



Provinciale Staten  
van Limburg

**Cluster** CULT  
**Ons kenmerk** DOC-00381407  
**Uw kenmerk** -  
**Bijlage(n)** 1

**Behandeld** K.L. Schmitz - Winthagen  
**Telefoon** +31 6 52 08 62 63  
**Maastricht** 20 december 2022  
**Verzonden** 20 december 2022

### Onderwerp

Jaarlijks onderzoeksrapport in kader van artikel 217a van de Provinciewet: 'Gebalanceerd vertrouwen. Passende grip op meerjarige subsidierelaties'

Geachte Staten,

Hierbij bieden wij het jaarlijkse onderzoek aan in het kader van artikel 217a van de Provinciewet en artikel 5 van de Provinciale Verordening Doelmatigheid en doeltreffendheid Provincie Limburg 2020. Het onderzoek gaat in op de centrale onderzoeksvraag 'Hoe wordt op een passende wijze grip gehouden op meerjarige exploitatiesubsidierelaties?'. Het rapport bestaat uit een Bestuurlijke Nota en een Nota van Bevindingen en deze treft u als bijlage aan. Het rapport is opgesteld onder verantwoordelijkheid van het cluster Concern. Het College onderschrijft de conclusie, de gedane aanbevelingen en het opgevoerde aandachtspunt. Wij lichten dat hieronder toe.

Wij spreken allereerst onze waardering uit voor de betrokken organisaties en wat zij op dit moment doen met Provinciale financiële ondersteuning om impact te realiseren voor Limburg. Het zijn stuk voor stuk meerjarige subsidierelaties die er toe doen. De Nota van bevindingen laat een grote betrokkenheid en openheid van alle betrokken organisaties en de ambtelijke organisatie zien. Dit alles leidt tot de gedeelde inzichten die opgenomen zijn in dit rapport, de conclusie en aanbevelingen.

De conclusie van het rapport luidt: er is sprake van passende grip op meerjarige subsidierelaties in kaders en toepassing ervan. Hiervoor is gebruik gemaakt van een documentanalyse en zijn interviews (in- en extern) afgenomen. Het onderzoek laat zien dat het activiteitenaanbod en de uitvoering door meerjarig gesubsidieerde uitvoeringsentiteiten in overeenstemming is met de Provinciale beleidsdoelafhankelijke vraag. De continuïteit in uitvoering is gewaarborgd. Tegelijkertijd wordt het belang van het benutten van de vele informele en interpersoonlijke contacten en signaleringen genoemd en de waarde die zij hebben naast de geformaliseerde sturing en interventies. Wij onderschrijven dit volledig.



Er ligt echter ook een uitdaging om jaarlijks middelen op de Provinciale begroting beschikbaar te krijgen op basis van een basale, inhoudelijke en evaluatiegestuurde afweging.

In de Controlegecommissie van 4 februari 2022 is door gedeputeerde Roest toegezegd om in de te onderzoeken casuïstiek de vraag te betrekken wat de gevolgen zijn indien de organisaties – die in hoofdzaak provinciale taken uitvoeren en voor meer dan 50% bekostigd worden met een subsidie van de Provincie Limburg – geen provinciale subsidie meer ontvangen (T-9071). Dit is in de onderzoeksvraag meegenomen.

De concrete aanbevelingen, genoemd in het rapport, zijn:

- 1) Onderzoek mogelijkheden voor de introductie van prikkels om te komen tot een verminderde financiële afhankelijkheid bij meerjarige subsidierelaties. Betrek daarin elementen als limitering in de tijd, differentiatie naar aard van de organisatie en externe review.
- 2) Geef op een zakelijk verbindende manier vorm en inhoud aan de meerjarige subsidierelaties en concretiseer deze wijze van werken in de doorontwikkeling van het ambtelijk vakmanschap.

Daarnaast is het volgende aandachtspunt in het beleidsontwikkelp proces meegegeven:

- Monitor de concretisering en toepassing van voorgaande, in de bestuurlijke reactie op het art. 217a onderzoek 2021, aangekondigde voornemens. Dienaangaande wordt aanvullend in overweging gegeven om het eenduidig vormgeven van structurele en systematische evaluatie op output en outcome te bevorderen.

### Hoe verder

We gaan met deze punten op een aantal manieren aan de slag. Cluster Concern gaat periodiek evaluaties uitvoeren naar meerjarige subsidierelaties. Zichtbaarder dan nu het geval is, moeten de (meerjarige) beleidskaders een opening bieden om tot andere keuzes te komen. Een evaluatie maakt dit inzichtelijk als ook de eventuele gevolgen hiervan. Daarbij intensiveren we waar nodig de rol van het in het rapport genoemde expertenteam onder leiding van het cluster Concern. We geven de aanbevelingen verder vorm met werksessies gericht op samenwerking tussen beleids- en subsidieclusters en maken daarbij gebruik van de ondersteuning van en het aanbod binnen onze eigen Limburg Academie. Uiteraard verdient een zakelijk verbindende manier van werken altijd een plek in ons samenspel met bestuurders van betrokken externe organisaties en ambtelijk accounthouders.

Passende grip vraagt dus maatwerk en differentiatie. Allereerst gaat het om een steeds bewuste keuze van het in te zetten instrument (o.a. subsidieverlening, opdrachtverlening of zelf organiseren). Als er voldoende instrumenten beschikbaar zijn en de basale keuze om te investeren opnieuw bewust is gemaakt, is het belangrijk dat de toepassing ervan passend en op een juiste manier plaatsvindt. Dat vraagt van alle betrokkenen kennis en kunde en vakmanschap. Het vraagt het eerder genoemde vermogen om zakelijk te verbinden door, waar nodig, kort op de bal te zitten en zacht in de relatie te blijven. Daarbij is openheid en transparantie nodig over en respect voor vigerende beleids- en subsidiekaders, rollen en verantwoordelijkheden. Het is soms zoeken naar enerzijds een evenwicht in sturen en controle en anderzijds loslaten en ruimte bieden aan professionele organisaties. Deze wisselwerking tussen mensen is daarmee een belangrijk instrument en benoemd aandachtspunt.



Een punt uit het onderzoek dat naar ons idee minder diepgaand is uitgewerkt, gaat over wijzigingen in de omvang van Provinciale middelen. Er wordt beschreven wat hiervoor aanleidingen kunnen zijn en hoe hier juridisch juist in te handelen. Degelijke evaluaties behoren in de nieuwe collegeperiode een vast onderdeel te zijn van de nieuwe beleidskaders. Deze kunnen de basis vormen voor heroverwegingen van bestaande subsidierelaties in de komende bestuursperiode. Dit vraagt altijd om een reflectieve, op feiten gebaseerde, evaluerende afweging en transparante besluitvorming. Alleen zo kan er sprake blijven van passende grip vanuit gebalanceerd vertrouwen voor alle betrokkenen. Ook als er redenen zijn om tot andere besluiten te komen.

#### **Tot slot**

Het wijzigen of in sommige gevallen stopzetten van meerjarige subsidierelaties om diverse moverende redenen is meer uitzondering dan regel. Wij zijn blij dat het onderzoek laat zien dat een systeemaanpassing niet aan de orde is. Het geeft aan dat onze Provinciale middelen via de lopende kaders, de toepassing ervan en de verantwoording in de meeste gevallen bijdragen aan het realiseren van activiteiten en Provinciale doelstellingen waar we trots op mogen zijn. Tegelijkertijd zijn de wijzigingen in en het bijsturen op meerjarige financiële relaties de meest leerzame momenten. Deze dragen juist bij aan nieuwe, toekomstige gedegen besluiten én aan de lerende organisatie die we willen zijn. De twee aanbevelingen en het aandachtspunt kunnen in de doorontwikkeling van de zowel de begroting als toekomstige beleidskaders in de nieuwe bestuursperiode tot nieuwe inhoudelijke en financiële overwegingen leiden waarover uw Staten besluiten.

Gedeputeerde Staten van Limburg

voorzitter

secretaris

# **GEBALANCEERD VERTROUWEN**

**Passende grip op meerjarige subsidierelaties**

# Inhoudsopgave

|                                                                                                  | Pagina |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Inleidend                                                                                        | 3      |
| Info. graphic                                                                                    | 5      |
| Deel I Bestuurlijke nota                                                                         | 8      |
| 1. Introductie                                                                                   | 9      |
| 2. Conclusie, aanbevelingen en aandachtspunt                                                     | 12     |
| Conclusie: In kaders en toepassing is er sprake van passende grip op meerjarige subsidierelaties | 12     |
| Aanbeveling 1: Prikkel en stimuleer                                                              | 14     |
| Aanbeveling 2: Zakelijk verbinden                                                                | 15     |
| Aandachtspunt: Beleidsontwikkelp proces                                                          | 16     |
| Deel II Nota van Bevindingen                                                                     | 19     |
| 1. Het onderzoek – aanleiding, doel en uitvoering                                                | 20     |
| 1.1 Aanleiding                                                                                   | 20     |
| 1.2 Doel- en vraagstelling                                                                       | 20     |
| 1.3 Uitvoering                                                                                   | 21     |
| 1.4 Leeswijzer                                                                                   | 24     |
| 2. Over rolneming, sturing en subsidies                                                          | 25     |
| 3. Provinciale grip                                                                              | 31     |
| 3.1 Waarom op afstand – Waarom subsidie?                                                         | 32     |
| 3.2 Sturing met en op subsidies                                                                  | 36     |
| 3.3 Passende grip                                                                                | 39     |
| Bijlagen                                                                                         | 43     |
| A. Onderzoeksplan                                                                                | 44     |
| B. Bronnen                                                                                       | 53     |
| C. Overzicht geïnterviewde personen                                                              | 54     |
| D. Interviewvragen                                                                               | 56     |

## Inleidend

## Inleiding

Op grond van artikel 217a van de Provinciewet verrichten Gedeputeerde Staten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur<sup>1</sup>. Op 30 november 2021 heeft het college van Gedeputeerde Staten besloten dit onderzoek voor 2022 uit te voeren naar de provinciale 'Uitvoering op afstand'. Dit rapport bevat de schriftelijke neerslag van dit onderzoek en bestaat uit twee, in samenhang met elkaar te beschouwen delen.

De Bestuurlijke nota vormt **deel I** van de rapportage. Deze geeft in hoofdstuk 1 een korte introductie op de aanleiding voor en het onderwerp van het uitgevoerde onderzoek.

Hoofdstuk 2 bevat een conclusie die uit het onderzoek kan worden getrokken alsmede hierop gebaseerde aanbevelingen en een aandachtspunt.

Deze conclusie, aanbevelingen en aandachtspunt zijn gebaseerd op een, via wederhoor geverifieerde Nota van Bevindingen. In deze nota zijn, op basis van documentstudie en interviews, de aan het onderzoek ten grondslag liggende onderzoeksvragen nader geduid en verklaard. De Nota van Bevindingen vormt **deel II** van deze rapportage.

De beide delen worden samengevat in een na deze inleiding opgenomen **info.graphic**.

---

<sup>1</sup>

Art. 217a Provinciewet

1. Gedeputeerde Staten verrichten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Provinciale Staten stellen bij verordening regels hierover.
2. Gedeputeerde Staten brengen schriftelijk verslag uit aan Provinciale Staten van de resultaten van het periodiek onderzoek.
3. Gedeputeerde Staten stellen de rekenkamer tijdig op de hoogte van de onderzoeken die zij doen instellen en zenden haar een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.

Info.graphic

# GEBALANCEERD VERTROUWEN



## Hoe wordt op een passende wijze grip gehouden op meerjarige exploitatiesubsidierelaties?

Op grond van artikel 217a van de Provinciewet verrichten Gedeputeerde Staten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Op 30 november 2021 heeft het college van Gedeputeerde Staten besloten dit onderzoek voor 2022 uit te voeren naar de provinciale uitvoering op afstand, meer in het bijzonder naar het houden van passende grip op meerjarige subsidiesrelaties.

### Aanleiding

Met het geven van subsidie (het subsidie-instrument) wordt de uitvoering op afstand geplaatst en is invloed en sturing vanuit de Provincie beperkt. Een sturingsvraagstuk is dan ook hoe de belangen van de Provincie als verstrekker van een substantiële bijdrage in het exploitatie tekort zijn gebord dan wel zijn te borgen.

### Doelstelling

Op systeemniveau inzicht te verkrijgen in de verhouding tussen Provincie en meerjarige exploitatiesubsidierelaties, de voor de Provincie ter beschikking staande mechanismen op inhoud, financiën, organisatie en governance van deze relaties, de toepassing hiervan en hoe de Provincie daarbij in regie blijft.

### Hoe

'Hoe' ziet daarbij zowel op de gestelde kaders en de daarin ten dienste staande mogelijkheden om deze passende grip te kunnen uitoefenen, als op het toepassen van deze kaders c.q. mogelijkheden om passende grip te realiseren.

### Passend

Het begrip 'passend' is tweeledig. Enerzijds als aansluitend bij de principes en uitgangspunten en de context van het subsidie-instrument en het subsidiestelsel en anderzijds als het gedifferentieerd, zoveel als mogelijk, ruimte gevend aan de professionaliteit van de gesubsidieerde organisaties.

## ONDERZOEKMETHODE

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag is de ideale situatie aan de hand van een Normenkader beschreven (SOLL). Aan de hand van het normenkader wordt de huidige werkelijkheid (IST) getoetst en beoordeeld.



## REIKWIJDTE

Het onderzoek, op systeemniveau, richt zich op:

- meerjarige exploitatiesubsidierelaties;
- die als eigenstandige organisaties, binnen een eigen governance-structuur,
- uitvoering geven aan de realisatie van autonome provinciale beleidsdoelstellingen
- en voor een sluitende exploitatie afhankelijk zijn van een Provinciale exploitatiesubsidie.

In dit kader zijn veertien organisaties tegen het licht gehouden

### Systeemniveau

Met systeemniveau wordt hierbij bedoeld op het samenhangend framework (inhoudelijk, subsidiestelsel) waarbinnen de meerjarige subsidiesrelaties vorm en inhoud krijgen en de sturing hierop plaatsvindt. Het onderzoek overstijgt dus het niveau van de individuele organisaties die te maken hebben met en acteren binnen dit framework.



## CONCLUSIE

In kaders en toepassing is er sprake van passende grip op meerjarige subsidierelaties.



## AANBEVELING 1

### Prikkel en stimuleer

Onderzoek, indachtig de systematiek van de nadere subsidie regels Cultuurplan en Sub infrastructuur, de mogelijkheden van introductie van prikkels om te komen tot een verminderde financiële afhankelijkheid bij meerjarige subsidierelaties. Betrek daarin elementen als limitering in de tijd, differentiatie naar aard van de organisatie en externe review.



