische adviezen die zijn ingewonnen over de vormgeving van deze relatie en met de beschikbare jurisprudentie is deze keus volslagen legitiem, in het belang van Zeeland en past ook bij het collegeprogramma.

In paragraaf 2.2.2 van haar rapportage suggereert de Rekenkamer dat provinciale staten door ons college niet altijd tijdig of voldoende zouden worden betrokken. In essentie stoelt zij deze bevinding op de algemene passage uit het voorwoord van het collegeprogramma dat zou worden 'voortgeborduurd' op het bestaand beleid, terwijl zij meent dat ten aanzien van de positie van Scoop door gedeputeerde staten een belangrijke beleidswijziging zou zijn doorgevoerd. Daar kunnen we de Rekenkamer niet in volgen: juist ten aanzien van Scoop is onze besluitvorming gericht geweest op

het behoud van en verzakelijking van de subsidierelatie, hetgeen dus geheel in lijn is met het collegeprogramma.

In de samenvatting trekt de Rekenkamer de conclusie dat het college de staten onvoldoende heeft geïnformeerd, maar dit is in het rapport zelf niet onderbouwd. Wij nemen daarvan dan ook afstand.

4.2.3 Informeren provinciale staten

De Rekenkamer gaat uitgebreid in op de kaderstellende en controlerende taak van provinciale staten en de noodzaak om heldere beleidsdoelstellingen te formuleren (op maatschappelijk effect) en over de voortgang te rapporteren. In de context van het onderzoek wordt daarmee gesuggereerd dat de provinciale beleidscyclus betrekking heeft of zou moeten hebben op de gesubsidieerde instellingen en de subsidierelatie daarmee. Dat is echter onjuist: de instellingen vormen (niet de enige) beleidsinstrumenten bij beleidsdoelstellingen, en daarom komen zij in de vierjarige beleidscyclus ook alleen op hoofdlijnen voor: de prestatieafspraken met deze instellingen worden vervolgens door gedeputeerde staten gemaakt.

Bij het informeren van provinciale staten streven we uiteraard naar helderheid. Op alle onderzochte terreinen wordt dan ook jaarlijks of tweejaarlijks gerapporteerd over de voortgang. Medio 2008 zonden we bovendien het overzicht van alle prestatieafspraken met de gelieerde instellingen naar provinciale staten.

4.2.4 Afstand tot de instellingen

In het vorig collegeprogramma 'Alle zeilen bij' is het 'sturen op afstand' opgenomen als beleidsvoornemen voor die collegeperiode. In het huidig collegeprogramma komt dat niet terug, maar wordt in het voorwoord in algemene zin de opmerking gemaakt dat wordt voortgeborduurd op het vorige collegeprogramma. Het voert ons te ver om uit deze *algemene* passage uit te leggen als een absolute beleidslijn met betrekking tot specifieke onderdelen van het subsidiebeleid.

In de praktijk zijn met het streven naar een afstandelijke provinciale rol wisselende ervaringen opgedaan. Voor instellingen die nauw met de provincie samenwerken, zoals Scoop, SCEZ en Sport Zeeland, is sprake van een relatie die niet in alle opzichten als 'afstandelijk' kan worden geschetst, maar veeleer als zakelijk. Daar moet op inhoud immers regelmatig de verwachting van de provincie rond de uitvoering van projecten worden getoetst en/of bijgesteld en is samenwerking bij de uitvoering noodzakelijk.

De Rekenkamer blijkt in het algemeen van mening dat de provincie niet voldoende de afstand tot de instellingen bewaart. Enerzijds verwijst ze naar statutaire 'vervlechtingen' tussen provincie en enkele instellingen, anderzijds naar een vermeend 'te intensief' overleg, waarmee de provincie het 'hoe' van de prestaties zou beïnvloeden.

Met betrekking tot een aantal statutaire bepalingen (bijvoorbeeld het verkrijgen van toestemming voor benoeming van bestuursleden of uitbreiding van de vaste personeelsformatie boven een bepaald maximum) heeft het college in 2007 besloten deze in stand te houden. Daarmee is echter niet zozeer sprake van vervlechtingen, maar van bestuurlijk toezicht op instellingen die in aanmerkelijke mate provinciale

doelen dienen en waarvan het personeel de facto een publiekrechtelijke aanstelling heeft.

De intensiteit van de relatie is per instelling wisselend en hangt samen met het takenpakket van de instelling. Wij kunnen het 'te intensieve karakter' daarvan in het algemeen niet herkennen. Wel is het zo dat de sturingsbenadering –wisselend per instelling en activiteit - impliceert dat zowel over het 'wat' als het 'hoe' overleg plaatsvindt, omdat juist in het 'hoe' vaak wordt bepaald welke kosten worden gemaakt. Zo zouden we het ondenkbaar vinden dat bij een onderzoek naar de sociale staat van Zeeland, waarbij duizenden enquêtes werden verspreid, de gehanteerde onderzoeksmethode geen onderdeel van het overleg uit zou maken.

Zoals hierboven al vermeld, zijn we van mening dat 'sturen op afstand' per instelling nuance behoeft en niet los kan worden gezien van 'toezicht', 'samenwerking' en 'verzakelijking'. We hopen binnenkort ook van provinciale staten een opvatting hierover te vernemen bij de besluitvorming over de Zeeuwse implementatie van het Rijksbreed subsidiekader.

4.3 De conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer

4.3.1 De conclusies

1. De informatievoorziening aan provinciale staten over de voortgang en resultaten van beleid is gering en wordt weinig overzichtelijk gepresenteerd, waardoor de praktische bruikbaarheid voor provinciale staten om hun kaderstellende en controlerende rol in vullen beperkt wordt. Hoewel we zien dat informatieverzameling meer aandacht krijgt, zoals bijvoorbeeld via een Culturele Atlas of de Sociale Staat van Zeeland, ontbreekt de koppeling tussen dergelijke monitoren en beleid. Hierdoor ontbreekt het provinciale staten aan die informatie die nodig is om hun kaderstellende en controlerende taak binnen het sociale en culturele domein te vervullen.

Reactie:

In deze conclusie kunnen we ons niet in algemene zin vinden. In (bijvoorbeeld) de Sociale Staat van Zeeland wordt een groot aantal bevindingen gepresenteerd, die inmiddels ook met provinciale staten zijn gedeeld, die vervolgens zijn vertaald naar een rolopvatting bij elk van de relevante thema's. Dat wat er vervolgens aan inhoudelijk beleid wordt geformuleerd, is echter geen technocratisch proces, maar vooral een politiek-inhoudelijk proces, dat aan provinciale staten in nieuwe samenstelling is voorbehouden.

Voor wat betreft de voortgang van het beleid worden met regelmaat tussenrapportages uitgebracht: jaarlijks voor wat betreft het beleidskader sociale zorg incl. sport en het integraal jeugdbeleid en tweejaarlijks voor wat betreft het cultuurbeleid. Wat de Rekenkamer terecht signaleert, is dat deze rapportages niet steeds op 'maatschappelijk effect' betrekking hebben. Het bieden van inzicht in de uitvoering van bepaalde (subsidie)programma's is eenvoudig, doch voor de maatschappelijke effecten van beleid is meerjarig onderzoek nodig. Het (verder)

opbouwen van een maatschappelijke monitor, als kernfunctie van Scoop, maakt mede om deze reden wel deel uit van onze beleidsvoornemens.

Uiteraard zijn we bereid om suggesties van provinciale staten om de overzichtelijkheid ervan te vergroten op haalbaarheid te toetsen en zo mogelijk over te nemen.

2. De beleidscyclus wordt niet consequent doorlopen. Het ontbreekt aan onderbouwde probleemanalyses/startsituatieschetsen en regelmatige (tussen)evaluaties. Beleidsdoelstellingen dienen verder aangescherpt te worden om de resultaten en effecten van beleid beter inzichtelijk te maken.

Reactie:

Zowel op het culturele als het sociale terrein worden startdocumenten geformuleerd, waarin de startsituatie is beschreven. Op alle terreinen worden voortgangsrapporten et cetera uitgebracht, zij het dat deze nog beperkingen kennen op het niveau van de maatschappelijke effecten. Daarmee wordt ons inziens al in hoge mate tegemoetgekomen aan deze aanbeveling.

We zijn het bovendien met de Rekenkamer eens dat beleidsdoelstellingen steeds goed moeten worden geformuleerd en gemonitord (zie bij conclusie 1).

3. De noodzaak tot koppeling tussen de beleidscyclus en de subsidiecyclus (ASV/ASB 2007) is in de ambtelijke uitvoeringspraktijk bekend. Het 'wat willen we bereiken' en het 'wat spreken we daarover af' heeft in de afgelopen jaren duidelijk meer aandacht gekregen, maar het is procesmatig en beleidsinhoudelijk niet altijd SMART en consequent vastgelegd in beleidsnota's en subsidiebeschikkingen.

Reactie:

Deze aanbeveling van de Rekenkamer wordt algemeen geformuleerd, alsof er onderzoek zou zijn gedaan naar alle subsidies. Het gaat echter om 9 subsidierelaties met zeer uiteenlopende instellingen. De problematiek om met elk van die instellingen op hoofdlijnen (op het niveau van de hoofdprocessen van de instelling) afspraken te maken die tegelijkertijd smart van karakter zijn is door ons onderkend. Mede om die reden is in 2009 een aangepaste gedragslijn ontwikkeld, die in 2010 wordt toegepast. Het feit dat de meerjarige subsidies aan instellingen aan een beleidsnota moeten worden ontleend, is juist. In het huidige beleidskader sociale zorg zijn deze thans vrij beperkt omschreven. Voor de cultuurnota en de sportnota geldt dit overigens niet. Met de aanbeveling dat deze scherper kunnen worden geformuleerd, zijn we het dus voor wat betreft het beleidskader sociale zorg eens. Zo wordt het ook beter mogelijk om meerjarige subsidies te verlenen in plaats van de eenjarige.

4. Het principe van sturing op afstand is beleidsmatig vastgelegd, maar wordt niet consequent in praktijk gebracht:

- *De mate van ontvlechting is nog niet op alle onderdelen doorgevoerd en is in een enkel geval ongedaan gemaakt.*
- *Meerjarige subsidies, ook in bestendige subsidierelaties, worden niet (meer) verleend. Meerjarige subsidies passen juist goed in het model van sturen op afstand.*

Reactie:

'Sturen op afstand' is niet het algemeen leidend principe (zie ook bij 4.2.4). Leidend is de huidige ASV, waarbij veeleer verzakelijking van de subsidierelatie centraal staat. In de subsidierelatie met de bedoelde instellingen gaan we uit van een onderscheid tussen 'wat' (de prestatieverwachting) en 'hoe' (het prestatieaanbod). Dat onderscheid lijkt echter eenvoudiger dan het in de praktijk is, omdat juist door het 'hoe' vaak de kosten worden gemaakt. We vinden het dan ook logisch dat de instelling en de provincie over zowel het 'wat' als het 'hoe' wel overleg hebben. Ook in de literatuur wordt overigens beschreven dat bedoeld onderscheid niet altijd eenvoudig te hanteren is.

'Ontvlechting' heeft geen betrekking op inhoud, maar op de onderlinge verbanden. De mate van ontvlechting, zoals geformuleerd in de vorige collegeperiode heeft ertoe geleid dat er geen directe banden meer bestaan tussen het provinciebestuur en de instellingen. Bij de gelieerde instellingen is echter sprake van een dienstverband met personeel van publiekrechtelijke aard en is de provincie in sommige gevallen aanspreekbaar op de betaling van pensioenpremie. In sommige gevallen is nog geregeld dat de maximale personeelsformatie door de provincie wordt bepaald en dat de provincie toestemming verleent bij het benoemen van bestuursleden. We zien dat echter als een vorm van toezicht en niet als een vorm van ongewenste vervlechting.

Hierboven hebben we al benoemd dat het tot 2009 nog niet goed mogelijk bleek om subsidies te verlenen die én smart, én meerjarig waren, zonder te vervallen in te omvangrijke bundels van prestatieafspraken. Met de per 2010 aangepaste gedragslijn is het verlenen van meerjarige subsidies vanaf 2010 beter mogelijk. De bezuinigingen hebben er overigens toe geleid dat we in 2009 hebben besloten de subsidieverlening vooralsnog éénjarig te houden, om zo weinig mogelijk verplichtingen voor de komende jaren al vast te leggen. De eerdergenoemde inhoudelijke barrières zijn echter geslecht.

5. De onderzochte instellingen vertonen onderling grote verschillen, zowel in de aard van de organisatie als de taken die ze verrichten. De verschillen beïnvloeden de wijze van aansturing door de provincie. De relaties tussen de instellingen en de provincie kenmerken zich door korte communicatielijnen, frequent formeel en informeel overleg, pragmatisch handelen en grote betrokkenheid. Dit is op zichzelf positief, maar kent ook risico's als het gaat om transparantie en gelijkheid in het optreden van de provincie naar de onderscheiden instellingen en eenduidigheid in het procesmatig kader.

Op een aantal onderdelen sluiten deze conclusies aan op de conclusies van de Rekenkamer Zeeland van mei 2006 naar aanleiding van het onderzoek naar het proces van subsidieverstrekking. De ASV/ASB voorzien in een duidelijk procesmatig kader voor subsidieverlening en subsidievaststelling.

Beleidsinhoudelijke kaders zijn aanwezig. Deze hebben echter nog onvoldoende diepgang om als kader te dienen om de maatschappelijke effecten van beleid inzichtelijk te maken en zodoende als toetsingskader voor het verantwoorden van de outputfinanciering te dienen.

Reactie:

Het risico van onvoldoende transparantie en gelijkheid worden ondervangen door de planning- en ontrolcyclus, bestaand uit bestuurlijk overleg, betrokkenheid van zowel het betrokken afdelingshoofd, de afdelingen BVS, FEZ als het college (zie ook bij aanbeveling 6).

Verder vormt deze conclusie een herhaling en abstrahering van de eerdere conclusies. Met inachtneming van ons eerder commentaar hebben wij hierbij geen verdere reactie.

4.3.2 Aanbevelingen

1. Voor het doorlopen van de beleidscyclus beveelt de Rekenkamer Zeeland aan om, voorafgaand aan het opstellen of actualiseren van een beleidsnota, een probleemanalyse uit te (laten) voeren, bij voorkeur vergezeld van een nulmeting. Hiermee onderbouwt en legitimeert de provincie het inzetten van bepaalde beleidsinstrumenten.

Reactie:

De huidige beleidscyclus begint met een startnotitie en voorziet daarmee in onze ogen in een probleembeschrijving. Het doen van extra probleemanalyses in de velden van zorg en sociaal beleid en cultuurbeleid biedt echter geen oplossing voor het vraagstuk over de rol en de verantwoordelijkheid van de provincie. Bovendien is de provincie op basis van 'de driehoek rond' juist gericht op het voorkómen van problemen. We denken dat stroomlijning van de huidige monitorfuncties, inclusief de Sociale Staat van Zeeland, in beginsel voldoende informatie bieden om uitdagingen, kansen én problemen in kaart te brengen. Aan verbetering van deze monitoring wordt ook al gewerkt. Aan extra standaardrapportages aan het begin van de beleidscyclus hebben we echter geen behoefte.

2. Neem in de beleidsnota evaluatiemomenten op om als follow-up van de probleemanalyse en de nulmeting inzicht te krijgen of de inzet van de gekozen beleidsinstrumenten effectief is of dat een aanpassing van beleid nodig is. De Rekenkamer Zeeland beveelt geen jaarlijkse evaluatie aan, maar wel dat gedurende de looptijd van een beleidsnota minimaal eenmaal door gedeputeerde staten een tussenstand wordt opgemaakt en dat er niet meer dan drie jaar tussen de voortgangsrapportages zit. In het kader van de actieve informatieplicht dienen

deze rapportages aangeboden te worden aan provinciale staten opdat zij hun controlerende en kaderstellende taak optimaal kunnen vervullen.

Reactie:

Met deze aanbeveling zijn we het grotendeels eens, en wordt in de huidige praktijk ook uitgevoerd. Onze kanttekening is echter dat het rapporteren op het niveau van de 'grottere' beleidsdoelstellingen niet altijd mogelijk is, zonder daarvoor weer extra onderzoek te doen. Het verder verbeteren van de monitoring blijft een aandachtspunt, waarop door de Rekenkamer terecht gewezen wordt.

3. Zowel het maken van een probleemanalyse als het tussentijds evalueren van beleid biedt hulp om te komen tot duidelijke provinciale doelstellingen. Er zijn vele handreikingen en instrumenten in omloop die ondersteuning bieden hoe meetbare doelen te formuleren.

Een heldere doelformulering is de basis om de kwaliteit van de prestatieafspraken te verbeteren en de geleverde prestaties beter te toetsen, zodat er echt een verschuiving plaats kan vinden van inputfinanciering naar outputfinanciering.

Reactie:

We zijn van mening dat de Rekenkamer hier de werkelijkheid te veel simplificeert. Het formuleren van meetbare doelen (op het niveau van de programmabegroting of de beleidsnota) kan immers niet zomaar worden vertaald naar de beleidsdoelstelling van een instelling. Zo verricht Scoop werk over meerdere provinciale terreinen (cultuur, zorg, welzijn, onderwijs, wonen), terwijl andere instellingen zich slechts op een deelterrein begeven (bijv. Adesse) of vooral beogen een bepaald aanbod binnen Zeeland in stand te houden (bijvoorbeeld Zeeuws Museum).

We spreken verder tegen dat in de huidige prestatieafspraken sprake zou zijn van inputfinanciering. Financiering vindt plaats op basis van prestaties of - in sommige gevallen - inspanningen. De meetbaarheid van deze afspraken is al een belangrijk aandachtspunt.

Deze aanbeveling delen we daarom niet.

4. Indien de provincie streeft naar 'sturen op afstand', doe dat dan ook echt.

Overweeg meerjarige subsidies te verlenen in bestendige subsidierelaties, waarbij de instelling uitvoering geeft aan langjarige provinciale beleidsdoelstellingen.

Reactie:

Ons adagium is 'verzakelijking van de subsidierelaties'. Zoals hierboven aangegeven, kunnen de prestatieafspraken met de instellingen niet (allemaal) worden gemaakt op het niveau van de provinciale beleidsdoelstellingen, omdat zij zich op een smaller dan wel breder terrein begeven. Dat neemt niet weg dat er op het niveau van de hoofdprocessen van de instelling prestatieafspraken kunnen worden gemaakt met een meerjarig karakter, die bij voorkeur ook in een meerjarige subsidierelatie uitmonden. De onzekerheden over de meerjarige provinciale financiën hebben ons doen besluiten daartoe niet nu over te gaan.

5. Waar sprake is van een breuk met het staande beleid van het op afstand plaatsen van instellingen en het verzakelijken van relaties, dienen provinciale staten in staat gesteld te worden zich een oordeel te vormen over de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen en zich over de keuze van gedeputeerde staten uit te spreken. Gedeputeerde staten dienen in voorkomende gevallen bijtijds en actief opening van zaken te geven.

Reactie:

In deze aanbeveling lijkt de Rekenkamer specifiek te refereren aan de aangepaste toezichtsrelatie met Scoop. Hierover hebben we in twee afzonderlijke documenten (najaar 2009 respectievelijk december 2010) verantwoording afgelegd aan provinciale staten, waarin inhoudelijk op de taken en de wijziging in de verhouding met Scoop wordt ingegaan. Daarin wordt ook aangegeven hoe de verzakelijking in de subsidierelatie met Scoop vorm wordt gegeven. De berichtgeving aan provinciale staten in 2009 vond plaats op het moment dat ook de uitwerking daarvan in de vorm van onder andere statuten gereed was, een uitwerking die evenwel meer tijd in beslag nam dan aanvankelijk voorzien. De tijdigheid van de informatievoorziening was daardoor mogelijk niet meer optimaal.

In het algemeen onderschrijven we de aanbeveling dat er over een breuk met het staande beleid actief en open gecommuniceerd moet worden met provinciale staten.

6. De Rekenkamer adviseert interne collegiale afstemming te realiseren over hoe de provincie het contact met gelieerde en gesubsidieerde instellingen onderhoudt en hoe de provincie de instellingen aanstuurt. Hierbij dient ten minste de afdeling FEZ betrokken te worden om te voorkomen dat de subsidiecyclus vooral financieel-technisch en instrumenteel wordt doorlopen zonder in relatie te worden gebracht met het beleidsproces. Op deze wijze vindt een verbinding plaats tussen de beleidscontrol en beheerscontrol.

Reactie:

Het onderhouden van de relaties met de bedoelde instellingen berust primair bij de functionele afdeling, de controle en de afrekening bij de financiële afdeling (functiescheiding). De aangepaste gedragslijn (eind 2009) voor budgetsubsidies is een coproductie van drie afdelingen, waaronder FEZ. De prestatieafspraken in de subsidiebeschikkingen worden in overleg met FEZ, de betrokken afdeling bedrijfsvoering en de beleidsafdeling opgesteld. Zij worden juridisch getoetst en door de genoemde afdelingen en door de provinciesecretaris beoordeeld. Tenslotte worden ze over alle collegeleden verdeeld ten behoeve van de GS-vergadering. Naar onze mening is daarmee de concernrol (en daarmee de eenduidigheid en transparantie van het proces in het algemeen) voldoende geborgd.

7. Hieraan gekoppeld beveelt de Rekenkamer Zeeland aan zorg te dragen voor een gestructureerde en consequente dossiervorming. Partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het conform de gestelde termijnen beschikbaar zijn van op zijn minst die documenten die op basis van de ASV/ASB 2007 ten grondslag liggen

aan subsidieverlening en subsidievaststelling en daarnaast die documenten waarin men aanvullende afspraken heeft gemaakt. Al deze documenten dienen in het archief terug te vinden te zijn.

Reactie:

Deze aanbeveling onderschrijven we uiteraard. De Rekenkamer heeft - naar bleek uit de (concept-)rapportage - helaas niet kunnen beschikken over alle relevante documenten. Voor een deel heeft dat als oorzaak dat deze documenten (bijvoorbeeld concept-gespreksverslagen) nog niet waren vastgesteld of nog als werkdocument op de functionele afdeling berustten. Het medio 2010 uitvoeren van onderzoek over 2009 brengt dit risico met zich mee. Wel hebben we inmiddels besloten de verslagen van de bestuurlijke overleggen met de instellingen binnen kortere tijd na de bestuurlijke overleggen - desnoods in conceptvorm - in het college te agenderen en vervolgens ook te archiveren. Daardoor wordt de termijn waarbinnen deze stukken worden gearhiveerd bekort.

In het algemeen hebben we - met inachtneming van reguliere termijnen van afdoening en dossiervorming - de overtuiging dat de dossiers voldoende compleet zijn.

5 Nawoord Rekenkamer Zeeland

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de uitgebreide reactie van het college van gedeputeerde staten. Zoals uit de bestuurlijke reactie blijkt onderschrijven gedeputeerde staten de aanbevelingen van de Rekenkamer voor een deel. Gedeputeerde staten plaatsen ook kanttekeningen in algemene zin en op meer specifieke punten. In dit nawoord concentreert de Rekenkamer zich op de duidelijke verschillen van inzicht die er bestaan tussen de Rekenkamer en het college, zoals die naar voren komen uit de bestuurlijke reactie.

Ten aanzien van het onderzoek stellen gedeputeerde staten dat het onderzoek te ver van de praktijk van de beleidsvoering afstaat en dat de toetsing aan het normenkader niet zichtbaar en controleerbaar is uitgevoerd. De Rekenkamer neemt uitdrukkelijk afstand van dit oordeel van gedeputeerde staten en verwijst naar hoofdstuk 6 en bijlage 8.

Gedeputeerde staten stellen minder aanknopingspunten voor verbetering van de beleidsvoering te vinden dan gehoopt. Zeker stelt de Rekenkamer zich als doel om de kwaliteit van de gehele provinciale organisatie te versterken. Maar het verbeteren van de beleidsvoering is nooit het enige, en zeker niet het centrale doel. De Rekenkamer richt zich primair op het versterken van de sturende rol van provinciale staten. Juist als het gaat om de mogelijkheden die provinciale staten hebben om adequaat sturing te geven aan het sociaal en cultureel beleid, ziet de Rekenkamer verschillende tekortkomingen waar de reactie van gedeputeerde staten onvoldoende op ingaat.

Zo constateert de Rekenkamer dat de beleidsdoelstellingen, bijsturingen en aanpassingen, concretisering, verslaglegging en verantwoording verspreid zijn over een groot aantal documenten en dossiers en daarin vaak ook moeilijk als zodanig te herkennen zijn. Gezien de complexiteit van het terrein, de veelzijdigheid en versnippering van de informatie, is het ons onduidelijk op welk moment provinciale staten in de gelegenheid zijn gesteld om, ondersteund door adequate en gerichte informatie, zich een goed oordeel te vormen over de doelstellingen en inrichting van het provinciale beleid op het cultureel en sociaal terrein, alsmede over de aansturing van de op dat terrein actieve belangrijke maatschappelijke organisaties.

In dit verband heeft de Rekenkamer begrip voor de opmerking van gedeputeerde staten dat, als in het voorwoord van een collegeprogramma een algemene opmerking wordt gemaakt, deze niet per se is uit te leggen als een concrete beleidslijn. Maar als vervolgens de daaraan gekoppelde concretisering nauwelijks zijn terug te vinden, heeft de Rekenkamer geen andere mogelijkheid deze algemene beleidslijn als uitgangspunt te nemen.

Deze omstandigheden impliceren dat provinciale staten onvoldoende invulling kunnen geven aan zowel hun kaderstellende als controlerende rol.

De Rekenkamer benadrukt dat het implementeren van een stelsel van prestatieafspraken en de controle op het realiseren van die afspraken een goede zaak is. Echter met het huidige stelsel van prestatieafspraken wordt nog niet de vraag beantwoord of met het realiseren van de prestaties ook een bijdrage aan de realisatie van provinciale doelen wordt geleverd. Gegeven het schaarser worden van financiële middelen zal in de toekomst steeds meer de vraag naar effect en doelrealisatie (moeten) worden gesteld.

Gedeputeerde staten stellen dat de conclusie dat het college de staten onvoldoende heeft geïnformeerd, niet onderbouwd is door de Rekenkamer. De Rekenkamer neemt afstand van dit oordeel en verwijst naar de paragrafen 2.2.2 en 6.2.5.

De Rekenkamer velt geen principiële oordeel over de keuzes van gedeputeerde staten voor een bepaald sturingsmodel. Dat oordeel is aan provinciale staten. Wel wijst de Rekenkamer erop dat de keuze voor een bepaald model op enig moment, of het verlaten van dat model op enig ander moment expliciet gecommuniceerd zou moeten worden. Een belangrijke gevolgtrekking uit ons onderzoek is dat het voor provinciale staten nauwelijks mogelijk is geweest om deze keuze te overzien en te beoordelen.

Deel 2 Onderbouwing van het onderzoeksrapport

6 Positionering van de gelieerde en gesubsidieerde instellingen in het sociale en culturele domein

6.1 Provinciale taken: autonome en wettelijke taken

Het sociaal en cultuurbeleid van de provincie Zeeland is vastgelegd in verschillende beleidsnota's, kadernota's en uitvoeringsnota's. De provincie is in het culturele en sociale domein verantwoordelijk voor de uitvoering van enkele wettelijke taken.

Naast de taken waarvoor de provincie op grond van een wettelijk voorschrift verantwoordelijk is, kunnen provincies op onderdelen van beleid een taak of rol op zich nemen. Dit zijn zogenaemde autonome taken. Het zijn de terreinen waar de provincie belang aan hecht, maar waarvoor zij geen wettelijke verantwoording draagt.

De autonome taken in het culturele en sociale domein hebben betrekking op archeologie, bibliotheekwerk (wetenschappelijke bibliotheek), cultuureducatie, cultuurhistorie en monumenten, grensoverschrijdende culturele samenwerking, immaterieel erfgoed, kunstbeleid, museumbeleid, integraal sociaal beleid, leefbaarheid en sociale samenhang, sportbeleid, gezondheidszorg, integraal en preventief jeugdbeleid.

In het sociale domein ziet de provincie Zeeland voor zichzelf concreet de volgende autonome taken:²¹

3. Ondersteuning invoering Centra Jeugd en Gezin.
4. Stimuleren aansturen lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg.
5. Sociale Agenda.
6. Stimuleren vrijwilligers en mantelzorg.
7. Armoedebeleid.
8. Ondersteuning belangenbehartiging (zorgcliënten, Wmo-platforms, jongerenraden).
9. Sport (topsportevenementen, breedtesport stimuleren).
10. Integratie, multiculturele aangelegenheden, antidiscriminatie.
11. Afstemming wonen-zorg-welzijn.
12. Ouderenzorg.
13. Stimuleren zorgtechnologie.
14. Multifunctionele dienstencentra.
15. Voorkomen schooluitval (voortijdig schoolverlaten).
16. Versterken leefbaarheid platteland.
17. Versterken stedelijk gebied.
18. Impuls wijk- en buurtvernieuwing.
19. Dorps- en wijkontwikkeling in samenspraak met bewoners.

²¹ Rekenkamer Zeeland (2009). *Cultuur en sociaal beleid in Zeeland. Vooronderzoek naar de beleidsvelden en mogelijke onderzoeksrichtingen.*

In het culturele domein betreft het:

1. Subsidiëring kunt en cultuur (gezelschappen, projecten, streektaal, manifestaties, festivals, et cetera).
2. Subsidiëring musea.
3. Eigen provinciaal monumentenbeleid.
4. Behoud erfgoed.
5. Verbeteren beeldkwaliteit openbare ruimte.

Op al deze terreinen zijn één of meer van de gelieerde en gesubsidieerde instellingen actief.

De provincie stelt dat zij met het verlenen van subsidie aan de gelieerde en gesubsidieerde instellingen beoogt 'hun' activiteiten in stand te houden. Het gaat daarbij dus niet om het opdragen of toebedelen van provinciale taken (met uitzondering van Scoop), die om bepaalde redenen worden uitbesteed aan deze stichtingen. De provincie is geen opdrachtgever of eigenaar van de desbetreffende activiteit. De stichtingen hebben een 'eigen' doelstelling uiteenlopend van het bevorderen van de sportbeoefening (SportZeeland), het bevorderen van het cultureel erfgoed (SCEZ) of het aanbieden van telefonische hulpdiensten (Adesse).

De wettelijke taken van de provincie vloeien uit de volgende wetten voort:

Monumentenwet/Wet op de archeologische monumentenzorg

Op het terrein van cultuurhistorie en monumenten heeft de provincie adviesbevoegdheid aan gemeenten inzake rijksmonumenten in het buitengebied en beschermde stads- en dorpsgezichten (Monumentenwet, artikel 3, lid 3 en 6; artikel 16, lid 2 en 3; artikel 35 lid 1 en 2). Deze taak voert de provincie zelf uit.

Op het terrein van archeologie heeft de provincie een wettelijke taak ten aanzien van het in stand houden van een archeologisch depot (Wet op de archeologische monumentenzorg, artikel 51.4). Deze taak wordt uitgevoerd door de Stichting Cultureel Erfgoed Zeeland (SCEZ).

Wet op het specifiek cultuurbeleid

Op het terrein van het bibliotheekwerk heeft de provincie een wettelijke taak ten aanzien van de regiefunctie in het bevorderen en ondersteunen van een samenhangend Zeeuws bibliotheeknetwerk (Wet op het specifiek cultuurbeleid, hoofdstuk IVA bibliotheekwerk, artikel 11b). Deze taak wordt uitgevoerd door de Zeeuwse Bibliotheek.

