



Persuittreksel

Provinciale Rekenkamer publiceert onderzoek naar de provinciale aanpak van sturing op afstand bij instellingen in het sociale en culturele domein

Kaders voor doeltreffend beleid sturing op afstand hebben onvoldoende diepgang

Rekenkamer Zeeland stelt op basis van onderzoek dat de kaders voor doeltreffend beleid van de provincie Zeeland rond sturing op afstand van instellingen in het sociale en culturele domein, onvoldoende diepgang hebben. De kaders kunnen de maatschappelijke effecten van het beleid onvoldoende inzichtelijk maken en kunnen hierdoor onvoldoende dienen als toetsingskader voor het verantwoorden van financiën.

Met de publicatie van dit onderzoek geeft de Rekenkamer Zeeland antwoord op de onderzoeksvraag: "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".

Uitgangspunten

In de collegeperiode 2003-2007 kozen gedeputeerde staten uitdrukkelijk voor het op afstand plaatsen van instellingen in het sociale en culturele domein en voor het verzakelijken van de subsidierelaties. In het geldende programma 'Nieuwe verbindingen' houden gedeputeerde staten vast de 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 het Rekenkameronderzoek 'Het proces van subsidieverstrekking', 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.

Het gaat in het onderzoek om die instellingen, waarvan personeel een ambtelijke status heeft en/of die gefinancierd worden met budgetsubsidie, te weten: Adesse, Centrum Beeldende Kunst, Klaverblad, Omroep Zeeland, Scoop, SportZeeland, Stichting Cultureel Erfgoed Zeeland, Zeeuws Museum en Zeeuwse Bibliotheek.

Conclusies

1. De informatievoorziening aan provinciale staten over de voortgang en resultaten van beleid bij de instellingen is gering en wordt weinig overzichtelijk gepresenteerd. Hierdoor wordt de praktische bruikbaarheid voor provinciale staten om hun kaderstellende en controlerende rol in te vullen beperkt.
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 noodzakelijke koppeling tussen de beleidscyclus en de subsidiecyclus 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:

- 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 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.

Aanbevelingen

1. Voor het doorlopen van de beleidscyclus bevelen we 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. We bevelen aan om 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 moeten deze rapportages aangeboden worden aan provinciale staten opdat zij hun controlerende en kaderstellende taak kunnen uitvoeren.
3. Zowel het maken van een probleemanalyse als het tussentijds evalueren van beleid biedt hulp om te komen tot duidelijke provinciale doelstellingen. Een heldere doelformulering is de basis om de kwaliteit van de prestatieafspraken te verbeteren en de geleverde prestaties beter te toetsen. Hierdoor kan 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.
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. Realiseer verbinding tussen beleids- en beheerscontrol. Wij adviseren 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 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.
7. Draag zorg voor een gestructureerde en consequente dossiervorming. Partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het beschikbaar zijn van de documenten die ten grondslag liggen aan subsidieverlening, subsidievaststelling en eventueel aanvullende afspraken. Deze documenten moeten in het archief terug te vinden te zijn.

Noot voor redactie:

Voor nadere informatie:
Henk Kramer - Communicatieadviseur Rekenkamer Zeeland
tel: 0113 – 61 27 01