## AANBEVELING 2

### Zakelijk verbinden

Geef op een zakelijk verbindende manier vorm en inhoud aan de meerjarige subsidierelaties en concretiseer deze wijze van werken in de doorontwikkeling van het ambtelijk vakmanschap.

## AANDACHTSPUNT

Monitor de concretisering en toepassing van voorgaande, in de bestuurlijke reactie op het art. 217a onderzoek 2021 aangekondigde voornemens. Dienaangaande wordt aanvullend in overweging gegeven om het eenduidig vormgeven van structurele en systematische evaluatie op output en outcome te bevorderen.



provincie limburg



## Deel I Bestuurlijke nota

*Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag heeft allereerst een documentanalyse plaatsgevonden, waarbij relevante (beleids)documenten zijn bestudeerd en geanalyseerd. Vervolgens is ter verificatie en verdieping van het uit de documentanalyse verkregen beeld en ter toetsing aan ervaringen in de praktijk een groot aantal sleutelfiguren geïnterviewd. Documentanalyse en interviews hebben diverse bevindingen opgeleverd die via intern ambtelijk wederhoor op feitelijke juistheid zijn geverifieerd (zie deel 2. van deze rapportage). Het voorliggende hoofdstuk bevat een conclusie die uit deze bevindingen is gedestilleerd, alsmede hierop gebaseerde aanbevelingen en een aandachtspunt..*

# 1. Introductie

Voor de realisatie van haar ambities en doelen beschikt de Provincie over een breed palet aan beleidsinstrumenten en uitvoeringsmodaliteiten. Onder meer afhankelijk van de gewenste mate van invloed en sturing en op basis van een afweging van rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid kunnen binnen dit palet keuzes worden gemaakt.

De provincie Limburg geeft aan de uitvoering en realisatie van bepaalde autonome beleidsambities<sup>2</sup> onder meer vorm door middel van de inzet van het subsidie-instrument. Met de hieruit voortvloeiende (meerjarige) exploitatiesubsidierelaties is de genoemde uitvoering en realisatie op afstand geplaatst. Daarmee overigens, gelet op de essentie van het subsidie-instrument (passief sturen), in algemene zin de intensiteit van de Provinciale invloed en sturing beperkend.<sup>3</sup>

Dit betekent dus dat externe, eigenstandige entiteiten tegen verstrekking van een subsidiebedrag, door middel van de uitvoering van hun activiteiten vorm en inhoud geven aan Provinciale speerpunten van beleid. Een Provinciale werkwijze dus waarmee inhoudelijke en financiële belangen zijn gemoeid, waarbij de feitelijke uitvoering, voortgang en continuïteit van belang zijn en die in het politiek-bestuurlijke domein een potentiële afbreukrisico vormt.

Gelet op voorgaande is een sturingsvraagstuk dat in het licht van deze (meerjarige) exploitatiesubsidierelaties speelt, hoe de belangen van de Provincie als verstrekker van een substantiële bijdrage in het exploitatietekort zijn geborgd dan wel zijn te borgen. Dit in relatie tot de inhoudelijke expertise, eigen opvattingen, onafhankelijkheid in de uitvoering en de bedrijfsvoering en governance van de gesubsidieerde eigenstandige entiteit. In dit spanningsveld schuilt het geduide afbreukrisico.

Het is deze context waarbinnen het onderzoek plaatsvindt. Doel van het onderzoek is dan ook

Op systeemniveau inzicht te verkrijgen in de verhouding tussen Provincie en meerjarige exploitatiesubsidierelaties, de voor de Provincie ter beschikking staande mechanismen op inhoud, financiën, organisatie en governance van deze relaties, de toepassing hiervan en hoe de Provincie daarbij in regie blijft.

Met 'systeemniveau' wordt hierbij overigens bedoeld op het samenhangend framework (inhoudelijk, subsidiestelsel) waarbinnen de meerjarige subsidierelaties vorm en inhoud krijgen en de sturing hierop plaatsvindt. De onderzoeksvragen (zie hierna) en –analyse en eventuele verbeterpunten hebben hierop betrekking en overstijgen dus het niveau van de individuele organisaties die te maken hebben met en acteren binnen dit framework.

---

<sup>2</sup> Het gaat dus niet om de Provinciale uitvoering van wettelijke taken in medebewind.

<sup>3</sup> Zie tevens de duiding van het subsidieinstrument in Sturing in samenwerking 3.0 (SIS 3.0), Het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader, PS 5 februari 2021, p. 34-41 en 58-61.

Vanuit deze doelstelling is als centrale onderzoeksvraag geduid

Hoe wordt op een passende wijze grip gehouden op meerjarige exploitatiesubsidierelaties?

Daarbij gaat het er dus om hoe vanuit het perspectief van de Provincie op systeemniveau is gezekerd dat de uitvoering door meerjarig gesubsidieerde organisaties in overeenstemming is met de beleidsdoelen van de Provincie en dat de uitvoeringscontinuïteit is gewaarborgd.

'Hoe' ziet daarbij zowel op de gestelde kaders en de daarbinnen ten dienste staande mogelijkheden om deze passende grip te kunnen uitoefenen, als op het toepassen van deze kaders c.q. mogelijkheden om passende grip te realiseren.

Het begrip 'passend' overigens is in dit verband tweeledig op te vatten. Enerzijds als aansluitend bij de principes en uitgangspunten en de context van het subsidieinstrument en het subsidiestelsel en anderzijds als het gedifferentieerd, zoveel als mogelijk, ruimte gevend aan de professionaliteit van de gesubsidieerde organisaties.

Voorgaande vraagstelling is vertaald in de volgende sets van onderzoeksvragen

1. Kaders

- 1.1 Welke sturingsmechanismen op inhoud, financiën, organisatie en governance van meerjarige exploitatiesubsidierelaties kent het Provinciale subsidiestelsel?
- 1.2 Hoe is in deze meerjarigheid de congruentie tussen het Provinciale beleid en de gesubsidieerde activiteit geborgd?
- 1.3 Welke uitgangspunten en richtlijnen zijn er voor een eventuele wijziging van meerjarige exploitatiesubsidies?

2. Toepassing (voor geselecteerde partijen)

- 2.1 Hoe is bij de geselecteerde subsidierelaties de keuze voor de uitvoeringsmodaliteit 'uitvoering op afstand' tot stand gekomen? Wordt deze keuze tussentijds en na afloop, overkoepelend geëvalueerd?
- 2.2 Hoe is de keuze voor het beleidsinstrument 'subsidies' en het aangaan van een meerjarige subsidierelatie met de in het kader van dit onderzoek geselecteerde partijen tot stand gekomen? Wordt deze keuze tussentijds geëvalueerd?
- 2.3 Waarvoor ontvangen de betreffende partijen een exploitatiesubsidie en op grond waarvan is de meerjarige subsidierelatie ontstaan?
- 2.4 Wat zijn de gevolgen (voor de maatschappij / de Limburger, subsidieverstrekker, subsidieontvanger) indien deze organisaties geen provinciale exploitatiesubsidie meer ontvangen?
- 2.5 Op welke wijze vindt toepassing van de sturingsmechanismen op inhoud, financiën, organisatie en governance plaats?
- 2.6 In welke mate dragen de betreffende mechanismen bij aan het houden van grip op de meerjarige subsidierelaties?
- 2.7 Welke factoren en omstandigheden spelen hierbij een rol?
- 2.8 Tot welke inzichten en leerpunten leidt de analyse?

### 3. Optimalisatie

- 3.1 Welke potentiële verbeterpunten zijn op systeemniveau (casusoverstijgend) ten aanzien van de mechanismen (op inhoud, financiën, organisatie en governance) te duiden in het houden van grip op meerjarige subsidierelaties?

Bovenstaande onderzoeksvragen zijn op basis van een normenkader (zie bijlage A) en een methodologische uitwerking (documentanalyse, interviews) nader uitgewerkt.

## 2. Conclusie, aanbevelingen en aandachtspunt

*Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag heeft een documentanalyse plaatsgevonden, waarbij relevante (beleids)documenten zijn bestudeerd en geanalyseerd. In dit kader zijn onder meer veertien meerjarige subsidierelaties op systeemniveau doorgelicht. Daarnaast is ter verificatie en verrijking van het verkregen beeld en ter toetsing aan ervaringen in de praktijk een groot aantal sleutelfiguren (intern en extern) geïnterviewd. Documentanalyse en interviews hebben diverse bevindingen opgeleverd die via intern ambtelijk wederhoor op feitelijke juistheid zijn geverifieerd (zie deel 2. van deze rapportage).*

*Het voorliggende hoofdstuk bevat een conclusie die in relatie tot de centrale onderzoeksvraag uit deze bevindingen is gedestilleerd, alsmede twee hiervan afgeleide aanbevelingen en een aandachtspunt.*

### CONCLUSIE

#### In kaders en toepassing is er sprake van passende grip op meerjarige subsidierelaties

De kern van de centrale onderzoeksvraag is gevat in de woorden 'passende grip'. Daarbij gaat het er om dat vanuit het perspectief van de Provincie is verzekerd dat het activiteitenaanbod en de uitvoering door meerjarig gesubsidieerde uitvoeringsentiteiten in overeenstemming zijn met de beleidsdoelafhankelijke vraag van de Provincie, en dat de uitvoeringscontinuïteit is gewaarborgd.

De term passend is daarbij in tweeledige zin bedoeld. Enerzijds als aansluitend bij de principes en uitgangspunten en de context van het subsidieinstrument en het subsidiestelsel:

- verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie;
- proportionaliteit (tussen het subsidiebedrag en de lasten);
- uniformering en vereenvoudiging;
- sturing op prestaties en hoofdlijnen.

Anderzijds is passend hier bedoeld als het gedifferentieerd, zoveel als mogelijk, ruimte gevend aan de professionaliteit van de gesubsidieerde organisaties. Anders gezegd: passende grip vraagt om maatwerk en differentiatie

Gesteld kan worden dat het Provinciaal subsidiestelsel wordt gekaderd door bovenvermelde principes en uitgangspunten. Deze principes en uitgangspunten vormen dan ook het vertrekpunt voor de in de Algemene SubsidieVerordening (ASV), de nadere beleidsregels subsidies en de diverse subsidieregelingen opgenomen sturingsmechanismen op inhoud, financiën, organisatie en governance.<sup>4</sup> Als voorbeeld, het in principe maximaal 1 x per jaar vragen om een voortgangsrapportage is in lijn met het gehanteerde uitgangspunt van verantwoord vertrouwen. In het verlengde hiervan kan worden betoogd dat risicoacceptatie en proportionaliteit ook inhouden het besef dat incidenten plaatsvinden en dat de subsidieregelgeving het voorkomen hiervan niet volledig beoogt af te dekken.

---

<sup>4</sup> Voor een uitvoerige beschrijving hiervan wordt verwezen naar het art. 217a onderzoeksrapport 'Waar voor ons geld. De inzet van subsidies in de realisatie van provinciale ambities'; december 2021, pag. 39-52.

Op basis van de geanalyseerde bronnen ontstaat het beeld dat, binnen de hiervoor geschetste kadering en context, de beschikbare sturingsmechanismen overall genomen als voldoende en toereikend zijn te beschouwen. De interviews met de Provinciale accounthouders bevestigen dit beeld. Daarbij is tevens uitvraag gedaan over specifieke casuïstieken in het verleden waarbij de uitvoeringscontinuïteit onder druk is komen te staan. Ook hiervoor wordt aangegeven dat het systeem, ondanks de ontstane knelpunten, adequate handvatten bood voor interventie en bijsturing en daarmee voor de bij de situatie 'passende grip'

Nu biedt het ter beschikking hebben van instrumenten en mechanismen uiteraard geen garantie dat deze ook daadwerkelijk worden benut. De bevindingen leiden evenwel tot de constatering dat bij de veertien doorgelichte organisaties ook de toepassing ervan overall genomen adequaat plaatsvindt. Daarbij past de kanttekening dat hierbinnen steeds weer gezocht wordt naar het evenwicht in sturen en controle enerzijds en loslaten en ruimte bieden anderzijds.

De beleidskaders als inhoudelijke basis<sup>5</sup>, worden consequent als beoordelings- en toetsingskader gehanteerd. Daarbij vormt de subsidiebeschikking en de daarin opgenomen afspraken, verplichtingen en voorwaarden het sluitstuk van de matching van het werkplan en het activiteitenprogramma van de organisatie met de doelen in de Provinciale beleidskaders.

In tussentijdse (formele en informele, ambtelijke en bestuurlijke) contacten gedurende het lopende jaar vindt monitoring van de voortgang en eventuele inhoudelijke bijsturing plaats. De definitieve vaststelling van de subsidie gebeurt aan de hand van een door de organisatie te overleggen inhoudelijk en eventueel financieel verslag. Op basis hiervan wordt kritisch getoetst en beoordeeld of de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht overeenkomstig de opgelegde verplichtingen. Afhankelijk van het resultaat van deze beoordeling komt het voor dat er een korting op het verstrekte subsidie wordt doorgevoerd. Zo er sprake zou zijn van gedeeltelijke dan wel volledige afbouw van het subsidie zijn hiervoor bepalingen, richtlijnen en jurisprudentie voorhanden waarbinnen deze afbouw is gekaderd.

Op voorgaande wijze wordt meerjarig en 'jaarrond' richting gegeven aan de concretisering en realisatie van de Provinciale ambities en doelstellingen en wordt (meerjarig) de congruentie tussen beleid (beoogde doel) en uitvoering (geconcretiseerde activiteit) geborgd. In een recent eerder onderzoek is geconcludeerd dat daarbij sprake is van een coherente aansluiting van ambities, doelen en subsidies.<sup>6</sup>

Dit alles, de ter beschikking staande en als toereikend te beschouwen en ervaren sturingsmechanismen en de toepassing ervan en de wijze waarop dit gebeurt waarborgen de 'passende grip' als hiervoor gedefinieerd.

Hierbij past overigens de nuancering dat niet uitsluitend op basis van geformaliseerde bevoegdheden sturing en interventie en (passende) grip plaatsvindt. De informele en interpersoonlijke contacten en signaleringen hebben hierin ook hun waarde. Naast de formele basis van het subsidiestelsel wordt ook deze informele context van persoonlijke relaties benut.