Wet maatschappelijke ondersteuning

Provinciale respectievelijk gedeputeerde staten dragen op grond van artikel 13 van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zorg voor het beleid betreffende het steunfunctiewerk. Steunfunctiewerk wordt in artikel 1 van de wet gedefinieerd als "activiteiten die het uitvoeren of voorbereiden daarvan, ondersteunen van het door

de gemeente te voeren beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning".²² Het IPO definieert de rol van de provincies in de Wmo als "klein, maar essentieel".²³ De vier hoofdprioriteiten voor de provincies met betrekking tot de Wmo zijn volgens het IPO:

- De ondersteunende rol ten behoeve van de kleine gemeenten.
- De participatie van patiënten/consumenten.
- Het preventief jeugdbeleid.
- De inzet van de provinciale ondersteuningsorganisaties.

Behalve deze vier hoofdprioriteiten heeft de provincie ook op andere beleidsterreinen te maken met de Wmo: mantelzorg en vrijwilligerswerk en het beleid voor wonen, zorg en welzijn. Behalve het specifiek op de Wmo gerichte beleid, voeren de provincies ook op andere terreinen beleid dat relaties kan hebben met de Wmo.

Mediawet

De provincie heeft op grond van de Mediawet 2008 een 'publieke mediaopdracht' die bestaat uit het op regionaal niveau verzorgen van publieke mediadiensten door het aanbieden van media-aanbod op het terrein van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing, via alle beschikbare aanbodkanalen. Gedeputeerde staten hebben de plicht zorg te dragen voor de bekostiging van het functioneren van ten minste één regionale publieke media-instelling in de provincie door vergoeding van de kosten die rechtstreeks verband houden met het verzorgen van de regionale publieke mediadienst, voor zover die kosten niet op andere wijze zijn gedekt (Mediawet, artikel 2.1 en artikel 2.170).

De provincies zijn sinds november 2004 de enige publieke financiers van de regionale omroepen. In november 2004 is daartoe de Mediawet gewijzigd waarbij het duale financieringssysteem, op grond waarvan de omroepen zowel geld ontvingen van het Rijk als de provincie, werd beëindigd.

De publieke middelen zijn voortaan uitsluitend via het provinciefonds beschikbaar. De medefinanciering vanuit de OCW-mediabegroting werd beëindigd en de vrijvallende gelden werden volledig overgedragen aan het provinciefonds.²⁴

²² Voor het begrip steunfunctiewerk heeft de wetgever aansluiting gezocht bij de definitie uit de Welzijnswet 1994. Hierbij is rekening gehouden met het feit dat het steunfunctiewerk zowel gemeenten kan ondersteunen bij de voorbereiding van het maatschappelijke ondersteuningsbeleid als instellingen kan ondersteunen bij de uitvoering van dit beleid. De welzijnswet definieerde steunfunctiewerk als 'het geheel van de activiteiten die het uitvoerend werk (dat wil zeggen het geheel van maatschappelijke en sociaal-culturele activiteiten, rechtstreeks gericht op personen of groepen van personen in de samenleving) ondersteunen'.

²³ IPO (2005). *De Wmo en de bijdragen van provincies*.

²⁴ Wijziging van de Mediawet in verband met een nieuwe financieringsstructuur voor de regionale publieke omroep. Brief van de staatssecretaris van OCW (TK 2004-2005; 28 856, nr. 7).

Brief d.d. 26 oktober 2004 van de stichting Roos en het IPO aan de staatssecretaris van OCW inzake regionale publieke omroep.

In de wet was vastgelegd dat de bekostiging diende te waarborgen 'dat in ieder geval per provincie het in 2004 bestaande niveau van de activiteiten met betrekking tot de verzorging van media-aanbod door de regionale publieke media-instelling(en) ten minste gehandhaafd blijft' (Mediawet, artikel 2.170, lid 1b). Provincies hebben de staatssecretaris via het IPO schriftelijk toegezegd hun minimale zorgplicht zodanig in te vullen dat de structurele financiële inzet van 2004 wordt gecontinueerd, waarbij die inzet jaarlijks met een reële index wordt verhoogd. De reële index dient om de stijgende autonome kosten van de regionale omroepen te compenseren zodat ook daadwerkelijk het niveau van activiteiten van het jaar 2004 uitgevoerd kan blijven worden en gecompenseerd wordt door het toekennen van extra bekostiging. De index is gebaseerd op de ramingen voor de loonvoet marktsector en de consumentenprijsindex van het Centraal Planbureau.²⁵

Provinciale personele en financiële lasten

In het provinciehuis werkt 19,5 fte aan taken in het sociale en culturele domein.²⁶ Uit het overzicht van de kerntaken de dato oktober 2009 valt af te leiden dat 3 tot 5 fte (zie bijlage 9) van die formatie werkt aan wettelijke taken. Bij de gelieerde en gesubsidieerde instellingen is ongeveer 307 fte werkzaam.

Wijziging van de Mediawet in verband met een nieuwe financieringsstructuur voor de regionale publieke omroep (TK 2004-2005; 28 856, nr. 8).

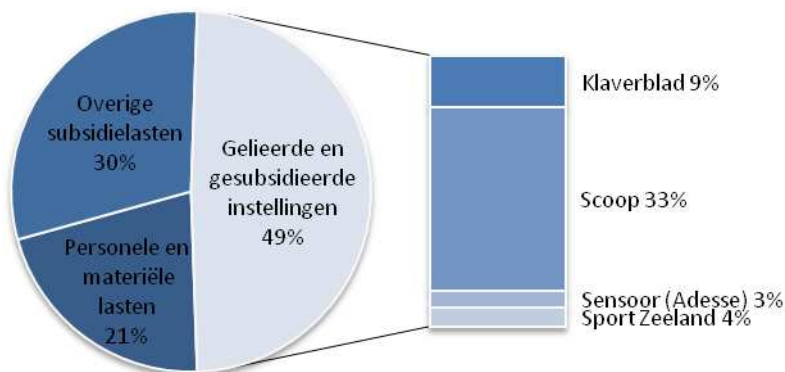
²⁵ Op 24 november 2009 vond in de Tweede Kamer een notaoverleg met de minister van OCW plaats over de regionale omroepen. De minister heeft toegezegd dat hij provincies zal houden aan hun wettelijke taak voor de regionale omroep op het moment dat provincies moeten bezuinigen. De provincies zullen hun wettelijke verplichtingen op het punt van de regionale omroep moeten waarmaken, zei Minister Plasterk. Provincies zijn verplicht om de middelen die de regionale omroep in het jaar 2004 kreeg ook in de jaren daarna (geïndexeerd) te blijven besteden aan de regionale omroep. Die middelen zijn in het verleden specifiek voor de regionale omroep aan het provinciefonds toegevoegd en de hoogte daarvan is in 2006 wettelijk vastgelegd. (*Stemmen uit de regio. Over de regionale publieke omroep. Verslag van een notaoverleg van de vaste commissie voor OCW, TK 2009-2010; 31 788, nr. 4, pagina 19*).

In reactie op de voorgenomen bezuinigingen op de regionale omroep door de provincie Gelderland heeft de staatssecretaris van OCW de provincie schriftelijk gewezen op het feit dat 'provincies gebonden zijn aan het wettelijk vastgelegde niveau van financiering. Het gevolg van eventuele bezuinigingsmaatregelen mag dan ook niet zijn dat de bekostiging van de regionale omroep lager is dan dit wettelijk minimumniveau.' (brief d.d. 30 juni 2010 van de staatssecretaris van OCW aan gedeputeerde staten van Gelderland, kenmerk 220801). In de beantwoording van Kamervragen van lid Atsma (CDA) heeft de staatssecretaris laten weten dat deze brief via het IPO onder de aandacht gebracht is van alle provincies, aangezien de inhoud van de brief ook op hen van toepassing is (TK 2009-2010, Aanhangsel van de Handelingen, 2841).

²⁶ Provincie Zeeland (2009). *Overzicht kerntaken. Opgesteld in het kader van de kerntakendiscussie*.

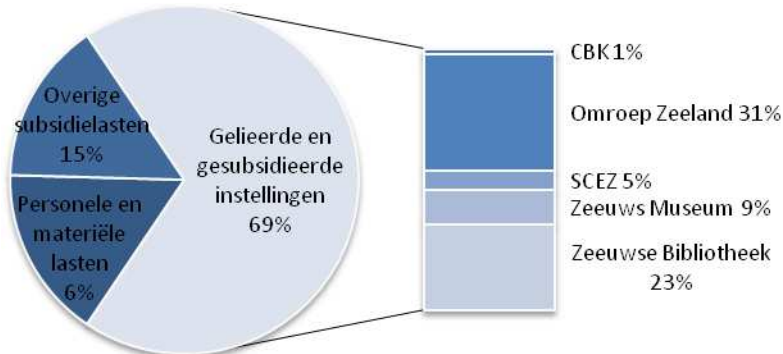
*Positionering van de gelieerde en gesubsidieerde instellingen
in het sociale en culturele domein*

De totale begrote lasten²⁷ van het programma sociaal beleid bedragen ruim € 12,5 miljoen. Van dat budget ligt ruim € 6,1 miljoen (49%) vast in de vorm van budgetsubsidies naar Sensor (Adesse), Scoop, SportZeeland en Klaverblad



Figuur 6.1 Lasten programma sociaal beleid 2009

De totale begrote lasten van het programma cultuur bedragen ruim € 26,1 miljoen. Het CBK, Omroep Zeeland, de SCEZ, het Zeeuws Museum en de Zeeuwse Bibliotheek staan gezamenlijk voor € 18 miljoen aan budgetsubsidie op de begroting. Dat betekent dat 69% van het totale cultuurbudget ligt vast in budgetsubsidies aan deze gelieerde en gesubsidieerde instellingen.²⁸



Figuur 6.2 Lasten programma cultuurbeleid 2009

²⁷ Provincie Zeeland (2010). *Jaarstukken 2009*.

²⁸ Provincie Zeeland (2008). *Programmabegroting 2009*.

6.2 Gelieerde en gesubsidieerde instellingen: ontstaan versus de positie anno 2009

In het sociale en culturele domein in Zeeland zijn op provinciaal niveau vier gesubsidieerde instellingen werkzaam: Adesse, het Centrum voor Beeldende Kunst, het Klaverblad en Omroep Zeeland. Er zijn vijf gelieerde instellingen werkzaam: Scoop, SportZeeland, Stichting Cultureel Erfgoed Zeeland, het Zeeuws Museum en de Zeeuwse Bibliotheek.

In het sociale domein zijn de beleidsdoelstellingen op grond waarvan de instellingen gesubsidieerd worden de Beleidsprogrammering sociale zorg 2008-2010, de nota Van inbreng naar invloed: zorgvragersbeleid 2002-2006 en de nota Zeeland in actie: provinciale nota sport en bewegen 2008-2010.

Het cultuurbeleid is vastgelegd in de nota Cultuur Continu II en de specifieke uitvoeringsnota's voor het provinciaal kunstenbeleid, mediabeleid, cultuurhistorie en monumenten, immaterieel erfgoed en archieven, archeologie, cultuureducatie, museumbeleid en bibliotheekbeleid.

De instellingen verschillen zeer ten opzichte van elkaar. De oudste organisaties zijn SportZeeland (1959) en het Zeeuws Museum (1960). De jongste organisaties zijn de SCEZ (2001) en het CBK (2005). De personele omvang varieert van nog geen 4 fte (CBK) tot ruim 120 fte bij de Zeeuwse Bibliotheek en Omroep Zeeland.

De provinciale subsidie aan deze instellingen varieert van drie ton voor het CBK tot acht miljoen euro aan Omroep Zeeland.

De instellingen genereren eigen inkomsten, variërend van 5% (Klaverblad) tot 45% (CBK) van hun totale inkomsten. In eigen inkomsten zijn ook subsidies van andere overheden en organisaties begrepen. Zo draagt de gemeente Middelburg bij aan het Zeeuws Museum en financiert zij de openbare bibliotheekfunctie bij de Zeeuwse Bibliotheek. Bureau Jeugdzorg koopt de functie Kindertelefoon bij Adesse in.

Adesse, SCEZ en SportZeeland zijn instellingen zonder een raad van toezicht. Alle organisaties worden geleid door een één- of meerhoofdige directie.

Bij Scoop, SCEZ, SportZeeland, het Zeeuws Museum en Omroep Zeeland is sprake van statutair vastgelegde vervlechting met de provincie.

De instellingen worden, voor zo ver aan de orde en relevant, beschreven op de volgende kenmerken: oorsprong en achtergrond, bestuurlijke organisatie, personeel, rijksbijdragen en wetgeving, subsidiegrondslag, sturing door de provincie en financiën.

6.2.1 Adesse

Ontstaan en achtergrond

De Stichting Adesse is oorspronkelijk opgericht als Stichting Telefonische Hulpdienst Zeeland (1976). De stichting maakt deel uit van een landelijk dekkend netwerk van telefonische hulpdiensten. In 1992 werd de naam Stichting Centrum voor Telefonische Hulpverlening Zeeland notarieel vastgelegd. Aanleiding hiervoor was de

*Positionering van de gelieerde en gesubsidieerde instellingen
in het sociale en culturele domein*

uitbreiding met de werkeenheden Kinder- en Jeugdtelefoon Zeeland, later de Kindertelefoon. Sinds ook hulpverlening via internet als mogelijkheid werd toegevoegd, dekte de naam de lading niet meer. Ook veranderden landelijk de naam en organisatievorm. De naam werd gewijzigd in Sensor Zeeland. De werkeenheden Sensor Zeeland en Kindertelefoon Zeeland vormen samen per 1 januari 2008 officieel de Stichting Adesse Zeeland.

Bestuurlijke organisatie

Adesse wordt geleid door een stichtingsbestuur. Het Centraal Overleg Vrijwilligers is gerechtigd om namens de vrijwilligers een bestuurslid voor te dragen. Deze voordracht is niet bindend en het voorgedragen lid mag niet actief zijn als vrijwilliger binnen de stichting. De dagelijkse leiding over het bureau is in handen van een directeur. Leden van gedeputeerde staten, provinciale staten of ambtenaren hebben geen zitting (gehad) in het bestuur noch hebben zij enige vorm van statutaire zeggenschap over de organisatie.

Personeel

Adesse is een organisatie met vrijwillige medewerkers, ondersteund door een kleine professionele staf. Aan het hoofd van het bureau staat een directeur. In 2001 had Adesse vijf beroepskrachten in dienst en circa vijftig vrijwillige medewerkers. Acht jaar later werkten er acht betaalde beroepskrachten (6,14 fte) bij Adesse en tussen de tachtig à negentig vrijwilligers. De beroepskrachten zijn werkzaam op een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.

Rijksbijdragen en wetgeving

De rijksmiddelen voor telefonische hulpdiensten zijn sinds 1987 overgeheveld naar het provinciefonds. Toen werden de provincies op grond van de Welzijnswet verantwoordelijk voor de instandhouding en financiering van een regionale telefonische hulpdienst.

Dat de provincies beleidsverantwoordelijk zijn, werd in 1994 opnieuw bevestigd in het 'Besluit afwijking verantwoordelijkheidstoedeling welzijnsbeleid'. Met de inwerkingtreding van de Wmo is een einde gekomen aan de geormerkte storting in het provinciefonds.

De staatssecretaris van VWS heeft in maart 2008 aan de colleges van gedeputeerde staten laten weten dat het haars inziens op een misverstand berust dat met de invoering van de Wmo, het intrekken van de Welzijnswet en het vervallen van genoemd besluit de wettelijke basis voor subsidiering zou zijn weggevallen. Zij schrijft "met de inwerkingtreding van de Wmo is er geen sprake van wijziging in de beleidsverantwoordelijkheid voor de hulpdiensten. Ook de financiering is niet gewijzigd: de middelen worden in het provinciefonds gestort. Het stond en het staat u vrij of, en zo ja hoe, u deze middelen inzet ten behoeve van de hulpdiensten. Kortom, de inwerkingtreding van de Wmo verandert niets aan uw

verantwoordelijkheid ten opzichte van deze regionale hulpdiensten."²⁹ De staatssecretaris roept met haar formulering 'het staat u vrij of en zo ja' weliswaar een nieuwe vraag op, de strekking van de brief is wel dat de provincies verantwoordelijkheid dragen voor de telefonische hulpdiensten. Dit past ook in de opdracht aan provinciale staten, respectievelijk gedeputeerde staten om op grond van artikel 13 Wmo zorg te dragen voor het voeren van beleid betreffende het steunfunctiewerk³⁰.

De subsidie voor uitvoering van de functie Kindertelefoon is als gevolg van de wijziging van de Wet op de jeugdzorg vanaf 2006 onderdeel van de provinciale subsidie aan Bureau Jeugdzorg (BJZ). Adesse voert deze taak uit op basis van een inkoopcontract met Bureau Jeugdzorg. Voordien waren de middelen rechtstreeks afkomstig van het ministerie van justitie.

Subsidiegrondslag

De subsidiëring van de activiteiten (exclusief de Kindertelefoon) van Adesse is terug te voeren op de Beleidsprogrammering Sociale Zorg; meer in het bijzonder op het programma 'Meedoen & nieuwe kansen' en daarbinnen op het speerpunt 'Niemand aan de zijlijn'. Met dit programma zet de provincie in op preventie en goede informatievoorziening voor kwetsbare groepen in de samenleving. Adesse wordt in de Beleidsprogrammering niet expliciet als te subsidiëren organisatie genoemd.

²⁹ Brief d.d. 18 maart 2008 staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan het college van gedeputeerde staten van de provincie Zeeland (documentnummer: 08006847; dossier web3927001).

³⁰ In artikel 1 onder i wordt steunfunctiewerk omschreven als activiteiten die het uitvoeren of voorbereiden daarvan ondersteunen van het door de gemeente te voeren beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning. Maatschappelijke ondersteuning wordt in hetzelfde artikel 1 onder g omschreven als:

- 1°. het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten;
- 2°. op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden;
- 3°. het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning;
- 4°. het ondersteunen van mantelzorgers, daar onder begrepen steun bij het vinden van adequate oplossingen indien zij hun taken tijdelijk niet kunnen waarmaken, alsmede het ondersteunen van vrijwilligers;
- 5°. het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem;
- 6°. het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behouden en het bevorderen van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer;
- 7°. het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en het voeren van beleid ter bestrijding van geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd;
- 8°. het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen;
- 9°. het bevorderen van verslavingsbeleid.

*Positionering van de gelieerde en gesubsidieerde instellingen
in het sociale en culturele domein*

De provincie motiveert de subsidie aan Adesse op grond van haar oordeel dat de activiteiten bijdragen aan de provinciale verantwoordelijkheid op het gebied van de telefonische hulpdiensten.³¹

Sturing door de provincie

Ten minste tweemaal per jaar vindt bestuurlijk overleg plaats aan de hand van jaarrekening, managementrapportage, halfjaarrapportage en begroting. Adesse moet ter verkrijging van de budgetsubsidie voor 15 oktober van het lopende jaar het subsidieverzoek (inclusief werkplan, begroting en prestatieaanbod, een meerjarenwerkplan en een meerjarenbegroting) voor het volgende boekjaar indienen. Uiterlijk zes maanden na afloop van het subsidiejaar moet Adesse ter verantwoording een inhoudelijk jaarverslag, prestatiebewijzen en een jaarrekening indienen.

Gedurende het jaar vindt naast het formele overleg op informele basis, ad-hoc overleg plaats.

Financiën

Baten Adesse	Jaarrekening 1996	Jaarrekening 2009
Subsidie provincie Sensor	€ 207.626	€ 330.000
Subsidie provincie t.b.v. internethulpverlening		€ 101.680
Inkomsten BJZ Kindertelefoon	-	€ 77.867
Waarneming bereikbaarheid	€ 9.366	€ 19.058
Overige inkomsten uit giften, overige incidentele inkomsten en meevallers	€ 11.724	€ 9.986
Totaal	€ 228.716	€ 538.591

In 2009 maakt de provinciale bijdrage voor telefonische hulpverlening aan volwassenen 61% uit van de totale baten. De provinciale bijdrage voor internethulpverlening maakt 19% van de totale baten uit. De bijdrage van de provincie maakt 80% uit van de totale inkomsten van Adesse.

Via de inkooprelatie met BJZ genereert Adesse 14% van haar inkomsten.

De kosten voor Sensor maakten in 2009 66% van de totale kosten uit. De kosten voor de Kindertelefoon maakten 34% van het totaal uit.

De overige inkomsten maken 6% uit van de totale baten.

De provinciale bijdrage aan Adesse voor de werkeenheid Sensor is in de periode 1996-2009 met 59% gestegen; een stijging van gemiddeld 4 % per jaar voor het verlenen van telefonische hulpverlening. De totale inkomsten van Adesse zijn met 135% gestegen; een stijging van bijna 10% per jaar.³²

³¹ Subsidie 2009 Adesse Zeeland, beschikking d.d. 25 februari 2009 (documentnummer 09009610).

³² Bron: schriftelijke achtergrondinformatie verstrekt door directeur Adesse.

Adesse samengevat

Wettelijke taak:	ja, op grond van de Wmo (artikel 13)
Bestuursvorm:	directeur, stichtingsbestuur
Gelieerde instelling:	nee
Rol voor gedeputeerde staten	
op basis van de statuten:	nee
Provincie primaire financier:	ja (80%)
Eigen inkomsten:	ja (14% BJZ, 6% overige inkomsten)

6.2.2 *Centrum voor Beeldende Kunsten, Vormgeving en Architectuur Zeeland Ontstaan en achtergrond*

Het Centrum voor Beeldende Kunst Zeeland (CBK) is ontstaan in 2005 en komt voort uit de Stichting Kunstuitleen Zeeland (SKZ). De omvorming van de SKZ naar een CBK was één van de actiepunten in de nota 'De kracht van cultuur'. Tegelijk met de opbouw van het CBK vond ombouw van de SKZ plaats. Daartoe moesten de gemeentelijke artotheken verzelfstandigen en professionaliseren. Het te vormen CBK werd een facilitair bureau waar tegen betaling diensten kunnen worden afgenomen naar behoefte van de gemeentelijke kunstuitlenen (de bedrijvenuitleen bleef een taak van de SKZ, later het CBK).

De reden om de SKZ door te ontwikkelen naar een CBK was gelegen in de signalering door de provincie en de SKZ in 2001 dat er "een toenemende behoefte was bij diverse doelgroepen aan één duidelijk centrum voor afstemming, advies, begeleiding en informatie over hedendaagse beeldende kunst en vormgeving voor een breed publiek". Daarnaast zag de provincie op dat moment de zorg voor de kunstuitleen als een gemeentelijke verantwoordelijkheid en oordeelde zij dat het belang van de kunstuitleen als beleidsinstrument om de publieke aandacht voor beeldende kunst te stimuleren, afnemend was.

De SKZ was van mening dat "vanwege de aanwezige expertise en de contacten in het kunstenveld de bestaande organisatie een goed vertrekpunt vormde voor het nieuwe centrum voor beeldende kunst".³³

De SKZ hanteerde de volgende uitgangspunten bij de omvorming naar een CBK³⁴:

1. Het CBK wordt een sterk vraaggestuurde organisatie en speelt in op de behoeften vanuit de markt (overheden, instellingen, publiek, kunstenaars en onderwijs).
2. De nieuwe organisatie maakt optimaal gebruik van reeds bestaande expertise op het gebied van advisering, begeleiding, opdrachten, et cetera.
3. Het huidige takenpakket van de SKZ wordt zodanig omgebouwd en de financiële structuur zodanig gewijzigd dat de benodigde financiële ondersteuning van de kunstuitleen (voor de omvorming de belangrijkste taak van de SKZ) met name aan de kant van de afnemers komt te liggen (kunstuitlenen, gemeenten, publiek).

³³ Projectplan 2002-2004 'Stichting Kunstuitleen Zeeland wordt CBK Zeeland', pagina 1.

³⁴ Projectplan SKZ, pagina 2.

*Positionering van de gelieerde en gesubsidieerde instellingen
in het sociale en culturele domein*

De doelstelling van het CBK werd als volgt geformuleerd: "de spreiding en het bereik van hedendaagse (toegepaste) kunst in de Zeeuwse samenleving vergroten en het actuele kunstaanbod stimuleren. Het CBK bevordert de toegankelijkheid van beeldende kunst voor publiek, opdrachtgevers, bemiddelaars en aanbieders en bevordert de beroepspraktijk van kunstenaars."

Bestuurlijke organisatie

Het CBK is een stichting en staat onder leiding van een directeur/bestuurder. Er is een raad van toezicht. In de statuten is geen bestuurlijke rol of beslissingsbevoegdheid voor gedeputeerde staten opgenomen. Het CBK is door de provincie aangewezen als een dragende instelling. Het is een gesubsidieerde instelling.

Personeel

Bij het CBK is vanaf de start van de organisatie 3,8 fte personeel werkzaam, verdeeld over meerdere deeltijdfuncties.

Subsidiegrondslag

De nota 'Provinciaal kunstenbeleid 2009-2012' is samen met de koepelnota 'Cultuur Continu II' het beleidskader voor het CBK. Het CBK vervult geen wettelijke taken. Het CBK wordt gesubsidieerd omdat de activiteiten een bijdrage leveren aan de uitvoering van het provinciaal kunstenbeleid. De vier terreinen waarop het CBK werkzaam is, worden expliciet in de beschikking genoemd:

1. Ondersteuning van de individuele beoefenaars en diverse instellingen.
2. Versterking van de positie van jonge kunstenaars.
3. Zichtbaar maken van beeldende kunst, vormgeving en architectuur.
4. Ondersteunen van Zeeuwse gemeenten bij de ontwikkeling van een eigen beeldend kunstenbeleid.

Aan de subsidie zijn vier prestatieafspraken gekoppeld. Het totale prestatieaanbod is vooral getalsmatig van aard (concrete prestaties in aantallen) en wordt onderbouwd met een meerjarig beleidsplan.

Sturing door de provincie

In mei 2009 heeft het CBK een meerjarige subsidiebeschikking voor de periode 2009-2012 ontvangen. In deze subsidiebeschikking is een aantal verplichtingen die vastliggen in de ASV/ASB 2007 benadrukt. Onder meer dat het CBK voor 1 december van het lopende jaar de begroting voor het volgende boekjaar moet indienen. Belangrijke tussentijdse wijzigingen in het activiteitenplan dienen aan gedeputeerde staten gemeld te worden. Tweemaal per jaar vindt bestuurlijk overleg plaats over in ieder geval de voortgang (aan de hand van een voortgangsrapportage) en de financiën. Uiterlijk zes maanden na afloop van het subsidiejaar moet het CBK ter verantwoording een inhoudelijk jaarverslag, prestatiebewijzen en een jaarrekening indienen.

Naast het formele overleg vindt gedurende het jaar, op informele basis, ad-hoc overleg plaats.

Financiën

Baten CBK	Jaarrekening 2005	Jaarrekening 2009
Provinciale basissubsidie	€ 299.460	€ 315.000
Overige subsidies	€ 114.856	
Eigen inkomsten:	€ 121.593	
- bedrijfsexposities		€ 69.874
- slibreeks		€ 8.984
- kunstuitlenen		€ 46.376
- fondsen		€ 122.268
- overige opbrengsten		€ 10.238
Totaal	€ 535.909	€ 572.740

In 2009 maakt de provinciale subsidie aan het CBK 55% van de totale baten uit. De eigen inkomsten maken 45% van de totale baten uit.

De provinciale basissubsidie is in de periode 2005-2009 met 5% gestegen; een gemiddelde van 1 % per jaar. De eigen inkomsten zijn 112% gestegen, een gemiddelde van 22% per jaar.

Op 3 december 2008 heeft het CBK bij provinciale staten haar bezorgdheid uitgesproken over de financiële positie van het CBK. Het CBK meent dat ze er met het 'Provinciaal kunstplan 2009-2012' een taak bij heeft gekregen, namelijk "het ondersteunen van Zeeuwse gemeenten bij de ontwikkeling van een eigen beeldend kunstbeleid". Zij ziet dit als een intensivering van de taak zoals die al in Cultuur Continu I opgenomen was, namelijk "het adviseren en ondersteunen van o.a. de gemeenten en het bedrijfsleven in Zeeland bij het ontwikkelen van plannen voor deze beleidsvelden" (dat wil zeggen voor de beeldende kunst, vormgeving en architectuur).³⁵

Het CBK heeft provinciale staten gemeld dat, wil het CBK alle taken conform afspraak uitvoeren, het budget zoals ze dat ontving in 2005-2008 niet toereikend is. In de begroting 2009-2012 geeft het CBK "een realistische financiële onderbouwing voor de uitvoering van het provinciale beleid en de taken van het CBK daarin". Geraamd is dat er voor uitvoering € 58.500 meer nodig is dan de € 315.000 die het CBK in 2005-2008 ontving. Daarentegen was er sprake van dat € 45.000 tot € 65.000 bezuinigd zou moeten worden.³⁶

In de voorbereidingen van de kunstnota 2009-2012 was oorspronkelijk minder geld beschikbaar voor de subsidiering van het CBK, maar het beschikbare budget is in twee stappen (stap 1 door gedeputeerde staten en stap 2 door provinciale staten bij

³⁵ Cultuur Continu I, pagina 38-39.

³⁶ Brief d.d. 3 december 2008 van het CBK aan provinciale staten inzake subsidie CBK Zeeland 2009-2012 (web08034510).

de behandeling van de nota) verhoogd tot het bedrag van € 315.000. Ongeveer een derde van het subsidiebudget (€ 101.000) van het CBK is niet structureel in de begroting opgenomen, maar uitsluitend beschikbaar gedurende de looptijd van de kunstnota. Dit heeft tot gevolg dat het CBK na 2012 een basissubsidie ontvangt van € 214.000 (exclusief de bezuinigingstaakstelling per 2011). De financiering van het CBK als dragende instelling is daarmee op de lange termijn kwetsbaar en onzeker. De organisatie is afhankelijk van subsidiëring door de provincie en fondsenwerving. Volgens het CBK verwerft de organisatie meer dan gemiddeld fondsen. In de aanloop en ontwikkeling van de Code Cultural Governance kwam een 15-20% streefnorm van eigen inkomsten voor culturele instellingen naar voren. Ook recent komt deze weer in het kader van de commissie cultuurprofijtbeginsel naar voren. Het CBK is in staat, althans anno 2009, bijna de helft van zijn totale budget te financieren uit sponsoring en fondsenwerving.

Het CBK samengevat

Wettelijke taak:	nee
Bestuursvorm:	directeur/bestuurder, raad van toezicht
Gelieerde instelling:	nee
Rol voor gedeputeerde staten op basis van de statuten:	nee
Provincie primaire financier:	ja (55%)
Eigen inkomsten:	ja (45%)

6.2.3 Klaverblad

Ontstaan en achtergrond

De stichting Klaverblad is opgericht in 1996. Het is een bundeling van negen organisaties³⁷ die de belangen behartigen van gebruikers van zorg- en dienstverlening in Zeeland en hun mantelzorgers. De dertien Nederlandse zorgbelangorganisaties waarvan Klaverblad deel uitmaakt, zijn verenigd in het samenwerkingsverband Zorgbelang Nederland.

Het provinciale beleid om de positie van de zorgvragers op regionaal niveau te versterken is in 1996 in gang gezet met de notitie 'Hoofdlijnen provinciaal derde partij beleid in Zeeland'. De beleidsverantwoordelijkheid voor regionale patiënten- en consumentenorganisaties en de klachtopvang gezondheidszorg was in 1994 door het rijk overgedragen aan de provincies in het kader van de decentralisatie-impuls.³⁸

³⁷ Landelijke Federatie Belangenverenigingen, LOC Zeggenschap in Zorg, Patiëntenbelang Zeeland, Provinciale Chronisch Zieken en Gehandicaptenraad, Platform VG Zeeland, Provinciaal Overlegorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (POSO), Sectie Geestelijke Gezondheidszorg, Verslavingszorg en Maatschappelijke Opvang, Zeeuws Platform Uitkeringsgerechtigden Samen (ZUS), Zeeuws Platform Cliënten Jeugdzorg (ZPCJ).