Een te plaatsen relativering op voorgaande is er overigens in gelegen dat hetgeen hier wordt geconcludeerd geen sluitende garantie biedt tegen het incidenteel voorkomen van manco's in de

---

<sup>5</sup> In het proces van ontwikkeling van doelstellingen en beleidskaders wordt ook de doelgroep betrokken. In 'wisselwerking' is sprake van een samenspel tussen Provincie en organisatie in de ontwikkeling van het beleid en het bepalen van de beleidsaccenten. De besluitvormende positie van de Provincie als beleidsbepalende partij staat daarbij niet ter discussie.

<sup>6</sup> 'Waar voor ons geld. De inzet van subsidies in de realisatie van provinciale ambities'; december 2021, pag. 16-20.

onderhouden subsidierelatie. Anders gezegd, het zich bij de gesubsidieerde organisatie voordoen van oneffenheden van welke aard ook. In zekere zin is dit inherent aan het sturen op afstand en aan de eerder geschetste uitgangspunten – verantwoord vertrouwen, risicoacceptatie, sturen op hoofdlijnen – binnen het Provinciaal subsidiestelsel.

Naast een adequate wisselwerking tussen de gesubsidieerde organisatie en de Provincie is ook het integrale, interne samenspel binnen de Provinciale organisatie van groot belang in het voorkomen van dit soort ‘verrassingen’. Intensivering van de inzet en betrokkenheid van het zogenoemde expertenteam<sup>7</sup> kan hierin van toegevoegde waarde zijn.

Desalniettemin vragen de principes en uitgangspunten van het Provinciale subsidiestelsel erom dat “... incidenten niet gelijk tot een systeemaanpassing zouden moeten leiden.”<sup>8</sup>

## AANBEVELINGEN EN AANDACHTSPUNT

Voorgaande conclusie ziet op de centrale onderzoeksvraag. Het schetst het overall beeld betreffende de Provinciale grip op haar meerjarige subsidierelaties en beantwoordt daarmee tevens een groot aantal van de in het onderzoeksplan (zie bijlage A) geformuleerde deelvragen en vastgelegde normen (1.1-1.3, 2.3-2.6).

Aanvullend zijn uit de opgehaalde bevindingen elementen te destilleren die kunnen bijdragen aan een verdere optimalisatie in het hebben en houden van ‘passende grip’. Deze zijn in onderstaande aanbevelingen en aandachtspunt verwoord, waarmee tevens de resterende deelvragen en normen (2.1-2.2, 2.7-2.8, 3.1) hun beantwoording krijgen.

### Prikkel en stimuleer

Voor de zogenoemde begrotingsinstellingen<sup>9</sup> geldt dat deze structureel een exploitatiesubsidie ontvangen. De betreffende organisaties worden meerjarig met naam en bedrag vermeld op de Provinciale begroting. De financiële verankering van de subsidies vindt plaats via de jaarlijkse begrotingsvaststelling. Daarbinnen is het overigens aan Gedeputeerde Staten om te bepalen welk bedrag noodzakelijk wordt geacht om de activiteiten te kunnen realiseren. Hoewel formeel van jaar op jaar en daarmee meerjarig de subsidie(hoogte) wordt vastgesteld, gebeurt dit niet (systematisch en structureel) op grond van een basale inhoudelijke, evaluatie gestuurde afweging.

Gelet op het Provinciale belang dat aan de door de betreffende organisaties uit te voeren activiteiten wordt gehecht is het, mede vanuit het perspectief van de organisaties, te begrijpen dat door middel van deze structurele financiering de organisaties continuïteit in hun voortbestaan wordt geboden. De hiervoor geschetste ‘inkomstengarantie’ zorgt echter tevens voor afhankelijkheid en heeft het risico in zich tot een automatisme te verworden, beide met meer of minder zwaarwegende negatieve risicovolle effecten. In het systeem ontbreekt, zowel voor de externe als de interne organisatie, de inhoudelijke en/of financiële prikkel die van (het vooruitzicht van) een grondige periodieke herijking uit

---

<sup>7</sup> In dit interne team wordt de concerncontrol-, de financial control- en de juridische controlfunctie, samengebracht met de beleidsinhoud en worden vanuit de diverse disciplines en invalshoeken de ‘gezondheid’ van majeure subsidierelaties gemonitord.

<sup>8</sup> Monitoringsrapportage USK, Ministerie van Financiën, Directie Begrotingszaken, juli 2013, p.6

<sup>9</sup> Art. 4:23 lid 3 sub c Algemene wet bestuursrecht.

kan gaan. Als zodanig stimuleert het Provinciale subsidiestelsel organisaties niet om minder afhankelijk te worden van het Provinciale subsidie.<sup>10</sup>

Intermezzo: Hoe het ook kan.

Specifiek voor het culturele domein onderscheidt de Provincie op basis van de Nadere subsidieregels Cultuurplan en Subinfrastructuur 2021-2024, zogenoemde Cultuurplaninstellingen en Subinfra-instellingen. De hieronder vallende organisaties ontvangen voor 4 respectievelijk 2 jaar een Provinciaal (exploitatie)subsidie. Na deze periode evalueert een externe commissie of de betreffende organisatie nog voor subsidie in aanmerking komt.

Uiteraard zijn begrotingsinstellingen niet allemaal eenvoudig te vangen binnen de ééndimensionale benadering van het subsidieinstrument: ambitie -> doel -> stimuleren -> werkplan / activiteiten -> begroting -> beoordeling -> subsidiebeschikking -> monitoring -> toetsing -> afrekenen. En uiteraard is de ene begrotingsinstelling de andere niet. Dat neemt evenwel niet weg dat, waar nodig gedifferentieerd, een meer nadrukkelijke, expliciete en mogelijk ook meer kritische beoordeling en afweging van voortzetting van het Provinciale subsidie van meerwaarde kan zijn. Een dergelijke benadering draagt eraan bij scherp en kritisch te blijven op de inzet van (schaarse) Provinciale middelen en biedt, binnen de principes en uitgangspunten van het subsidiestelsel, een mogelijkheid tot verruiming van de in dit onderzoek centraal staande 'passende grip'.

## AANBEVELING 1

Onderzoek, indachtig de systematiek van de nadere subsidieregels Cultuurplan en Sub infrastructuur, de mogelijkheden van introductie van prikkels om te komen tot een verminderde financiële afhankelijkheid bij meerjarige subsidierelaties. Betrek daarin elementen als limitering in de tijd, differentiatie naar aard van de organisatie en externe review.

## Zakelijk verbinden

Zoals hiervoor aangegeven ziet 'passende grip' onder meer op het gedifferentieerd, zoveel als mogelijk, ruimte geven aan de professionaliteit van de gesubsidieerde organisaties. Dit is ogenschijnlijk een delicate zaak. Om één van de geïnterviewden te citeren: "Het is constant de balans zoeken tussen erbovenop zitten en loslaten." Ofwel anders gezegd: het vinden van evenwicht in het laveren tussen SMART-geformuleerde, strak afgebakende beleidskaders, kritische beoordeling, sturing en monitoring enerzijds en aandacht voor de relatie, inhoudelijk engagement en 'loslaten in vertrouwen' anderzijds.

Over dit laveren overheerst bij de geïnterviewde organisaties het gevoel van een zekere negatief-kritische en soms wat argwanende houding aan de zijde van de Provincie. Een gevoel dat mogelijk ook ten grondslag ligt aan de door organisaties geuite *cri du coeur* betreffende Provinciale waardering voor en trots op hetgeen door hen mét Provinciale financiële ondersteuning tot stand wordt gebracht.

---

<sup>10</sup> In lijn met het primair stimulerende karakter van het subsidieinstrument, stelt SIS 3.0 voor meerjarige projectsubsidies overigens: "Bij meerjarige subsidies moet aan de voorkant nagedacht worden hoe in verloop van de tijd de instelling financieel zelfstandig kan voortbestaan, zonder financiële ondersteuning van de Provincie."

Vertrouwen, meer precies geformuleerd, verantwoord vertrouwen is hierin van groot belang. Een juiste wisselwerking tussen Provincie en organisatie, met respect voor ieders rollen en verantwoordelijkheden en met openheid en transparantie over resultaten en financiën vanuit de organisatie maar ook over agenda's en perspectieven vanuit de Provincie is daarin essentieel. In dit samenspel past niet een overheid die domineert en organiseert. Eén van de geïnterviewden verwoordt het als volgt: "En dat is ook wat de Provincie wil zijn. Niet enkel top-down, maar integraal en betrokken, bewust van kansen en risico's, met partners in het veld en op zoek naar de beste oplossingen om impact te maken en waar nodig flexibel en wendbaar zich aan te passen aan de nieuwe situatie en opgave." Een opvatting overigens die naadloos aansluit bij de zich inmiddels al jaren voltrekkende trend van vermaatschappelijking van het openbaar bestuur en bij de netwerksamenleving waarin we leven.

Te begrijpen valt dat incidenten met of binnen subsidierelaties dit vertrouwen onder spanning zetten. Overigens, los van het feit dat uit het onderzoek blijkt dat de beschikbare sturingsmechanismen in voorkomende situaties adequate handvatten bieden voor interventie en bijsturing, mag niet uit het oog worden verloren dat risicoacceptatie een ander uitgangspunt is in het Provinciaal subsidiestelsel. Als eerder aangehaald is het van belang incidenten niet leidend te laten zijn, ook niet in de algehele omgang met de organisaties en in het bepalen van de onderlinge verhoudingen.

Bovengeschetst 'gebalanceerd vertrouwen' is treffend uitgedrukt door één van de geïnterviewde respondenten in de combinatie van de woorden 'zakelijk verbinden'. Het brengt kernachtig de twee zijden van de subsidierelatie tot uitdrukking en geeft inkleuring aan termen als 'verantwoord vertrouwen', 'risicoacceptatie' en 'sturing op prestaties en hoofdlijnen' die als centrale uitgangspunten ten grondslag liggen aan het Provinciaal subsidiestelsel.

## AANBEVELING 2

Geef op een zakelijk verbindende manier vorm en inhoud aan de meerjarige subsidierelaties en concretiseer deze wijze van werken in de doorontwikkeling van het ambtelijk vakmanschap.

## Beleidsontwikkelproces

### *Uitvoeringsmodaliteit*

De in dit onderzoek centraal staande meerjarige subsidierelaties zijn de resultante van het op afstand plaatsen van sturing en uitvoering van Provinciale beleidsambities en –doelstellingen. In het normenkader voor dit onderzoek is de veronderstelling geformuleerd dat aan de in het verleden gemaakte keuze voor deze uitvoeringsmodaliteit, een expliciete en navolgbare afweging ten grondslag ligt. Uit archief- en dossieronderzoek en de gevoerde interviews blijkt evenwel dat genoemde keuze niet expliciet en feitelijk navolgbaar te traceren is.

Gelet op de vaak tot een ver verleden terug te voeren historie is dit overigens verklaarbaar. Daarbij zijn de in de interviews beredeneerde argumenten zondermeer als valide te bestempelen (zie paragraaf 3.1 in de nota van bevindingen).

### Intermezzo: Zelf gaan doen

Meergenoemd in de interviews is het argument van kennis, expertise en ervaring. De organisaties in kwestie zijn uitsluitend gericht op het doel en de taak waarvoor ze ooit zijn ontstaan. In zekere zin ontleen ze hieraan hun bestaansrecht. Ze kunnen bogen op een langjarige ervaring. In de loop van de jaren hebben ze een grote expertise ontwikkeld en beschikken ze over medewerkers met diepgaande specialistische kennis en over een uitgebreid en taakspecifiek netwerk.

Dit betekent dat de optie 'zelf gaan doen' feitelijk vaak alleen mogelijk is door een 1:1 overname van de betreffende organisatie en haar eigendommen en onderbrenging binnen de Provinciale organisatie. Los van de personele, organisatorische en financiële consequenties en complicaties die dat met zich meebrengt, leidt dit tot het risico van verlies aan laagdrempeligheid, toegankelijkheid én onafhankelijkheid. Daarnaast drijven veel organisaties in de uitvoering voor een groot deel op vrijwilligers; een construct dat bij uitvoering door de Provincie haar beperkingen heeft.

In de afweging 'uitbesteding – zelf doen' zal dan ook de vraag moeten worden beantwoord hoe efficiënt en effectief het is om, waar kennis, kunde, ervaring en netwerk extern beschikbaar is en adequaat is georganiseerd, het intern te gaan inregelen en organiseren.

### *Instrumentenkeuze*

De keuze voor sturing en uitvoering op afstand leidt als het ware automatisch tot de inzet van het bij deze rolneming passende beleidsinstrument. Hoewel ook de afweging voor de keuze voor het subsidieinstrument niet expliciet en navolgbaar is te traceren, past dit instrument bij een meer passieve rolneming op afstand.<sup>11</sup> Overigens past ook het instrument van opdrachtverlening bij deze rolneming. Aan dit instrument lijken evenwel nadelen te kleven die maken dat voor de meeste van de geanalyseerde organisaties het subsidieinstrument als meer geschikt is te beschouwen (zie paragraaf 3.1. in de nota van bevindingen). Gesteld kan dan ook worden dat de keuze voor het subsidieinstrument als zodanig logisch en verdedigbaar is.

### *Evaluatie*

Betreffende de rolneming en instrumenteninzet is tevens de vraag aan de orde of deze tussentijds dan wel na afloop<sup>12</sup> wordt geëvalueerd. Geconstateerd is dat voor de geanalyseerde organisaties noch op de uitvoeringsmodaliteit noch op de inzet van het subsidieinstrument een systematische en structurele evaluatie plaatsvindt. Evaluatie vindt plaats op beschikking niveau: vergelijking van de feitelijke realisatie (door de organisatie verwoord in haar jaarverslag) met de aan de toekenning van het subsidie gekoppelde afspraken, verplichtingen en eventueel voorwaarden (vastgelegd in de subsidiebeschikking).<sup>13</sup> Of, en zo ja, in welke mate de wijze van uitvoering en de daartoe verstrekte subsidies hebben bijgedragen aan de realisatie van de beoogde beleidsdoelen (resultaten en impact) is niet dan wel onvoldoende in beeld. Door meer data gedreven te werk te gaan, ontstaat inzicht en kan op output én outcome worden gestuurd. Overigens benoemt ook SIS 3.0 het 'Periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie' als toe te passen sturingsmogelijkheid.

---

<sup>11</sup> Sturing in samenwerking 3.0. Het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader, PS 5 februari 2021, p. 40.

<sup>12</sup> Uit het betoog dat leidt tot aanbeveling 1 kan worden afgeleid dat er voor de categorie begrotingsinstellingen ogenschijnlijk geen afloop is.

<sup>13</sup> Een constatering die aansluit bij een eerder art. 217a onderzoek (zie 'Waar voor ons geld. De inzet van subsidies in de realisatie van provinciale ambities'; december 2021, pag. 22-23 en 51-52).