³⁸ De decentralisatie-impuls was een gezamenlijke operatie van het kabinet Lubbers III (1989-1994), VNG en IPO. Het kabinet wilde in het streven naar bestuurlijke vernieuwing een krachtige impuls geven aan decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten en

De centrale doelstelling van het provinciale derde partij beleid was het versterken van de positie van de patiënten- en consumentenorganisaties in Zeeland: de 'derde partij' moest een krachtige en gelijkwaardige partij worden tegenover - wat in de huidige terminologie heet - zorgaanbieders en zorgverzekeraars.

Gedeputeerde staten en het bestuur van de Stichting Klaverblad sloten op 21 september 1998 een 'convenant in het kader van het derde partij beleid'. Daarin verklaarden gedeputeerde staten het Klaverblad te beschouwen als de representatieve organisatie die de belangen van gebruikers van zorg en dienstverlening in Zeeland behartigt. Het Klaverblad is voor de provincie de exclusieve gesprekspartner op het brede terrein van de zorgsector en aanverwante beleidsterreinen als wonen, vervoer, arbeid, scholing en recreatie voor zover gerelateerd aan patiënten- en consumentenbeleid.

Bestuurlijke organisatie

Het Klaverblad wordt bestuurd door een directeur/bestuurder onder toezicht van een raad van toezicht. Daarnaast is er een raad van deelnemers, die het bestuur gevraagd en ongevraagd adviseert. De leden van de raad van deelnemers zijn afkomstig uit de deelnemende organisaties. Leden van gedeputeerde staten, provinciale staten of ambtenaren hebben geen inhoudelijke of bestuurlijke betrokkenheid bij het Klaverblad.

Personeel

Het Klaverblad bundelt zes clusters van organisaties met elk hun eigen achterbannen. Medewerkers van het Klaverblad zijn enerzijds werkzaam voor de achterbannen en het vrijwilliger kader van deze organisaties (individuele belangenbehartiging). Anderzijds is het Klaverblad de collectieve spreekbuis namens de aangesloten organisaties (collectieve belangenbehartiging). In 2009 was het Klaverblad werkgever voor 15,03 fte. Het personeel heeft een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.

Subsidiegrondslag

De subsidiëring van de activiteiten van het Klaverblad is terug te voeren op de beleidsnota 'Van inbreng naar invloed: zorgvragersbeleid 2002-2006'. Deze nota is na 2006 niet meer geactualiseerd, noch is de looptijd verlengd.

De motivatie om in 2009 het Klaverblad te subsidiëren is dat de activiteiten uitvoering geven aan de beleidsdoelstellingen 'het versterken van de positie van zorgvragers in Zeeland als groep c.q. van individuele zorgvragers in Zeeland'.³⁹ Aan de budgetsubsidie zijn zes prestatieafspraken gekoppeld. Of en hoe de prestatieafspraken een bijdrage leveren aan het provinciale beleid kan niet getoetst worden, omdat een actueel beleidskader ontbreekt. De Beleidsprogrammering

provincies. Het kabinet wilde de verantwoordelijkheden van de overheid zo dicht mogelijk bij de burger leggen (TK 1992-1993; 21 427, nrs. 42-43, TK 1993-1994; 22 236, nr. 30).

³⁹ Budgetsubsidie 2009 stichting Klaverblad, beschikking d.d. 24 februari 2009 (documentnummer 09010835).

*Positionering van de gelieerde en gesubsidieerde instellingen
in het sociale en culturele domein*

Sociale Zorg vermeldt slechts dat met het Klaverblad afspraken zijn gemaakt over de belangenbehartiging van zorgvragers.

Sturing door de provincie

In de subsidiebeschikking is vastgelegd dat tweemaal per jaar bestuurlijk overleg plaatsvindt aan de hand van een tussentijdse rapportage. Het is verplicht belangrijke tussentijdse wijzigingen in activiteiten aan gedeputeerde staten te melden. Ter verkrijging van de subsidie moet het Klaverblad voor 15 oktober van het lopende jaar het subsidieverzoek inclusief begroting voor het volgende boekjaar indienen. Uiterlijk zes maanden na afloop van het subsidiejaar moet het Klaverblad ter verantwoording een inhoudelijk jaarverslag, prestatiebewijzen en een jaarrekening indienen. Gedurende het jaar vindt naast het formele overleg, op informele basis, ad-hoc overleg plaats.

Financiën

Baten Klaverblad	Jaarrekening	Jaarrekening
	1997	2009
Provinciale basissubsidie	€ 546.217	€ 1.185.806
Extra provinciale subsidie	€ 47.647	
Provinciale subsidie activiteiten	€ 55.661	
Projectsubsidies provincie		€ 123.211
Bijdragen overige subsidiënten		€ 166.928
Overige inkomsten	€ 15.409	€ 7.014
Totaal	€ 664.933	€ 1.482.959

In 2009 maken de eigen inkomsten 12% uit van de totale baten van het Klaverblad. De provinciale basissubsidie maakt 80% van de totale baten uit. Uit provinciale projectsubsidies komt 8% van de inkomsten. De provinciale basissubsidie is tussen 1997 en 2009 gestegen met 117%; een gemiddelde stijging van 9% per jaar. De totale baten zijn met 123% gestegen, een gemiddelde stijging van eveneens 9% per jaar.

Het Klaverblad samengevat

Wettelijke taak:	ja, op grond van de Wmo (artikel 13)
Bestuursvorm:	directeur/bestuurder, raad van toezicht
Gelieerde instelling:	nee
Rol voor gedeputeerde staten op basis van de statuten:	nee
Provincie primaire financier:	ja (88%)
Eigen inkomsten:	ja (12%)

6.2.4 Omroep Zeeland

Ontstaan en achtergrond

De eerste gesprekken over het instellen van een Zeeuwse radio-omroep dateren van eind 1965. De Zeeuwse Culturele Raad stelde een ad-hoc commissie in die moest onderzoeken of er reden was om in Zeeland een radio-omroep in te stellen. Gedeputeerde staten twijfelden aan de belangstelling voor een regionale omroep en namen een afwachtende houding aan. Oorspronkelijk was het de bedoeling om provinciale regionale omroepen onder te brengen bij de NOS, maar de nieuwe Mediawet maakte dit praktisch onmogelijk. Daarom besloot de Adviesraad Omroep Zeeland in 1987 een zelfstandige stichting op te richten: Omroep Zeeland.

Financiering van Omroep Zeeland vond plaats via heffing van opcenten op de omroepbijdrage. Wanneer de maximumheffing niet voldoende geld opbracht om de kosten van de omroep te dekken werd het tekort van rijkswege bijgepast. Gedeputeerde staten gingen op 26 januari 1988 akkoord met de financiële opzet van de omroep en de heffing op de omroepbijdrage onder voorwaarde dat Omroep Zeeland geen beroep zou doen op provinciale financiële middelen. Juli 1988 was Omroep Zeeland daadwerkelijk een feit. Het Commissariaat voor de Media wees met ingang van 1 januari 1990 zendtijd toe aan Omroep Zeeland. De radiozendtijd bedroeg 9 uur en 50 minuten per week plus 50 uur 'zwevende' zendtijd per jaar. Op 24 mei 1996 besloten provinciale staten mee te werken aan de ontwikkeling van regionale televisie in Zeeland. Op grond van de Mediawet werden uit de mediabegroting rijksmiddelen voor de regionale omroep aan de provincies ter beschikking gesteld: de 'matchingsregeling'. Dit was een tijdelijk instrument voor de periode 1997-2001 om de start van regionale televisie te financieren. Op 1 oktober 1997 startte Omroep Zeeland televisie. Omroep Zeeland kreeg zendtijd voor 72 uur en 45 minuten radio en 168 uur televisie per week toegewezen.

Bestuurlijke organisatie

Omroep Zeeland is een stichting die wordt geleid door een algemeen directeur en een hoofdredacteur. Er is een raad van toezicht en een programmaraad. De leden van de raad van toezicht worden door de raad van toezicht zelf benoemd. De leden van de programmaraad worden op voordracht van de raad van toezicht benoemd door gedeputeerde staten. De verplichting daartoe is overigens in 2008 uit de Mediawet geschrapt.⁴⁰ Zodra de raad van toezicht kennis heeft van een situatie waardoor het lidmaatschap van een lid van de programmaraad tussentijds eindigt, bericht de raad van toezicht gedeputeerde staten hierover. Leden van het provinciaal

⁴⁰ In de oude Mediawet was dit als verplichting opgenomen in artikel 30 om te bewerkstelligen dat regionale en lokale omroepen vrijgesteld waren van vennootschapsbelasting. In de praktijk bleek deze regeling in dat verband geen toegevoegde waarde te hebben ten opzichte van de toepasselijke belastingwetgeving. Aangezien deze bepaling slechts leidde tot bestuurslasten voor de provincie- en gemeentebesturen is de bepaling in de nieuwe Mediawet komen te vervallen. (Bron: Memorie van toelichting Mediawet 2008).

*Positionering van de gelieerde en gesubsidieerde instellingen
in het sociale en culturele domein*

bestuur zijn uitgesloten van het lidmaatschap van de raad van toezicht en de programmaraad.

In de statuten is voorts vastgelegd dat de directie van Omroep Zeeland zorgt voor tijdige toezending van de vastgestelde begroting en jaarstukken aan het provinciaal bestuur van Zeeland. Een besluit tot opheffen van de stichting treedt pas in werking treedt na goedkeuring door gedeputeerde staten en al hetgeen dat na voldoening van alle schulden van het vermogen van de stichting overblijft wordt door de raad van toezicht ter beschikking wordt gesteld van gedeputeerde staten.

Personeel

De omroep leverde bij aanvang vijftienvijftig volledige arbeidsplaatsen op. Inmiddels is Omroep Zeeland gegroeid naar 87,47 fte plus circa dertien freelancers.

Financieringsgrondslag

De regionale omroepen worden sinds 2006 volledig gefinancierd door de provincies, die daartoe middelen uit het provinciefonds ontvangen. Het Rijk heeft daarvoor 47,6 miljoen euro overgeheveld van de begroting van het ministerie van OCW naar het provinciefonds. In 2006 was in totaal 112,8 miljoen euro in het provinciefonds beschikbaar voor de regionale omroepen.

De provincie is sinds 2006 op grond van de Mediawet zorgplichtige voor de regionale omroep; zij is verplicht ten minste één regionale publieke media-instelling te financieren. Voortvloeiend uit deze verplichting ontstond bij gedeputeerde staten de behoefte om eigen provinciaal beleid ten aanzien van de regionale omroep te formuleren. Met de beleidslijn benadrukte de provincie dat het provinciale mediabeleid niet los staat van het beleid dat de provincie voert op andere terreinen, maar gezien moet worden als een aanvulling daarop.

De eerste provinciale beleidslijn werd door Omroep Zeeland voorgelegd aan het Commissariaat voor de Media die "in de eerste plaats geen programmatische verwijzingen heeft kunnen constateren in de beleidslijn. Integendeel, in de beleidslijn wordt de onafhankelijkheid en journalistieke vrijheid van Omroep Zeeland benadrukt. [...] Voorts zijn wij van oordeel dat de organisatorische vingerwijzingen vallen binnen hetgeen daarover is bepaald in de Mediawet en op geen enkele wijze afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van uw omroepinstelling".⁴¹

Het college stelt in het begeleidende statenvoorstel vast dat met het tot stand komen van de nota Omroepbeleid 2006-2009 overleg met Omroep Zeeland tot de nodige duidelijkheid heeft geleid over de mogelijkheden en onmogelijkheden om onder het regime van de Mediawet" toch tot een vorm van budgetfinanciering te komen met bijbehorende meerjarenafspraken.

⁴¹ Brief Commissariaat voor de Media aan de provincie Zeeland.

Sturing door de provincie

Ter verkrijging van de jaarlijkse subsidie moet Omroep Zeeland op grond van de subsidiebeschikking voor 15 oktober van het lopende jaar de begroting voor het volgende boekjaar indienen. Een nieuwe meerjarige budgetsubsidie is afhankelijk van de toekenning door het Commissariaat voor de Media (CvdM) van een nieuwe zendmachtiging voor een periode van vijf jaar. Deze toekenning gebeurt op basis van een door de omroep ingediend verzoek bij het CvdM voor een nieuwe zendmachtiging. Het CvdM vraagt vervolgens advies aan provinciale staten met betrekking tot de representativiteit en bekostiging van de regionale omroep (art. 262 Mediawet). Het meest recente verzoek hiertoe dateert van juli 2009.

Na positief advies van provinciale staten en toekenning van een zendmachtiging door het CvdM wordt Omroep Zeeland meerjarig ondersteund zonder daarvoor nog een apart verzoek bij gedeputeerde staten in te moeten dienen. Gelet op het niet mogen verbinden van voorwaarden aan de bekostiging (art. 2.170, lid 2 Mediawet), worden er met Omroep Zeeland geen prestatieafspraken gemaakt maar worden prestatieverwachtingen op schrift gesteld.

Tweemaal per jaar vindt bestuurlijk overleg plaats. Eenmaal per jaar dient een schriftelijke tussenrapportage over de voortgang van de prestatieverwachtingen opgesteld te worden. Na afloop van het subsidiejaar moet Omroep Zeeland ter verantwoording een jaarverslag en een financieel verslag aanleveren, waarin opgenomen zijn de resultaten van de verwachte prestaties. Op basis van de Mediawet kan de provincie geen consequenties verbinden aan het niet realiseren van prestatieverwachtingen.

Financiën

Provincies zijn verplicht om de middelen die de regionale omroep in het jaar 2004 kreeg, ook in de jaren daarna (geïndexeerd) te blijven besteden aan de regionale omroep. Die middelen zijn in het verleden specifiek voor de regionale omroep aan het provinciefonds toegevoegd en de hoogte daarvan is in 2006 wettelijk vastgelegd. In 2006 was het bedrag in het provinciefonds voor Zeeland € 6.224.628.⁴²

Baten Omroep Zeeland		Jaarrekening 1999	Jaarrekening 2009
Publieke inkomsten	Provinciale basissubsidie	€ 1.358.812	€ 7.927.074
	Rijksbijdrage	€ 2.395.581	
	Matching OCW	€ 678.866	
	Overige publieke inkomsten	€ 129.155	
	Reclame inkomsten	€ 451.601	€ 545.462
	Programmasponsoring	€ 40.824	
	Overige inkomsten	€ 27.148	€ 518.804
	Totaal	€ 5.081.987	€ 8.991.340

⁴² Ministerie van BZK (2005). *Circulaire provinciefonds* d.d. 13 juni 2005.

*Positionering van de gelieerde en gesubsidieerde instellingen
in het sociale en culturele domein*

In 2009 maken de niet-publieke inkomsten 12% van de totale baten van Omroep Zeeland uit. De publieke inkomsten maken 88% van de totale baten uit.

De totale baten van Omroep Zeeland zijn tussen 1999 en 2009 met 77% gestegen. De publieke inkomsten zijn met 74% gestegen. Een gemiddelde jaarlijkse stijging van respectievelijk 8% en 7%.

Omroep Zeeland samengevat

Wettelijke taak:	ja, de Mediawet
Bestuursvorm:	directeur/bestuurder, raad van toezicht, hoofdredacteur, programmaraad
Gelieerde instelling:	nee
Rol voor gedeputeerde staten op basis van de statuten:	nee
Provincie primaire financier:	ja (88%)
Eigen inkomsten:	ja (12%)

6.2.5 Scoop

Ontstaan en achtergrond

Stichting Scoop, Zeeuws instituut voor sociale en culturele ontwikkeling, is opgericht per 1 januari 1998. Scoop is voortgekomen uit een herstructureringsoperatie, waarbij elf verschillende organisaties op het terrein van welzijn, zorg en cultuur werden samengevoegd.

Gedeputeerde staten hadden in het collegeprogramma 1995-1999 opgenomen dat het provinciaal welzijnsbeleid vernieuwd moest worden. Beleidsinhoudelijk streefden gedeputeerde staten een meer integrale aanpak na. De organisatie van de (steunfunctie)taken moest daarop aansluiten. Ook moest deze herstructureringsoperatie een structurele bezuiniging opleveren van € 907.560.⁴³ De achterliggende gedachte bij de totstandkoming van Scoop was dat door het vormen van één nieuwe organisatie maatschappelijke problemen doelmatiger en meer in onderlinge samenhang konden worden opgepakt.⁴⁴

De provincie stelde de uiteindelijke werkvelden, taken en prioriteiten van de nieuwe welzijnsorganisatie vast. De legitimatie hiervoor was vooral gelegen in het feit dat "de provincie als (enige) subsidiënt zorg droeg voor de instandhouding van de nieuwe welzijnsorganisatie, omdat deze organisatie voor de uitvoering van het provinciaal welzijnsbeleid een belangrijk instrument zou zijn. Logisch gevolg was derhalve dat de provincie invloed zou (gaan) uitoefenen op die nieuwe organisatie".⁴⁵

⁴³ Provincie Zeeland (1997). *Afronding herstructurering welzijn; inrichting stichting Scoop, Zeeuws steunpunt voor zorg, welzijn en cultuur*. Provinciale staten, statenvoorstel 974712/34.

⁴⁴ Provincie Zeeland (2002). *Nota inzake externe evaluatie van Scoop*. Gedeputeerde staten, nota web024298.

⁴⁵ Provincie Zeeland. *Notitie bestuursstructuur nieuwe welzijnsorganisatie*. Dossier web 1578/001; document zonder nummer, pagina 1.

Het college van gedeputeerde staten was destijds van mening dat het bestuur van de nieuwe welzijnsorganisatie in geen geval een verlengstuk van het provinciaal bestuur was, maar dat het een autonome verantwoordelijkheid had. Gedeputeerde staten gaven in het inrichtingsvoorstel van Scoop aan dat het "overigens niet de bedoeling was dat de provincie zich 'en detail' met het functioneren van de organisatie zou bemoeien. Het ging uiteindelijk om een beleidsaansturing op hoofdlijnen".⁴⁶ Taken en verantwoordelijkheden dienden duidelijk gescheiden te zijn en de nieuwe organisatie moest op afstand van de provincie kunnen functioneren.⁴⁷ Zodra de organisatie zich had gezet, wilden gedeputeerde staten komen tot een vorm van budgetfinanciering, zoals dat paste in het vigerende provinciale beleid om instellingen meer op afstand te zetten en te komen tot een meer zakelijke relatie.⁴⁸

Scoop geeft aan drie taken uit te voeren op sociaal-cultureel gebied. Allereerst doet zij uitgebreid onderzoek. Zij is het sociaal-cultureel planbureau voor de provincie Zeeland. Daarnaast houdt Scoop zich bezig met projectrealisatie op sociaal en cultureel gebied. Tevens innoveert of stimuleert zij innovatie op voornoemd terrein. Bij de uitvoering van deze taken houdt Scoop rekening met economisch en ruimtelijk beleid en tevens met signalen die zij opvangt uit het werkveld. Aan de hand van deze input stelt zij jaarlijks de (provinciale) werkagenda vast op sociaal en cultureel gebied. Resultaten van de activiteiten van Scoop binnen haar taakveld beïnvloeden op hun beurt weer nieuw onderzoek, nieuwe innovatietrajecten en/of projectrealisaties. Om tot realisatie (en resultaten) van deze taken te komen, werkt Scoop nauw verbonden met de provinciale organisatie, samen met de Zeeuwse gemeenten, gelieerde instellingen en maatschappelijke organisaties.

Bestuurlijke organisatie

Het hoofddoel van Scoop was en is het binnen de provinciale verantwoordelijkheden integraal ondersteunen van activiteiten en organisaties op de terreinen welzijn, zorg en cultuur in de provincie Zeeland. Om dat te kunnen realiseren waren gedeputeerde staten van mening dat de nieuwe organisatie niet los mocht komen te staan van de Zeeuwse samenleving. De uitvoering van taken diende geënt te zijn op een duidelijk aanwezige behoefte waarin anderen niet konden voorzien. De organisatie moest contact kunnen houden met en gevoed worden door de Zeeuwse samenleving. Er werd voor een 'beleidsvormend' bestuur voor Scoop gekozen; een bestuursvorm waarbij de bestuursleden "vanuit hun maatschappelijke positie in staat waren beleidsvormend te functioneren en ten behoeve van het provinciaal beleid zorg te dragen voor een beleidsmatige vertaling van de signaleringsfunctie die bestuur en personeel van de nieuwe organisatie hadden". Een raad van toezichtmodel werd niet wenselijk geacht.

⁴⁶ *Afronding herstructurering welzijn*, pagina 3.

⁴⁷ *Notitie bestuursstructuur nieuwe welzijnsorganisatie*.

⁴⁸ *Afronding herstructurering welzijn*, pagina 14.

*Positionering van de gelieerde en gesubsidieerde instellingen
in het sociale en culturele domein*

De directeur moest het bestuur "voeden met al datgene wat noodzakelijk is om als bestuur daadwerkelijk beleidsvormend te kunnen opereren". Van de organisatie werd verwacht dat deze initiatieven nam voor strategische visieontwikkeling.⁴⁹

Anno 2010 is Scoop een stichting met een raad van bestuur van twee leden, die tevens de functie van algemeen directeur en directeur bedrijfsvoering bekleden, en een raad van toezicht. De leden van de raad van bestuur en de raad van toezicht worden benoemd, geschorst en ontslagen door gedeputeerde staten. De raad van toezicht richt zich op de algemene gang van zaken en op het beleid en het functioneren van de raad van bestuur. Voor een aantal belangrijke beslissingen van de raad van toezicht moeten gedeputeerde staten voor- of achteraf toestemming verlenen.

Personeel

De statutaire voorloper van Scoop was de Zeeuwse Raad voor Volksgezondheid, Maatschappelijke ontwikkeling en Cultuur (stichting VMC). Omdat de medewerkers van stichting VMC de ambtelijke status hadden, is stichting VMC hernoemd, zodat gebruik kon worden gemaakt van de statuten van deze stichting. Zo kon het personeel van Scoop de ambtelijke status behouden.

Scoop ging van start met een basisformatie van 51 fte, verdeeld over vier sectoren plus een werkeenheid ontwikkeling. De organisatie werd aangestuurd door een directeur. In 2009 bedroeg de formatie 52,35 fte. Per 1 april 2009 is de onderzoeksfunctie uitgebreid met 2 fte om de kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeks- en adviesfunctie van Scoop als Sociaal Cultureel Planbureau te versterken. De provincie heeft ingestemd met deze formatie-uitbreiding omdat zij het belangrijk vindt dat breed wordt ingezet op de versterking van de SCP-functie in Zeeland.⁵⁰ Na twee jaar moet deze formatie-uitbreiding passen binnen de maximaal toegestane basisformatie van 50,35 fte.⁵¹

Heroriëntatie op de relatie

In 2007 heeft Scoop onderzoek laten doen naar de financiële verhouding tussen de provincie en Scoop. De aanleiding was dat sommige activiteiten van Scoop mogelijk moesten worden beschouwd als 'levering van een dienst' die niet subsidiabel is en waarvoor een overeenkomst tot opdrachtverlening zou moeten worden gesloten. De conclusie was dat diverse activiteiten van Scoop diensten zijn die aan de provincie worden geleverd. Financiering van die activiteiten zou inderdaad op gespannen voet

⁴⁹ Provincie Zeeland (1997). Afronding herstructurering welzijn; inrichting Stichting Scoop, Zeeuws steunpunt voor zorg, welzijn en cultuur. Provinciale staten, statenvoorstel web482, pagina 8.

⁵⁰ Besluit GS240309/6 d.d. 25 maart 2009: Instemmen met uitbreiding van de onderzoeksfunctie Scoop met twee fulltime formatieplaatsen voor de periode 2009-2010.

⁵¹ Scoop (2010). Jaarverslaggeving 2009, pagina 9.
Web 09013793/6 brief aan Scoop inzake versterking SCP-functie Scoop.

kunnen staan met het aanbestedingsbeleid, het subsidiebeleid en specifieke wetgeving. De provincie zou deze opdrachten eigenlijk in de markt moeten zetten. Door de verhouding tussen de provincie en Scoop anders in te richten zou verplichte aanbesteding van activiteiten achterwege kunnen blijven. Dit kon gerealiseerd worden door op enkele onderdelen de statuten van Scoop aan te passen, de wijze van toezicht door de provincie anders te regelen en het percentage van de werkzaamheden van Scoop voor de provincie aan te passen. Deze aanpassingen zouden moeten leiden tot een werkrelatie, die naar de mening van Scoop als intensief en nabij kan worden gekarakteriseerd.⁵²

Nieuwe verhouding

In juni 2008 hebben gedeputeerde staten op basis van het onderzoek dat Scoop had laten uitvoeren, om aanbestedingstechnische redenen besloten tot een nieuwe verhouding tussen de provincie en Scoop. De stichting is overgegaan van het meer traditionele bestuursmodel naar een raad van toezichtmodel. Scoop is als organisatie-eenheid onder direct toezicht van de provincie geplaatst 'als ware Scoop een eigen provinciale dienst'. De organisatie heeft zeer beperkte autonomie bij het bepalen van haar werkzaamheden ('quasi in-house'). De banden tussen de provincie en Scoop zijn zodanig aangehaald dat (mogelijke) externe invloeden vrijwel geheel zijn uitgesloten.

In mei 2009 moest het nieuwe bestuur van Scoop benoemd worden. In de aanloop naar die benoeming toe had de raad van toezicht van Scoop aangegeven uitdrukkelijk alleen als adviesorgaan te willen functioneren. Dit had tot gevolg dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid primair bij de provincie zou komen te liggen, hetgeen een vergroting van het financiële en juridische risico voor de provincie betekende. Gedeputeerde staten wilden voorkomen dat de provincie als volledig toezichthouder alle verantwoordelijkheid op zich nam. Bovendien moest Scoop als onafhankelijke entiteit haar werk kunnen doen. Zodoende ontstond er een hybride constructie waarin de provincie en Scoop een gedeelde verantwoordelijkheid kregen.⁵³ De nieuwe verhouding tussen Scoop en de provincie is in 2009 statutair vastgelegd.

De nieuwe verhouding tussen Scoop en de provincie resulteerde er verder in dat vastgelegd is dat Scoop minimaal 90% van haar werkzaamheden voor de provincie verricht. Elke activiteit die Scoop uitvoert, moet corresponderen met de provinciale opdracht. Uitvoering van werk voor derden is gemaximeerd op 10%. Scoop richt zich uitsluitend op activiteiten in de provincie Zeeland. De provincie is van mening dat Scoop een bijzondere rol in de provinciale infrastructuur vervult, hetgeen de keuze voor het afwijkende toezichtmodel legitimeert. Het sociaal-culturele werkveld van

⁵² Brief d.d. 1 maart 2007 van Scoop aan GS inzake eindadvies Vijverberg Juristen (documentnummer web0701087).

⁵³ Brief d.d. 19 mei 2009 van de provincie aan Scoop inzake de toekomstige bestuursstructuur Stichting Scoop (documentnummer web09020327).

Scoop is complex en breed. Uit de notitie aan provinciale staten van december 2008 is op te maken dat gedeputeerde staten een intensieve en goede samenwerkingsrelatie op alle niveaus nodig achten om een effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering tot stand te kunnen brengen.⁵⁴

Subsidiegrondslag

De subsidiëring van de activiteiten van Scoop is terug te voeren op de beleidsnota's 'Cultuur Continu II 2009-2012', 'Provinciaal kunstenbeleid 2009-2012', de notitie 'Cultuureducatie Zeeland 2009-2012', 'Integraal jeugdbeleid 2007-2012' en de Beleidsprogrammering Sociale Zorg. De motivatie om Scoop in 2009 te subsidiëren is dat "de activiteiten bijdragen aan het provinciaal beleid". Aan de budgetsubsidie zijn veertien prestatieafspraken gekoppeld. Hieronder ligt een uitgebreid activiteitenplan. Welke activiteiten uit subsidiemiddelen worden bekostigd, maakt onderdeel uit van de prestatieafspraken. Tweemaal per jaar rapporteert Scoop over de uitvoering van de prestatieafspraken.

Sturing door de provincie

De verschillende fasen in het proces van prestatieafspraken worden aan het begin van een jaar vastgelegd in een 'spoorboekje'.

Tweemaal per jaar vindt bestuurlijk overleg plaats en vier maal per jaar managementteamoverleg. Maandelijks vindt overleg plaats tussen de directie van Scoop en het afdelingshoofd welzijn. Eenmaal per veertien dagen vindt ambtelijk overleg plaats tussen provincie en de Raad van bestuur van Scoop. Besproken worden onder meer algemene zaken, ontwikkelingen/knelpunten binnen de beleidsterreinen waar Scoop zich mee bezig houdt (cultuur, sociaal beleid, jeugd) en de voortgang van de prestatieafspraken.

Tweemaal per jaar informeert Scoop gedeputeerde staten over voortgang en mutaties in de activiteiten/prestatieafspraken door middel van een voortgangsrapportage die onderdeel vormt van de agenda voor het bestuurlijk overleg.

Conform de ASV/ASB dienen belangrijke tussentijdse wijziging van activiteiten zo spoedig mogelijk aan gedeputeerde staten gemeld te worden. Ter verkrijging van de subsidie moet Scoop voor 15 oktober van het lopende jaar het subsidieverzoek inclusief begroting voor het volgende boekjaar indienen. Uiterlijk zes maanden na afloop van het subsidiejaar moet Scoop ter verantwoording een inhoudelijk jaarverslag, prestatiebewijzen en een jaarrekening indienen.

Gedurende het jaar vindt naast het formele overleg, op informele basis, ad-hoc overleg plaats.

⁵⁴ Provincie Zeeland (2009). *Toelichting rol Scoop en verhouding provincie-Scoop*. Provinciale staten, brief 09038938.

Financiën

Scoop ontvangt sinds 2006 budgetsubsidie en stelt daarvoor een prestatieaanbod op. De provincie en Scoop streven naar het maken van meerjarige afspraken, maar door de ontwikkelingen in het sociale domein zijn die nog niet gerealiseerd. Mede als gevolg van het rapport van de commissie Ladders en de door die commissie voorgestelde verandering van de rol van de provincie ten aanzien van het sociale beleid, staan projecten die meer tot het gemeentelijke domein behoren onder druk en verschuift de focus meer naar strikt provinciale taken en projecten.

Baten Scoop	Jaarrekening 1998	Jaarrekening 2009
Provinciale basissubsidie	€ 2.868.863	€ 4.483.098
Overige provinciale subsidies / projecten prestatieaanbod	€ 267.586	€ 299.767
Bijdragen gemeenten / projecten buiten prestatieaanbod		€ 119.431
Overige inkomsten	€ 135.398	€ 38.809
Egalisatiereserve		€ 130.658
Totaal	€ 3.271.847	€ 5.071.763

In 2009 maakt de provinciale bijdrage aan Scoop 94% van de totale inkomsten uit: 88% provinciale basissubsidie en 6% provinciale projecten binnen het prestatieaanbod.

Inkomsten uit opdrachten van derden (in dit geval projecten buiten het prestatieaanbod⁵⁵) maken 2% van de totale baten uit. De overige baten maken 4% van het geheel uit en zijn afkomstig uit bijdragen van landelijke fondsen en entreegelden voor projecten.

De totale inkomsten van Scoop zijn tussen 1998 en 2009 55% gestegen; een gemiddelde jaarlijkse stijging van 5%. De provinciale basissubsidie is met 56% gestegen; een jaarlijks gemiddelde van 5%.

Scoop samengevat

Wettelijke taak:	deels, uitvoering steunfunctiewerk op grond van de Wmo
Bestuursvorm:	directeur/bestuurder (2), raad van toezicht
Gelieerde instelling:	ja
Rol voor gedeputeerde staten op basis van de statuten:	ja
Provincie primaire financier:	ja (94%)
Eigen inkomsten:	ja (6%, waarvan 2% opdrachten derden)

⁵⁵ Prognose studenteninstroom, Dorpsblik Bruinisse, Goed voor elkaar, Het hart van leefbaarheid: Schouwen-Duiveland, detacheringen, ondersteuning koepelorganisaties, overige opdrachten.

6.2.6 SportZeeland

Ontstaan en achtergrond

In de tweede helft van de vijftiger jaren van de vorige eeuw ging een vijftal sportorganisaties - de provinciale geledingen van landelijke sportbonden - rond de tafel zitten om te bezien of de gezamenlijke belangen op een of andere wijze konden worden behartigd. Het overleg van de sportorganisaties leidde tot de formele oprichting in 1959 van de Zeeuwse Sportraad.

In 1988 werd de Sportraad een bundeling van alle organisaties, instanties en groeperingen in Zeeland die verantwoordelijk waren voor de ontwikkeling en uitvoering van sport en bewegen in de meest ruime zin van het woord. Provinciale staten stelden in hun vergadering van 15 december 1989 de nota Provinciaal sportbeleid vast waarin zij aangaven dat "de provincie een ondersteuningsfunctie vervult gericht op het behouden en verbeteren van het uitvoerende werk, teneinde dit [dat wil zeggen het uitvoerende werk] in staat te stellen zo optimaal mogelijk zorg te dragen voor de kwaliteit van de sportbeoefening." De uitvoering van het in deze nota geformuleerde sportbeleid en de uitoefening van de ondersteuningsfunctie werd opgedragen aan de Stichting Zeeuwse Sportraad.

De Zeeuwse Sportraad maakte tot 1992 deel uit van het Provinciaal Opbouworgaan Stichting Zeeland. Nadat provinciale staten in hun vergadering van 27 september 1991 besloten tot verzelfstandiging van de sportraad werd de Stichting Zeeuwse Sportraad opgericht na definitieve besluitvorming door provinciale staten op 18 december 1992. Bij de verzelfstandiging van de Zeeuwse Sportraad werd het wenselijk geacht dat het personeel de ambtelijke status zou verkrijgen of behouden.⁵⁶ De reden daarvoor was dat een andere dan de ambtelijke rechtspositie zou kunnen leiden tot vertraging in het proces van verzelfstandiging en dat de eventuele structurele meerkosten tot een minimum beperkt zouden blijven.

De Stichting ging in 2003 verder onder de naam SportZeeland om, ook in de naam, tot uitdrukking te brengen dat de Stichting was geëvolueerd van een adviesraad naar een provinciale organisatie voor sport en bewegen, waarvoor advies uitbrengen slechts een onderdeel is.

De stichting SportZeeland stelt zichzelf ten doel " in overeenstemming met het provinciale beleid te bevorderen dat zoveel mogelijk inwoners van de provincie Zeeland naar eigen keuze en overeenkomstig hun aanleg op verantwoorde wijze aan sport en bewegingsactiviteiten deelnemen danwel daarbij betrokken zijn".⁵⁷ De stichting heeft tevens tot doel de ondersteuning van het uitvoerende werk van sport

⁵⁶ In het kader van de Algemene burgerlijke pensioenwet was het vereist dat, ter verkrijging van de B3-status van het personeel van de Sportraad, gedeputeerde staten een garantstelling afgaven. Op 26 april 1993 stelden gedeputeerde staten deze garantieverklaring vast, waarin is opgenomen dat de uitgaven van de Stichting Zeeuwse Sportraad - voor zover niet gedekt door inkomsten uit de opbrengst van goederen en diensten - jaarlijks voor ten minste 90% zullen worden gefinancierd uit de door de provincie ter beschikking gestelde middelen.

⁵⁷ Statuten Stichting SportZeeland d.d. 22 juli 2003.

en bewegen, gericht op de verbetering van de kwaliteit van dat werk, alsmede het behartigen van de belangen van de sport en alles wat daarmee verband houdt in de ruimste zin van het woord.

Bestuurlijke organisatie

SportZeeland staat onder leiding van een stichtingsbestuur dat wordt benoemd door gedeputeerde staten. Het bureau wordt aangestuurd door een directeur. Na voorafgaande toestemming door gedeputeerde staten worden de directeur en de personeelsleden door het bestuur benoemd, geschorst of ontslagen. SportZeeland is een gelieerde instelling. De personeelsformatie, de op een taakomschrijving steunende functie-indeling, de aan het personeel te stellen bekwaamheids- en geschiktheidseisen en de bezoldigingsregeling worden onder goedkeuring van gedeputeerde staten vastgelegd.⁵⁸

Personeel

De Zeeuwse Sportraad ging in 1993 als zelfstandige organisatie met 3,74 fte van start. SportZeeland werkt nu met een kernformatie van veertien personen (10 fte). Daarnaast zijn er medewerkers op basis van projectgelden tijdelijk in dienst.

Subsidiegrondslag

SportZeeland besteedt circa 75% van de tijd aan provinciale taken. De overige 25% is bestemd voor het binnenhalen van markttaken. De Beleidsprogrammering Sociale Zorg en de sportnota⁵⁹ zijn de kaders waarbinnen SportZeeland haar provinciale taken uitvoert.

In de subsidiebeschikking voor 2009 motiveert de provincie de subsidieverlening aan SportZeeland op grond van het feit dat de activiteiten "uitvoering geven aan provinciale beleidsdoelstellingen op het terrein van sociale zorg". De prestatieafspraken worden gevormd door het totale prestatieaanbod c.q. werkplan van SportZeeland.

Sturing door de provincie

In de subsidiebeschikking is vastgelegd dat SportZeeland eenmaal per jaar een tussentijdse rapportage toezendt, waarna zij zal worden uitgenodigd voor bestuurlijk overleg. Uiterlijk zes maanden na afloop van het subsidiejaar moet SportZeeland ter verantwoording een managementrapportage over de gerealiseerde prestatieafspraken, prestatiebewijzen en een jaarrekening indienen.

In de subsidiebeschikking is niet vermeld voor welke datum SportZeeland de begroting voor het volgende boekjaar moet indienen (ASV 2007, artikel 24). Er wordt geen melding gemaakt hoe te handelen wanneer er belangrijke tussentijdse wijzigingen in het activiteitenplan optreden (ASV, artikel 16).

Financiën

⁵⁸ Statuten Stichting SportZeeland d.d. 22 juli 2003

⁵⁹ Provincie Zeeland (2008). *Zeeland in actie; meedoen - bewegen - presteren; provinciale nota Sport en bewegen 2008-2012*.

*Positionering van de gelieerde en gesubsidieerde instellingen
in het sociale en culturele domein*

In 1997 is de Sportraad op afstand van de provincie geplaatst en is de provincie overgegaan tot budgetfinanciering. Na drie jaar is deze vorm van subsidiëren geëvalueerd. Uit de evaluatie bleek dat de Zeeuwse Sportraad haar doelstellingen ruimschoots gehaald had. Op basis van de ervaringen uit de eerste jaren is een nieuwe budgetovereenkomst 2001-2004 opgesteld.

Baten	Jaarrekening Sportraad 1997	Jaarrekening SportZeeland 2009
Provinciale basissubsidie	€ 260.288	€ 619.294
Aanvullende provinciale subsidies	€ 19.725	
Bijdrage NOS*NSF	€ 26.622	
Overige inkomsten	€ 4.830	€ 14.291
Totaal	€ 311.465	€ 633.585

In 2009 maken de eigen inkomsten van SportZeeland 2% uit van de totale baten. De provinciale basissubsidie maakt 98% uit van de totale baten. Voor 2009 had SportZeeland geraamd 20% van de inkomsten uit de markt te kunnen halen. Een markttaak van SportZeeland is bijvoorbeeld het schrijven van een sportnota voor een gemeente.

De provinciale basissubsidie is in de periode 1997-2009 gestegen met 138%; een jaarlijks gemiddelde van 11%. De totale baten zijn gestegen met 103%; een jaarlijks gemiddelde van 8%.

SportZeeland samengevat

Wettelijke taak:	ja, op grond van de Wmo (artikel 13)
Bestuursvorm:	directeur, stichtingsbestuur
Gelieerde instelling:	ja
Rol voor gedeputeerde staten op basis van de statuten:	ja
Provincie primaire financier:	ja (98%)
Eigen inkomsten:	ja (2%)

6.2.7 Stichting Cultureel Erfgoed Zeeland (SCEZ)

Ontstaan en achtergrond

De provincie Zeeland heeft voor de uitvoering van het cultureel erfgoedbeleid op 1 april 2001 de Stichting Cultureel Erfgoed Zeeland (SCEZ) opgericht door de taken van de Stichting Monumentenwacht Zeeland, het Bureau Provinciaal Museumconsulent Zeeland, de Stichting Regionale Geschiedbeoefening Zeeland en het Provinciaal Archeologisch Centrum Zeeland samen te voegen. Provinciale staten hebben in aanvulling daarop besloten de taak "bevordering en ondersteuning van de Zeeuwse streektaal" aan de taken van de SCEZ toe te voegen.

Het hoofddoel van de oprichting van de SCEZ was het integraal ondersteunen van activiteiten gericht op het behoud, het beheer, de toegankelijkheid, het onderzoek en de ontsluiting van het cultureel erfgoed van Zeeland. De ambitie van de SCEZ bij

oprichting was om zich te ontwikkelen tot centraal aanspreekpunt en kenniscentrum voor allen die zich actief dan wel passief bezighouden met het Zeeuws cultureel erfgoed. De daarmee verband houdende taken en functies hadden in 2001 met name betrekking op de werkvelden archeologie, geschiedbeoefening, monumentenwacht, musea, streektafen en erfgoededucatie. Anno 2010 zijn daar de cultuurhistorie (inclusief het cultuurlandschap), de monumentenzorg en de volkscultuur bijgekomen. Tegelijkertijd heeft de SCEZ met het in gebruik nemen van de nieuwe huisvesting (in 2002 gebouw De Burg en in 2010 gebouw Het Schuitvlot) invulling kunnen geven aan de (facilitaire) ondersteuning van vrijwilligersorganisaties en platforms op het terrein van het erfgoed. Hiermee vervult de SCEZ meer de functie van 'Erfgoedhuis'.⁶⁰

Bestuurlijke organisatie

De SCEZ is een stichting met een bestuur-directiemodel, bestaande uit een algemeen bestuur en een directeur. In februari 2009 is een voorstel voor statutenwijziging gedaan. De statuten zijn zo veel mogelijk in overeenstemming gebracht met de 'Code Cultural Governance'. Er is niet langer een inhoudelijke beslissingsbevoegdheid opgenomen voor gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten hebben nog een statutaire rol voor wat betreft het benoemen en ontslaan van het bestuur en bij statutenwijzigingen. De SCEZ is door de provincie aangewezen als dragende instelling. Het is een gelieerde instelling.

Personeel

De SCEZ startte in 2001 met een basisformatie van 22,1 fte. De basisformatie is als gevolg van intensivering van taken en nieuwe taken inmiddels 27,27 fte. Daarnaast wordt gewerkt met een flexibele schil van tijdelijke krachten (uitzendkrachten en gedetacheerde medewerkers) voor (incidentele) projecten en activiteiten. Bekostiging hiervan geschiedt door incidentele (project)gelden. In totaal werken er ongeveer 37 mensen bij de SCEZ.

Subsidiegrondslag

De nota 'Cultuur Continu II' en de uitwerkingsnota's op het terrein van archeologie, cultuurhistorie en monumenten, immaterieel erfgoed, museumbeleid en cultuureducatie vormen het beleidskader voor de SCEZ.

De motivatie van de provincie om de SCEZ te subsidiëren is gelegen in het feit dat de SCEZ uitvoering geeft aan de provinciale beleidsdoelstelling "het intensiveren van het beleid op het gebied van cultureel erfgoed, met name op het terrein van immaterieel erfgoed, musea, cultuurhistorie en monumenten, archeologie en erfgoededucatie" op grond van de nota's 'Cultuur Continu II 2009-2012', 'Museumbeleid 2007-2012',

⁶⁰ Een erfgoedhuis verenigt functies als geschiedbeoefening, monumentenzorg, industrieel erfgoed, cultuurtoerisme, volkscultuur, ondersteuning aan musea en educatie. Het is een provinciale instelling waar dienstverlening aan musea, archieven, monumenten en historische verenigingen onder één dak is gebracht.

*Positionering van de gelieerde en gesubsidieerde instellingen
in het sociale en culturele domein*

'Cultuurhistorie en monumenten 2007-2012', 'Archeologie 2006-2012', 'Immaterieel erfgoed en archieven 2007-2012' en 'Cultuureducatie 2009-2012'.

Sturing door de provincie

In de subsidiebeschikking is vastgelegd dat, ter verkrijging van de subsidie, de SCEZ voor 15 oktober van het lopende jaar de begroting voor het volgende boekjaar moet indienen. Belangrijke tussentijdse wijzigingen in het activiteitenplan dienen aan gedeputeerde staten gemeld te worden. Tweemaal per jaar vindt bestuurlijk overleg plaats over - in ieder geval - de voortgang en de financiën. In bestuurlijke voortgangsrapportages (twee keer per jaar) en managementrapportages (vier keer per jaar) dient de voortgang van het volledig activiteitenaanbod te worden aangetoond. Uiterlijk zes maanden na afloop van het subsidiejaar moet de SCEZ ter verantwoording een (inhoudelijk) jaarverslag, prestatiebewijzen en een jaarrekening indienen.

In 2003 is de SCEZ als eerste provinciale instelling en bij wijze van proef gestart met het prestatiegericht inrichten van de samenwerkingsrelatie met de provincie. Dit heeft met ingang van 2004 geleid tot budgetovereenkomsten met prestatieafspraken op onderdelen van het werk. Vanaf 2006 is het volledige werk van de SCEZ beknopt vervat in een prestatieaanbod, dat is onderverdeeld in prestatievelden die aansluiten bij de door de provincie geformuleerde prestatieverwachtingen. Op basis hiervan worden op jaarbasis prestatieafspraken gemaakt. In 2009 onderscheidt de SCEZ tien prestatievelden (in 2010 zijn dat er 9). Er zijn in 2009 dertien (prestatieveldoverschrijdende) prestatieafspraken gemaakt (in 2010 zijn dat er drie).

Financiën

Baten SCEZ	Jaarrekening 2001*	Jaarrekening 2009
Provinciale basissubsidie	€ 740.425	€ 1.672.963
Incidentele subsidie t.b.v. startkosten	€ 49.916	
Steunpunt monumentenzorg		€ 107.100
Project- & kostensubsidies	€ 48.008	€ 199.899
<i>Totaal subsidies</i>	<i>€ 838.349</i>	<i>€ 1.979.962</i>
Inkomsten monumentenwacht	€ 192.471	€ 198.803
Overige inkomsten	€ 34.546	€ 179.558
<i>Totaal overige baten</i>	<i>€ 227.017</i>	<i>€ 378.361</i>
Buitengewone baten		€ 157.500
totaal	€ 1.065.366	€ 2.515.823

* Het eerste jaar was een 'gebroken' jaar: de SCEZ is op 1 april 2001 opgericht.

In 2009 maken de provinciale bijdragen aan SCEZ 79% uit van de totale baten. 21% van de baten komen uit eigen inkomsten en buitengewone baten wegens verkoop van een pand.

Omgerekend naar hele jaren zou de provinciale basissubsidie in 2001 € 987.233 geweest zijn. De stijging van de provinciale basissubsidie in de periode 2001-2009 bedroeg 69%; een jaarlijkse gemiddelde stijging van 8%.

De verhoging van de provinciale basissubsidie in de loop der jaren is het gevolg van intensivering van taken en nieuwe taken in het kader van het provinciaal cultuurbeleid en erfgoedbeleid: steunpunt monumentenzorg (2003), ondersteuning vrijwilligersorganisaties (2003), erfgoededucatie (2004), musea (2006), archeologie (2006) en cultuurhistorie en monumenten (2008).

De SCEZ samengevat

Wettelijke taak:	ja, archeologische depotvoorziening (Wet op de archeologische monumentenzorg)
Bestuursvorm:	directeur, algemeen bestuur
Gelieerde instelling:	ja
Rol voor gedeputeerde staten op basis van de statuten:	ja, benoemen en ontslaan bestuur, goedkeuren statuten
Provincie primaire financier:	ja (79%)
Eigen inkomsten:	ja (21%, inclusief buitengewone baten)

6.2.8 Zeeuws Museum

Ontstaan en achtergrond

Op 9 augustus 1960 deden gedeputeerde staten het voorstel tot oprichting en subsidiëring van de Zeeuwse Museumstichting. De totale exploitatie van het museum werd geraamd op € 20.420 (*f* 45.000) per jaar. Voor de vorming van kapitaal van de stichting werd € 45 (*f* 100) gereserveerd. Als startsubsidie kreeg de stichting € 454 (*f* 1.000). De provincie leverde jaarlijks een bijdrage in het exploitatietekort van maximaal € 6.807 (*f* 15.000) per jaar. Op 24 oktober 1960 besloot het college van B&W van de gemeente Middelburg eveneens tot participatie in de stichting voor € 6.807. Op 16 november 1960 ontvingen gedeputeerde staten bericht van de staatssecretaris van het ministerie van OKW dat ook het Rijk zijn bijdrage ad € 6.807 zou leveren. Op 10 februari 1961 vindt de installatievergadering van het bestuur plaats.

De stichting had oorspronkelijk als doel het inrichten, beheren en in stand houden van musea voor geschiedenis, kunst en oudheidkunde en voor natuurhistorie, geologie en paleontologie. Later is de doelstelling herschreven tot "De Zeeuwse museumstichting stelt zich tot taak Zeeuws erfgoed te bewaren, ontsluiten en vermeerderen. Door voortdurend met behulp van kunstenaars en vormgevers nieuwe kaders te scheppen voor de collectie, bedient de stichting een breed publiek terwijl zij tegelijkertijd bijdraagt aan het scheppen van het erfgoed van morgen." Vanaf 1972 is het Zeeuws Museum gevestigd in het Abdijcomplex.

Sluiting museum: beleids- en bedrijfsplan

Eind 1999 besloot het toenmalige bestuur het museum te sluiten in verband met de verbouwing van het voormalige rijksarchief tot de nieuwe depotvoorziening van het

museum. Men was bang voor schade aan de collecties. Het bestuur ging er daarnaast ook vanuit dat er budget beschikbaar zou komen voor de beoogde verbouwing van het museum zelf. Het besluit tot sluiting werd genomen zonder dat daarover overleg met de beide subsidiënten, de gemeente Middelburg en de provincie Zeeland, had plaatsgevonden en zonder dat er goede plannen (inclusief financiën) beschikbaar waren.

Gezien de complexiteit van de problematiek rondom de sluiting en verbouwing van het museum werd in 2000 Bureau Twijnstra Gudde in de arm genomen om het bedrijfs- en beleidsplan 'Nieuw Zeeuws Museum' op te stellen. Het museum moest een nieuw imago krijgen dat in één woord te vangen moest zijn: 'sprankelend'. Het beleids- en bedrijfsplan richtte zich zowel op de realisatie van een nieuw, verbouwd en ingericht Zeeuws Museum als op de realisatie van een nieuwe organisatie- en bestuursstructuur. Op basis van dit document is gekozen voor de zogenoemde basisvariant voor zowel de verbouwing en de inrichting van het museum als de toekomstige exploitatie. Provinciale staten hebben dit voorstel op 21 september 2001 bekrachtigd.

Door verschillende oorzaken heeft de uitwerking van dit model meer tijd gekost dan voorzien was en zijn de kosten hoger uitgevallen: overleg met de Rijksdienst voor de Monumentenzorg, aanpassen bouwplannen, tussentijdse prijsstijging, et cetera. Waren de oorspronkelijke kosten voor verbouwing en herinrichting geraamd op € 3.773.182, in 2005 waren de kosten opgelopen tot € 6.385.520. Voor groot onderhoud was aanvullend € 301.000 nodig. De kosten voor herinrichting werden geraamd op € 2.475.480.

In 2007 heropent het Zeeuws Museum.

Commissie van onderzoek

De situatie bij het Zeeuws Museum was voor de commissie van onderzoek van provinciale staten in 2001 aanleiding onderzoek te doen naar de problematiek bij het Zeeuws Museum. De commissie had besloten zich niet te verdiepen in wat er was misgegaan, maar achtte het wel van belang te bezien in hoeverre de provincie in de toekomst op basis van de bestaande beleidsdocumenten in staat zou zijn een goede beleidsevaluatie uit te voeren.

De bevindingen van de commissie van onderzoek zijn weergegeven in de notitie 'Provinciaal Beleid Zeeuws Museum'⁶¹. De vraag die de commissie zich stelde was "is in de [...] beleidsdocumenten voldoende duidelijk gemaakt wat de doelstellingen (of beoogde effecten) zijn. Daarbij wilde de commissie ook weten wat er op het gebied van het expliciteren van museumbeleid bij andere provincies was gebeurd." Op basis van dossieronderzoek naar de situatie bij andere lokale en regionale overheden en de eigen provinciale besluitvorming ten aanzien van de kaders voor het Zeeuws Museum, het rapport van Twijnstra Gudde 'Nieuw Zeeuws Museum' en de relatie provincie - Zeeuws Museum, trok de commissie de volgende conclusie:

⁶¹ Provincie Zeeland (2002). Notitie Provinciaal Beleid Zeeuws Museum. Documentnummer web020663, web021557.

"Op basis van de beschikbare documenten kan worden geconcludeerd dat de provincie op dit moment wel enige uitgangspunten en doelstellingen heeft geformuleerd, die hoofdzakelijk aansluiten op het door Twijnstra Gudde geschetste profiel. De doelstellingen zijn echter niet volledig en niet voldoende geconcretiseerd (in gewenste prestaties) en gekwantificeerd (in de vorm van indicatoren). Een goede evaluatie van het beleid over enige tijd lijkt op basis van het nu beschikbare materiaal dan ook niet mogelijk. De commissie van onderzoek kan op grond van het bovenstaande aanleiding zien om aan gedeputeerde staten te verzoeken het beleid ten aanzien van het Zeeuws Museum verder vorm te geven."

Bestuurlijke organisatie

Het Zeeuws Museum is een stichting met een directeur-bestuurder en een raad van toezicht. In 2009 zijn de statuten gewijzigd onder andere om ze in overeenstemming te brengen met de vereisten voor het CBF keurmerk. De rol van gedeputeerde staten is bij die statutenwijziging aangepast: het goedkeuren van de jaarstukken en de begroting is uit de statuten verdwenen. Gedeputeerde staten hebben nog wel een rol in de benoeming van de leden van de raad van toezicht en bij statutenwijziging of ontbinding van de stichting.

Personeel

Er werkt momenteel circa 22 fte aan personeel. Op basis van het advies van Twijnstra Gudde staat de provincie een personeelsomvang van maximaal 20,6 fte toe. De 1,4 fte bovenformatief heeft te maken met vervanging wegens langdurige ziekte. De medewerkers van het museum hebben de ambtelijke status.

Subsidiegrondslag

Het museum is aangewezen als dragende instelling. De nota 'Museumbeleid 2007-2012' is samen met de koepelnota 'Cultuur Continu II' het beleidskader voor het museum. Het museum vervult geen wettelijke taken. In de subsidiebeschikking 2009 wordt geen beleidsmatige grondslag vermeld op basis waarvan het Zeeuws Museum de budgetsubsidie ontvangt. De fase waarin het Zeeuws Museum zich in 2008/2009 zo kort na de heropening bevond, leende zich niet om te werken met concrete prestatieafspraken. Het jaarprogramma 2009 van het museum heeft derhalve als inhoudelijke leidraad gefungeerd. Met ingang van 2010 is er sprake van voldoende concrete plannen om prestatieafspraken te kunnen maken.

Sturing door de provincie

In de subsidiebeschikking is vastgelegd dat het museum ter verkrijging van de subsidie voor 1 december van het lopende jaar de begroting voor het volgende boekjaar moet indienen. Belangrijke tussentijdse wijzigingen in het activiteitenplan dienen aan gedeputeerde staten gemeld te worden. Uiterlijk zes maanden na afloop van het subsidiejaar moet het museum ter verantwoording een inhoudelijk, uitgebreid en gedocumenteerd jaarverslag, prestatiebewijzen, waaronder twee kwartaalmanagementrapportages en een jaarrekening indienen.

Gedurende het jaar vindt naast het formele overleg, op informele basis, ad-hoc overleg plaats.

Financiën

In 2002 droeg de provincie structureel € 651.667 bij aan de exploitatie van het museum. Om de plannen zoals geformuleerd door Twijnstra Gudde te kunnen realiseren, diende de provincie op termijn de exploitatiesubsidie met maximaal € 650.000 te verhogen. Het museum moest in staat gesteld worden een 'flitsende start' te maken. Gedeputeerde staten wilden daartoe de subsidie met ingang van 2003 met € 500.000 verhogen. Na de opening zou een besluit genomen worden over de resterende € 150.000 onder voorbehoud dat er een aansprekend meerjarig tentoonstellings- en activiteitenprogramma kwam.

Er lagen verschillende argumenten aan deze 'betaling in termijnen' ten grondslag. Gedeputeerde staten waren van mening "dat ze met deze insteek aangaven dat ze de nieuwe directeur en raad van toezicht serieus namen en in staat wilden stellen de plannen te realiseren. Tegelijkertijd werd er een prikkel ingebouwd voor het museum om succesvol te zijn. Bovendien creëerden gedeputeerde staten een situatie waarin er echt sprake kan zijn van een afstand tussen provincie en museum en werd een basis gelegd voor een convenant budgetfinanciering".⁶²

In 2005 besloten provinciale staten de verbouwing en herinrichting van het museum te subsidiëren met € 6,6 miljoen. Tegelijkertijd werd besloten de provinciale exploitatiesubsidie met ingang van 2007 structureel te verhogen met € 565.695 tot in totaal € 1.695.295 en een subsidie te verlenen gelijk aan de door het museum te betalen huur aan de provincie voor het verbouwde museum en het depot. De subsidie aan het Zeeuws Museum werd hiermee op het niveau van de basisvariant van Twijnstra Gudde gebracht. De jaren 2007 en 2008 werden door de provincie Zeeland en de gemeente Middelburg als ervaringsjaren gezien. Op basis van de resultaten over deze jaren zou de subsidiëring van het Zeeuws Museum geëvalueerd worden.⁶³

⁶² Provincie Zeeland (2002). *Provinciale ondersteuning realisering basisvariant Nieuw Zeeuws Museum*. Gedeputeerde staten, nota, web022833.

⁶³ Statenvoorstel web-209 d.d.18-3-2005.

Baten	Basisbegroting Twyjnstra Gudde (opgesteld in 2004) ¹	Jaarrekening 2009
Provinciale basissubsidie	€ 1.844.952	€ 1.916.116
Provinciale kunstcollectie	€ 45.000	- ²
Decentrale arbeidsvoorwaarden	-	€ 19.220
Huursubsidie provincie Zeeland	€ 615.422	€ 840.978
Subsidie gemeente Middelburg	€ 233.711	€ 227.941
Overige subsidies	€ 11.283	€ 21.853
Entreegelden	€ 152.318	€ 155.751
Opbrengsten projecten	€ 110.776	€ 324.304
Sponsoring		€ 22.255
Overige eigen inkomsten	€ 110.776	€ 81.612
<i>Subtotaal</i>	€ 3.124.238	€ 6.610.030
Vrijval egalisatie subsidies ³		€ 287.535
Totaal	€ 3.124.238	€ 3.897.565

¹ De totale exploitatiebegroting in het rapport van Twynstra Gudde was € 4,9 miljoen (prijspeil 2001). Bij het opstellen van de basisbegroting is hier door het Zeeuws Museum op een aantal punten van afgeweken, zodat deze uitkwam op € 3,1 miljoen (prijspeil 2008).

² Niet gerealiseerd wegens ziekte.

³ Dit bedrag betreft de vrijval van subsidies voor investeringen in ondermeer de herinrichting van het museum. Deze subsidies zijn opgenomen op de balans in een egalisatierekening en vallen vrij naar rato van de afschrijvingen op deze investeringen. De vrijval neemt jaarlijks af tot uiteindelijk nihil, zodat deze post beschouwd moet worden als een tijdelijke meevaller op de begroting.

De provinciale basissubsidie bedraagt in 2009 71% van de totale baten. De provinciale basissubsidie is met 4% gestegen ten opzichte van de basisbegroting (berekend op het prijspeil 2008) zoals die in 2004 (€ 1.844.952) is opgesteld voor het museum. De totale inkomsten in 2009 zijn 25% hoger dan in de basisbegroting geraamd. De verklaring hiervoor is hoofdzakelijk gelegen in de tijdelijke opbrengst uit de vrijval van egalisatiesubsidies (€ 288.000) en de verhoging van de huursubsidie (€ 226.000). De eigen inkomsten (entreegelden, sponsoring, overige inkomsten) zijn gestegen van 12% in de basisbegroting naar 16% in 2009.

Het Zeeuws Museum samengevat

Wettelijke taak:	nee
Bestuursvorm:	directeur/bestuurder, raad van toezicht
Gelieerde instelling:	ja
Rol voor gedeputeerde staten op basis van de statuten:	ja (goedkeuren statuten, benoemen leden raad van toezicht)
Provincie primaire financier:	ja (71%)
Eigen inkomsten:	ja (29%, inclusief subsidie gemeente Middelburg à 6%)

6.2.9 Zeeuwse Bibliotheek

Ontstaan en achtergrond

De Provinciale Bibliotheek bestaat sinds 11 februari 1859. De grote promotor voor het oprichten van een wetenschappelijke bibliotheek was gedeputeerde mr. G.A. Fokker. Tijdens zijn werk zag hij dat ambtenaren van de provinciale griffie konden beschikken over zeer vele en kostbare boeken. Een goed overzicht van al deze boeken was er niet. Fokker vond "een openbare, dat is op gezette dagen voor het publiek toegankelijke, boekerij voor de beoefening en de bevordering der wetenschappen een hoogst wenselijke zaak" en stelde voor een wetenschappelijke bibliotheek op te richten.⁶⁴ In de loop der jaren ontving de bibliotheek vele boekencollecties en handschriften in bruikleen. In 1915/1916 vonden besprekingen plaats tussen de Openbare Leeszaal en Bibliotheek en de Provinciale Bibliotheek om samen te werken of samen te gaan. Gedeputeerde staten vonden echter dat de instellingen te veel onderling verschilden om er één bibliotheek van te maken.

Gemeenschappelijke regeling

In 1980 beslisten provinciale staten dat de Provinciale Bibliotheek met de Openbare Bibliotheek Middelburg samen moest gaan. De reden hiervoor was onder meer de krappe behuizing van beide instellingen. Gekozen werd voor de rechtsvorm van een gemeenschappelijke regeling. De rechtspositieregeling van het provinciale personeel was van toepassing. Zij die in dienst waren van de provincie bleven gegarandeerd in provinciale dienst, zolang hun dienstverband met de bibliotheek duurde. In de vergadering van 1 februari 1980 stemden provinciale staten in met de intentieverklaring betreffende het samengaan van beide bibliotheken. Vanaf 1 januari 1983 functioneerde de Gemeenschappelijke Regeling Zeeuwse Bibliotheek. De doelstelling van de Zeeuwse Bibliotheek luidt "het beschikbaar stellen van materiaal, faciliteiten en kennis ten behoeve van recreatie, informatie en wetenschappelijk onderzoek en studie aan de inwoners van de provincie Zeeland en in het bijzonder de inwoners van de regio Middelburg."