De hiervoor benoemde elementen vormen onderdelen, zijn feitelijk het begin en sluitstuk, van het meeromvattende beleidsontwikkelp proces. Binnen de integraliteit van de politiek-bestuurlijke besluitvorming en niet in de laatste plaats gelet op de aan de horizon opkomende 'nieuwe financiële werkelijkheid' zijn dit elementen die, wellicht nog meer dan voorheen om aandacht vragen.

Eerder heeft het college dienaangaande aangegeven<sup>14</sup>:

"Richting de nieuwe Statenperiode heeft het college in de commissie van 21 januari (2022) aangekondigd de beleidskaders verder door te ontwikkelen. De inhoudelijke afweging inzake beleidsimpact in relatie tot de KPI's én de financiële middelen staat daarbij centraal. Deze beleidskaders worden vervolgens herkenbaar, dan wel één op één vertaald in de begroting, waardoor ook voortgang van beleid beter te monitoren wordt en Provinciale Staten beter in positie zijn te sturen."

(...)

"Tevens zullen wij in de toekomst monitoren dat in de GS- respectievelijk statenvoorstellen waarin een nieuwe subsidieregeling of majeure incidentele projectsubsidie wordt voorgesteld een duidelijke integrale, expliciete en navolgbare afweging is opgenomen waarom het subsidie-instrument het meest geschikte instrument is om de relevante beleidsdoelstelling te realiseren."

Specifiek betreffende het evaluatief retrospectief op middeleninzet en doelbereik heeft het college in haar bestuurlijke reactie aangegeven dit, voor zover het subsidieregelingen betreft, vast te leggen in een integrale concernstandaard 'Zo werken wij – subsidies'.

Merk ten aanzien van dit laatste op dat de hiervoor geduide bemerkingen aangaande evaluatie verder reiken dan enkel de subsidieregelingen als zodanig. Overwogen zou kunnen worden een structurele en systematische evaluatie op output en outcome breder in te richten dan enkel voor subsidieregelingen.

#### AANDACHTSPUNT

Monitor de concretisering en toepassing van voorgaande, in de bestuurlijke reactie op het art. 217a onderzoek 2021 aangekondigde voornemens. Dienaangaande wordt aanvullend in overweging gegeven om het eenduidig vormgeven van structurele en systematische evaluatie op output en outcome te bevorderen.

---

<sup>14</sup> Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten d.d. 10 februari 2022 (DOC-00227315) op art. 217a onderzoeksrapport 'Waar voor ons geld'.

## Deel II Nota van Bevindingen

*Dit deel van het onderzoeksrapport bevat de geverifieerde bevindingen voortvloeiend uit de uitgevoerde documentanalyse en de gehouden interviews met een groot aantal sleutelfiguren. De nota vormt de basis voor de in de bestuurlijke rapportage (deel I) verwoorde conclusie, aanbevelingen en aandachtspunt.*

# 1. Het onderzoek – aanleiding, doel en uitvoering

*Het voorliggende hoofdstuk schetst de aanleiding voor en doel van het onderzoek. Tevens worden de onderzoeksvragen beschreven en wordt de onderzoeksopzet toegelicht. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer waarin de overige hoofdstukken kort worden geduid.*

## 1.1 Aanleiding

Voor de realisatie van haar ambities en doelen beschikt de Provincie over een breed palet aan uitvoeringsmodaliteiten en beleidsinstrumenten. Afhankelijk van onder andere de gewenste mate van invloed en sturing en op basis van een afweging van rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid kunnen binnen dit palet keuzes worden gemaakt.

De provincie Limburg geeft aan de uitvoering en realisatie van bepaalde autonome beleidsambities<sup>15</sup> onder meer vorm door middel van de inzet van het subsidie-instrument. Dit betekent dat externe, eigenstandige entiteiten tegen verstrekking van een (structureel / meerjarig) subsidiebedrag, via uitvoering van hun activiteiten vorm en inhoud geven aan Provinciale speerpunten van beleid. Met de hieruit voortvloeiende (meerjarige) exploitatiesubsidierelaties is de uitvoering en sturing op afstand geplaatst.

Gelet op de essentie van het subsidie-instrument betekent dit ook dat in algemene zin de intensiteit van de formele Provinciale invloed en sturing beperkt is.<sup>16</sup> Een sturingsvraagstuk dat in het licht van deze subsidierelaties speelt is dan ook hoe de belangen van de Provincie als verstrekker van een substantiële bijdrage in het exploitatietekort zijn geborgd dan wel zijn te borgen. Dit met name gezien de inhoudelijke expertise, eigen opvattingen, onafhankelijkheid in de uitvoering en de bedrijfsvoering en governance van de gesubsidieerde organisaties.

Het is deze context waarbinnen het onderzoek heeft plaatsgevonden.

## 1.2 Doel- en vraagstelling

Op 30 november 2021 heeft het college van Gedeputeerde Staten besloten als onderwerp voor het art. 217a onderzoek van 2022 te benoemen de provinciale 'Uitvoering op afstand', waarbij de term uitvoering is te lezen als de concretisering van de Provinciale beleidsdoelstellingen.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Het gaat dus niet om de Provinciale uitvoering van wettelijke taken in medebewind.

<sup>16</sup> Zie tevens de duiding van het subsidieinstrument in Sturing in samenwerking 3.0 (SIS 3.0), Het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader, PS 5 februari 2021, p. 34-41 en 58-61.

<sup>17</sup> Op 4 februari 2022 is het onderzoeksonderwerp gesondeerd in de Controlecommissie. De commissie heeft zich hierover positief geuit. Naar aanleiding van de sondering is afgesproken in het onderzoek tevens te betrekken wat de gevolgen zijn indien de betreffende organisaties geen provinciale subsidie meer ontvangen. Het onderzoeksplan is ter kennis gebracht van de Controlecommissie. Op 10 juni 2022 is het plan in de commissie besproken. Naar aanleiding daarvan zijn enkele onderzoeksvragen redactioneel aangevuld.

In een nadere precisering heeft het onderzoek tot doel om

Op systeemniveau inzicht te verkrijgen in de verhouding tussen Provincie en meerjarige exploitatiesubsidierelaties, de voor de Provincie ter beschikking staande mechanismen op inhoud, financiën, organisatie en governance van deze relaties, de toepassing hiervan en hoe de Provincie daarbij in regie blijft.

Met 'systeemniveau' wordt hierbij overigens bedoeld op het samenhangend framework (inhoudelijk, subsidiestelsel) waarbinnen de meerjarige subsidiërelaties vorm en inhoud krijgen en de sturing hierop plaatsvindt. De onderzoeksvragen (zie hierna) en –analyse en eventuele verbeterpunten hebben hierop betrekking en overstijgen dus het niveau van de individuele organisaties die te maken hebben met en acteren binnen dit framework.

Vanuit deze doelstelling is als centrale onderzoeksvraag geïd

Hoe wordt op een passende wijze grip gehouden op meerjarige exploitatiesubsidierelaties?

Daarbij gaat het er dus om hoe vanuit het perspectief van de Provincie op systeemniveau is gezekerd dat de uitvoering door meerjarig gesubsidieerde organisaties in overeenstemming is met de beleidsdoelen van de Provincie en dat de uitvoeringscontinuïteit is gewaarborgd.

'Hoe' ziet daarbij zowel op de gestelde kaders en de daarbinnen ten dienste staande mogelijkheden om deze passende grip te kunnen uitoefenen, als op het toepassen van deze kaders c.q. mogelijkheden om passende grip te realiseren.

Het begrip 'passend' overigens is in dit verband tweeledig op te vatten. Enerzijds als aansluitend bij de principes en uitgangspunten en de context van het subsidieinstrument en het subsidiestelsel en anderzijds als het gedifferentieerd, zoveel als mogelijk, ruimte gevend aan de professionaliteit van de gesubsidieerde organisaties.

### 1.3 Uitvoering

De opzet en uitvoering van het onderzoek zijn beschreven in het als bijlage A bijgevoegde onderzoeksplan.

#### Onderzoeksvragen en normenkader

In het onderzoeksplan is bovenstaande centrale vraagstelling uitgewerkt in de navolgende sets van onderzoeksvragen.

1. Kaders
  - 1.1 Welke sturingsmechanismen op inhoud, financiën, organisatie en governance van meerjarige exploitatiesubsidierelaties kent het Provinciale subsidiestelsel?
  - 1.2 Hoe is in deze meerjarigheid de congruentie tussen het Provinciale beleid en de gesubsidieerde activiteit geborgd?
  - 1.3 Welke uitgangspunten en richtlijnen zijn er voor een eventuele wijziging van meerjarige exploitatiesubsidies?
2. Toepassing (voor geselecteerde partijen)
  - 2.1 Hoe is bij de geselecteerde subsidierelaties de keuze voor de uitvoeringsmodaliteit 'uitvoering op afstand' tot stand gekomen? Wordt deze keuze tussentijds en na afloop, overkoepelend geëvalueerd?
  - 2.2 Hoe is de keuze voor het beleidsinstrument 'subsidies' en het aangaan van een meerjarige subsidierelatie met de in het kader van dit onderzoek geselecteerde partijen tot stand gekomen? Wordt deze keuze tussentijds geëvalueerd?
  - 2.3 Waarvoor ontvangen de betreffende partijen een exploitatiesubsidie en op grond waarvan is de meerjarige subsidierelatie ontstaan?
  - 2.4 Wat zijn de gevolgen (voor de maatschappij / de Limburger, subsidieverstrekker, subsidieontvanger) indien deze organisaties geen provinciale exploitatiesubsidie meer ontvangen?
  - 2.5 Op welke wijze vindt toepassing van de sturingsmechanismen op inhoud, financiën, organisatie en governance plaats?
  - 2.6 In welke mate dragen de betreffende mechanismen bij aan het houden van grip op de meerjarige subsidierelaties?
  - 2.7 Welke factoren en omstandigheden spelen hierbij een rol?
  - 2.8 Tot welke inzichten en leerpunten leidt de analyse?
3. Optimalisatie
  - 3.1 Welke potentiële verbeterpunten zijn op systeemniveau (casusoverstijgend) ten aanzien van de mechanismen (op inhoud, financiën, organisatie en governance) te duiden in het houden van grip op meerjarige subsidierelaties?

Om tot een zo objectief mogelijke beantwoording en duiding van de hiervoor weergegeven sets van onderzoeksvragen te komen zijn in het onderzoeksplan normen geformuleerd. Deze objectieve 'meetlat' waarborgt een transparante uitvoering van het onderzoek. De normen beschrijven de ideaal-situatie (SOLL) waarvan, gelet op de aard en majoriteit van het onderwerp van onderzoek, reëel mag worden verwacht dat deze wordt aangetroffen. Aan de hand van het normenkader wordt de huidige werkelijkheid c.q. de praktijk getoetst en beoordeeld. Doel van het normenkader is om een basis te bieden voor de bevindingen en de daarop te baseren conclusies en aanbevelingen.

#### Reikwijdte

Het onderzoek, op systeemniveau zoals hiervoor uiteengezet, richt zich op,

- meerjarige exploitatiesubsidierelaties (geen verbonden partijen),
- die als eigenstandige organisaties, binnen een eigen governancestructuur,
- uitvoering geven aan de realisatie van autonome provinciale beleidsdoelstellingen
- en voor een sluitende exploitatie afhankelijk zijn van een Provinciale exploitatiesubsidie.

Om op genoemd systeemniveau inzicht te verkrijgen, zijn veertien organisaties tegen het licht gehouden. Leidend hierbij waren de hiervoor weergegeven onderzoeksvragen 2.1 – 2.8. Op basis van deze onderzoeksvragen is op hoofdlijnen een beeld gevormd over:

- het ontstaan van de organisatie, haar doelstellingen en haar activiteiten;
- de relevante vigerende Provinciale beleidskaders en beleidsdoelen;
- de afwegingen voor de keuze van de uitvoeringsmodaliteit en het subsidieinstrument;
- de omvang van de exploitatie van de organisatie en van het Provinciale exploitatiesubsidie;
- waarvoor exploitatiesubsidie wordt verstrekt en de voorwaarden die hieraan zijn verbonden.

Het op deze wijze gevormde beeld heeft haar focus op het subsidiestelsel / -systeem en is gericht op de centrale onderzoeksvraag en de daarvan afgeleide deelvragen en bevat dus geen uitputtende en diepgaande analyse over (het opereren van) de betreffende organisaties. Om te zien hoe dit in de loop van de tijd is geëvolueerd is daarbij gekeken naar de jaren 2012, 2015 en 2019.<sup>18</sup>

De vanuit deze bedoeling en opzet doorgelichte organisaties betroffen:

1. Stichting Natuur en Milieufederatie Limburg
2. Stichting Het Limburgs Landschap
3. Stichting Discovery Museum
4. Limburgs Museum
5. Huis voor de Kunsten
6. Cubiss
7. Stichting Topsport Limburg
8. Huis voor de Sport
9. Stichting Limburg Cycling
10. Stichting Restauratie Atelier Limburg
11. Burgerkracht Limburg
12. Monumentenwacht Limburg
13. Stichting de Pijler
14. Jeugdwerk Limburg

Met uitzondering van Jeugdwerk Limburg en Stichting Limburg Cycling zijn alle organisaties zogenoemde begrotingsinstellingen. Dit betekent dat deze organisaties in het kader van de provinciale begroting structureel jaarlijks een exploitatiesubsidie ontvangen. De omvang van de exploitatiesubsidie aan Stichting het Limburgs Landschap bedraagt overigens minder dan het gehanteerde criterium van 50% van de totale exploitatie. Gelet op de omvang van het subsidiebedrag, de langjarige relatie en de gewenste mix aan aard van organisaties, is de stichting toch meegenomen in de selectie. Stichting Topsport Limburg is inmiddels failliet. Stichting de Pijler is sinds 2018 ondergebracht in Burgerkracht Limburg.

#### Methodologische verantwoording

De beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en de daarvan afgeleide deelvragen heeft via op onderstaande wijze plaatsgevonden.

---

<sup>18</sup> Jaren waarin een nieuwe Provinciale bestuursperiode startte.

### *Documentstudie*

Relevante (beleids)documenten zijn bestudeerd en geanalyseerd. Aan de hand hiervan is een algemeen beeld over het subsidiestelsel en de daaraan ten grondslag liggende principes en uitgangspunten verkregen. De geraadpleegde bronnen zijn in bijlage B opgenomen.

### *Interviews*

Ter verificatie en verdieping van het uit de documenten verkregen beeld en ter verheldering van de toepassing in de praktijk, is een groot aantal betrokkenen bevraagd. De ambtelijk accounthouders van alle en de bestuurders van vijf nader geselecteerde organisaties zijn mondeling geïnterviewd. Van de betreffende interviews zijn beknopte verslagen gemaakt die ter verificatie aan de geïnterviewden zijn voorgelegd. Een overzicht van geïnterviewde personen en de interviewvragen zijn als bijlage C respectievelijk bijlage D bijgevoegd.

### *Wederhoor*

Op basis van de langs voorgaande weg verkregen informatie is een conceptnota van bevindingen opgesteld. Deze is ter verificatie op feitelijke onjuistheden voor ambtelijk wederhoor teruggelegd. De geverifieerde nota van bevindingen (deel II) heeft de basis gevormd voor de bestuurlijke nota met conclusies en aanbevelingen (deel I). Beide nota's samen (incl. de bijlagen) vormen het onderzoeksrapport.

## **1.4 Leeswijzer**

Zoals aangegeven is dit deel van het onderzoeksrapport de neerslag van de uit de documentanalyse en gehouden interviews opgetekende bevindingen. De hiervoor weergegeven onderzoeksvragen zijn daarbij als leidraad aangehouden.

De aspecten rolnemings, sturing en subsidies staan centraal in het hierna volgende hoofdstuk 2. Het hoofdstuk beschrijft vanuit een meer theoretisch perspectief voor welke posities de Provincie kan opteren, wat dit betekent voor de uitvoering en het in te zetten beleidsinstrumentarium en welke kaders daarbij gelden. De onderzoeksvragen 1.1 t/m 1.3 en het daaronder liggende normenkader komen hierin aan de orde.

De bevindingen in hoofdstuk 3 hebben betrekking op de toepassing van het beschreven theoretisch kader en gaan daarbij in op de feitelijke Provinciale grip op meerjarige subsidierelaties. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoeksvragen 2.1 t/m 2.7 alsmede het hieronder liggende normenkader.

## 2. Over rolneming, sturing en subsidies

*Vanuit haar ambities streeft de Provincie doelen en effecten na<sup>19</sup> die het publieke belang<sup>20</sup> dienen en die beogen bij te dragen aan de ontwikkeling van de Limburgse samenleving. De provinciale betrokkenheid krijgt vervolgens verder vorm door de keuze voor de provinciale rolneming. De positie die de Provincie hierin neemt is medebepalend voor de wijze en mate van sturing en, daaruit voortvloeiend, de uitvoeringsmodaliteit en de keuze van het in te zetten beleidsinstrument. Dit hoofdstuk gaat nader in op deze aspecten. Daarbij wordt met name stil gestaan bij het subsidieinstrument en de formele kaders en sturingsmechanismen binnen het Provinciale subsidiestelsel.*

### Onderzoeksvragen

#### 1. Kaders

- 1.1 Welke sturingsmechanismen op inhoud, financiën, organisatie en governance van meerjarige exploitatiesubsidierelaties kent het Provinciale subsidiestelsel?
- 1.2 Hoe is in deze meerjarigheid de congruentie tussen het Provinciale beleid en de gesubsidieerde activiteit geborgd?
- 1.3 Welke uitgangspunten en richtlijnen zijn er voor een eventuele wijziging van meerjarige exploitatiesubsidies?

### Normenkader

#### 1. Kaders

- 1.1 Het Provinciale subsidiestelsel bevat sturingsmechanismen op inhoud, financiën, organisatie en governance van meerjarige exploitatiesubsidierelaties.
- 1.2 De congruentie tussen Provinciaal beleid en gesubsidieerde activiteit is in meerjarig perspectief geborgd.
- 1.3 Er zijn uitgangspunten en richtlijnen voor een eventuele wijziging van meerjarige exploitatiesubsidies.

### *Rolneming*

De keuze voor de wijze van uitvoering is mede afhankelijk van de beoogde rolneming; wat wil en kan de Provincie. In de afweging daarbij zijn van belang vragen als beschikbare expertise voor en proportionaliteit van een eventuele eigen uitvoering, de mate van risicobereidheid en de mogelijkheid tot risicobeheer, de noodzaak tot samenwerking, de aard en het karakter van de uit te voeren activiteiten en aspecten als staatsteun, aanbesteding, markt- en prijsverstoring. Het antwoord op voorgaande (en situatieafhankelijk) andere relevante vragen, resulteert in een Provinciale rolneming die varieert tussen proactief en afwachtend passief en tussen veel invloed en op afstand.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Vastgelegd in onder meer college- / coalitieprogramma, programmabegroting en provinciale beleidskaders.

<sup>20</sup> “In zijn algemeenheid is sprake van een publiek belang als een taak gunstig is voor het welzijn van een groep inwoners, maar deze groep niet in staat is de taak zelf uit te (laten) voeren. Zonder overheidsingrijpen zou het belang dus niet goed tot zijn recht komen.”, Sturing in samenwerking 3.0. Het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader, PS 5 februari 2021, p. 32.

<sup>21</sup> Zie ook Sturing in samenwerking 3.0. Het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader, PS 5 februari 2021, p. 34-35.

### *Uitvoering*

Gesteld kan dus worden dat de rol die de Provincie voor zichzelf in de uitvoering ziet, bepaalt binnen welke modaliteit die uitvoering plaatsvindt. Daarbij zijn, grofmazig, drie varianten te onderscheiden:

1. zelf uitvoeren;
2. samenwerken, publiekrechtelijk dan wel privaatrechtelijk, via een verbonden partij die onder controle van de Provincie staat (al dan niet samen met andere publiekrechtelijke partijen);
3. uitbesteding, publiekrechtelijk via subsidies dan wel privaatrechtelijk via inkopen, van de uitvoering aan een andere partij.

In een nadere beschouwing van deze varianten is het navolgende te duiden.

- Zelf uitvoeren betekent uiteraard dat de mate van afdwingbaarheid maximaal is. De uitvoering gebeurt immers door 'eigen' medewerkers, hetgeen ervoor zorgt dat deze volledig binnen de eigen invloedssfeer ligt. Naarmate de taakuitvoering verder weg wordt georganiseerd, neemt de invloed en afdwingbaarheid af en vraagt de uitoefening hiervan meer (complexe) inspanning.
- Voorgaande geldt eveneens voor de invloed op het bestuur (de governance) en de bedrijfsvoering (bijv. de financiën) van de uitvoerende partij.
- De democratische controle is het beste geborgd indien de uitvoering 'in eigen beheer' plaatsvindt. Politiek-bestuurlijk heeft men, vergeleken met de andere uitvoeringsvarianten, de meest vergaande bevoegdheden en middelen in handen om de controlerende rol vorm te geven.
- Minder in het oog springend zijn de effecten van marktwerking. Bij zelf doen is deze werking uiteraard niet aan de orde. In het algemeen wordt daarnaast verondersteld dat de effecten in termen van kwaliteitsontwikkeling en innovatie groter zijn wanneer de uitvoering 'in de markt' wordt gezet.

### *Beleidsinstrumenten*

De keuze voor de uitvoeringsmodaliteit is tevens van belang voor het in te zetten beleidsinstrumentarium. Voor de realisatie van beleid staat de Provincie een breed scala aan instrumenten ter beschikking. Een grofmazige indeling is die in directe en indirecte instrumenten. Directe beleidsinstrumenten zijn gericht op het actief en zelf realiseren van een bepaalde situatie (overheidsvoorzieningen). Indirecte beleidsinstrumenten zijn gericht op gedragsbeïnvloeding.<sup>22</sup>

Een veel gemaakte onderverdeling hierbij is:

1. informatie- en communicatie instrumenten, gericht op communicatie uitwisseling en informatie;
2. financieel-economische instrumenten, gericht op het sturen door middel van financiële prikkels;
3. juridische instrumenten, gericht op het sturen met bijv. wetten, verordeningen, vergunningen.

Het subsidieinstrument wordt gerekend tot het financieel-economisch instrumentarium. Subsidies zijn zinvol als de overheid bepaald gedrag of bepaalde activiteiten wil bevorderen die niet vanzelf tot stand komen omdat de (gepercipieerde) kosten te hoog zijn. De overheid kan door het verstrekken van een subsidie proberen actoren over de streep te krijgen.

In het door Provinciale Staten vastgestelde document 'Sturing in samenwerking 3.0' (SIS 3.0)<sup>23</sup> wordt het belang van een juiste instrumentenkeuze aangehaald. Een keuze die volgens SIS 3.0 vooral wordt

---

<sup>22</sup> Op Rijksniveau zijn deze beleidsinstrumenten en de afweging voor de inzet ervan nader verfijnd en uitgebreid beschreven in het 'Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving'; <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>.

<sup>23</sup> Sturing in samenwerking 3.0. Het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader, PS 5 februari 2021.

ingegeven door de mate van invloed (passieve of actieve rol) die de Provincie wenst uit te oefenen.<sup>24</sup> Is de conclusie dat een passieve Provinciale rol de meest passende is en 'sturen op afstand' dus volstaat, dan ligt onder meer de keuze voor het subsidie-instrument voor de hand.<sup>25</sup> Het aangaan van een subsidierelatie verhoudt zich consistent tot een passieve rolneming in de vorm van uitbesteding van de uitvoering.

Eerder zijn de drie uitvoeringsvarianten kort geduid. In relatie tot de inzet van het subsidieinstrument geldt aanvullend hierop dat bij een zuivere subsidie van afdwingbaarheid geen sprake is. Indien de subsidieontvanger in gebreke blijft kan, behoudens de terugvordering van de verleende subsidie, niet worden geëist dat de uitvoering alsnog wordt nagekomen.<sup>26</sup> Daarnaast past, gelet op de aard en het karakter van het subsidieinstrument, bij een subsidierelatie welhaast ten principale (zie de duiding van subsidies als beleidsinstrument hierna) een zekere terughoudendheid in het stellen van eisen en voorwaarden betreffende bestuur en bedrijfsvoering.

## Subsidies

### Sturingsmechanismen

Over de inzet van subsidies als beleidsinstrument stelt het in voetnoot 20 aangehaalde 'Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving' in algemene zin dat deze zinvol is "als de overheid bepaald gedrag of bepaalde activiteiten wil bevorderen die niet vanzelf tot stand komen omdat de (gepercipieerde) kosten te hoog zijn."<sup>27</sup>

SIS 3.0 stelt dat het instrument subsidies kan worden ingezet "(...) in geval de Provincie bepaalde maatschappelijke activiteiten en daarbij behorend gedrag wil (de)stimuleren om een beleidsdoel te bereiken. Subsidies zijn zinvol wanneer een partij bepaalde activiteiten wil realiseren die de Provincie wenselijk acht, maar deze activiteiten niet vanzelf tot stand komen, omdat de kosten te hoog zijn. De Provincie kan door het verstrekken van een subsidie de desbetreffende actoren over de streep krijgen om de activiteiten te kunnen realiseren (stimulerend effect)."<sup>28</sup>

In lijn met dit stimulerende karakter van het subsidieinstrument stelt SIS 3.0 voor meerjarige projectsubsidies overigens: "Bij meerjarige subsidies moet aan de voorkant nagedacht worden hoe in verloop van de tijd de instelling financieel zelfstandig kan voortbestaan, zonder financiële ondersteuning van de Provincie"<sup>29</sup>.

Voorgaande passages wijzen op het primair stimulerende karakter van subsidieverstrekking. Als sturingsinstrument heeft een subsidie initieel een beperkte werking. "Het initiatief ligt bij de aanvrager. Door het vooruitzicht van een bijdrage in de kosten worden aanvragers gestimuleerd activiteiten te ontplooiën waardoor provinciaal beoogde effecten kunnen worden behaald, zonder dat de Provincie Limburg de uitvoering van de activiteiten kan afdwingen. Een subsidieontvanger kan immers van subsidie afzien."<sup>30</sup>

---

<sup>24</sup> Sturing in samenwerking 3.0. Het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader, PS 5 februari 2021, Bijlage 9: Financiële instrumenten en sturing, p. 144-153.

<sup>25</sup> Idem, p. 40.

<sup>26</sup> Anders is dit overigens indien bij de subsidie een uitvoeringsovereenkomst is gesloten.

<sup>27</sup> <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61/subsidie>

<sup>28</sup> Sturing in samenwerking 3.0. Het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader, PS 5 februari 2021, p. 58.

<sup>29</sup> Idem, p. 59.

<sup>30</sup> Sturing in samenwerking 3.0. Het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader, PS 5 februari 2021, p. 59.

De Provincie verstrekt subsidies op basis van de Algemene Subsidieverordening Limburg 2017 (ASV).<sup>31</sup> De ASV is gestoeld op de principes en uitgangspunten van de op Rijksniveau vastgestelde, 'Aanwijzingen voor subsidieverstreking' (ook wel het Uniform Subsidiekader of USK genoemd).<sup>32</sup> Leidende uitgangspunten in het USK en daarmee ook in het Provinciale subsidiebeleid en de ASV zijn:

- verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie;
- proportionaliteit (tussen het subsidiebedrag en de lasten);
- uniformering en vereenvoudiging;
- sturing op prestaties en hoofdlijnen.

Het subsidiestelsel is in zekere zin gekaderd door deze uitgangspunten en natuurlijk door het karakter van het subsidieinstrument als een instrument ter stimulering. Passend binnen deze kadering beschikt de Provincie over verschillende sturingsmechanismen (op inhoud, financiën, organisatie en governance). Onderstaand wordt in vogelvlucht hierbij stil gestaan.<sup>33</sup>

Gestoeld op de ambities in coalitieakkoord / collegeprogramma, ligt de inhoudelijke basis voor de te verlenen subsidies in (meerjarige) beleidskaders, beleidsprogramma's en (waar van toepassing) daarvan afgeleide subsidieregelingen. In het proces van ontwikkeling van doelstellingen en beleidskaders wordt overigens ook de doelgroep betrokken.

In (meerjaren)werk- en activiteitenplannen en –begrotingen maken de maatschappelijke organisaties de vertaling naar de uitvoering. Deze zijn onderwerp van (voor)overleg tussen Provincie en organisatie en worden daarbij door de Provincie aan de inhoudelijke doelstellingen en financiële uitgangspunten getoetst.