De Zeeuwse Bibliotheek zoals die nu gevestigd is aan de Kousteensedijk in Middelburg, is ontstaan per 1 januari 1985. Het is een fusiebibliotheek van de Provinciale Bibliotheek van Zeeland, de Openbare Bibliotheek Middelburg, de Zeeuwse Centrale Muziekbibliotheek, de Provinciale Bibliotheekcentrale en (vanaf 1992) de Technische Bibliotheek Zeeland. Doel van de bundeling van deze aparte bibliotheken was het bereiken van optimale synergie tussen de bibliotheekorganisaties die toen in een gebouw kwamen. Niet alleen inhoudelijk, ook in financieel opzicht zijn de organisaties in elkaar opgegaan, vervlochten geraakt. De combinatie van een wetenschappelijke en openbare bibliotheek is een unieke in Nederland.

⁶⁴ L. van der Doe-van der Geest (2005). *Kijk hoe de stilte verdween. Een korte kroniek van vijf bibliotheken die samen de Zeeuwse Bibliotheek vormen 1859 - 1985 (1992)*.

Transitie: van gemeenschappelijke regeling naar stichting

In 2003/2004 is het transitieproces van de gemeenschappelijke regeling begonnen. Aanleiding was het dualisme, de wens tot ontvlechting en inzicht in de kosten van de te onderscheiden functies (financiële transparantie). De omvorming van gemeenschappelijke regeling naar stichting is een proces van enkele jaren geweest. In 2006 besluiten de provincie en de gemeente Middelburg definitief dat de Zeeuwse Bibliotheek omgevormd moet worden van een gemeenschappelijke regeling naar een zelfstandige stichting. De provincie en de gemeente Middelburg wilden meer en beter vorm en inhoud geven aan hun opdrachtgeversrol voor de Zeeuwse Bibliotheek. In de gemeenschappelijke regeling hadden naast afgevaardigden uit de Stichting Openbare Bibliotheek Middelburg, de provinciale en gemeentelijke portefeuillehouders en raadsleden en statenleden zitting. Men was van mening dat dit vertroebelend werkte, omdat daardoor een onafhankelijke positie van gemeente en provincie in hun rollen als opdrachtgevers van de Zeeuwse Bibliotheek niet goed mogelijk bleek. Binnen de gemeenschappelijke regeling maakten ze immers ook deel uit van het bestuur. Op 1 januari 2008 is de Stichting Zeeuwse Bibliotheek opgericht. Op 19 april 2010 heeft de minister van BZK ingestemd met de liquidatie van de gemeenschappelijke regeling Zeeuwse Bibliotheek. De provincie is opdrachtgever voor de wetenschappelijke bibliotheek en de provinciale serviceorganisatie.

Bestuurlijke organisatie

De Zeeuwse Bibliotheek wordt aangestuurd door een directeur-bestuurder en een raad van toezicht. Met de omvorming naar een stichting is de bestuurlijke en opdrachtgevende rol van de provincie ontvlochten.

Personeel

De Zeeuwse Bibliotheek is een gelieerde instelling. Er werkt in totaal 120,2 fte, waarvan 91,3 fte bekostigd wordt uit de subsidie van de provincie.

Subsidiegrondslag

De Zeeuwse Bibliotheek is een dragende instelling. De nota 'Bibliotheekbeleid' is samen met de koepelnota 'Cultuur Continu II' het beleidskader voor de bibliotheek. In afwachting van het nieuwe landelijke bibliotheekbeleid hanteert de provincie voorlopig de uitgangspunten van het vigerende bibliotheekbeleid, zoals dat is vastgelegd in het 'Bibliotheekbeleidsplan provincie Zeeland 2005-2008; provinciebreed bibliotheekwerk'. De provincie is van oordeel dat het prestatieaanbod 2009 van de Zeeuwse Bibliotheek bijdraagt aan dit provinciale beleid.

Er zijn twee prestatieafspraken in de beschikking 2009 vastgelegd. Voor het onderdeel Wetenschappelijke Bibliotheek: ontsluiting culturele informatie. Ontwikkelen en actualiseren van de website www.literatuurinzeeland.nl voor het coördinatie- en informatiepunt voor schrijvers en literaire organisaties. Als prestatiebewijs dient een uitdraai van de nieuwspagina van deze website, waaruit de actualiteit van de site blijkt. Voor het onderdeel provinciale serviceorganisatie: media-educatie. Implementatie van de leerlijn Media-educatie in 2009 in het

*Positionering van de gelieerde en gesubsidieerde instellingen
in het sociale en culturele domein*

onderwijs. Als prestatiebewijs dient de presentatie van deze leerlijn op de website www.mediawijsheidinzeeland.nl via een aantal uitdraaien van deze site.

Sturing door de provincie

Ter verkrijging van de subsidie moet de Zeeuwse Bibliotheek voor 15 oktober van het lopende jaar de begroting voor het volgende boekjaar indienen. Belangrijke tussentijdse wijzigingen in het activiteitenplan dienen aan gedeputeerde staten gemeld te worden. Twee keer per jaar vindt bestuurlijk overleg plaats. In mei en september dienen voortgangsrapportages opgesteld te worden, die voor het bestuurlijk overleg geagendeerd worden. Uiterlijk zes maanden na afloop van het subsidiejaar moet de bibliotheek ter verantwoording een inhoudelijk jaarverslag, prestatiebewijzen en een jaarrekening indienen. Gedurende het jaar vindt naast het formele overleg, op informele basis, ad-hoc overleg plaats.

Financiën

Baten	Jaarrekening 2001	Jaarrekening 2009
Provinciale basissubsidie	€ 3.910.165	€ 5.882.462
Provinciale projectsubsidie geschiedenis Zeeland		€ 55.676
Subsidie gemeente Middelburg	€ 1.252.230	€ 1.817.462
Overige subsidies	€ 9.529	
Administratieve boekingen	€ 262.541	
Eigen inkomsten	€ 2.564.980	€ 3.007.043
Totalen	€ 7.999.445	€ 10.762.909

De provinciale basissubsidie is tussen 2001 en 2009 met 50% gestegen; een stijging van gemiddeld 6% per jaar. De subsidie van de gemeente Middelburg is met 45% gestegen; een gemiddelde van 5% per jaar. De eigen inkomsten zijn met 17% gestegen; gemiddeld 2% per jaar. De totale baten zijn met 35% gestegen; een stijging van gemiddeld 4% per jaar. In 2009 maakt de provinciale basissubsidie 55% van de inkomsten van de Zeeuwse Bibliotheek uit. De bijdrage van de gemeente Middelburg maakt 17% van de inkomsten uit. De overige baten maken 28% van het totaal uit. De Zeeuwse Bibliotheek besteedt 26 % van het budget aan de openbare bibliotheek, 52% aan de wetenschappelijke bibliotheek en 22% aan de provinciale serviceorganisatie.

De Zeeuwse Bibliotheek samengevat

Wettelijke taak:	ja (provinciale serviceorganisatie)
Bestuursvorm:	directeur/bestuurder, raad van toezicht
Gelieerde instelling:	ja
Rol voor gedeputeerde staten op basis van de statuten:	nee
Provincie primaire financier:	ja (55%)
Eigen inkomsten:	ja (45%, inclusief subsidie OB-functie gemeente Middelburg)

6.2.10 De instellingen samengevat

Instelling	Oprichting	Provinciale subsidie 2009	Personeel (afgrond, in fte)	Bestuursvorm	Statutair vastgelegd vervlechting	Gelie...
Adesse	1976	€ 431.680	6 80-90 vrijwilligers	Stichtingsbestuur	Nee	Nee
CBK	2005	€ 315.000	4	Raad van toezicht	Nee	Nee
Klaverblad	1996	€ 1.309.017	15	Raad van toezicht	Nee	Nee
Omroep Zeeland	1987	€ 7.927.074	87 ± 13 freelancers	Raad van toezicht Programmaraad	Ja	Nee
Scoop	1998	€ 4.782.865	52	Raad van toezicht	Ja	Ja
SportZeeland	1959	€ 619.294	10	Stichtingsbestuur	Ja	Ja
SCEZ	2001	€ 1.979.962	27	Algemeen bestuur	Ja	Ja
Zeeuws Museum	1961	€ 2.776.314	22	Raad van toezicht	Ja	Ja
Zeeuwse Bibliotheek	1859	€ 5.938.138	120	Raad van toezicht	Nee	Ja

7 De relatie tussen beleid en sturing

"Beleid is op te vatten als een geheel van met elkaar samenhangende maatregelen, bedoeld om een vooraf bepaald doel te bereiken"

Dit hoofdstuk is meer theoretisch van aard en gaat in op de beleidscyclus binnen het openbaar bestuur en verschillende sturingsmodellen. Dit hoofdstuk is bedoeld ter onderbouwing van de analyses van de Zeeuwse praktijk in hoofdstuk 6. Het hoofdstuk beoogt niet één bepaalde benadering op te leggen ten aanzien van de te hanteren beleidstheorie of sturingsbenadering maar handvatten te bieden ter verbetering van de sturing en beleidsvoering.

Het doel van dit hoofdstuk is om de noodzaak aan te tonen van het leggen van verbindingen in de verschillende fasen van de beleidscyclus, het verbinden de beleidscyclus en de beheerscyclus en het cyclische karakter ervan te benadrukken. Daarbij gaat het onder meer om het verbinden van de beschikbare data en beleid.

7.1 De beleidscyclus

Iedere beleidscyclus is te verdelen in een aantal fasen. Een duidelijke fasering is bijvoorbeeld te vinden bij Van der Waard.⁶⁵ De eerste fase van beleid is het formuleren van heldere, eenduidige en in kwantitatieve termen geformuleerde doelstellingen. Daarbij moet aangegeven worden wanneer het doel moet zijn bereikt.

In de volgende fase komt de vraag aan de orde hoe dat doel bereikt dient te worden. Welke koers moet daarbij gevolgd worden en welke tussendoelen moeten bereikt worden (en wanneer). Als eenmaal duidelijk is hoe het doel bereikt dient te worden is het noodzakelijk instrumenten te gaan inzetten. Een aantal alternatieven zal tegen elkaar moeten worden afgewogen. Het is handig wanneer de effecten van beleidsmaatregelen bekend zijn in relatie toe de gestelde doelen. Er zal bovendien een beeld moeten worden gevormd van de haalbaarheid (acceptatie) van beleidsmaatregelen door politiek en publiek.

Als de keuze voor beleidsinstrumenten gemaakt is of de ontwikkeling van een nieuw beleidsinstrument gereed is, moet de inzet van de instrumenten in de tijd worden uitgezet door een uitvoeringsprogramma te maken.

⁶⁵ J. van der Waard (1995). *De theorie van Meten = Weten*. Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, afdeling Verkenningen en beleidsanalyse.

Daarnaast is het van belang dat wordt aangegeven met welke intensiteit het beleid wordt ingezet.

Als het programmeren klaar is, nadert het moment van het daadwerkelijk uitvoeren van het beleid. Terwijl de uitvoering loopt, is het noodzakelijk te weten of het beleid werkt en of gestelde (tussen)doelen tijdig worden bereikt (evaluatie). In deze fase worden in de beleidscyclus doelen met de effecten verbonden.

7.2 De sturingscyclus

Ook de basis van sturing is een cyclisch proces: het effect van iedere interventie wordt gemeten en kan de basis zijn voor een volgende interventie. Net als in de beleidscyclus zijn in het proces van sturing en verantwoording vier cyclische fasen te onderscheiden.⁶⁶

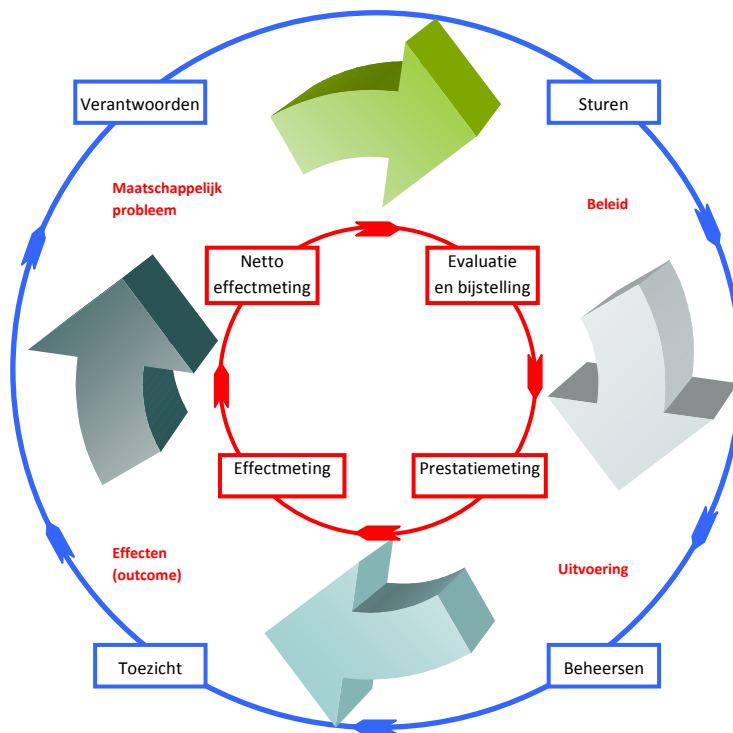
Sturen:	het proces waarin richting wordt gegeven aan het realiseren van vastgestelde beleidsdoelstellingen
Beheersen:	het stelsel van maatregelen, procedures en processen waardoor zorg wordt gedragen voor het blijvend nastreven en realiseren van de vastgestelde beleidsdoelen.
Toezicht houden:	de controlerende activiteit die wordt uitgevoerd om de resultaten van het beleid te kunnen controleren.
Verantwoorden:	het afleggen van verantwoording over de uitkomsten van de opgedragen taken en over het gebruik van de gedelegeerde bevoegdheden.

Het doorlopen van de sturingscyclus waarborgt de onderlinge samenhang en de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden. Het is gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelen en draagt ook zorg voor het op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van de belanghebbenden'.⁶⁷ Verantwoorden is alleen mogelijk als er aan het begin van de beleidscyclus al over verantwoording is nagedacht. Het bepalen van meetbare doelen is van essentieel belang om te kunnen toetsen of geleverde prestaties binnen de marges liggen van geldende normen. Op grond van meetinformatie kan worden bepaald of ingegrepen moet worden. Om te kunnen sturen moet je niet alleen meten 'aan de achterdeur' maar ook aan de 'voordeur': weten wat erin gaat.⁶⁸ Hiermee komen de beleidscyclus en de sturingscyclus samen. Figuur 7.1 geeft de beleidscyclus (rood) en de sturingscyclus (blauw) in combinatie weer.

⁶⁶ Ministerie van BZK (1999). *Government Governance*.

⁶⁷ P.H.F. Bartholomeus e.a. (1997). *Governance in de publieke sector*.

⁶⁸ G. de Vries (2007). 'Normering als instrument voor processturing'. In: *M&O*, nummer 2, pagina 22-35.



Figuur 7.1 De relatie tussen de sturingscyclus en de beleidsproces.

7.2.1 Verschillende sturingsbenaderingen

In de theorieën over sturing in het openbaar bestuur worden verschillende benaderingen beschreven, elk vanuit verschillende invalshoeken en gericht op verschillende instrumenten.

Van der Waard⁶⁹ maakt bijvoorbeeld onderscheid tussen inputsturing, outputsturing en effectsturing. Bij inputsturing is het sturingsinstrument geld, namelijk een bedrag dat op de begroting wordt uitgetrokken om een probleem te bestrijden. Bij outputsturing ligt het accent op de maatregelen (prestaties) die worden genomen om een probleem op te lossen (een andere term voor outputsturing is dan ook prestatiesturing). Het effect van de maatregel op het realiseren van gestelde doelen blijft bij outputsturing buiten beeld. Effectsturing of outcomesturing gaat uit van de bijdrage die een maatregel kan leveren aan het bereiken van een doelstelling. Door uit te gaan van de effectiviteit van een maatregel kan de efficiency van beleid worden bevorderd.

Klinkers⁷⁰ hanteert het begrip kennissturing en kiest daarmee een invalshoek die meer gericht is op mensen en processen in plaats van op de 'harde' organisatorische en instrumentele kant van sturing (geld, instrumenten, maatregelen en effecten). Bij kennissturing is kennis het sturende element. De eigen kennis, ervaring, dossiers en

⁶⁹ Van der Waard, De theorie van Meten = Weten.

⁷⁰ L.E.M. Klinkers (2003). *Vakvereisten voor politiek en beleid*.

archieven zijn leidend zijn voor de uitkomsten van beleid. Bij het sturen op maatschappelijke processen is niet de eigen kennis, maar de menselijke maat het leidende principe. Processturing betekent sturen op het bereiken van beoogde (maatschappelijke) resultaten door middel van interactief beleid maken.

Kiest men voor een (voortdurende) aanpassing van organisaties (structuren en processen), zoals bijvoorbeeld stelselwijzigingen in de zorg, het onderwijs en de sociale zekerheid, dan is er sprake van structuursturing.

Korsten⁷¹ beschrijft op zijn beurt vier heel andere sturingsvisies, waarbij hij aansluiting zoekt bij de aard van het op te lossen probleem en de daarbij te betrekken actoren. Hij onderscheidt een rationele sturingsbenadering wanneer sturing een logisch uitvloeisel is van probleemsignalering en beleidsvorming. Sturing vindt plaats door een keuze uit juridische, economische en/of communicatieve instrumenten (de keuze uit een 'gereedschapskist'). Is de overheid afhankelijk van anderen, omdat ze de informatie niet heeft over de problemen die aanleiding zijn voor beleid en ook niet alle taken, bevoegdheden en middelen heeft om beleid te vormen en uit te voeren, dan is er sprake van netwerksturing. Sturen op afstand is een aanpak die vooral betrekking heeft op relaties tussen organisaties. Een overheid wil zo proberen te komen tot een strategische dialoog met een instelling waarna ze op basis van een meerjarenplan van die instelling gezamenlijk komen tot afspraken. De instelling geeft op haar beurt terugkoppelingsinformatie, die onderwerp van gesprek is voor vervolgplannen. Bij sturen op afstand is sprake van veel tweezijdigheid in de sturingsinstrumentatie. Als vierde benadering onderscheidt Korsten sturing via waarden. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat het benadrukken van waarden van groot belang is. Oplossingsrichtingen worden gezocht in communicatie en het doen van een moreel appèl op burgers. Er wordt een beroep gedaan op collectieve waarden van burgers.

De provincie geeft zelf aan dat binnen het onderzochte domein vanwege het ontbreken van specifieke bevoegdheden, uitvoeringskracht en kennis, de provincie voor het slagen van beleid afhankelijk van derden en van dialoog is. Er is geen sprake van een overheid die definieert en invult, maar van een overheid die slechts één van de betrokken partijen vormt, die beziet of door het mede mogelijk maken van bepaalde plannen ook de eigen doelstellingen kunnen worden gerealiseerd. Zij ziet voor zichzelf op dit terrein kennissturing, netwerksturing en processturing als de meest geëigende sturingsbenaderingen.

Onderdeel van de beleidscyclus is dat ambtenaren en bestuurders zich bij het analyseren en aanpakken van beleidsproblemen en oplossingsrichtingen zullen moeten afvragen wat in het voorkomende geval een passende sturingsbenadering is en wat passende beleidsinstrumenten zijn. Korsten beschrijft dat achter de vraag welke instrumenten (middelen) nodig zijn om beleidsdoelstellingen te realiseren,

⁷¹ A.F.A. Korsten (2005). *De keuze van een sturingsaanpak*.

eigenlijk de vraag schuilgaat welke sturingsbenadering te kiezen. Verschillende sturingsbenaderingen komen voor in het openbaar bestuur. De te kiezen sturingsaanpak is afhankelijk van het type beleidsprobleem. Bijvoorbeeld brandende kwesties en hete hangijzers vragen om interactie met betrokken partijen, eenvoudige problemen lenen zich veelal voor een rationele, instrumentele aanpak. Ethische problemen vragen om interactie (polderoverleg), sturen op waarden maar ook om een zekere mate van regulering. Kortom, het is goed mogelijk dat verschillende sturingsvormen gecombineerd (moeten) worden, waarbij men in het oog moet houden dat sommige combinaties onverenigbaar zijn. Naar de mening van Korsten verhoudt rationeel bestuur zich bijvoorbeeld niet met sturing via netwerken, via waarden of via sturen op afstand.

7.2.2 Inputsturing versus output- of prestatiesturing

Sturen op budgetten vergt relatief weinig investeringen in bijvoorbeeld managementinformatiesystemen of een te maken cultuuromslag. Daar staat tegenover dat inputsturing vanuit beleidsmatig perspectief minder effectief is. Met behulp van prestatiesturing kunnen beleidsdoelen explicieter worden benoemd en kan er beter op gestuurd worden. Voor prestatiesturing moet echter vaak fors geïnvesteerd worden in de ontwikkeling van indicatoren, het begeleiden van de aan te sturen instelling wat betreft de te maken cultuuromslag, het faciliteren van bijvoorbeeld ondersteunende ICT-systemen, et cetera.

Inputsturing vindt plaats door het stellen van grenzen aan de uitgaven die voor bepaalde apparaatskosten of de bedrijfsvoering mogen worden gedaan. Per kostenpost of procesonderdeel is er een budget dat niet mag worden overschreden. Bij prestatiesturing is sprake van output of outcomesturing. Prestatie-indicatoren worden gebruikt om instellingen te stimuleren tot het bereiken van gewenste resultaten. Prestatiesturing is bij uitstek een instrument om gedragsverandering te realiseren. Het werkt stimulerend en is specifiek van aard.⁷²

Het voordeel van inputsturing is dat de overheid precies weet hoeveel er uit wordt gegeven per beleidsdoel. Het nadeel is dat de overheid wel greep heeft op de kosten, maar niet op de opbrengsten. Inputsturing levert geen prikkels tot efficiënter werken.

Een belangrijk verschil met prestatiesturing is dat inputsturing minder wederkerig van aard is. De betreffende instelling ontvangt budget en is veel vrijer in de aanwending daarvan dan in het geval van prestatiesturing. Bij prestatiesturing maken provincie en overheid bindende afspraken. Aan het niet nakomen van de prestatieafspraken kunnen vooraf sancties worden verbonden.

⁷² B. Baarsma en K. Janssen (2007). *Selectie van sturingsinstrumenten. Factsheets prestatiesturing en budgetsturing.*

7.2.3 Sturen op afstand

Sturen op afstand komt voort uit het scheiden van beleid en uitvoering. Van Thiel en Kickert⁷³ constateren dat in theorie het onderscheid tussen beleid en uitvoering wel duidelijk is, maar dat het in de praktijk lastig blijkt de precieze 'knip' tussen beleid en uitvoering vast te stellen. Bij het kiezen van instrumenten die ingezet kunnen worden voor sturing op afstand moet onderscheid gemaakt worden tussen instrumenten voor beleidsmatige en voor beheersmatige sturing. De beleidsmatige aansturing richt zich op de taken van de instelling. De beheersmatige sturing richt zich op de bedrijfsvoering. Het gaat dan met name over het budget van de organisatie en de te leveren prestaties.

Van oudsher gebruikten overheden instrumenten die meer pasten bij een hiërarchische relatie tussen overheid en uitvoeringsorganisatie. Door de scheiding van beleid en uitvoering zijn beleidsmakers en beleidsuitvoerders wederzijds afhankelijk van elkaar geworden. Ze hebben elkaar nodig om goed te kunnen presteren. De verschuiving van 'verticale' relaties naar meer 'horizontale' relaties vraagt om andere sturingsinstrumenten. Het werken met contracten is een voorbeeld van horizontalisering van de relatie. Het werken met relatiemanagement gaat nog verder. In het relatiemanagement onderscheidt Van Thiel drie vormen:

1. Het managementcontract: dit bevat alle benodigde afspraken die nodig zijn om de relatie goed te laten functioneren.
2. Aanwijzen van contactpersonen van een beleidsafdeling, de financiële afdeling of beide.
3. Als derde kan een overheid ervoor kiezen om een speciale afdeling voor relatiemanagement op te richten, die aandacht heeft voor zowel de beleidsmatige en de beheersmatige aansturing (relatiemanagers).

Kickert beschrijft vier elementen die van belang zijn bij sturen op afstand:

1. Van detailsturing naar sturen op hoofdlijnen.
2. De overgang van sturen op input (budget) naar sturen op output (prestatie).
3. De rol van de overheid bij de uitvoering: van instructie naar interactie.
4. Vormgeven van informatievoorziening: verantwoording en toezicht.

De kern van sturen op prestaties is verantwoording achteraf over het behaalde resultaat. De afspraken waarover verantwoording wordt afgelegd zijn vastgelegd in een 'contract' of een strategisch plan.

De rol van de overheid is dat ze zich als opdrachtgever en toezichthouder niet bemoeit met het 'hoe'. De verantwoordelijkheid voor de realisatie van de afspraken en de wijze waarop dat gebeurt, ligt bij de opdrachtnemer. Bij sturen op afstand heeft de opdrachtgever geen rol in het sturen op details. Het operationeel

⁷³ S. van Thiel (2003). *Sturen op afstand. Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen.*

W.J.M. Kickert (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties.*

management en het operationele beleid liggen bij de uitvoerder en daar bemoeit de bestuurder die bestuurt op hoofdlijnen zich niet mee.⁷⁴

Een goede informatievoorziening is essentieel bij sturen op afstand. Bij een meer instrumentele visie ligt daarbij de nadruk op voortgangsbewaking. De opdrachtgever stelt zich meer hiërarchisch op en stelt centraal dat de uitkomsten conform afspraak moeten zijn. Is de visie meer relationeel van aard, dan is de informatievoorziening gericht op inzicht in de redenen die eraan ten grondslag liggen dat er van bepaalde afspraken is afgeweken, of waarom deze niet of slechts gedeeltelijk zijn gerealiseerd.

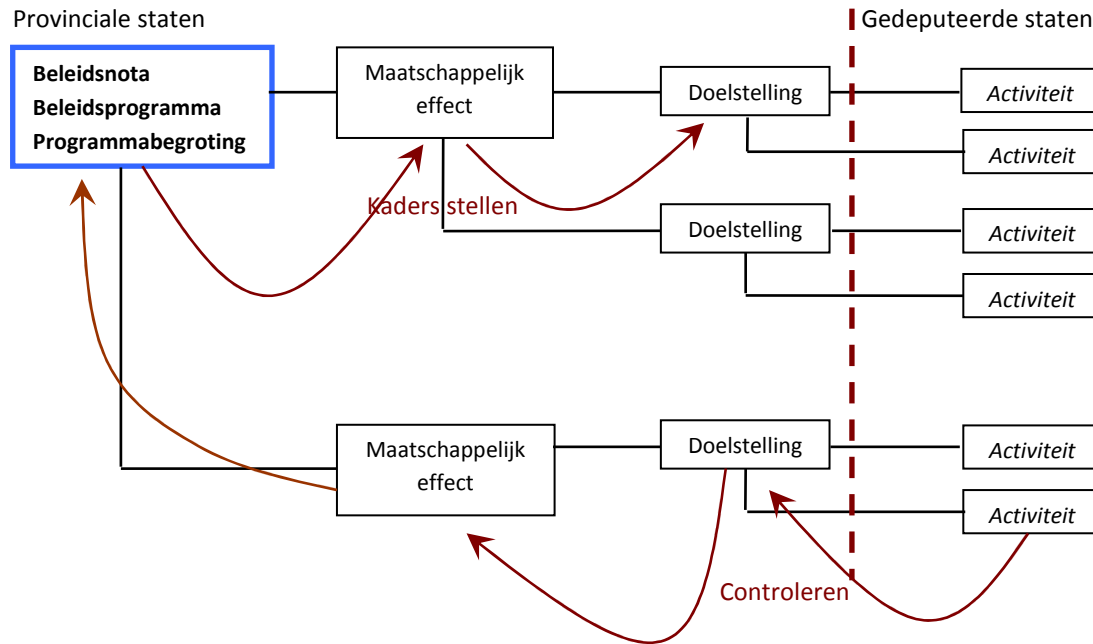
Tabel 7.1 Sturen op afstand volgens twee perspectieven (bron: Kamphorst, 2008)

	Conformiteit	Relationeel
Afspraken	Niet ter discussie	Wel ter discussie
Bemoeienis overheid met uitvoering	Niet of eenzijdig (regie zelf oppakken)	Faciliteren, bijdragen
Bijstellen	Eenzijdig	In overleg
Informatie en toezicht	Nadruk op controle	Nadruk op gesprek
Verantwoording	Beoordelen, afrekenen	Begrijpen

⁷⁴ L. Scheuten (2006). *Gemeente Den Haag en sturen op afstand in de uitvoering van het welzijnsbeleid. Een casestudy van de veranderende verhouding tussen de gemeente Den Haag en de zeven Haagse welzijnsorganisaties*. Geciteerd in D.A. Kamphorst (2008). *Sturen op afstand. Lessen uit de stedelijke vernieuwing voor het landelijk gebied*, pagina 24.

8 De Zeeuwse praktijk

Bij het analyseren van de praktijk in het Zeeuwse sociale en culturele domein heeft de Rekenkamer onderscheid gemaakt in het beleidsproces en het sturingsproces. Het beleidsproces is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van provinciale staten en gedeputeerde staten en wordt in figuur 8.1 grafisch voorgesteld.



Figuur 8.1 De verantwoordelijkheidsverdeling tussen provinciale staten en gedeputeerde staten in het beleidsproces.

8.1 Sturing

Subsidies zijn een middel om beleid uit te (laten) voeren. De ASV is het instrument dat de provincie gebruikt om te sturen dat financiële middelen rechtmatig worden verdeeld over de verschillende subsidiënten. Het doel van de ASV is te voorzien in een transparant, eenduidig proces. Een analyse of de ASV bijdraagt aan de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid valt buiten de scope van dit onderzoek. De Rekenkamer heeft in algemene zin de indruk dat de ASV als zodanig goede handvatten biedt om als sturingsinstrument te fungeren.

De ASV bevat een aantal uitgangspunten die fundamenteel zijn voor de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het sturingsproces. De ASV gaat ervan uit dat de te subsidiëren activiteiten een bijdrage leveren aan provinciale beleidsdoelstellingen. Provinciale staten beogen mede met het subsidie-instrument hun beleidsdoelstellingen beter en makkelijker te realiseren. Prestatieafspraken moeten worden opgesteld en de subsidie wordt verlaagd indien prestatieafspraken

niet worden gerealiseerd. Dit komt neer op een meer zakelijke benadering van de subsidierelaties. Subsidies worden verleend voor het realiseren van provinciaal beleid en omdat te realiseren moet de subsidiënt een prestatie neerzetten.⁷⁵

De kwaliteit van het beleidsproces en het invulling geven aan sturen op afstand zijn belangrijke randvoorwaarden om de ASV niet alleen rechtmatig, maar ook doelmatig en doeltreffend te kunnen inzetten.

8.2 Formuleren van beleid

Zoals uit de theorie van de beleidscyclus blijkt start het beleidsproces met een probleemanalyse of een situatieschets. Een goed uitgewerkte situatieschets (beleidstheorie) gaat in op de expliciete of impliciete veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de causale en finale relaties in een beleidsveld en de wijze waarop het beleid ingrijpt in processen in het beleidsveld. Een gedegen analyse maakt duidelijk wat men wil bereiken, realiseren of oplossen en welke instrumenten daarvoor kunnen worden ingezet, waardoor beleidsdoelstellingen specifiek en meetbaar geformuleerd kunnen worden.

Ter illustratie heeft de Rekenkamer de situatieschets en de beleidsdoelstellingen in de nota Cultuur Continu II geanalyseerd. De provincie stelt, dat Cultuur Continu II in een zogenoemde koepelvisie beoogt te voorzien voor het omvangrijke beleidsterrein cultuur dat per onderscheiden deel terrein is uitgewerkt in afzonderlijke beleidsnota's.

In de nota Cultuur Continu II beschrijft de provincie haar ambities in de volgende termen:

- Een substantiële bijdrage leveren aan de totstandkoming van een zo gevarieerd en zo gespreid mogelijk cultureel aanbod in Zeeland.
- Een zo groot mogelijke cultuurparticipatie realiseren.
- Versterken van de culturele factor in de Zeeuwse samenleving.

Deze beleidsdoelstellingen (ambities) proberen weer te geven wat de provincie uiteindelijk in de samenleving wil bereiken. Wat hierin ontbreekt is een operationalisatie van de doelen: wat willen we concreet bereiken (meetbaar en beïnvloedbaar) en binnen welke termijn. Woorden als substantieel, zo groot mogelijk, versterken et cetera zijn op meerdere manieren te operationaliseren en zijn moeilijk te objectiveren.

De onderbouwing van deze beleidsdoelstelling is gelegen in het collegeprogramma 'Nieuwe verbindingen'. Hierin constateren gedeputeerde staten dat "cultuur binnen de Zeeuwse samenleving van groot belang is voor de saamhorigheid, het inspireren

⁷⁵ Provincie Zeeland (2006). *Subsidie op maat. Nota subsidiebeleid provincie Zeeland.*

van mensen, het leggen van nieuwe verbindingen en het mogelijk maken dat mensen zichzelf kunnen zien". Dit is volgens de gedeputeerde voor cultuur de grondslag voor de beleidsnota Cultuur Continu II. Hiermee is het onderwerp op de beleidsagenda geplaatst.

De ambities van Cultuur Continu II zijn uitgewerkt in subdoelstellingen, zoals voor het museumbeleid: *"Het museumbestel van Zeeland dient aan het einde van de periode 2006-2012 een samenhangend stelsel van kwalitatief goede musea en museale voorzieningen te zijn die gezamenlijk de collecties bewaren, in stand houden en ontsluiten en op een professionele en aantrekkelijke wijze de culturele biografie (het verhaal) van Zeeland vertellen."*

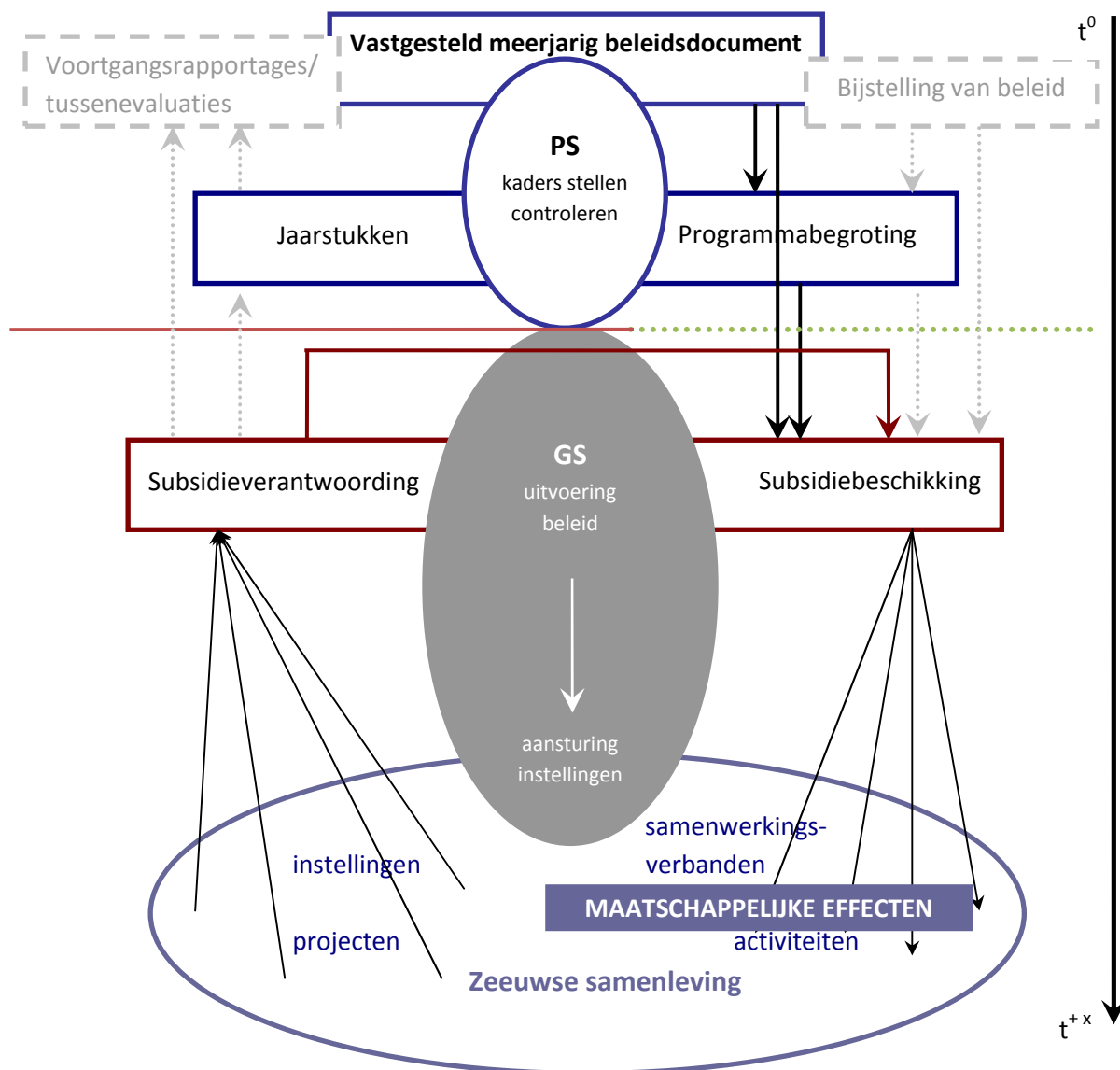
Deze subdoelstelling is een operationalisatie van het algemene cultuurbeleid, maar de vraag is in hoeverre de activiteiten van het Zeeuws Museum concreet bijdragen aan de ambities van Cultuur Continu II. Wat is in het perspectief van het Zeeuws Museum een substantiële bijdrage, wanneer kun je zien of de culturele factor versterkt is, wanneer is de cultuurparticipatie zo groot mogelijk? Met de gekozen terminologie verval je gemakkelijk in het geven van een waardeoordeel, terwijl het de bedoeling is om de resultaten aan de hand van objectieve maatstaven te beoordelen.

De vraag 'wat willen we uiteindelijk (in de samenleving) bereiken' wordt in de cultuurnota's niet gesteld noch beantwoord. De provincie formuleert uitgangspunten voor beleid, maar niet waar het beleid uiteindelijk in moet resulteren, noch kwalitatief noch kwantitatief, evenmin als in tijd gezien. We zien wel dat de provincie informatie verzamelt omtrent bepaalde culturele parameters en daarmee een weg opgaat van het concretiseren van uitgangspunten, bijvoorbeeld via de Culturele Atlas. Wat we echter niet hebben aangetroffen is een heldere en expliciete verbinding tussen data en beleid.

De provincie formuleert in de nota's ambities en uitgangspunten. Daarmee wordt de uitgangspositie bepaald. Vervolgens blijkt dat in de nota Cultuur Continu II, als teruggekeken wordt, niet wordt weergegeven of en hoe de uitvoering van de actiepunten een bijdrage heeft geleverd aan het behalen van een maatschappelijk effect: het punt van aankomst.

Ook kan de provincie zich niet beperken tot het louter formuleren van ambities, die niet geoperationaliseerd worden en waar een tijdsplanning ontbreekt. Wil de provincie op output en later zelfs op outcome kunnen sturen dan is het van belang dat formulering van de beleidsdoelstelling volledig en toetsbaar is. Het hanteren van een eenduidige terminologie zoals die van overheidswege in het kader van VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording⁷⁶) toegepast wordt, kan daarbij behulpzaam zijn.

⁷⁶ Zowel bij de begroting als bij het jaarverslag staat de koppeling tussen beleid, prestaties en het daarvoor benodigde geld centraal. Dit is het resultaat van het VBTB-proces: Van



Figuur 8.2 De beleids- en sturingcyclus gecombineerd met de verantwoordelijkheden van provinciale staten en gedeputeerde staten.

Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording. Het doel van VBTB is de begroting informatiever te maken en de volksvertegenwoordiging beter in staat te stellen begroting en jaarverslag te beoordelen. De begrotingsstukken zijn minder omvangrijk en beleidsmatiger van aard. De beleidsdoelen staan voorop en vormen de basis voor de artikelindeling, toepasselijk beleidsartikelen genoemd. De begroting en het jaarverslag hebben een vergelijkbare opbouw en zijn goed met elkaar te vergelijken.

In de huidige doelformuleringen voor Cultuur Continu II wordt geen relatie gelegd tussen instrumenten, tussendoelen en einddoelen. Er wordt geen relatie gelegd tussen (mogelijke) externe factoren, doelen en (mogelijke) neveneffecten die (kunnen) optreden. Streefwaarden, prestatiegegevens, tijd(pad) en sturingsinformatie ontbreken veelal. Daarmee ontbreekt het de provincie aan informatie om doelbereik en doeltreffendheid van beleid te beoordelen in de zin van 'is het doel bereikt dankzij het overheidshandelen'.

In figuur 8.2 is het proces van beleid naar uitvoering vice versa en de rollen van provinciale staten, gedeputeerde staten en de maatschappelijke instellingen gevisualiseerd. Uit de analyse van de cultuurnota's blijkt dat die cyclus niet afgemaakt wordt (grijze vakken en pijlen).

8.3 Sturen op afstand

In 2001 stelden gedeputeerde staten vast dat in Zeeland een aantal jaren eerder gekozen was voor het uitgangspunt van 'ontvlechting' en 'bestuur op afstand'. Dat gold niet alleen voor de gelieerde instellingen maar ook voor instellingen die 'met gouden koorden sterk met de provincie verbonden zijn'.⁷⁷ In het collegeprogramma 2003-2007 is ontvlechting expliciet als beleidsvoornemen opgenomen. Het collegeprogramma 'Nieuwe verbindingen' borduurt voort op het beleid van de voorgaande bestuursperiode.

Gedeputeerde staten constateerden in 2001 dat er in het proces van ontvlechting sprake was van een 'leerproces'. Instellingen moesten leren omgaan met hun vrijheid en de daarbij behorende eigen verantwoordelijkheid. De provincie moest leren daadwerkelijk afstand te bewaren en de instellingen de gelegenheid geven in de nieuwe zelfstandigheid te groeien. Praktisch betekent dit dat de provincie niet regelt hoe resultaten moeten worden behaald, maar welke resultaten moeten worden behaald en welke doelstellingen moeten worden verwezenlijkt.

In het onderzoek hebben we gekeken hoever het leerproces is gevorderd in de praktijk.

We constateren dat er bij vijf instellingen nog steeds sprake is van statutair vastgelegde vervlechting. Het betreft SCEZ, Scoop, SportZeeland, Omroep Zeeland en Zeeuws Museum.

Met de inwerkingtreding van de ASV/ASB 2007 is in positieve zin een slag gemaakt van het werken met inputfinanciering en instandhoudingsubsidies naar outputfinanciering en budgetsubsidies. Met het schriftelijk vastleggen van de

⁷⁷ Voorstel inzake relatie provincie - gelieerde instellingen (2001) web012276, pagina 3.

prestatieafspraken is het proces veranderd en zijn rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer duidelijker onderscheiden.

Uit de interviews blijkt echter nog steeds een nauwe relatie tussen provincie en instellingen te bestaan. Door intensief overleg te plegen en overeenstemming te zoeken over het prestatieaanbod (synoniem voor werkplan) bepaalt de provincie niet alleen 'wat' de instelling moet doen (de prestatieafspraken op hoofdlijnen), maar beïnvloedt ze ook 'hoe' de instelling het resultaat bereikt. De Rekenkamer constateert dat het voor de provincie nog erg moeilijk is daadwerkelijk afstand tot de instellingen te bewaren.

Literatuurlijst

Adriaansen, R.J. en I. van de Tak (2007). *De zichtbaarheid van cultureel erfgoed in Zeeland. Monitor Actieplan Cultuurbereik.*

Algemene Rekenkamer (2000) *Handreiking Verslaggeving van rechtspersonen met een wettelijke taak.*

Algemene Rekenkamer (2008). *Bestuur op afstand in beeld.*

Algemene Rekenkamer (2008). *Kaders voor toezicht en verantwoording.*

Baarsma, B. en K. Janssen (2007). *Selectie van sturingsinstrumenten. Factsheets prestatiesturing en budgetsturing.*

Bakker, E., L. Franken en J. Overbeeke-van Sluijs (2009). *Sociale atlas 2009.*

Bartholomeus, P.H.F., e.a. (1997). *Governance in de publieke sector.*

BMC (2008). *Rapportage State of the Art Zeeland.*

Doe-van der Geest, L. van der (2005). *Kijk hoe de stilte verdween. Een korte kroniek van vijf bibliotheken die samen de Zeeuwse Bibliotheek vormen 1859-1985 (1992).*

Handvestgroep Publiek Verantwoorden (2005). *Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties.*

Houmes, I. (2009). *Provincie Zeeland: meer dan een pinautomaat! Onderzoek naar tevredenheid over rol werkwijze provincie na ruim zes jaar sociaal beleid.*

IPO 2005). *De Wmo en de bijdragen van provincies.*

IPO (2010). *Profiel provincies. Provincies: een eigentijds profiel.*

Kamphorst, D.A. (2008). *Sturen op afstand. Lessen uit stedelijke vernieuwing voor het landelijk gebied.*

Kickert, W.J.M., e.a. (2003). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten. Over publiek management van hybride organisaties.*

Klinkers, L.E.M. (2003). *Vakvereisten voor politiek en beleid.*

Korsten, A.F.A. (2005). *De keuze van een sturingsaanpak.*

Lenthe Publishers & Consultants (2007). *Code of cultural governance. Pas toe of leg uit.*

Ministerie van BZK (1999). *Government Governance.*

Ministerie van BZK (2005). *Minder last, meer effect. Kaderstellende visie op toezicht 2005.*

Ministerie van BZK (2008). *Handreiking Diensten van algemeen economisch belang en staatssteun.*

Ministerie van BZK (2008). *Ruimte, regie en rekenschap. Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies.*

Provincie Zeeland (2005). *De Driehoek Rond. Visie op de sociale pijler van de duurzame driehoek.*

Provincie Zeeland (2006). *Subsidie op maat. Nota subsidiebeleid provincie Zeeland.*

Provincie Zeeland (2007). *Nieuwe Verbindingen. Collegeprogramma van CDA, SGP, ChristenUnie en GL in Zeeland.*

Provincie Zeeland (2008). *Programmabegroting 2009.*

Provincie Zeeland (2010). *Jaarstukken 2009.*

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2005). *Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen.*

Rekenkamer (2006). *Het proces van subsidieverstrekking.*

Rekenkamer (2009). *Jaarverslag 2009.*

Scheuten, L. (2006). *Gemeente Den Haag en sturen op afstand in de uitvoering van het welzijnsbeleid. Een casestudy van de veranderende verhouding tussen de gemeente Den Haag en de zeven Haagse welzijnsorganisaties.*

Somers, N. (2008). *Culturele atlas 2008.*

Thiel, S. van (2003). *Sturen op afstand. Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen.*

Vries, G. de (2007). 'Normering als instrument voor processturing'. In: *M&O* (2)

Waard, J. van der (1995). *De theorie van Meten = Weten.*

Deel 3 **Bijlagen**

1 Lijst van geïnterviewden

Adesse Zeeland	De heer L.F. Kuijs, directeur
Klaverblad Zeeland	De heer A. van de Kreeke, directeur
Scoop, Zeeuws instituut voor sociale & culturele ontwikkeling	De heer D.J. van den Bout, algemeen directeur De heer D. Janse, directeur bedrijfsvoering
SportZeeland	Mevrouw M.C. Noordhoek, directeur
CBK Zeeland	Mevrouw drs. K.M. Ginsberg, directeur
Stichting Cultureel Erfgoed Zeeland	De heer drs. W.H.P. Scholten, directeur
Zeeuws Museum	Mevrouw drs. M.J. Ruiter, directeur Mevrouw C. Urru, hoofd bedrijfsvoering
Zeeuwse Bibliotheek	De heer dr. J.A. Brandenburg, directeur Mevrouw drs. M.E. Jongejan, plv. directeur en hoofd informatiediensten en collecties Mevrouw A. van Zanten, afdelingshoofd algemene dienstverlening De heer R. Seits, hoofd stafbureau
Raad voor de Cultuur Zeeland	De heer dr. J.A. Brandenburg, voorzitter Mevrouw C.A. Kamermans-Elenbaas, secretaris
Op persoonlijke titel	Mevrouw dr. A. de Groene
Provincie Zeeland, afdeling welzijn, sectie sociaal beleid	De heer drs. L.N. van den Berge MPH De heer drs. P.J. Bolderman De heer T. van den Buijs ba De heer drs. H. Zanting LLM
Provincie Zeeland, afdeling welzijn, sectie cultuur	De heer drs. J.A.J.A. van Aspert Mevrouw M. Geerts lic De heer J.L. Verduijn
Provincie Zeeland, statengriffie	De heer mr. P.R.A. Katsburg MPM

2 Uitwerking kerntakendiscussies bij de provincies Noord-Holland, Gelderland, Noord-Brabant en Drenthe

Noord-Holland

De provincie Noord-Holland heeft bij de behandeling van de kaderbrief 2011 op 28 juni 2010⁷⁸ besloten terug te gaan naar haar kerntaken op het gebied van ruimtelijke ordening en economie, verkeer en vervoer en cultuur; het zogenoemde 'Lodders-plus' profiel. De taken op het gebied van onder andere welzijn, zorg, kunst en sport horen volgens de provincie Noord-Holland primair op lokaal niveau thuis. De provincie bezuinigt onder andere op erfgoed- en cultuureducatie, het CBK, amateurkunst en het uitvoeringsprogramma Zorg en Welzijn. In totaal wordt bijna 11 miljoen euro bezuinigd op cultuur (23%) en ruim 14 miljoen euro op zorg, welzijn en jeugd (13%).

Gelderland

De provincie Gelderland heeft besloten zich te beperken tot haar signalerende en agenderende rol en stopt met de uitvoering van eerstelijnstaken⁷⁹. De provincie is van mening dat de gemeenten daar eerstverantwoordelijke voor zijn. De afgelopen jaren is de provincie Gelderland ingesprongen wanneer gemeenten het zelf niet voor elkaar kregen. Taken ten aanzien van de kulthurhusen, wonen-zorg-welzijn, dakloosheid, telefonische hulpdienst⁸⁰, palliatieve zorg, ambulancezorg en uitvoering van subsidieregelingen op sociaal terrein worden beëindigd. Het bibliotheekwerk wordt versoberd. In totaal gaat het om een bezuiniging van ruim 40% op het budget voor sociaal beleid (9,3 miljoen euro).⁸¹

Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant ziet ruimtelijke ontwikkeling en inrichting (water- en plattelandsbeleid, milieu, energie en klimaat), bereikbaarheid van de regio, regionaal economisch beleid en cultuur als haar kerntaken. De provincie stop met de uitvoering van taken op onder meer het integratiebeleid en de Wmo. De subsidie aan de telefonische hulpdienst wordt beëindigd. Naar de mening van de provincie Noord-Brabant is financiering en instandhouding van telefonische hulpdiensten voorbehouden aan gemeenten in het kader van de uitvoering Wmo⁸². De indexerings bijdrage aan de regionale omroep wordt stopgezet en de subsidie wordt

⁷⁸ Provincie Noord-Holland (2010). *Kaderbrief 2011*. Provinciale staten, voordracht 34.

⁷⁹ Eerstelijns is een begrip dat gebruikt wordt in diverse sectoren van de maatschappij om aan te geven dat het betreffende instituut, de medewerkers, in direct contact staan met de eindgebruikers van de te leveren dienst(en).

⁸⁰ Zie voetnoot 29.

⁸¹ Provincie Gelderland (2010). *Profiel Provincie Gelderland/Opvang Rijkskorting*. Provinciale staten, statenvoorstel PS2010-478, pagina 11.

⁸² Zie voetnoot 29.

verminderd⁸³. Er wordt verder bezuinigd op subsidies ten behoeve van kleinschalige woonvoorzieningen, palliatieve zorg, informele zorg en de leerstoel ouderenbeleid. In totaal gaat het om een ombuiging van ruim 24,4 miljoen euro (36%) op het programma jeugd, cultuur en samenleving.⁸⁴

Drenthe

De provincie Drenthe heeft besloten vast te houden aan het perspectief van de Provincie Nieuwe Stijl.⁸⁵ In het culturele en sociale domein legt ze zich toe op culturele infrastructuur en monumentenzorg en bouwt provinciale taken in het sociale domein af. Het primaat van het sociale domein ligt bij de gemeenten. De taken van de provincie in het sociale domein zijn in een door provinciale staten aangenomen amendement beschreven als 'een beleidsmatige rol in het signaleren, monitoren en vraaggericht stimuleren op verschillende onderdelen van het sociale domein'. De provincie handhaaft haar beleidsmatige rol op de terreinen onderwijskansenbeleid, aansluiting jeugdzorg op preventieve programma's, sociaal-economische ontwikkeling platteland (vitaal platteland en de daaraan gekoppelde elementen wonen en zorg), zorgbelang op noordelijke schaal, steunfunctietaken voor zover sprake is van provinciale of regionale problematiek. Drenthe was in het kader van verzakelijking van de subsidierelaties al gestart met het flexibiliseren en afbouwen van vaste subsidierelaties met (voormalige preferente⁸⁶) instellingen⁸⁷. Instellingen in het sociale en culturele domein worden vanaf 2011 met 10% gekort. De provincie stuurt daarbij niet op instandhouding van instellingen maar op het realiseren van doelen en het verrichten van taken van provinciaal belang. Een verdere concretisering van waarop bezuinigd wordt en met welk effect vindt plaats in de begroting 2011.⁸⁸

⁸³ Zie voetnoten 24 en 25.

⁸⁴ Provincie Noord-Brabant (2010). *Afronding takendiscussie. Profielversterkend ombuigen*. Provinciale staten, statenvoorstel 29/10.

⁸⁵ Provincie Drenthe (2009). *Provincie Drenthe Nieuwe Stijl. Over de positionering, rollen en taken van de provincie Drenthe*. Provinciale staten, statenvoorstel 2009/542.

⁸⁶ Preferente instellingen in Drenthe zijn vergelijkbaar met de dragende instellingen in Zeeland

⁸⁷ PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (2008). *Verzakelijking subsidierelatie naar volgende fase. Onderzoek naar de relatie van de provincie Drenthe met instellingen betreffende de uitvoering van de Sociale en Culturele Agenda 2009-2012*. PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (2009). *Verzakelijking subsidierelaties vraagt om meer gestructureerde aanpak. Vervolgonderzoek naar de rol van de provincie Drenthe in relatie tot externe instellingen betreffende de uitvoering van Sociale, Culturele en Museale Agenda's 2009-2012*.

⁸⁸ Provincie Drenthe (2010). *Voorjaarsnota 2010*. Provinciale staten, statenvoorstel 2010-438.

3 Overzicht subsidies 2009 aan gelieerde en gesubsidieerde instellingen

Nota bene: aanvullende, incidentele budget- en resultaatssubsidies zijn in deze overzichten niet meegenomen.⁸⁹

Beschikbare budgetten per beleidsnota

Beleidsnota's	Looptijd	Jaarlijks budget (exclusief indexering) peildatum start beleidsperiode
Beleidsprogrammering Sociale Zorg	2008-2010	€ 2.768.860
Provinciale nota sport en bewegen	2008-2012	€ 625.000 (betreft budget gehele beleidsperiode)
Cultuur Continu II		
- mediabeleid	2009-2014	€ 7.927.074
- kunstenbeleid	2009-2012	€ 1.766.250
- museumbeleid	2007-2012	€ 2.405.210
- cultuurhistorie en monumenten	2007-2012	€ 2.141.643
- immaterieel erfgoed	2007-2012	€ 1.500.555
- archeologiebeleid	2006-2012	incidentele gelden
- bibliotheekbeleid	2009-2012	€ 5.958.050
- cultuureducatie	2009-2012	€ 250.000
Totaal Cultuur Continu		€ 21.698.782

⁸⁹ Bronnen: Programmabegroting 2009 (§8.4 staat van subsidies), provinciale jaarstukken 2009, jaarrekeningen 2009 instellingen.

Begrote budgetsubsidies gelieerde en gesubsidieerde instellingen sociaal beleid⁹⁰

Begrotingspost	Omschrijving	Geraamde subsidies Programmabegroting 2009	Verleende basissubsidies jaarrekeningen instellingen 2009
70074	Sensor (Adesse)	€ 381.000	€ 431.680
70451	Scoop	€ 4.168.000	€ 4.782.865
70466	Klaverblad	€ 1.172.000	€ 1.309.017
70035	SportZeeland	€ 432.000	€ 619.294
	Totaal	€ 6.153.000	€ 7.142.856
	Overige subsidies 2009	€ 3.750.000	
	Totale begrote subsidielasten sociaal beleid	€ 9.903.000	
	Aandeel budgetsubsidies aan gelieerde en gesubsidieerde instelling in totale begrote subsidielasten sociaal beleid	62%	
	Overige personele en materiële lasten	€ 2.671.000	
	Totale begrote lasten sociaal beleid na wijziging begroting	€ 12.574.000	

Budgetsubsidie gelieerde en gesubsidieerde instellingen cultuurbeleid

Begrotingspost	Omschrijving	Geraamde subsidies Programmabegroting 2009	Verleende basissubsidies jaarrekeningen instellingen 2009
71003	CBK	€ 214.000	
	Begrotingswijziging 2009 ivm kunstennota	€ 101.000	€ 315.000
70525	Omroep Zeeland	€ 8.084.000	€ 7.927.074
71311	SCEZ	€ 1.297.000	€ 1.979.962
71012	Zeeuws Museum	€ 2.359.000	€ 2.776.314
71310	Zeeuwse Bibliotheek	€ 5.952.000	€ 5.938.138
	Totaal	€ 18.007.000	18.936.488
	Overige subsidies 2009	€ 3.957.000	
	Totale begrote subsidielasten cultuurbeleid	€ 21.964.000	
	Aandeel budgetsubsidies aan gelieerde en gesubsidieerde instelling in totale subsidielasten cultuurbeleid	82%	
	Overige personele en materiële lasten	€ 4.185.000	
	Totale begrote lasten cultuurbeleid na wijziging begroting	€ 26.149.000	

⁹⁰ Met ingang van 1 januari 2011 wordt op de structurele functionele budgetten 20% gekort. Na 2011 loopt het totaal beschikbare budget voor het sociaal beleid verder terug van € 10,2 miljoen in 2011 tot € 6 miljoen in 2015 (Statenvoorstel Zorg en Sociaal beleid (SBO-182) d.d. 20 juli 2010).

4 Overzicht prestatieafspraken 2009

Adesse

Aan de subsidie zijn twee prestatieafspraken gekoppeld:

1. Het realiseren van 7 x 24-uurs bereikbare telefonische hulpverlening.
2. Het realiseren van internethulpverlening aan volwassenen en jongeren.

CBK

Het CBK heeft uitgangspunten geformuleerd voor meerjarige prestatieafspraken en daarop het prestatieoverzicht 2009 gebaseerd.

Taken van het CBK als omschreven in de Kunstennota 2009-2012:

1. Ondersteuning Zeeuwse gemeenten bij de ontwikkeling van een eigen beeldende kunstbeleid.
2. Ondersteuning individuele beoefenaars en diverse organisaties.
3. Versterken positie van jonge kunstenaars.
4. Zichtbaar maken van beeldende kunst, vormgeving en architectuur.

Het CBK heeft in zijn beleidsplan voor 2009-2012 deze taken verwerkt en in een geheel programma opgenomen. Samenvattend kunnen de bovenstaande taken als volgt worden verwezenlijkt:

1. Gedurende vier jaar zal CBK Zeeland jaarlijks een contactmoment hebben met alle 13 gemeenten in Zeeland. In 2009 zullen deze contacten met name gericht zijn op inventarisaties van de bestaande beleidsplannen van de gemeenten. Naar aanleiding van de resultaten zullen de vervolgstappen gepland worden, geheel afhankelijk van de bestaande situaties en wensen van de gemeenten.
2. CBK Zeeland is informatie- en kenniscentrum van Zeeland op het gebied van beeldende kunsten, vormgeving en architectuur. Zij adviseert en begeleidt op verzoek en op eigen initiatief de creatieven en organisaties die hiermee werken. De vorm verschilt sterk. Van het opzetten en begeleiden van een project (bijvoorbeeld Freedom4All voor COS) tot een atelierbezoek met individuele advisering van een beeldende kunstenaar.
3. CBK Zeeland biedt een podium voor alle professionele beeldende kunstenaars en vormgevers, jong en oud. De beginnende kunstenaars worden extra uitgelicht door tentoonstellingen als 'Zeeuwse Lichting' en de projecten onder de noemer 'Zeeuwse Nieuwe'.
4. Alle activiteiten van CBK Zeeland zijn erop gericht beeldende kunst, vormgeving en architectuur zichtbaar en bespreekbaar te maken. Dit doet het CBK door jaarlijks onder andere tentoonstellingen, debatten, workshops en lezingen te organiseren voor uiteenlopende doelgroepen. Voor iedereen toegankelijk en inzichtelijk zijn de database van professionele beeldende kunstenaars en vormgevers via cbkzeeland.nl. Daarnaast maakt CBK Zeeland ook zichtbaar wat er

gebeurt en gepresenteerd wordt in de galerieën en presentatieruimten in Zeeland via KunstinZeeland.nl. Dat kunst niet alleen daar te zien is maar ook in de openbare ruimte maakt CBK zeeland eveneens zichtbaar via deze site onder de rubriek 'Kunst buiten'.

Prestatieafspraken CBK		Aantal activiteiten	Aantal bezoekers/deelnemers
1	Projecten		
	Presentaties en tentoonstellingen		
	- Beeldende kunst	3	2.000
	- Vormgeving	2	1.000
	- Architectuur	1	500
	Opdrachten		
	- Beeldende kunst	1	n.v.t.
	- Vormgeving	1	n.v.t.
	- Architectuur	-	-
	Manifestaties		
	- Beeldende kunst	-	-
	- Vormgeving	-	-
	Architectuur	1	2.000
2	Overige activiteiten		
	Workshops/masterclasses	3	60
	Bemiddeling/advies creatieven	5	-
	Bemiddeling/advies Zeeuwse gemeenten	13	-
	Educatieve activiteiten	5	800
	Website: www.cbkzeeland.nl / www.kunstenaars.nu	3	17.500
	Publicaties: SLIB-reeks	4	2.000

Voor de vaststelling van de jaarlijkse subsidie neemt de provincie als uitgangspunt de per jaar uit te voeren en te organiseren activiteiten. Aan de subsidie zijn de volgende prestatieafspraken gekoppeld:

- Ondersteuning van de dertien Zeeuwse gemeenten op het terrein van de beeldende kunst € 60.000.
- Organisatie en uitvoering van ten minste zes presentaties en tentoonstellingen op het terrein van de beeldende kunst, vormgeving en architectuur € 210.000.
- Organisatie en uitvoering van ten minste drie workshops en masterclasses € 30.000.
- Uitgave van ten minste drie nummers van de SLIB-reeks € 15.000.