Vanuit de invalshoek 'organisatie en governance' bevat de ASV overigens de bepaling dat GS kan verzoeken "(...) een beschrijving te geven van eventuele organisatorische verbanden met andere rechtspersonen en van eventuele banden van financiële aard die blijvend van invloed kunnen zijn op de hoogte van de kosten van subsidiabele activiteiten of op de inkomsten daaruit."<sup>34</sup>

Naast de gronden in de Algemene wet bestuursrecht bevat ook de ASV diverse (inhoudelijke) weigeringsgronden. Een weigeringsgrond voor een aanvraag om exploitatiesubsidie vanuit governanceperspectief is gelegen in de aannemelijkheid "(...) dat de subsidieontvanger de provinciale subsidie zal besteden aan inkomens boven het bezoldigingsmaximum in de WNT. (...)." <sup>35</sup>

In dit verband is overigens vermeldenswaardig het voornemen om in de Algemene Subsidieverordening (ASV) 2023 een Governance Code te introduceren. Deze code beoogt structurele subsidierelatie te verplichten hun organisatie zodanig in te richten dat er voldoende checks and balances zijn qua inrichting en structuur en meer transparantie betreffende de samenstelling van hun bestuur en RvT/RvC, hun financiën en de eventuele gelieerde organisaties.

Voor de zogenoemde begrotingsinstellingen<sup>36</sup> geldt dat deze structureel een exploitatiesubsidie ontvangen. Hieronder verstaat de ASV "een subsidie die voor één of meer kalenderjaren wordt

---

<sup>31</sup> Vastgesteld door Provinciale Staten op 16 december 2016.

<sup>32</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027023/2012-07-01>

<sup>33</sup> Voor een meer uitvoerige beschrijving wordt verwezen naar het art. 217a onderzoeksrapport 'Waar voor ons geld. De inzet van subsidies in de realisatie van provinciale ambities', december 2021, pag. 39-52.

<sup>34</sup> Art. 11 lid 5 ASV. Gesteld kan worden dat de recent, ook in het kader van subsidieverstreking, ingevoerde 'Know-your-customer'-procedure hierop voortborduurde.

<sup>35</sup> Art. 17 lid 2 ASV.

<sup>36</sup> Art. 4:23 lid 3 sub c Algemene wet bestuursrecht.

verstrekt voor activiteiten die behoren tot de structurele activiteiten die de subsidieontvanger gewoonlijk in het kader van zijn bedrijfsvoering ontplooit passend binnen de beleidsdoelen van de Provincie Limburg.” De betreffende organisatie wordt met naam en bedrag vermeld op de begroting. Specifiek voor het culturele domein onderscheidt de Provincie op basis van de Nadere subsidieregels Cultuurplan en Subinfrastructuur 2021-2024, zogenoemde Cultuurplaninstellingen en Subinfra-instellingen. De hieronder vallende organisaties ontvangen voor 4 respectievelijk 2 jaar een Provinciaal (exploitatie)subsidie.

De financiële verankering van de subsidies vindt jaarlijks plaats in de provinciale begroting. Daarbinnen is het aan Gedeputeerde Staten om te bepalen welk bedrag noodzakelijk wordt geacht om de activiteiten te kunnen realiseren.

Via verplichtingen en (eventueel) voorwaarden in de subsidiebeschikking worden de inhoudelijke en financiële afspraken<sup>37</sup> vastgelegd en vindt de subsidietoekenning plaats. De ASV bevat een groot aantal algemene verplichtingen en meldingsplichten waaronder de door de ontvanger van een exploitatiesubsidie onverwijld te verrichten melding “(...) zodra er binnen de organisatie sprake is van inkomens boven het bezoldigingsmaximum in de WNT”, hetgeen aanleiding kan zijn “(...) om het subsidiebedrag ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen.”<sup>38</sup>

### Congruentie

In tussentijdse (formele en informele, ambtelijke en bestuurlijke) contacten gedurende het lopende jaar vindt monitoring van de voortgang en eventuele inhoudelijke bijsturing plaats. De definitieve vaststelling van de subsidie gebeurt aan de hand van een door de organisatie te overleggen inhoudelijk en eventueel financieel verslag. Op basis hiervan wordt beoordeeld of de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht overeenkomstig de opgelegde verplichtingen. Voor de Cultuurplaninstellingen en Subinfra-instellingen geldt overigens aanvullend dat na de looptijd een externe commissie evalueert of de betreffende organisatie nog voor subsidie in aanmerking komt. Afhankelijk van het resultaat van deze beoordeling kan er een korting op het verstrekte subsidie worden doorgevoerd.

Op voorgaande wijze wordt meerjarig en ‘jaarrond’ richting gegeven aan de concretisering en realisatie van de Provinciale ambities en doelstellingen en wordt (meerjarig) de congruentie tussen beleid (beoogde doel) en uitvoering (geconcretiseerde activiteit) geborgd. Het in voetnoot 17 aangehaalde art. 217a onderzoek ‘Waar voor ons geld’ concludeert op basis van de voor dit onderzoek geanalyseerde organisaties, dat er sprake is van een coherente aansluiting van ambities, doelen en subsidies.<sup>39</sup>

### Wijziging

Zoals aangegeven bepalen Provinciale Staten (op voorstel van Gedeputeerde Staten) de omvang van de exploitatiesubsidie. In het verlengde van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt art. 14 lid 1 van

---

<sup>37</sup> In dit verband verdienen expliciete vermelding:

- de herinstructie van de beleidsregels ‘Reserves en voorzieningen’ per 1 januari 2023. Deze beleidsregels hebben tot doel te borgen dat Provinciale middelen worden ingezet waarvoor ze beschikbaar zijn gesteld en niet onnodig door de ontvangende organisaties worden opgepot;
- de verplichte accountantsverklaring die per 1 januari 2023 weer voor alle structurele subsidierelaties geldt.

<sup>38</sup> Art. 21 lid 3 en lid 4 ASV.

<sup>39</sup> ‘Waar voor ons geld. De inzet van subsidies in de realisatie van provinciale ambities’, december 2021, pag. 16-20.

de ASV dat bij een exploitatie- of projectsubsidie de subsidie ten hoogste het bedrag bedraagt dat Gedeputeerde Staten noodzakelijk achten om de activiteiten/het project te kunnen realiseren. Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten hebben dus beleidsvrijheid om te bepalen welk subsidiebedrag men overheeft voor de betreffende activiteiten.

Indien dit tot een verandering (lees: weigering of verlaging) van het toe te kennen subsidiebedrag leidt, dient rekening te worden gehouden met richtlijnen voor afbouw van subsidies. Bepalend hiervoor is artikel 4:51 van de Awb, de centrale bepaling voor het beëindigen (weigeren) en wijzigen (verlagen) van een subsidie voor een komend tijdvak. Het artikel eist dat een redelijke termijn in acht wordt genomen indien:

- de subsidie voor ten minste drie jaren is verstrekt;
- de subsidie wordt verstrekt voor dezelfde of in hoofdzaak dezelfde voortdurende activiteiten; en
- de subsidie wordt verlaagd of beëindigd vanwege veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten.

Naast beleidswijzigingen en de wens om activiteiten op termijn anders te laten uitvoeren, kunnen ook bezuinigingen worden beschouwd als een veranderde omstandigheid of gewijzigd inzicht. Indien een organisatie zonder de subsidie niet levensvatbaar blijkt te zijn, maakt dat de intrekking van de subsidie niet onrechtmatig.

In het algemeen zal de ontvanger de tijd moeten worden gegund om verplichtingen die hij jegens derden is aangegaan en redelijkerwijs mocht aangaan, op zorgvuldige wijze af te wikkelen. Het bepalen van de lengte van de redelijke termijn is maatwerk en zal van geval tot geval moeten worden bekeken. In de jurisprudentie is bepaald dat er geen direct verband is tussen de duur van de subsidierelatie en de duur van de afbouwregeling. Het is dus niet zo dat een langere subsidierelatie moet leiden tot een langere afbouwperiode. Ook hoeft de redelijke termijn niet zodanig ruim te zijn dat de subsidieontvanger al zijn activiteiten op dezelfde manier voort kan zetten. Van de subsidieontvanger wordt verwacht dat hij maatregelen neemt.

Relevante factoren / aandachtspunten bij het bepalen van de redelijke termijn kunnen verder zijn: het aandeel subsidie van de Provincie Limburg in de totale exploitatie van de instelling en de mate waarin sprake is van langlopende verplichtingen bij de instelling (bijvoorbeeld in geval de organisatie personeel in dienst heeft).

De termijn begint te lopen vanaf het moment dat het bestuursorgaan het besluit om de subsidie te beëindigen aan de instelling bekend maakt.

### 3. Provinciale grip

*In het vorige hoofdstuk is vanuit een meer theoretisch perspectief ingegaan op de Provinciale rolneming, de daarvan afgeleide wijze van uitvoering en het in te zetten beleidsinstrumentarium, meer in het bijzonder het subsidieinstrument. Geschetst is dat de daarbij te maken keuzes relevant zijn voor de mate van formele invloed en sturing die de Provincie heeft op de concretisering en uitvoering van haar ambities en beleidsdoelstellingen.*

*Om een beeld te vormen over de toepassing van de beschikbare kaders zijn veertien meerjarige subsidierelaties op systeemniveau doorgelicht waarbij is nagegaan hoe deze keuzes tot stand zijn gekomen en hoe de Provincie haar grip op deze gesubsidieerde organisaties uitoefent.*

#### Onderzoeksvragen

##### 2. Toepassing

- 2.1 Hoe is bij de geselecteerde subsidierelaties de keuze voor de uitvoeringsmodaliteit 'uitvoering op afstand' tot stand gekomen? Wordt deze keuze tussentijds en na afloop, overkoepelend geëvalueerd?
- 2.2 Hoe is de keuze voor het beleidsinstrument 'subsidies' en het aangaan van een meerjarige subsidierelatie met de in het kader van dit onderzoek geselecteerde partijen tot stand gekomen? Wordt deze keuze tussentijds geëvalueerd?
- 2.3 Waarvoor ontvangen de betreffende partijen een exploitatiesubsidie en op grond waarvan is de meerjarige subsidierelatie ontstaan?
- 2.4 Wat zijn de gevolgen (voor de maatschappij / de Limburger, subsidieverstrekker, subsidieontvanger) indien deze organisaties geen provinciale exploitatiesubsidie meer ontvangen?
- 2.5 Op welke wijze vindt toepassing van de mechanismen op inhoud, financiën, organisatie en governance plaats?
- 2.6 In welke mate dragen de betreffende mechanismen bij aan het houden van grip op de meerjarige subsidierelaties?
- 2.7 Welke factoren en omstandigheden spelen hierbij een rol?

#### Normenkader

##### 2. Toepassing

- 2.1 a. De keuze voor de uitvoeringsmodaliteit 'uitvoering op afstand' vindt op een expliciete en navolgbare afweging plaats.  
b. De gemaakte keuze wordt tussentijds en na afloop, overkoepelend geëvalueerd.
- 2.2 a. De keuze voor het aangaan van een meerjarige exploitatiesubsidierelatie vindt op een expliciete en navolgbare wijze plaats.  
b. De gemaakte keuze wordt tussentijds en na afloop, overkoepelend geëvalueerd.
- 2.3 Aan de (meerjarige) subsidierelatie liggen inhoudelijke en financiële kaders en afwegingen ten grondslag.
- 2.4 De consequenties (voor de maatschappij / de Limburger, subsidieverstrekker, subsidieontvanger) van het beëindigen van de Provinciale exploitatiesubsidie worden integraal in kaart gebracht.
- 2.5 De in het Provinciale subsidiestelsel aanwezige mechanismen op inhoud, financiën, organisatie en governance van meerjarige exploitatiesubsidierelaties worden consequent en eenduidig toegepast.
- 2.6 De aanwezige mechanismes op inhoud, financiën, organisatie en governance dragen bij aan het houden van grip op meerjarige exploitatiesubsidierelaties.
- 2.7 Duidelijk is welke factoren en omstandigheden hierbij een rol spelen.

Voor genoemde doorlichting zijn voor de jaren 2012, 2015 en 2019<sup>40</sup> de werkplannen, uitvoeringsprogramma's, begrotingen en voortgangsrapportages van de betreffende organisaties alsook de relevante, (destijds) vigerende Provinciale beleidskaders en subsidiebeschikkingen op systeemniveau (casusoverstijgend) geanalyseerd. Hiermee is voor de betreffende meerjarige subsidierelaties een voor de beantwoording van de onderzoeksvragen overall beeld gevormd. Via interviews met de ambtelijke accounthouders en de bestuurders van enkele nader geselecteerde organisaties, zijn deze analyses verrijkt.

### *3.1 Waarom op afstand – waarom subsidie?*

Eerder is beschreven dat de keuze voor de uitvoeringsmodaliteit wordt bepaald door de geambieerde, passieve dan wel actieve rolname. Bij een passieve rolname past logischerwijs een construct waarbij de concretisering en uitvoering van de betreffende beleidsdoelstellingen op afstand worden geplaatst. In het verlengde daarvan geldt uiteraard ook dat de mate van invloed en zeggenschap van de Provincie op de wijze van uitvoering, de organisatie en de bedrijfsvoering afneemt.

Het onderzoek richt zich op meerjarige subsidierelaties. Dit betekent dat de uitvoeringsmodaliteit die is van de publiekrechtelijke vorm van uitbesteding. Niet zelf doen, maar op afstand via subsidiering. Een groot deel van de onderzochte organisaties kent een ver in het verleden liggend ontstaan. Vaak zijn ze voortgevloeid uit een of meer voorlopers en hebben ze in de loop van de tijd inhoudelijke en organisatorische transformaties ondergaan. Deze in heel veel jaren, vaak organisch gegroeide ontwikkeling is ook terug te zien in de dossier- en documentenomvang. Voor enkele van deze organisaties is een uitgebreid archiefonderzoek uitgevoerd naar de in het verleden gemaakte keuzes voor de uitvoeringsmodaliteit alsook de inzet voor het beleidsinstrument.

Gelet op het tijdsverloop, in relatie tot de wettelijke bewaartermijnen<sup>41</sup>, zijn niet alle documenten meer traceerbaar. Uit de wel beschikbare stukken zijn de eventuele (in de oorsprong) aan de uitbesteding en de inzet van het subsidieinstrument ten grondslag liggende afwegingen niet te achterhalen. Enkele organisaties kennen hun ontstaan in de afgelopen decennia. Voor zover de documenten betrekking hebbend op organisaties met een dergelijke meer recente 'startdatum' nog voorhanden zijn, is ook hieruit de beargumentering voor de wijze van uitvoering en het in te zetten beleidsinstrument niet navolgbaar te duiden. Gesteld kan dan ook worden dat de afwegingen en gemaakte keuzes een meer impliciet karakter hebben.

Bovengestelde vragen hebben ook deel uitgemaakt van de gevoerde interviews. Mede gelet op de historie met en duur van het ambtelijk accountschap dan wel de bestuurlijke rol, beschikten de respondenten niet over de feitelijke en historische kennis om de voor 'hun' organisatie gehanteerde motivering eenduidig en feitelijk te reconstrueren.