Als prestatiebewijzen gelden:

- een verslag van de jaarlijkse rondgang langs de Zeeuwse gemeenten
- flyers dan wel uitnodigingen voor de presentaties en tentoonstellingen
- uitnodigingen voor de workshops en masterclasses
- een exemplaar van de uitgekomen delen van de SLIB-reeks

Klaverblad

Dragende instelling:

- 1.1 Klaverblad wordt door provincie en de Zeeuwse gemeenten, zorgaanbieders, zorgfinanciers en de Zeeuwse burger beschouwd als dé organisatie die de Zeeuwse zorgvragers vertegenwoordigt c.q. hun belangenbehartiging ondersteunt. Klaverblad heeft bij het vormgeven van deze rol een proactieve houding.
- 1.2 Om te werken aan een verdere professionalisering van de rol van Het Klaverblad wordt het totale (stapsgewijze) proces van beleidsbeïnvloeding in beeld gebracht inclusief de per stap benodigde competenties.
- 1.3 Klaverblad versterkt de bedrijfsvoering, waarbij ondermeer gewaarborgd wordt het leveren van, de met de provincie overeengekomen prestaties inclusief de hierbij horende transparante rapportage van de hiertoe ingezette middelen.

Collectieve belangenbehartiging en beleidsbeïnvloeding:

- 2.1 Klaverblad brengt het zorgvragersperspectief in bij beleidsontwikkeling van overheden.
- 2.2 Klaverblad bevordert bij zorgaanbieders kwaliteitsbeleid vanuit zorgvragersperspectief.
- 2.3 Klaverblad behartigt de collectieve belangen van zorgvragers bij instanties.
- 2.4 Klaverblad brengt bij zorgkantoor en zorgverzekeraars bij de besteding van middelen het zorgvragersperspectief.
- 2.5 Klaverblad behartigt de belangen van mantelzorgers en werkt aan de ontwikkeling van een belangenbehartigingsstructuur voor mantelzorgers.

Ondersteuning achterban:

- 3.1 Klaverblad biedt ondersteuning/geeft advies aan cliëntenraden, lokale werkgroepen, Wmo-raden, categoriale patiënten/cliëntenorganisaties en ouderenorganisaties.
- 3.2 Klaverblad draagt hierbij zorg voor een periodiek klanttevredenheidsonderzoek.
- 3.3 Klaverblad geeft bijzondere aandacht aan de ondersteuning van de zorgvragers en verwanten op de terreinen jeugdzorg en geestelijke gezondheidszorg/verslavingszorg, alsmede op het terrein mantelzorg.
- 3.4 Klaverblad verzamelt signalen vanuit de achterban om deze beleidsmatig te vertalen voor de collectieve belangenbehartiging en beleidsbeïnvloeding.

Individuele dienstverlening/algemene publieksvoorlichting:

- 4.1 Klaverblad verstrekt aan individuele burgers informatie cq. geeft advies over de zorg en aanverwante dienstverlening, vanuit zorgvragersperspectief.
- 4.2 Klaverblad zorgt voor een adequate klachtopvang/bemiddeling.
- 4.3 Klaverblad vertaalt de individuele vragen/klachten naar het niveau van collectieve belangenbehartiging en beleidsbeïnvloeding.
- 4.4 Klaverblad verstrekt via verschillende media informatie aan de Zeeuwse bevolking over de zorg en aanverwante dienstverlening, vanuit zorgvragersperspectief.

Bevorderen inclusieve samenleving:

- 5.1 Klaverblad werkt actief aan de bereikbaarheid, toegankelijkheid en bruikbaarheid van de Zeeuwse publieke ruimte.
- 5.2 Klaverblad informeert betrokkenen over de bereikbaarheid, toegankelijkheid en bruikbaarheid van de Zeeuwse publieke ruimte.
- 5.3 Klaverblad stelt binnen twee jaar een plan op om te komen tot een kenniscentrum, waarbij sprake is van een verbreding naar andere categorieën burgers.

Omroep Zeeland

Met Omroep Zeeland zijn in 2007 meerjarige prestatieverwachtingen vastgelegd. De activiteiten van de instelling geven uitvoering aan de beleidsdoelstellingen:

- Het versterken van het culturele bewustzijn van inwoners en bezoekers van Zeeland door het vergroten van het publieksbereik en de actieve cultuurparticipatie evenals de versterking van de
- culturele infrastructuur.
- In de periode 2006 tot en met 2009 versterken en verbeteren van de regionale radio en televisie met als uitgangspunt het kwaliteitsniveau 2004.

Aan deze budgetsubsidie zijn voor de periode 2007-2009 de volgende prestatieverwachtingen gekoppeld, die zijn afgeleid van de meerjarenafspraken in de nota Omroepbeleid provincie Zeeland 2006-2009 en van artikel 107 lid 1 van de Mediawet:

- Omroep Zeeland stelt zich ten doel tenminste het in 2004 bestaande niveau van activiteiten, zoals dat bedoeld is in de Mediawet, te handhaven.
- Omroep Zeeland stelt zich ten doel tenminste de hoogte van de huidige luister- en kijkdichtheden te behouden hetgeen een inspanningsverplichting is op grond van de verwachte hoogwaardigheid en diversiteit van de programmering.

Gelet op het bepaalde in artikel 107 lid 1 van de Mediawet kan de provincie aan voornoemde verwachtingen geen voorwaarden verbinden, indien er sprake mocht zijn van mindere prestaties. Wel dient de omroep, indien op enig moment blijkt dat bovengenoemde verwachtingen niet kunnen worden gehaald, de provincie daarover onmiddellijk te informeren en aan te geven welke acties zij zal ondernemen om op zo kort mogelijke termijn wel aan de genoemde verwachtingen te kunnen voldoen.

Als prestatiebewijs voor bovengenoemde prestatieverwachtingen geldt het jaarverslag, waarin de resultaten van de overeengekomen prestaties, gemeten via of respectievelijk door objectieve instrumenten en instanties, worden vermeld.

Scoop

Prestatieverwachtingen	Prestatieafspraken
<p>1 Dragende instelling</p> <p>Scoop wordt door de provincie Zeeland beschouwd als het Zeeuws sociaal-cultureel kennis- en ontwikkelingsinstituut voor Zeeland. Scoop vervult binnen, en zo mogelijk buiten de provincie Zeeland, de rol van spraakmakende inhoudelijke en procesmatige innovator op de terreinen Sociale Zorg, Jeugd en Cultuur</p> <p>Scoop stelt voor 1 april 2009 een uitvoeringsplan Sociaal rapport 2009 op, inclusief een goede afbakening en bruikbare indeling van het sociale domein, waarvoor draagvlak bestaat bij de provincie, gemeenten en maatschappelijke instellingen. Scoop levert in december 2009 een gedrukt Sociaal rapport.</p>	<p>In 2009 organiseert Scoop tenminste drie debatten, waarbij zo mogelijk samenwerking wordt gezocht met de Zeeuwse Bibliotheek en de Provinciale Zeeuwse Courant, waaronder één debat over huisvesting bijzondere doelgroepen, voor een subsidiebedrag van maximaal € 165.000.</p> <p>In 2009 brengt Scoop 2 themanummers 'De Scoop op...' uit, voor een subsidiebedrag van maximaal € 40.000.</p> <p>In 2009 maakt Scoop 4 kwartaaloverzichten publiciteit waaruit de publiciteitsactiviteiten van de stichting Scoop blijken, voor een subsidiebedrag van maximaal € 60.000.</p> <p>In 2009 geeft Scoop 5 nieuwsbulletins overheden uit, voor een subsidiebedrag van maximaal € 50.500.</p> <p>Scoop levert een uitvoeringsplan Sociaal rapport 2009 waarover overeenstemming bestaat met gemeenten, blijkend uit een positief advies van het CZW, inclusief een voorstel voor een goede afbakening en bruikbare indeling van het sociaal domein waarvoor draagvlak bestaat bij provincie, gemeenten, gelieerde instellingen en overige maatschappelijke organisaties, voor een subsidiebedrag van maximaal € 150.000.</p> <p>Scoop levert in december 2009 een provinciaal Sociaal rapport en dertien gemeentelijke sociale rapporten met facts en figures, een cijfermatige analyse daarvan, aangevuld met inzichten uit de doordenking van ontwikkelingen, voor een subsidiebedrag van maximaal € 250.000.</p>
<p>2 Culturele ontwikkeling</p> <p>Scoop levert in 2009 de Culturele Atlas 2008.</p> <p>Scoop realiseert in 2009 in samenwerking met de gemeente Vlissingen de gemeentelijk cultuurnota 2010-2013.</p> <p>Scoop organiseert in 2009 de Zeeuwse</p>	<p>Scoop stelt de Culturele Atlas 2008 samen, voor een subsidiebedrag van maximaal € 246.400</p> <p>Scoop stelt in samenwerking met de gemeente Vlissingen de cultuurnota 2010-2013 op, voor een subsidiebedrag van maximaal € 218.000. Scoop stelt het model van deze cultuurnota desgewenst ter beschikking aan andere gemeenten in Zeeland.</p> <p>Scoop organiseert de Zeeuwse voorronde</p>

<p>Kunstbende 2009.</p> <p>Scoop stimuleert de popcultuur in Zeeland door het uitvoeren van de Eddy Christiani-award 2009 in het kader van de provinciale popcultuur.</p> <p>Scoop ondersteunt de cultuureducatie door de organisatie van een Zeeuwse OnderwijsDag 2009.</p> <p>3 Sociale ontwikkeling</p> <p>Scoop evalueert het Beleidskader Sociale Zorg 2008.</p> <p>Scoop verzorgt in opdracht van de 13 Zeeuwse gemeenten en de provincie Zeeland de Wmo-monitor Zeeland.</p> <p>In het kader van leefbaarheid van kleine kernen doet Scoop in de gemeente Sluis onderzoek naar voorzieningen in alle 15 kernen en voert Scoop belevingsonderzoek uit onder inwoners van de 10 kleine kernen. Het onderzoek dient als pilot voor het in 2009 uit te voeren Sociaal rapport.</p> <p>Scoop beschikt over een helpdesk voor vrijwilligerswerk conform het door de provincie goedgekeurde Plan van Aanpak voor de helpdesk. Eén functie van deze helpdesk is het beheren van de website www.vrijwilligerszeeland.nl.</p> <p>Scoop onderzoekt gebruikerservaringen in het doelgroepenvervoer onder gebruikers van WSW, AWBZ-, Wmo- en leerlingenvervoer in Zeeland ten behoeve van Het Klaverblad.</p>	<p>Kunstbende 2009 voor een subsidiebedrag van maximaal € 275.000</p> <p>Scoop realiseert de Eddy Christiani-award 2009, voor een subsidiebedrag van maximaal € 280.000.</p> <p>Scoop levert ondersteuning/advisering aan primaire onderwijsinstellingen door de organisatie van een Zeeuwse OnderwijsDag 2009, voor een subsidiebedrag van maximaal € 251.000.</p> <p>Scoop evalueert het Beleidskader Sociale Zorg 2008 en brengt een rapport Beleidskader Sociale Zorg 2008 uit met de bevindingen van deze evaluatie, voor een subsidiebedrag van maximaal € 352.000.</p> <p>Scoop verzorgt in opdracht van de 13 Zeeuwse gemeenten en de provincie Zeeland de Wmo-monitor Zeeland. De monitor voorziet in de jaarlijks wettelijk verplichte rapportages en bestaat uit de volgende onderdelen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Klanttevredenheid vragers individuele diensten en voorzieningen Wmo. 2. Prestatiegegevens gemeenten over alle prestatievelden. <p>Deze monitor wordt uitgevoerd voor een subsidiebedrag van maximaal € 400.000.</p> <p>Scoop voert voor de gemeente Sluis onderzoek uit naar de voorzieningen in alle 15 kernen in deze gemeente en voert belevingsonderzoek uit onder inwoners van de 10 kleine kernen in Sluis, voor een subsidiebedrag van maximaal € 260.513.</p> <p>Scoop zorgt voor beheer en actualisatie van de website 'Vrijwilligers Zeeland' (www.vrijwilligerszeeland.nl), voor een subsidiebedrag van maximaal € 170.000.</p> <p>Scoop voert in 2009 een klanttevredenheidsonderzoek uit onder Zeeuwse gebruikers van WSW-, AWBZ-, Wmo- en leerlingenvervoer ten behoeve van Het Klaverblad en rapporteert de bevindingen, voor een subsidiebedrag van maximaal € 295.000.</p>
---	--

Scoop presenteert een samenhangend inzicht in de relevante kengetallen van de jeugd (0-23 jaar) in Zeeland, inclusief analyse en adviezen inzake beleidsprioriteiten. De keuze en de inhoud van de relevante kengetallen zijn afgestemd op de behoefte van gebruikers. De kengetallen hebben betrekking op de domeinen: algemeen, onderwijs, welzijn, cultuur, gezondheid, jeugdzorg, wonen en leefomgeving, sociale zaken en arbeid, openbare orde en veiligheid, sport, mobiliteit.

Scoop geeft invulling aan een structurele steunfunctie jeugd, onderwijs en zorg, waaronder de ondersteuning van de Taskforce Jeugd Zeeland.

Scoop verzamelt gegevens van partnerorganisaties en eigen gegevens door middel van onderzoek. Scoop brengt minimaal 3 themarapporten uit met analyses en trends van uitkomsten van dit onderzoek, voor een subsidiebedrag van maximaal € 450.000,-. Materiële kosten in het kader van de jeugdmonitor vallend onder de verleende subsidie op grond van de Subsidieverordening Zorgaanbod Jeugdzorg 2004, vallen buiten de financiële verantwoording voor de budgetsubsidie. Deze kosten dienen separaat te worden verantwoord.

Scoop ondersteunt de Taskforce Jeugd Zeeland. Deze ondersteuning bestaat uit: secretariaat, regievoering, ondersteuning van bestuurlijke, ambtelijke en begeleidingsgroepen; bijdragen aan implementatietraject; organisatie thematische netwerkbijeenkomsten; beleidsondersteuning gemeenten; ondersteuning invoering preventieaanbod onderwijs en kinderopvang; bijdragen aan uitwerking basisdoelen 1 t/m 6; monitoring; vertaling landelijke ontwikkelingen; organisatie werkstages jeugdzorg, voor een subsidiebedrag van maximaal € 300.500,-. Materiële kosten in het kader van de steunfunctie jeugd vallend onder de verleende subsidie op grond van de Subsidieverordening Zorgaanbod Jeugdzorg 2004, vallen buiten de financiële verantwoording voor de budgetsubsidie. Deze kosten dienen separaat te worden verantwoord

SportZeeland

De te realiseren prestatieafspraken worden gevormd door het gehele prestatieaanbod van SportZeeland zoals dat is beschreven in het werkplan 2009. In de beschikking is toegevoegd het Zeeuws talentenfonds: "In de periode 2009 - 2011 geeft SportZeeland 35 talentvolle Zeeuwse sporters financiële ondersteuning vanuit het Talentenfonds. Per sporter ontvangt SportZeeland een bijdrage van € 715 tot een maximum van € 25.000. Voor niet bestede middelen dient een bestemmingsreserve te worden gevormd, waarvan de middelen voor hetzelfde doel beschikbaar blijven".

Stichting Cultureel Erfgoed Zeeland (SCEZ)

De SCEZ heeft een uitvoerig prestatieaanbod neergelegd, uitgewerkt in 10 prestatievelden. Per prestatieveld zijn de prestatieverwachting van de provincie opgenomen (in totaal zijn dat er 27), die zijn uitgewerkt in een concreet prestatieaanbod (91 activiteiten).

Bij de subsidiebeschikking zijn uit het totale prestatieaanbod 13 prestaties geselecteerd waarvoor prestatiebewijzen dienen te worden geleverd.

Afspraak	Bewijs	Financieel
Uitgeven Zeeuws Erfgoed 1 x per kwartaal;	4 kwartaalbladen	€ 87.500 per nummer tot een maximum van € 350.000
Bijdragen aan voorspoedige oplevering nieuwe huisvesting Het Schuitvlot. SCEZ is verantwoordelijk voor de inrichting.	Begroting en dekkingsplan inrichting gereed	€ 201.971
Coördinatie en publieksvoorlichting t.a.v. - nationaal museumweekend - museumna8 - open monumentendag	Ten minste één mediabericht één affiche per activiteit waaruit blijkt dat publiek op de hoogte is gebracht	Per publieksuiting € 20.000 tot een maximum van € 120.000
Advisering en ondersteuning aan diverse vrijwilligersorganisaties. Met iedere organisatie is of wordt een overeenkomst gesloten waarin ondersteuning nader gedefinieerd is (9 organisaties)	Kopie van de overeenkomsten met de organisaties, waaruit blijkt dat er voor 2009 overeenkomsten zijn afgesloten	Per overeenkomst € 12.778 tot een maximum van € 115.000
Opleveren projectplan voor inlopen achterstanden (archeologie)	Uiterlijk 31/04/2009 projectplan. Jaarlijks wordt een voortgangsrapportage opgesteld	€ 62.100
Uitvoeren ten minste 450 reguliere monumenteninspecties	Uit de jaarrekening 2009 moet blijken hoeveel inspecties daadwerkelijk zijn uitgevoerd	€ 1.112 per inspectie tot een maximum van € 500.000
Organiseren ten minste 4 ruimtelijk plan overleggen	Verslagen van ten minste 4 RPO's	€ 26.775 per overleg tot een maximum van € 107.100
Actief onder de aandacht van het onderwijs brengen nieuwe module 'Vensters op Zeeuws Erfgoed' (en de Erfgoedmobiel) met als doel brede inzet in alle regio's van Zeeland	Ten minste een uitdraai van de website en een voorbeeld van de prentbriefkaartencampagne waaruit blijkt dat de Erfgoedmobiel actief onder de aandacht is gebracht	€ 100.000 per onderdeel tot een maximum van € 200.000

In 2009 advies over al dan niet toepassen referentieschrijfwijze voor het Zeeuws	Uitnodiging symposium 'T'rug nae je moerstael' vertalen in het Zeeuws, schriftelijk advies aan provincie Zeeland	€ 40.000 voor de uitnodiging € 69.563 voor schriftelijk advies totaal € 109.563
Organiseren minisymposium i.s.m. 't Kerkje van Ellesdiek 1 ^e helft 2009	Uitnodiging minisymposium	€ 100.000
Promotionele activiteiten i.h.k.v. jaar van de tradities	Exemplaren van drie uitgebrachte affiches	€ 3.500 per affiche tot een maximum van € 10.000
Bijdrage leveren aan provinciale werkconferentie 2009 voortgang provinciaal museumbelid	Programma waaruit specifieke inhoudelijke bijdrage SCEZ blijkt	€ 128.300
Afronden project Erfgoed Inzichtelijk	Eindrapportage uiterlijk 31/12/2009	€ 75.000
totaal		€ 2.079.034

Zeeuws Museum

In oktober 2009 is op bestuurlijk niveau afgesproken dat er voor 2009 enkele prestatieafspraken worden gemaakt. Deze betreffen het beheer en de ontsluiting van de collectie, de openstelling van het museum en daarnaast de uitvoering van het ingediende activiteitenplan 2009 gedurende het jaar. Als prestatiebewijzen gelden twee kwartaalmanagementrapportages en een uitgebreid en gedocumenteerd jaarverslag over 2009.

Zeeuwse Bibliotheek

De Zeeuwse Bibliotheek heeft in 2009 voor de eerste keer sinds de overgang van gemeenschappelijke regeling naar stichting per 1 januari 2008 een prestatieaanbod neergelegd. Daarbij is onderscheid gemaakt naar de bibliotheek als wetenschappelijke bibliotheek en de bibliotheek als provinciale serviceorganisatie. Omdat het nieuwe beleidskader van de opdrachtgevers nog niet beschikbaar was en er nog onduidelijkheid bestond omtrent het landelijk bibliotheekbeleid vanaf 2009 en de rol van de provincies daarbij, werd 2009 (deels) gezien als overgangsjaar.

Activiteiten in het kader van haar wetenschappelijke functie:

1. Informatiediensten op maat

a) Dienstverlening Hoger Onderwijs.

In 2009 zullen voorbereidingen getroffen worden om de mediatheek van de HZ om te vormen tot filiaal van de ZB. De plannen zullen in 2010 uitgevoerd worden, mits er voldoende incidentele en structurele middelen komen om een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening te realiseren.

b) Dienstverlening bedrijven en instelling.

De bibliothecaire dienstverlening aan ambtenaren van de provincie Zeeland die in 2008 wordt gestart zal in 2009 worden geëvalueerd. Doelstelling is om

de dienstverlening te continueren en uit te breiden met extra opdrachten die ook op het terrein van informatie liggen. Ook worden cursussen media-educatie aangeboden. De bibliothecaire informatie wordt ook in 2009 aan gemeenten aangeboden. Doelstelling is om twee gemeenten in 2009 als klant binnen te halen.

c) Kennismanagement: productie van content.

Eind 2009 is een contract afgesloten voor een half jaar voor het leveren van content aan de website 'NieuwZeeland.nu' van de provincie Zeeland. Doelstelling is om een meerjarig contract voor deze dienstverlening af te sluiten.

2. Bewaarcollectie: ontsluiting en digitalisering oud bezit en bijzondere collecties

a) Ontsluiting van bijzondere collecties .

Handschriftencollectie, eigendom van het Koninklijk Zeeuws Genootschap der Wetenschappen. 8000 documenten. Looptijd: 2009-2011. Dit project wordt binnen de formatie uitgevoerd.

Documentatie Nieuwe Muziek Zeeland. Bij de provincie is begin 2009 een voorstel ingediend om het behoud van dit recente muzikale erfgoed financieel mogelijk te maken.

b) Digitaliseringsprojecten met steun van Metamorfoze (OCW).

Collectie Boutens is gedigitaliseerd; de ontsluiting via Het Geheugen van Nederland moet in 2009 nog plaatsvinden.

Het projectvoorstel voor de collectie Landwehr-Vogels werd door Metamorfoze goedgekeurd. Deze collectie (600 kinderboeken en 185 kinderprenten) zal in 2009 ter digitalisering worden aangeboden.

Het projectvoorstel om 6500 19de en vroeg 20ste eeuwse kinderboekjes te laten digitaliseren kreeg eveneens het groene licht. Start is eind 2009, afronding in 2010.

c) Digitaliseringsprojecten in eigen beheer.

De ZB richt zich samen met de archiefbeheerders op het digitaliseren van dagbladen tot 1940. In 2009 zal er gewerkt worden aan de Middelburgsche courant, de Vlissingse courant, de Goessche courant en het Zeeuws Dagblad. De Zeeuwse Bibliotheek en de archiefdiensten dragen allebei de helft van de kosten.

d) Media-archieven (in relatie tot nota Immaterieel erfgoed en archieven).

Voor de ontsluiting en het digitaliseren van het TV archief van Omroep Zeeland 1998-2005 heeft Omroep Zeeland subsidie van de provincie ontvangen. De ZB participeert in het project en start in 2009 met de ontsluiting van de 'Trugkieke' uitzendingen.

Voor het digitaliseren van de PZC vanaf 1945 hebben de PZC, de archiefdiensten en de ZB een subsidieverzoek ingediend bij de provincie. Ook zal bij de landelijke regeling 'Digitaliseren met beleid' worden aangeklopt.

3. Ontsluiting culturele informatie

- a) www.literatuurinzeeland.nl wordt gecontinueerd, conform de opdracht van de provincie aan de ZB om als coördinatie- en informatiepunt voor schrijvers en literaire organisaties in Zeeland te fungeren.
- b) De ZB levert tevens een eigen bijdrage aan www.qeschiedeniszeeland.nl. De halvering van de subsidie voor SCEZ, ZA en ZB voor dit webportaal leidt tot problemen in de exploitatie van 2009. Voor de vaste kosten van de webredacteur en de technische infrastructuur zijn onvoldoende middelen beschikbaar. De webredacteur moet hierdoor gedeeltelijk op ander werk ingezet worden, de middelen voor promotie ontbreken en het portaal kan niet verder uitgebouwd worden.
- c) Aan de opdracht aan de ZB om een leidende rol te vervullen bij het verbeteren van de culturele informatie in en over Zeeland door het centraal verzamelen en (digitaal) beschikbaar stellen van deze informatie kan in 2009 verder invulling worden gegeven. Dit is afhankelijk van de rol die de provincie aan de bibliotheken toekent bij het realiseren van Uitpunten.

4. Cultuur en ontmoeting

- a) Het project Standplaats Zeeland waarbij landelijk bekende wetenschappers gedurende een week hun licht laten schijnen op een aspect van de Zeeuwse samenleving, wordt in 2009 gecontinueerd. Er is een driejarige subsidie van de provincie Zeeland verkregen om dit project mede mogelijk te maken.
- b) Wetenschapsdag. In samenwerking met de partners in de Wetenschappelijke Raad Zeeland organiseert de ZB ook in 2009 de Wetenschapsdag. Voor dit evenement wordt jaarlijks een extra financiële bijdrage door de provincie verkregen.

Activiteiten in het kader van de provinciale service organisatie

1. G!DS

In 2009 vindt de overdracht plaats van de taken van de bibliotheek Vlissingen naar de Zeeuwse Bibliotheek. Na de periode waarin gewerkt is aan de opbouw van een Zeeuws G!DS adressen- en informatiebestand wordt in 2009 de exploitatie ter hand genomen. De implementatie en uitrol van G!DS wordt door de provinciale staten opgepakt. De ZB is bereid het exploitatierisico te dragen voor de periode 2009 t/m 2012. Dit jaar wordt de rolverdeling tussen de basisbibliotheken verder uitgewerkt en wordt de verkoop van G!DS producten en diensten gestart.

2. Media-educatie

In 2008 is door de gezamenlijke bibliotheken gewerkt aan het project en het ontwikkelen van een leerlijn. Bruikbare producten zijn geselecteerd, uitgebreid beschreven, gekoppeld aan kerndoelen en eindexameneisen en opgenomen in het curriculum dat in 2009 op www.mediawijsheidinzeeland.nl wordt gepresenteerd. Voor 2009 is de uitvoeringsfase gepland. Vervolgexperimenten in het onderwijs zijn nodig om het curriculum definitief vast te kunnen stellen. Zoals in het projectplan Media-educatie Zeeland 2008-2009 is aangegeven zullen in

2009 de volgende activiteiten plaats moeten vinden: begeleiding en verdere scholing van leerkrachten, docenten, bibliothecarissen en mediathecarissen. Afhankelijk van landelijke financiering zal het project beperkt dan wel in de volle breedte worden uitgevoerd.

3. Onderwijsservicebus en vitaal platteland

In 2008 is in navolging van de Servicebus gestart met de voorbereidingen van een Onderwijsservicebus. Deze nieuwe bus, gericht op de doelgroep onderwijs, wordt onder voorbehoud van verwerven van voldoende financiering in 2009 gebouwd. Volgens planning zal deze bus begin 2010 in gebruik worden genomen. Gezien het succes van de Biblioservicebus zal ingespeeld worden op de behoefte van gemeenten en basisbibliotheken deze bus meer in te zetten.

4. Website cultuureducatiezeeland.nl

Samen met Scoop wordt gewerkt aan een vervolgproject website cultuureducatie in 2009. Nu de eerste fase van de website met de provinciale aanbieders in 2008 is afgerond, is voor 2009 een vervolg gepland gericht op de regionale aanbieders en de uitbreiding naar het voortgezet onderwijs. Onderzocht wordt hoe dit gerealiseerd kan worden met als vertrekpunt de huidige functionaliteit van de website. De instellingen in de Oosterschelderegio maken deel uit van een vervolgproject met als doel de ervaringen te benutten voor de andere Zeeuwse regio's. Het streven is er op gericht om het aanbod van de drie regio's voor de zomer van 2009 gereed te hebben. De site is dan compleet met het oog op het nieuwe schooljaar 2009 - 2010.

5. Lezen en Leesbevordering

Doel hiervan is om leesplezier te bevorderen en om een optimale leerlijn leesbevordering en literatuureducatie voor 0 tot 18 jarigen vorm te geven. Dit wordt door de provinciale staten in 2009 ingevuld door de uitrol over de hele provincie van het project Bazar. Het project loopt in 2009 door in de regio Walcheren. Voorbereidingen worden getroffen voor de start in Zeeuws-Vlaanderen. Daarnaast ondersteunen de provinciale staten het landelijke project Kunst van Lezen: het door het Ministerie van OC&W uitgezette leesbevorderingsprogramma waaraan in Zeeland zeven basisscholen meedoen.

6. Management Informatie Systeem

In 2008 is een plan ontwikkeld voor de ontwikkeling van een nieuw Management Informatie Systeem. Hoewel het plan voor het nieuwe MIS in eerste instantie niet voldoende prioriteit heeft gekregen voor financiering via de MRP gelden bestaat er bij de bibliotheken toch grote belangstelling voor een dergelijk systeem. Doelstelling van het nieuwe MIS project is om een managementinformatiesysteem te realiseren dat samenhangende informatie produceert ter ondersteuning van de managementcyclus van de bibliotheken in de provincie. In de eerste helft van het jaar wordt het MIS in de ZB opgeleverd. In de 2^e helft van 2009 zal verdere afstemming met de andere bibliotheken plaatsvinden.

Voor 2009 heeft de provincie de volgende prestatieafspraken vastgelegd in de subsidiebeschikking:

- Voor het onderdeel Wetenschappelijke Bibliotheek: ontsluiting culturele informatie.
Verder ontwikkelen en actualiseren van de website www.literatuurinzeeland.nl voor het coördinatie- en informatiepunt voor schrijvers en literaire organisaties. Als prestatiebewijs dient een uitdraai van de nieuwspagina van deze website, waaruit de actualiteit van de site blijkt.
- Voor het onderdeel Provinciale Service Organisatie: media-educatie.
Implementeren in 2009 van de leerlijn media-educatie in het onderwijs. Als prestatiebewijs dient het overleggen van de presentatie van deze leerlijn op de website www.mediawijsheidinzeeland.nl via een aantal uitdraaien van deze site.

5 Doelboom nota Provinciaal kunstenbeleid 2009-2012

Ambities cultuurnota 2009-2012

1. een substantiële bijdrage leveren aan de totstandkoming van een zo gevarieerd en zo gespreid mogelijk cultureel aanbod in Zeeland;
2. een zo groot mogelijke cultuurparticipatie realiseren;
3. het versterken van de culturele factor in de Zeeuwse samenleving.