Wel ontstond in de interviews, al redenerend, het volgende beeld van meer impliciet gehanteerde redenen en argumenten in de afweging van de uitvoerings- en instrumentkeuze.

---

<sup>40</sup> Jaren waarin een nieuwe Provinciale bestuursperiode startte.

<sup>41</sup> Bewaartermijnen voor overheidsinformatie worden (archief)wettelijk vastgesteld. Het instrument dat binnen alle overheidslagen hiervoor wordt gebruikt is de zogenoemde selectielijst. Deze lijst vormt de basis voor het bewaren en vernietigen van archiefbescheiden. De termijnen variëren van 1 jaar tot eeuwigdurende bewaring, al naar gelang de indeling in categorieën gebaseerd op bewijs- en erfgoedwaarde. Voor stukken betrekking hebbend op (meerjarige) subsidierelaties geldt overall genomen een bewaartermijn van 10 jaar.

- Kerntaak

In algemene zin kan, welhaast fundamenteel de vraag worden gesteld of de Provincie (als middenbestuur) de voor de hand liggende overheidslaag is waar, naast de autonome beleidsontwikkeling, ook de concrete vertaling en feitelijke operationalisering van het beleid plaatsvindt. Hoort dit tot de core business van de Provincie? Ofwel, zoals door een van de respondenten wat stelliger verwoord: “De Provincie is niet van de uitvoering.”

- Historie

Een groot deel van de onderzochte subsidierelaties kent een lange historie. Het zijn organisaties, met name in het (specifiek) welzijnsdomein en op het gebied van natuur- en landschapsbeheer, die, vaak ontstaan vanuit het particulier initiatief, als zelfstandige instanties hun oorsprong ver in de vorige eeuw kenden en die al decennialang via subsidieverstrekking in hun exploitatie worden ondersteund. Uitvoerings- en subsidierelaties kortom die historisch zo zijn gegroeid en waarbij de Provincie in de loop van de tijd een steeds manifestere rol en verantwoordelijkheid heeft gekregen / genomen<sup>42</sup>.

Vanuit de Provinciale visie bezien worden de activiteiten van de organisatie van waarde geacht. Om deze reden is de organisatie als begrotingsinstelling structureel in de Provinciale begroting opgenomen. Vaak zijn het overigens ook ‘unieke’ organisaties waar, bij gebrek aan marktwerking, geen inhoudelijk alternatief voor bestaat.

- Principieel

Met name in het culturele domein speelt een meer principieel argument een rol. Het is niet aan de overheid zich te bemoeien met de artistieke kwaliteit en programmering binnen het werkveld van kunst en cultuur. Zo bezien is de invulling van de HOE-vraag er een die er zelfs om vraagt buiten de Provinciale organisatie te worden belegd. Binnen de op deze opvatting gebaseerde afbakening tussen het WAT en het HOE past niet een museum in beheer en exploitatie bij een overheid en de inrichting van een expositie of het aanleggen van een museale kunstcollectie van overheidswege. In het culturele domein zorgt de rolneming en instrumentkeuze in deze zin dus voor zuiverheid en voorkomt het ongewenste vermenging.

- Expertise en ervaring

Meergenoemd in de interviews is het argument van kennis, expertise en ervaring. De organisaties in kwestie zijn uitsluitend gericht op het doel en de taak waarvoor ze ooit zijn ontstaan. In zekere zin ontleen ze hieraan hun bestaansrecht. Ze kunnen bogen op een langjarige ervaring. In de loop van de jaren hebben ze een grote expertise ontwikkeld en beschikken ze over medewerkers met diepgaande specialistische kennis en over een uitgebreid en taakspecifiek netwerk. Het “is een apart vak dat vraagt om gedegen vak- en achtergrondkennis”, aldus een van de respondenten.

- Apolitiek

In hun uitvoering staan de organisaties buiten het politiek-bestuurlijk krachtenveld. Dit biedt ruimte voor een op de eigen ervaring en deskundigheid gebaseerde en apolitieke invulling van de uitvoering, een meer op de lange termijn gerichte aandachtspanne en zorgt ervoor dat de

---

<sup>42</sup> Een uitgebreide verhandeling over de rol en verantwoordelijkheid van de Provincie in het (specifiek) welzijnsbeleid is te vinden in ‘Een besef van eigen kracht. Limburgse provinciale politiek in de periode 1962-2007’, proefschrift dr. H.P.J.G. van Elmp, 2011, pag. 133-167.

organisaties snel, laagdrempelig en onafhankelijk kunnen acteren. Uitvoering op afstand draagt bij aan wendbaarheid en toegankelijkheid.

- Additionele inkomstenbronnen

Om hun totale exploitatie financieel sluitend te maken boren de geanalyseerde organisaties ook andere inkomstenbronnen (andere subsidies, legaten, sponsoring etc.) aan. Tevens ontplooiën de organisaties (commerciële) activiteiten die niet direct aan de Provinciale beleidsdoelstellingen zijn gelieerd. Activiteiten die vaak in een afzonderlijke rechtspersoon worden ondergebracht. Beredeneerd kan worden dat, in geval van 'zelf doen', voor een overheidspartij de mogelijkheden tot voorgaande worden beperkt, ergo. de exploitatie mogelijk duurder wordt.

### Afwegingskader

Bij afwezigheid van navolgbare, expliciet onderbouwde afwegingen voor de gemaakte keuzes is voorgaande, hoewel valide beredeneerbaar, in zekere zin te beschouwen als 'hinein interpreteren'.<sup>43</sup> Actueel biedt SIS 3.0 op concernniveau aangrijpingspunten voor rolneming in termen van actieve dan wel passieve (inhoudelijke) betrokkenheid alsmede voor de mate van actieve dan wel passieve sturing. Vragen als:

1. wat kan de Provincie?
2. in welke mate is de Provincie bereid risico's te dragen?
3. welke zeggenschap wil de Provincie op het project en het proces?
4. in hoeverre is de Provincie in staat te sturen op de beoogde doelrealisatie?,  
vormen hiertoe de basis.<sup>44</sup>

SIS 3.0 schetst vooral de technische karakteristieken van het beleidsinstrumentarium, met name ten aanzien van de rol en mate van sturing die de Provincie beoogt. Een uniform, generiek en navolgbaar toe te passen afwegingskader voor de inzet van het beschikbare beleidsinstrumentarium, als onderdeel van het totale beleidsontwikkelproces is op Provincieniveau niet voorhanden.<sup>45</sup>

### Opdrachten

SIS 3.0 benadrukt het belang van een juiste instrumentenkeuze. Indien in de rolneming wordt gekozen voor 'sturen op afstand' is volgens dit kader de inzet van het subsidieinstrument passend. Daarnaast ziet SIS 3.0 bij deze rolneming onder meer ook de opdrachtverlening als een geschikt instrument. Een instrument met een ietwat ruimere mogelijkheid tot sturing en beïnvloeding. Ligt bij de inzet van

---

<sup>43</sup> Van meer recente datum overigens is de wel expliciete heroverweging van de structuur van de steunfunctie sport. Als inhoudelijk kader daarvoor heeft gediend de 'Notitie steunfunctie Sport'. Hierin zijn de diverse taken van die steunfunctie geduid. Op basis van deze notitie zijn diverse uitvoeringsscenario's benoemd waarvan, compact, de voor- en nadelen zijn geschetst. Een en ander heeft geleid tot de inhoudelijke afweging voor de inrichting van genoemde steunfunctie vanaf 1 januari 2023. Besluit college van Gedeputeerde Staten d.d. 7 juni 2022 (BV-00021434).

<sup>44</sup> Sturing in samenwerking 3.0. Het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader, PS 5 februari 2021, p. 34-37.

<sup>45</sup> Zie ook het eerder aangehaalde art. 217a onderzoeksrapport 'Waar voor ons geld. De inzet van subsidies in de realisatie van provinciale ambities', december 2021, pag. 20-22 en 40-43. Als voorbeeld zie het op Rijksniveau ontwikkelde Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving waarin onder meer de beschikbare beleidsinstrumenten en de afweging voor de inzet ervan zijn beschreven. <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving>

subsidies het initiatief bij de subsidieaanvrager, bij een opdracht is het de Provincie als opdrachtgever die haar behoefte bepaalt en op basis daarvan offerte uitvraagt c.q. een aanbesteding uitzet.<sup>46</sup> Daarbij is van belang dat voor opdrachten met een waarde boven de zogenoemde Europese drempel (momenteel €215.000) een Europese aanbestedingsprocedure verplicht is.<sup>47</sup> Voor opdrachten beneden de Europese drempel geldt als vuistregel een tijdplafond van 4 jaar.<sup>48</sup> Voor opdrachten boven de drempel geldt dit tijdplafond niet, zij het dat dit niet oneindig mag worden voortgezet.

De grotere flexibiliteit die het subsidieinstrument biedt om te kunnen inspelen op zich voordoende ontwikkelingen komt in de interviews naar voren als een belangrijk voordeel ten opzichte van het verstrekken van een opdracht.

Daarnaast is het zo dat niet alle activiteiten en werkzaamheden zich naar hun aard lenen voor het aangaan van een opdrachtrelatie. In het verlengde daarvan geldt dat het werken binnen een opdrachtrelatie niet voor elke organisatie haalbaar is.

Ook wordt aangegeven dat, gelet op het specifieke karakter van de uitvoeringsactiviteiten, vaak geen sprake is van een (ruime) keuze aan 'marktpartijen'. Offerte uitvraag dan wel aanbesteding leidt dan al snel naar de reeds bekende partij(en). Het eventueel wegzetten van de uitvoering in (deel)opdrachten leidt mogelijk tot versnippering en daarmee mogelijk tot hogere kosten. Dit gaat bovendien ten koste van de integraliteit en mogelijke synergie-effecten.

Tevens veronderstelt opdrachtverlening dat de opdrachtverlener op het 'Hoe-niveau' precies weet wat, waar en wanneer hij iets wil, dit exact in een opdrachtformulering kan specificeren en afbakenen en hieraan een realistisch prijs kan koppelen.

Hetgeen in de opdracht wordt vastgelegd wordt vervolgens het zakelijk kader voor de uitvoering. Het 'werk-met-werk' maken en in de vormgeving en uitvoering verbinden van beleidsterreinen lijken lastig te vatten binnen het construct van een opdracht. Respondenten stellen daarnaast de vraag wat een scherp en strak omschreven en financieel doorgerekend uitvoeringskader doet met de bevologenheid, het enthousiasme en de drive die in de uitvoering vaak iets extra's brengt.

Ook wordt gewezen op de extra administratieve last die een opdrachtrelatie en het daaruit voortvloeiende contractbeheer mogelijk met zich mee kan brengen.

## Evaluatie

Bij de, in de onderzoeksvraag centraal staande 'passende grip', horen ook momenten van evaluatie. Wellicht mede te verklaren door de, al dan niet uit het verre verleden stammende, impliciete keuze voor uitvoering / sturing op afstand via subsidiering, wordt noch de uitvoeringsmodaliteit noch de inzet van het subsidieinstrument geëvalueerd. De uitvoeringsmodaliteit "is een gegeven dat als zodanig algemeen geaccepteerd is", aldus een van de respondenten.

Voor zover evaluatie van het subsidieinstrument plaatsvindt gebeurt dit op basis en op het niveau van de subsidiebeschikking. Ex ante vormt de toekenningsbeschikking het sluitstuk van de matching van het werkplan en het activiteitenprogramma van de organisatie met de doelen in de Provinciale

---

<sup>46</sup> Voor een uitgebreide beschrijving van het onderscheid tussen subsidie en opdracht zie bijlage 10 in Sturing in samenwerking 3.0. Het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader, PS 5 februari 2021, p. 154-156.

<sup>47</sup> Voor opdrachten met een waarde gelegen tussen €50.000 en het Europese drempelbedrag geldt een meervoudige aanbestedingsplicht (3-5 offertes). In uitzonderlijke situaties en op basis van een besluit van GS kan enkelvoudig worden aanbesteed. Bij bedragen hoger dan de Europese drempel is een dergelijke uitzondering niet mogelijk.

<sup>48</sup> Besloten kan worden tot een opdrachtperiode langer dan 4 jaar (niet zijnde oneindig).

beleidskaders. Eerder is aangegeven (zie voetnoot 37) dat er hierbij sprake is van een coherente aansluiting.

Via halfjaarrapportages en jaarverslagen bieden de organisaties een inzicht in hetgeen ze doen, de gerealiseerde activiteiten en projecten en de overige stand van zaken. Ex post vindt evaluatie plaats door het vergelijken van de feitelijke realisatie (door de organisatie verwoord in haar jaarverslag) met de aan de toekenning gekoppelde afspraken, verplichtingen en eventueel voorwaarden (vastgelegd in de toekenningsbeschikking).

De Algemene wet bestuursrecht schrijft voor<sup>49</sup> dat tenminste eenmaal in de vijf jaren een verslag wordt gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk. Ook SIS 3.0 benoemt het 'Periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie.'<sup>50</sup> Het systematisch volgen van een organisatie en het gestructureerd evalueren op de inhoudelijke doelstellingen vindt niet structureel plaats.<sup>51</sup> Uit één van de interviews: "Ieder jaar blik je terug aan de hand van vaststellingen en beschikkingen maar de vraag waarom verstrekken wij de subsidie en is dat een rol van de Provincie, dat wordt niet geëvalueerd."<sup>52</sup>

### 3.2 Sturing met en op subsidies

De afweging 'niet zelf doen, maar op afstand via subsidiëring', leidt ertoe dat de principes, uitgangspunten en bepalingen van het Provinciale subsidiestelsel bepalend zijn voor de wijze en mate van sturing op de subsidierelaties. Zoals aangegeven is voor veertien organisaties op systeemniveau nagegaan hoe deze sturing vorm en inhoud krijgt. Daarbij is onder meer gekeken naar de beleidsinhoudelijke grondslag (beleidskaders) op basis waarvan de exploitatiesubsidie wordt verstrekt en naar de verplichtingen en eventuele voorwaarden die aan toekenning van de subsidie zijn verbonden. Aan de hand hiervan ontstaat ook een inzicht in de wijze waarop de beschikbare sturingsmechanismen worden toegepast en wat de consequenties zijn wanneer tot wijziging van het Provinciale subsidie zou worden over gegaan. Op hoofdlijn is hieruit het volgende beeld te destilleren.