Doelstelling kunstenbeleid 2009-2012

- Versterken van de samenhang binnen de kunstensector
- Versterken van de regionale kunstinfrastructuur

Kunsteninfrastructuur: niet alles, wel goed

- Bepalen in welke mate een kunstendiscipline in Zeeland vertegenwoordigd moet zijn
- Aanscherpen criteria artistieke kwaliteit, diversiteit, publieksbereik, nieuw publiek, provinciaal belang en samenwerking
- Delen van verantwoordelijkheid met gemeenten voor instellingen en activiteiten van regionaal belang (regioarrangementen)
- Verminderen van de administratieve druk bij instellingen en organisaties d.m.v. één subsidieket (regioarrangementen)

Aanpak versterking kunstinfrastructuur

- Meerjarig ondersteunen van aantal organisaties en/of activiteiten voor de looptijd van de nota
- Intensiveren van de samenwerking met de Zeeuwse gemeenten via de zgn. regionale aanpak
- Verlenen van incidentele ondersteuning
- Inzetten van ondersteunende culturele organisaties op het terrein van de kunsten

Actiepunten kunstenbeleid

- Herleiden gegevens kunsten uit onderzoeksgegevens 2008-2009 voorstellen nulmeting en uitvoeren monitoring kunstenbeleid (2009)
- Formulieren prestatieafspraken met de meerjarig te ondersteunen organisaties (2009)
- Regioarrangementen uitwerken (2008-2012)
- Prestatieafspraken met de ondersteunende culturele organisaties afstemmen op taken voor de kunsten (2009-2012)
- Uitwerken voorwaarden nieuwe programma's incidentele cultuursubsidies (2008-2009)
- Meewerken aan de opzet van een Zeeuws Uitburo in samenwerking met de afdelingen promotie, economie en culturele partners (2008-2009)
- Nader onderzoek mogelijkheden nieuw samenwerkingsverband klassieke/lichte muziek op Walcheren (MPZ+) (2008-2009)
- Popbeleid 2005-2008 voortzetten in de komende periode (2009-2012 met tussentijdse evaluatie in 2010)
- Stimuleren spreiding JTSZ (2009-2012)
- Beleid audiovisuele amateurkunst voortzetten op basis van uitkomsten onderzoek 'Het is gewoon leuk om te experimenteren; verkenning op het gebied van audiovisuele media onder Zeeuwse jongeren' (2009-2012)

Financiële kader 2009

Podiumkunsten en festivals	€ 1.497.000
Amateurkunst	€ 240.250
Letteren	€ 49.000
Programma cultuurproducties	€ 100.000
Programma amateurkunst	€ 312.000
Programma cultuureducatie	€ 250.000
Regioarrangementen	€ 283.500
CBK	€ 315.000
Scoop (popbeleid, amateurkunst)	Pm
Zeeuwse Bibliotheek	€ 5.843.505

Instrumenten

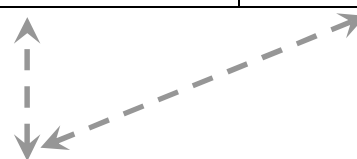
subsidie

Werkwijze

Stimuleren
Coördineren
Faciliteren
Regisseren
Ondersteunen
Intensiveren

Voorbeeld vergelijking tussen de doelboom en gewenste/beschikbare verantwoordingsgegevens

Subdoelstellingen		Gewenste verantwoordingsgegevens	Beschikbaarheid verantwoordingsgegevens in de volgende bronnen
Versterken samenhang kunstensector	Vertegenwoordiging kunstendiscipline in Zeeland	Overzicht van het aantal kunstenaars per discipline in Zeeland	Ja, bij het CBK
	Aanscherpen criteria	Aantal instellingen dat op grond van aangescherpte criteria subsidie ontvangt Aantal instellingen dat niet (meer) in aanmerking komt voor subsidie Analyse van de reden van afwijzing	Ja, provinciale subsidiebeschikkingen Ja, aanvragen en afwijzingen Nee
	Delen van verantwoordelijkheid met gemeenten	Aantal afgesloten regioarrangementen Analyse van de inhoud van de arrangementen	Ja, afgesloten arrangementen Nee
	Vermindering administratieve lastendruk	Aantal subsidieaanvragen Doorlooptijd subsidieaanvraag Klanttevredenheid éénloketfunctie	Nee
Aanpak versterking kunsteninfrastructuur	Versterking kunsteninfrastructuur door verstrekken meerjarige subsidies	Aantal subsidieaanvragen Aantal verstrekte subsidies Analyse van de aard van de aanvragen	Ja, provinciale beschikkingen Nee
	Intensiveren samenwerking met Zeeuwse gemeenten	Aantal overleggen met gemeenten Analyse van de aard van de samenwerking	Ja, via verslagen Nee
	Verlenen incidentele ondersteuning	Aantal aanvragen voor ondersteuning Aantal keren dat ondersteuning verleend is Analyse van de aard van de ondersteuning(sbehoefte)	Ja, correspondentie Ja, correspondentie Nee
	Inzetten ondersteunende culturele organisaties	Uitgevoerde activiteiten door CBK, Scoop en Zeeuwse Bibliotheek op het terrein van de kunsten	Ja, jaarstukken instellingen



Relatie met benoemde actiepunten?

6 Naar meetbare doelstellingen voor de provincie Zeeland in 2009-2012

(uit BMC 'State of the Art' bijlage 5)

Doelstelling Cultuur Continu 2005 - 2008

1. Het leveren van een substantiële bijdrage aan de totstandkoming van een zo gevarieerd en zo gespreid mogelijk cultureel aanbod in Zeeland.
2. Het realiseren van een zo groot mogelijke cultuurparticipatie.
3. Het versterken van de culturele factor in de Zeeuwse samenleving.

Uitwerking doelstellingen amateurkunst festivals en podiumkunsten en beeldende kunst en vormgeving

Aanbod

1. Bijdragen aan een kwalitatief aanbod op het terrein van de kunsten (naar het oordeel van vakgenoten en kunstcritici).
2. Bijdragen aan een gevarieerd aanbod op het terrein van de kunsten (over kunstdisciplines en binnen kunstdisciplines naar kunststromingen en van zowel Zeeuwse kunst als kunst van buiten).
3. Bijdragen aan een gespreid aanbod op het terrein van de kunsten (naar regio's en doelgroepen).
4. Mogelijkheid bieden tot het leggen van verbindingen op inhoudelijk, organisatorisch, promotioneel en financieel vlak.
5. Aansluiten op de kracht van Zeeland (landschap, inrichting en mentaliteit).

Nulmeting

Beschrijven huidig niveau van kwaliteit, variatie en spreiding per sector per 1 januari 2009 en benoemen gewenst niveau per 1 januari 2013 (stabilisatie, groei c.q. afname).

Indicatoren

1. Kwalitatieve verdieping: adviezen, recensies, prijzen, beurzen, concoursen en clinics (behorend bij doelstelling 1).
2. Aantal en soort festivals, optredens, uitvoeringen, opdrachten (bij doelstelling 2, 5).
3. Aantal innovatieve/dynamische festivals, optredens, uitvoeringen, opdrachten, gastcuratoren/intendanten (bij doelstelling 3).
4. Aantal locaties (podia, plekken, settings) voor festivals, optredens, uitvoeringen, opdrachten (bij doelstelling 3).
5. Aantal en soort samenwerkingsprojecten (artistiek, organisatorisch, promotioneel, (inter)nationaal, financieel; bij doelstelling 4).
6. Aantal projecten van professionals en amateurs samen (bij doelstelling 4).
7. Aantal netwerkstructuren (bij doelstelling 4).
8. Resultaten van projecten worden beschreven (voor alle doelstellingen).

9. Inzet (inhoudelijk en financieel) van gemeenten (bij doelstelling 4).

Middelen

Koppeling maken met in te zetten budgetten en in tijd uitzetten.

Participatie

Onder het motto verbinding inzetten op:

1. Verdieping.
2. Verbreding door samenwerking met andere partijen en sectoren.

Nulmeting

Benoemen van huidig participatieniveau en bereik per 1 januari 2009 voor de drie sectoren en benoemen gewenste niveau per 1 januari 2013 (stabilisatie, groei c.q. afname).

Indicatoren

1. Aantal deelnemers zowel inwoners, toeristen als actief, receptief (doelstelling 2).
2. Aantal nieuwe deelnemers zowel inwoners, toeristen als actief, receptief (doelstelling 2).
3. Deelnemerstevredenheid onder meer via enquêtes (doelstelling 1).
4. Aantal voorbeeldprojecten met continuïteit (doelstelling 1).
5. Verslaglegging met lessons learned voor nieuwe projecten (doelstelling 1).

Middelen

Koppeling maken met in te zetten budgetten en in tijd uitzetten.

Scorematrix instellingen

De instellingen en activiteiten voor de drie sectoren wegen op provinciaal belang aan de hand van de criteria kwaliteit (artistiek), professionaliteit, bereik, samenwerking en innovatievermogen.

	Kwaliteit	Professionaliteit	Bereik	Samenwerking	Innovatie
Podiumkunsten/ festivals	•	•	•	•	•
Instelling 1	•	•	•	•	•
Instelling 2	•	•	•	•	•
Amateurkunst	•	•	•	•	•
Instelling 3	•	•	•	•	•
Instelling 4	•	•	•	•	•
Beeldende kunst en vormgeving	•	•	•	•	•
Instelling 5	•	•	•	•	•
Instelling 6	•	•	•	•	•

Kwaliteit (naar mening van)

- Professionals: adviezen, prijzen.
- Publiek: klanttevredenheid.
- Maatschappij: toegevoegde waarde (economisch, toeristisch).

Bereik

- Landelijk.
- Provinciaal.
- Met potentie/aanvullend.

Professionaliteit

- Organisatorisch: in samenwerking met collega's, in samenwerking met andere partijen.
- Financieel: publieksinkomsten (per publieksgroep, per deelnemer), van overheden, fondsen en sponsors.

Samenwerking

- Inhoudelijk.
- Organisatorisch.
- Promotieel.
- Financieel.
- Binnen en buiten de sector.

Innovatief vermogen

- Artistieke ontwikkeling en tevredenheid artistieke staf.
- Innovatieve activiteiten educatie, pr en marketing en klanttevredenheid hiervan.
- Ontwikkelingsmogelijkheden marketeers en educatiemedewerkers.

7 Samenvatting aanbevelingen BMC State of the Art

- Aanbeveling 1: Formuleer meetbare doelstellingen, voer een nulmeting uit en stel prestatie-indicatoren vast.
- Aanbeveling 2: Kies op basis van de geformuleerde beleidsdoelstellingen voor de instellingen van provinciaal belang en waarborg een goede financiering van hun activiteiten.
- Aanbeveling 3: Draag zorg voor een overzichtelijke archivering en zet een systeem voor monitoring op.
- Aanbeveling 4: Maak individuele prestatieafspraken per instelling bij de start en geef instellingen de ruimte bij de uitvoering van het beleid.
- Aanbeveling 5: Gebruik formats bij de planning en verantwoording van beleid en zie toe op het gebruik hiervan.
- Aanbeveling 6: Zie toe op databeheer van gegevens die voor het culturele veld relevant en nuttig zijn.
- Aanbeveling 7: Aanscherpen van de provinciale ambities op het terrein van de amateurkunst en het uitvoeren van een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden voor het regionaal onderbrengen van deze taak bij de centra voor kunsteducatie c.q. de Zeeuwse muziekschool.
- Aanbeveling 8: Benoemen van de provinciale opdracht voor de amateurkoepels.
- Aanbeveling 9: Zet in op het ondersteunen van festivals die aansluiten op de kracht van Zeeland.
- Aanbeveling 10: Breng de gewenste provinciale culturele infrastructuur op het gebied van de podiumkunsten in beeld en verken de samenwerkingsmogelijkheden met andere partijen.
- Aanbeveling 11: Maak met de Zeeuwse gemeenten afspraken over de bredere functie van de Zeeuwse theaters.
- Aanbeveling 12: Maak op basis van een grondige heroriëntatie nieuwe keuzes voor het wegvallen van de rijksgeldstroom beeldende kunst en vormgeving.
- Aanbeveling 13: Ontwikkel in samenwerking met de gemeente Middelburg een alternatief scenario om de ingezette lijn op het gebied van de beeldende kunst en vormgeving, met een centrale en coördinerende rol voor het CBK, voort te zetten.
- Aanbeveling 14: Bezie de wijze waarop het oordeel over artistieke kwaliteit wordt ingewonnen.
- Aanbeveling 15: Draag zorg voor een goede communicatie en een betrokken relatiebeheer met de instellingen
- Aanbeveling 16: Neem een actieve rol in richting het kunstenveld op het gebied van ontmoeting, coördinatie en deskundigheidsbevordering.

- Aanbeveling 17: Maak afspraken met de gemeenten over taken en verantwoordelijkheden per beleidssector en over een lange termijn aanpak bij projecten.
- Aanbeveling 18: Neem initiatief tot structureel regionaal overleg met de Zeeuwse gemeenten met als doel uitwisseling van informatie, ontmoeting en inspiratie.

8 Normenkader toezicht en verantwoording

De provincie kan de uitvoering van haar beleid overlaten aan zelfstandige instellingen. Zij zal dan via toezicht en verantwoording moeten nagaan of de uitvoering bijdraagt aan een doelmatige en effectieve realisatie van haar beleidsdoelstellingen. De instellingen zullen zich hierover op transparante wijze dienen te verantwoorden. Het geformuleerde normenkader en het concept SMART+C dienen als hulpmiddel bij het beoordelen van het toezicht en de verantwoording op de diverse instellingen. Zij vormen geen doel op zich.

Bij het op afstand laten uitvoeren van maatschappelijke taken zijn verantwoording en toezicht twee belangrijke elementen in een breder systeem van checks-and-balances, die in balans moeten zijn. Onder checks-and-balances verstaat de Algemene Rekenkamer⁹¹ het geheel aan instrumenten dat het bestuur van een instelling 'bij de les houdt' en tot betere prestaties aanzet, bijvoorbeeld door intern of extern toezicht, door prikkels van concurrenten en kiezende klanten, of door instrumenten van kwaliteitszorg (waaronder benchmarks en visitaties).

Uitgangspunt is dat gedeputeerde staten altijd aan provinciale staten verantwoording moeten kunnen afleggen over de uitvoering van maatschappelijke taken en de besteding van publieke middelen, ook wanneer de uitvoering en/of besteding plaatsvindt door instellingen buiten de provinciale organisatie.

Goed toezicht is onafhankelijk en deskundig. Het realiseren van beleidsdoelen is een gezamenlijke opgave van beleidsmakers, uitvoerders en toezichthouders. In het toezicht moeten de elementen informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie een plaats hebben en ze moeten goed op elkaar zijn afgestemd.

Een goede verantwoording aan gedeputeerde staten geeft informatie op die punten waarvoor gedeputeerde staten verantwoordelijk zijn, is opgesteld volgens de nadere regels van gedeputeerde staten en bevat informatie die betrouwbaar, valide en relevant is. Gedeputeerde staten geven duidelijk aan aan welke verantwoordingsinformatie zij behoefte hebben op grond van hun verantwoordelijkheid.

De belangrijkste uitgangspunten bij intern toezicht door een raad van toezicht zijn: bestuurs- en toezichtfuncties zijn duidelijk gescheiden en het interne toezicht moet onafhankelijk uitgevoerd worden. De raad van toezicht dient integraal toezicht te houden op basis van goede informatie. Integraal wil zeggen 'toezicht op alle aspecten van de instelling en alle relevante belangen in overweging nemend'. Het is daarnaast

⁹¹ Algemene Rekenkamer (2008). *Kaders voor toezicht en verantwoording*.

van belang dat de raad aan de buitenwereld laat zien hoe hij zijn toezichtstaak heeft vervuld en tot welke oordelen hij is gekomen over het bestuur.

Naast toezicht en verantwoording zijn meervoudige publieke verantwoording en kwaliteitssystemen instrumenten die kunnen bijdragen aan meer doelmatigheid, kwaliteit en vertrouwen in het functioneren van organisaties in de publieke sector. Het is bij de inzet van al deze instrumenten van belang het leereffect voorop te stellen; zij moeten ten dienste staan van het beter functioneren en presteren van de instelling.

Definitie toezicht⁹²

De definitie van toezicht die de Algemene Rekenkamer gebruikt, luidt:

Het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

Definitie verantwoording⁹³

De definitie van verantwoording die de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling gebruikt, luidt:

Een sociale relatie waarin een actor zich verplicht voelt of verplicht is om voor zijn handelen een uitleg en rechtvaardiging te geven aan een ander.

Als de provincie de uitvoering van haar beleid deels overlaat aan derden zal zij periodiek moeten beoordelen in hoeverre deze uitvoering bijdraagt aan het realiseren van haar doelstellingen. Daartoe dient de provincie bij de instellingen informatie te verzamelen over:

- de taakuitvoering (activiteiten, prestaties);
- de besteding, en indien relevant de ontvangst, van de publieke middelen;
- de bedrijfsvoering op hoofdlijnen.

De taakuitvoering dient doelmatig plaats te vinden. Bovendien moeten de activiteiten die de instellingen verrichten leiden tot met de provincie (vooraf) afgesproken prestaties. Deze prestaties leveren een bijdrage aan het behalen van beoogde maatschappelijke effecten van het beleid van de provincie.

Bedrijfsvoering is allereerst en primair een interne aangelegenheid van de instellingen. Dan gaat het bijvoorbeeld om:

- de rechtmatigheid en doelmatigheid van het beheer en de besteding van het publieke geld;
- de continuïteit van de te leveren prestaties;
- de kwaliteitsbewaking en de toegankelijkheid van de maatschappelijke dienstverlening;

⁹² Definitie van de Algemene Rekenkamer, die ook gehanteerd wordt door onder andere de minister van BZK, de Ambtelijke Commissie Toezicht en het kabinet.

⁹³ Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen, pagina 26.

- de borging van het maatschappelijke belang.

Op basis van de opgeleverde informatie dient de provincie zich periodiek een oordeel te vormen over de vraag of de instellingen voldoen aan de eisen die aan hun functioneren worden gesteld. Deze beoordeling dient tot conclusies te leiden over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Voorts moet de provincie kunnen bijsturen of zelfs ingrijpen als de producten van de instellingen niet voldoen aan de daaraan gestelde eisen.

Bij het beoordelen van de rechtmatigheid wordt in de regel gedacht aan de rechtmatigheid van de besteding van financiële middelen en de controle van de accountant daarop. Er is echter een onderscheid tussen het juridische begrip rechtmatigheid en rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole. Het begrip juridische rechtmatigheid is rechtmatigheid in de meest breedste zin van het woord. Het gaat hierbij om alle handelingen die rechtmatigheid aangaan; dus niet enkel die zaken die een direct financiële consequentie hebben.⁹⁴

Bij rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole bestaat volgens het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten een duidelijke relatie met het financiële beheer. Bij de accountantscontrole van de jaarrekening moet worden vastgesteld dat de baten en lasten en balansmutaties in de programmarekening tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begroting en met van toepassing zijnde wettelijke regelingen waaronder provinciale verordeningen. Het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten noemt dit korthedshalve financiële rechtmatigheid.

Algemene normen

De provincie dient:

1. met de instellingen afspraken te maken en vast te leggen over welke informatie, op welke wijze, met welke frequentie, op welk moment, door en bij wie aangeleverd dient te worden.
2. de kwaliteit van de aangeleverde informatie te monitoren. De informatie dient relevant, deugdelijk (juist, volledig en betrouwbaar), conform (wettelijke) voorschriften, tijdig, samenhangend en evenwichtig te zijn.

Normen taakuitvoering

De provincie dient:

1. strategische beleidsdoelstellingen te formuleren in termen van prestaties van de instellingen (output) en in termen van te bereiken maatschappelijke effecten (outcome).
2. met de instellingen afspraken te maken over de door de instellingen te leveren prestaties.

⁹⁴ Zie ook noot 95.

3. inzicht te hebben in de mate waarin de geplande prestaties al dan niet door de instellingen zijn bereikt en wat de oorzaken zijn van achterblijvende resultaten.
4. inzicht te hebben in de bijdrage die de prestaties leveren aan te bereiken maatschappelijke doelen.

De instellingen hebben een eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de wijze waarop zij, op afstand van de provincie, maatschappelijke taken uitvoeren en voor het opstellen van de (jaar)stukken waarmee zij zich dienen te verantwoorden over deze taakuitoefening, de in dat kader uitgevoerde activiteiten en de geleverde prestaties.

De provincie heeft informatie van de instellingen over prestaties nodig voor de verdere ontwikkeling en (bij)sturing van haar beleid. Met het oog daarop dient de provincie aan te geven over welke prestaties zij in ieder geval geïnformeerd wenst te worden.

De instellingen dienen:

1. inzicht te bieden in de gerealiseerde doelen (zoveel mogelijk gekwantificeerd).
2. inzicht te bieden in de daartoe te leveren en geleverde prestaties/activiteiten (zoveel mogelijk gekwantificeerd) en de kwaliteit daarvan.
3. inzicht te bieden in de in te zetten en ingezette middelen (kosten) per prestatie/activiteit.
4. verschillen tussen gestelde en gerealiseerde doelstellingen en begrote kosten te verklaren.
5. inzicht te bieden in de maatregelen die naar aanleiding van de meting van gerealiseerde doelen zijn en worden genomen.

De informatie over prestaties (prestatiegegevens) dient aan de volgende eisen te voldoen (SMART+C):

- *Specifiek*: helder omschreven en onderbouwd.
- *Meetbaar*: doelstellingen zijn geformuleerd in termen van resultaten, output en effect.
- *Afgestemd*: de beleidsvoornemens zijn vooraf afgestemd met de actoren waarop het beleid zich richt.
- *Realistisch*: actueel en haalbaar.
- *Tijdgebonden*: met een duidelijke planning met mijlpalen en op tijd beschikbaar.
- *Consistent*: in de tijd vergelijkbaar en aansluiten bij de wijze waarop het beleid is gedefinieerd.
- *Volledig*: het beleid dient voldoende te zijn afgedekt met beleidsinformatie.
- *Juist*: de prestatiegegevens moeten overeenkomen met de feiten, dus betrouwbaar en valide zijn.

Samengevat bieden de normen voor de taakuitvoering een handvat om de professionaliteit van de opdrachtgever te beoordelen:

- Zijn de juiste strategische doelen gesteld.

- Is een heldere opdracht meegegeven.
- Is de opdracht conform de doelstellingen uitgevoerd.

Normen bestedingen publieke middelen

Omdat instellingen met publiek geld maatschappelijke taken uitvoeren, moeten zij zich over de besteding van dit geld verantwoorden (financiële verantwoording). Deze verantwoording (in ieder geval het jaarverslag) bestaat ten minste uit:

1. Een balans (financiële positie) en een toelichting hierop.
2. Een resultatenrekening (financieel resultaat) en een toelichting hierop.

De toelichtingen bevatten onder meer:

- Uitleg van belangrijke posten.
- Verklaring van verschillen tussen cijfers van het betreffende en het voorgaande jaar.
- Verklaring van verschillen tussen begroting en realisatie.
- Opvallende ontwikkelingen.
- Verliezen en risico's voor zover bekend voor het einde van het boekjaar.
- Waarderingsprincipes, veronderstellingen, schattingen en inherente onzekerheden.
- Overheidsbijdragen.
- Subsidieverplichtingen.

De besteding van de publieke middelen door de instellingen dient rechtmatig⁹⁵ plaats te vinden. De instellingen dienen zich hierover te verantwoorden. Daartoe dienen zij bij hun financiële verantwoording (jaarverslag) een accountantsverklaring te voegen over de rechtmatigheid van de uitgegeven en ontvangen publieke gelden.

De provincie kan voor haar eigen oordeelsvorming omtrent (de rechtmatigheid van) de besteding van de publieke gelden gebruik maken van de financiële verantwoordingsstukken van de instellingen en de oordelen van de externe accountant daarover. Deze dienen dan wel te voldoen aan de eisen die de provincie hieraan stelt. Dit vereist heldere instructies vooraf, vastgelegd in een controleprotocol en steekproefsgewijze toetsing achteraf.

De accountantsverklaring bevat een oordeel over:

1. Het getrouwe beeld dat de jaarrekening geeft van de grootte en samenstelling van het vermogen en resultaat.
2. De naleving van de wettelijke bepalingen inzake de jaarrekening.
3. De rechtmatigheid van de uitgegeven en ontvangen publieke gelden.

⁹⁵ Rechtmatig wil zeggen in overeenstemming met de voorschriften die aan de besteding en/of ontvangst van de publieke middelen zijn gesteld. De beoordeling op rechtmatigheid is gebaseerd op wet- en regelgeving van zowel het Rijk als van de provincie zelf (Algemene wet bestuursrecht, Comptabiliteitswet, Algemene Subsidieverordening/Algemeen Subsidiebesluit Zeeland).

Normen bedrijfsvoering

Het op afstand van de provincie plaatsen van instellingen impliceert dat deze instellingen in beginsel zelf verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering en een goede verantwoording hierover.

Omdat sommige aspecten van de bedrijfsvoering van deze instellingen, zoals kostenbeheersing en toegankelijkheid, cruciaal zijn voor de continuïteit van de maatschappelijke dienstverlening en de borging van het maatschappelijke belang, dient de provincie inzicht in deze aspecten te hebben.

De provincie dient door middel van een risicoanalyse vast stellen welke onderdelen van de bedrijfsvoering van belang zijn voor het waarborgen van de continuïteit van de te leveren prestaties en het publiek belang. Gedacht kan worden aan onderwerpen als:

- De administratieve organisatie (AO) en het systeem van informatievoorziening.
- De borging van het publieke belang.
- Kwaliteitsborging.
- Betaalbaarheid en kostenbeheersing van maatschappelijke dienstverlening.
- De hoogte van bestuurskosten.
- De garantie van de integriteit van bestuurders en medewerkers.
- Tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik.
- Scheiding van publieke en private geldstromen en gegevens.

De instellingen dienen zich over deze onderdelen te verantwoorden. De provincie beoordeelt vervolgens deze verantwoording, waarbij ook de managementletter van de accountant betrokken wordt.

De verantwoording door de instelling kan plaatsvinden door middel van een bedrijfsvoeringsverklaring. Een bedrijfsvoeringsverklaring impliceert:

- Een verklaring van het bestuur waaruit blijkt dat de bedrijfsvoering op te benoemen onderdelen aan bepaalde afgesproken eisen heeft voldaan.
- Een set bijbehorende normen waarnaar in de verklaring wordt verwezen.
- Aandacht voor bijzondere onderwerpen op speciaal verzoek van een belanghebbende.
- Een beschrijving van tekortkomingen en de oorzaken van die tekortkoming; maatregelen ter verbetering en de tijdspanne waarbinnen tekortkomingen zullen worden opgeheven.

Indien (nog) geen gebruik wordt gemaakt van een bedrijfsvoeringsverklaring wordt per onderdeel over de bedrijfsvoering gerapporteerd.

Normenkader toezicht en verantwoording

Normenkader	Adesse	CBK	Klaverblad	Omroep Zeeland	Scoop	SportZeeland	SCEZ	Zeeuws Museum	Zeeuwse Bibliotheek	Oordeel gebaseerd op
Formuleert de provincie strategische beleidsdoelen in termen van prestaties van instellingen (output) en in termen van te bereiken maatschappelijke effecten (outcome)?	deels	deels	deels	deels	deels	deels	deels	deels	deels	Beleidsnota's: BSZ Sportnota CC II + uitvoeringsnota's
Maakt de provincie met instellingen afspraken over de door de instellingen te leveren prestaties?	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Ja, prestatieafspraken (zie bijlage 4)
Zijn er afspraken met de instelling gemaakt en vastgelegd over welke informatie zij op welke wijze, met welke frequentie, op welk moment, door en bij wie aanleveren?	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Ja, in de ASV/ASB 2007 en de subsidiebeschikkingen
Controleert de provincie de kwaliteit van de aangeleverde informatie op relevantie, deugdelijkheid (juist, volledig, betrouwbaar), conform (wettelijke) voorschriften, tijdigheid, samenhang en evenwichtigheid? (hier ligt de relatie met de normen taakuitvoering instellingen, normen besteding publieke middelen en normen bedrijfsvoering)	deels	deels	deels	deels	deels	deels	deels	deels	deels	FEZ controleert of de informatie op tijd, volledig en deugdelijk is (begroting, jaarrekening, prestatiebewijzen, goedkeuring accountant et cetera). Of een inhoudelijke toets heeft plaatsgevonden is zelden in het dossier aangetroffen.
Heeft de provincie inzicht in de mate waarin de geplande prestaties al dan niet door de instellingen zijn bereikt en wat de oorzaken zijn van achterblijvende resultaten?	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Dit is onderwerp van gesprek gedurende de bestuurlijke overleggen (in de regel 2 x per jaar). De verslagen hiervan bleken niet in Corsica te raadplegen.
Heeft de provincie inzicht in de bijdragen die de prestaties van instellingen leveren aan te bereiken maatschappelijke doelen zoals die door de provincie zijn geformuleerd?	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	Getoetst wordt of activiteiten/prestaties gerealiseerd zijn. Er vindt geen evaluatie plaats of en hoe de resultaten een bijdrage geleverd hebben aan het realiseren van maatschappelijke doelen.

9 Overzicht wettelijke en autonome taken

De Rekenkamer heeft zich bij het onderscheid wettelijke en autonome taken gebaseerd op het overzicht kerntaken d.d. 7 oktober 2009, dat is opgesteld in het kader van de kerntakendiscussie. De onderdelen archeologie, bibliotheekbeleid, cultuureducatie, cultuurhistorie en monumenten, gezond, actief en sportief, gezondheidszorg, grensoverschrijdende culturele samenwerking, immaterieel erfgoed, integraal jeugdbeleid, integrale taak, kunsten, leefbaarheid en sociale samenhang, mediabeleid, meedoen en nieuwe kansen, museumbeleid, preventief jeugdbeleid zijn in deze beschouwing meegenomen.

Door de provincie is per hoofdtaak aangegeven of de taken wettelijk en/of autonoom zijn en hoeveel fte bij de provincie wordt ingezet op de hoofdtaak (in 2009). Voor het onderscheid tussen wettelijke en autonome taken heeft de provincie de bron(nen) van de hoofdtaak aangegeven. Voor de wettelijke taken verwijst de provincie naar de betreffende nationale wetgeving.

Hoofdtaak	Categorie	Fte per hoofdtaak	
		W&A	versus A
Archeologie	Wettelijk en autonoom (W&A)	1,6	
Bibliotheekbeleid	Wettelijk en autonoom	0,3	
Cultuureducatie	Autonoom (A)		0,3
Cultuurhistorie & monumenten	Wettelijk en autonoom (wettelijke taakonderdeel beslaat gem. 1 dag per maand en wordt als nihil betiteld door de provincie)		1,3
Gezond, actief en sportief	Wettelijk en autonoom	1,2	
Gezondheidszorg	Wettelijk en autonoom (wettelijke taak ambulancevervoer komt te vervallen)		2,1
Grensoverschrijdende culturele samenwerking	Autonoom		1,0
Immaterieel erfgoed	Autonoom		0,7
Integraal jeugdbeleid	Autonoom		2,0
Integrale taak	Autonoom		1,0 - 2,0
Kunsten	Autonoom		1,3
Leefbaarheid en sociale samenhang	Wettelijk en autonoom	2,0	
Mediabeleid	Wettelijk en autonoom	0,3	
Meedoen en nieuwe kansen	Wettelijk en autonoom	2,2	
Museumbeleid	Autonoom		0,3
Preventief jeugdbeleid	Wettelijk en autonoom	0,9	
	totaal	8,5	10,0 - 11,0

Hieruit volgt dat 8,5 fte werkt aan wettelijke en autonome taken (en 10 à 11 fte aan alleen autonome taken). Per hoofdtaak waar men werkt aan zowel wettelijke als autonomie taken maken de wettelijke taken een groter of kleiner deel uit van het totale takenpakket. We hebben hiervoor een bandbreedte aangehouden van 35% tot 60%. Daaruit heeft de Rekenkamer afgeleid dat 3 tot 5 fte werkt aan wettelijke taken. Het betreft een beredeneerde schatting op basis van een door de provincie opgesteld takenoverzicht