#### Publiek belang - continuïteit

'Hoog over' gesteld ontvangen de betreffende organisaties een meerjarige exploitatiesubsidie aangezien zij activiteiten verrichten waarmee een bijdrage wordt geleverd aan de Provinciale ambities en doelen, zoals deze zijn verwoord in de inhoudelijke beleidskaders. Zo bezien zijn de betreffende organisaties belangrijke vooruitgeschoven posten in de realisatie van het Provinciale publieke belang. Vanuit een overkoepelende en onafhankelijke positie zorgen ze voor de operationele vertaalslag waarbij ze verbinding en samenwerking zoeken met andere organisaties, groeperingen en individuen.

De meerjarigheid van de subsidierelatie wordt voornamelijk verklaard door de lange termijnimpact van de betreffende beleidskaders alsmede de vereiste van specifieke kennis en kunde. Zowel vanuit het

---

<sup>49</sup> Art. 4:24 Awb.

<sup>50</sup> Sturing in samenwerking 3.0. Het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader, PS 5 februari 2021, p. 152.

<sup>51</sup> Incidenteel (al dan niet incident gestuurd) gebeurt dit wel. Voorbeelden daarvan zijn de visitatie van de drie Provinciale musea die in 2018 heeft plaatsgevonden (Rapport Visitatie Bonnefantenmuseum, Limburg Museum, Museumplein Limburg, december 2018), het onderzoek naar de positie, prestatie en potentie van de Stichting Restauratie Atelier Limburg uit 2021 (SRAL in beeld, Bureau Lahaut, 26 juli 2021) en de Evaluatie beleidskaders Maatschappelijke Organisaties (Zuyd Onderzoek, 2021).

<sup>52</sup> Zie ook het eerder aangehaalde art. 217a onderzoeksrapport 'Waar voor ons geld. De inzet van subsidies in de realisatie van provinciale ambities', december 2021, pag. 22-23 en 51-52.

perspectief van de Provincie als van de organisaties vormt deze meerjarigheid daarmee een continuïteitswaarborg. Een mogelijk bijkomend effect is overigens dat er zo een zekere vertrouwensrelatie ontstaat.

De meerjarige 'inkomstengarantie' betekent evenwel ook dat de organisaties voor een sluitende exploitatie in hoge mate afhankelijk zijn van een Provinciale exploitatiesubsidie. Indien politiek-bestuurlijke ambities en beleidskeuzes wijzigen dan wel er andere aanleiding is de Provinciale subsidiestroom te verleggen, leidt dit ertoe dat de organisaties hun activiteiten niet meer dan wel niet in de huidige vorm kunnen voorzetten. Gelet op de specifieke grondslag, het bijzondere karakter en de toegesneden inrichting van de organisatie is een alternatieve voortzetting voor de meeste organisaties vaak geen reële optie.

### Inhoudelijke basis

Op werkveldniveau zijn het publieke belang en de hieruit voortvloeiende politiek-bestuurlijke ambities inhoudelijk geladen in de diverse beleidskaders.

In het sociale domein vormt de 'Sociale Agenda Limburg 2020-2023' een belangrijk kader. Deze heeft tot doel het vergroten van de zelfredzaamheid en de individuele ontplooiing van Limburgers in een kwetsbare positie en het verbeteren van hun participatie in de samenleving. De Stichting Burgerkracht Limburg, het voormalige Huis voor de Zorg waarin Stichting de Pijler sinds 2018 is ondergebracht, en Jeugdwerk Limburg zijn voorbeelden van organisaties binnen het sociale domein aan wie een belangrijke rol is toebedeeld als het gaat om het realiseren van dit doel. De mede uit de subsidierelatie voortvloeiende mate van onafhankelijkheid biedt de organisaties de gelegenheid dicht bij de (kwetsbare) burger te staan, toegankelijk en laagdrempelig te kunnen functioneren en zo een breed publiek te bereiken.

Een andere belangrijk kader binnen het sociale domein is het beleidskader voor sport, 'Limburg, Sport'. In dit sportbeleid staat het belang van sport en bewegen voor de fysieke en mentale gezondheid van de Limburger centraal. Team Limburg Sport (TLS, voorheen Huis voor de Sport Next en daarvoor Huis voor Sport Limburg) is hiervoor dé provinciale ondersteunings- en uitvoeringsorganisatie.<sup>53</sup> TLS heeft tot taak te zorgen voor een optimale (top)sportinfrastructuur. De uitvoering is erop gericht de sport vraaggericht en zo efficiënt en effectief mogelijk te faciliteren en te ondersteunen. De ondersteuning richt zich met name op de zogeheten sporttakplatforms waar de Stichting Limburg Cycling een voorbeeld van is. Deze stichting heeft tot doel de wielersport in de Provincie te versterken en Limburg via de wielersport sportief, maatschappelijk én economisch sterker te maken.

In het fysieke domein (i.c. natuur en landschap) is de landschapsnota 'Landschap verbindt Limburg' het leidende beleidskader. De hierin verwoorde ambities en doelstellingen betreffen opgaven op het gebied van natuur, water, landbouw en landschap in samenhang (te) bezien en aan (te) pakken, samen met de verschillende maatschappelijke partners. Met 'Landschap verbindt Limburg' wil de Provincie het belang van een kwaliteitsvol landschap in de hele provincie Limburg benadrukken, de ambitie daartoe uitspreken én een impuls geven. De nota schept hiermee een kader voor een gebiedsgerichte ontwikkeling van het landschap. De Stichting Natuur en Milieufederatie Limburg en de Stichting Het Limburgs Landschap zijn majeure door de Provincie gesubsidieerde partners die binnen

---

<sup>53</sup> Per 1 januari 2023 is de inrichting van genoemde taken gewijzigd. De steunfunctie wordt intern georganiseerd en zelf uitgevoerd. De uitvoerende taken worden op opdrachtbasis uitbesteed, waartoe een aanbestedingstraject wordt doorlopen. (zie voetnoot 41 hiervoor).

dit domein een bijdrage leveren. Beide zijn voor de beleidsinbreng op het gebied van natuur, milieu en landschap gesprekspartners voor de Provincie.

Binnen het culturele domein ziet de Provincie het als haar kerntaak om zorg te dragen voor een sterke culturele basisinfrastructuur. In het Beleidsprogramma Cultuur staat deze ambitie centraal. Het beleidsprogramma legt nadrukkelijk de verbindingen met het provinciaal beleid op het gebied van de Sociale Agenda, monumenten, erfgoed, sport, economie, wonen & leefomgeving, stedelijke ontwikkeling en duurzaamheid. Het Huis voor de Kunsten voert de Provinciale steunfunctie uit op het gebied van kunsten en erfgoed. Kern van de steunfunctie is het bieden van beleidsmatig, ontwikkelingsgericht en verbindend consulentschap. De provinciale musea (waaronder het Limburgs Museum en het Discovery Museum) hebben een belangrijke positie in genoemde basisinfrastructuur. Daarbij werken de musea samen met andere culturele organisaties, met het onderwijs, andere maatschappelijke voorzieningen en het bedrijfsleven.

In het Beleidsprogramma Cultuur wordt tevens het belang van openbare bibliotheken geduid. Bibliotheken vormen de basisconditie voor een leven lang leren, cultuur en informatie. Cubiss Limburg ondersteunt (vanuit de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen) de Limburgse bibliotheeksector bij hun werkzaamheden.

In de 'Beleidsbrief Erfgoed' onderkent de Provincie de verbindende kracht van erfgoed voor de gemeenschap. Zo draagt erfgoed bij aan de sociale cohesie, economie, recreatie, toerisme en aantrekkelijkheid van Limburg voor haar bewoners en bezoekers. Erfgoed is daarom van maatschappelijk belang voor de inwoners en bezoekers van Limburg en voor het behoud en de verbetering van het leef- en vestigingsklimaat in de provincie.

Meer specifiek gericht op monumenten geldt het beleidsprogramma 'Monumenten behouden, benutten én beleven'. Onderhoud, restauratie en herbestemming van monumenten is daarin als een belangrijke opgave geformuleerd. Dit met als doel het monumentale erfgoed voor toekomstige generaties te behouden.

Monumentenwacht Limburg en Stichting Restauratieatelier Limburg (SRAL) zijn beide organisaties met zeer specialistische kennis op het gebied van conservatie en restauratie van monumentale gebouwen respectievelijk schilderijen, beelden, muurschilderingen en historische interieurs. Met de activiteiten die deze organisaties uitvoeren (en de specialistische kennis die daarvoor nodig is) wordt het Limburgs erfgoed beheerd en behouden.

### Voorwaarden en verplichtingen

Vanuit het perspectief 'passende grip' zijn in het vorige hoofdstuk de voorhanden sturingsmechanismen geschetst. In de geanalyseerde documenten zijn deze in hun feitelijke toepassing terug te zien.

Op inhoud wordt gestuurd via de 'prestatieafspraken' en activiteiten die in het kader van de subsidiering zijn gemaakt en afgesproken. De basis hiervoor is gelegen in de onderliggende inhoudelijke beleidskaders en de werkplannen, activiteitenprogramma's en begrotingen van de organisaties.

Via de verplichtingen en voorwaarden in de subsidiebeschikking vindt de vertaalslag plaats van de ten dienste staande sturingsmechanismen. Deze zijn zowel generiek van aard (voornamelijk gebaseerd op de ASV) als op maat gesneden (gebaseerd op de specifieke situatie van de organisatie).

Onderstaand worden enkele voorbeelden geciteerd van de (standaard)teksten die in de beschikkingen dienaangaande zijn aangetroffen.

- Onverwijld schriftelijk en gemotiveerd melding doen aan Gedeputeerde Staten, zodra redelijkerwijs aannemelijk is dat de gesubsidieerde activiteiten niet, niet geheel of niet tijdig zullen worden verricht en/of niet, niet geheel of niet tijdig aan de wettelijke en in deze beschikking opgelegde verplichtingen en/of voorwaarden zal worden voldaan.
- Inhoudelijke wijzigingen dienen tijdig (= vóórdat ze worden doorgevoerd) te worden gemeld. Idem wijzigingen in de kosten en/of de inkomsten. Als wijzigingen niet tijdig worden gemeld kan de subsidie lager c.q. op nihil worden vastgesteld.
- Er dient een inhoudelijk verslag te worden aangeleverd, waaruit blijkt dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht overeenkomstig de opgelegde verplichtingen.
- De resultaten van het beheer worden gecontroleerd aan de hand van het provinciaal natuuronderzoek, de monitoring in het kader van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap en de beheersverslaglegging van de organisatie.
- Voeren van een zodanige administratie dat alle rechtstreeks aan de activiteiten toe te rekenen kosten daaruit kunnen worden afgelezen.
- Voor de vorming van reserves en voorzieningen zijn de provinciale Beleidsregels met betrekking tot reserves en voorzieningen structurele subsidierelaties van toepassing.
- De financiële administratie dient dusdanig geregeld te zijn dat daarin een strikte scheiding wordt aangebracht tussen de gesubsidieerde en de overige activiteiten.
- De in de begroting opgenomen IBL-kosten zijn volledig kostendekkend. Er mogen derhalve hiervoor geen additionele kosten worden gefactureerd aan de Limburgse bibliotheken.
- Bij de aanbesteding van werken, diensten en leveringen dienen de aanbestedingsregels bij subsidiering te worden toegepast. Bij verzoek tot vaststelling van de subsidie dient alle informatie omtrent de gevolgde aanbestedingsprocedure te worden aangeleverd.
- Alle kosten welke gemoeid zijn met bezwaar- en beroepsprocedures tegen provinciale besluiten en projecten zijn niet subsidiabel.
- Er dient een financieel verslag of jaarrekening te worden aangeleverd waarin kosten en opbrengsten inzichtelijk zijn t.a.v. het inhoudelijke verslag;
- Het financieel verslag dient een goedkeurende controleverklaring van een onafhankelijke accountant overeenkomstig artikel 4:78 van de Algemene wet bestuursrecht te hebben. Deze controleverklaring moet voldoen aan het controleprotocol eindverantwoording verleende subsidies Provincie Limburg.
- De Raad van Toezicht dient jaarlijks een zelfevaluatie van zijn eigen functioneren aan te leveren in relatie tot het ingediende en door Provincie gesubsidieerde subsidieaanvraag en werkplan.

### 3.3 Passende grip

De centrale onderzoeksvraag handelt over passende grip op meerjarige subsidierelaties. Passend, het zij nogmaals herhaald, enerzijds bedoeld als aansluitend bij de principes en uitgangspunten en de context van het subsidieinstrument en het subsidiestelsel<sup>54</sup> en anderzijds als het gedifferentieerd, zoveel als mogelijk, ruimte gevend aan de professionaliteit van de gesubsidieerde organisaties.

---

<sup>54</sup> Leidende uitgangspunten in het USK en ook in het Provinciale subsidiebeleid zijn:

- verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie;
- proportionaliteit (tussen het subsidiebedrag en de lasten);
- uniformering en vereenvoudiging;

Aan deze onderzoeksvraag ligt ten grondslag het vraagstuk, hoe de belangen (lees: de realisatie van doelen en het zorgen voor uitvoeringscontinuïteit) van de Provincie als verstrekker van een substantiële bijdrage in het exploitatietekort zijn geborgd dan wel zijn te borgen. Dit in relatie tot de inhoudelijke expertise en de eigen opvattingen en onafhankelijkheid in de uitvoering, bedrijfsvoering en governance van de gesubsidieerde organisatie.

In het vorige hoofdstuk en in de voorgaande paragraaf zijn de sturingsmechanismen waarover de Provincie beschikt, beschreven en is de toepassing ervan geduid. In het verlengde hiervan is in de interviews de verbinding gemaakt tussen de beschikbaarheid en toepassing van de betreffende mechanismen enerzijds en het hebben en houden van genoemde passende grip anderzijds.

Betreffende de vraag “Wat is passende grip?”, duiden de respondenten een divers beeld aan elementen.

- De (inhoudelijke) kaders van de Provincie zijn leidend. Daarbij is het van belang de organisatie hierin mee te nemen en in de totstandkoming ervan op input te bevragen. De term ‘wisselwerking’ is er een die in dit verband in nagenoeg alle interviews valt. Daarmee duidend op het samenspel tussen Provincie en organisatie in de ontwikkeling van het beleid en het bepalen van de beleidsaccenten. Een samenspel overigens onder erkenning en het nemen en accepteren van de besluitvormende positie van de Provincie als beleidsbepalende partij. Hoewel als zodanig breed ervaren, geeft een van de respondenten terug dat “De subsidierelatie meer op (zou) kunnen brengen wanneer er samen meer op de inhoud wordt gekeken.” Passende grip betekent in dit verband ook het binnen de Provinciale organisatie hebben van toereikende interne expertise om als gelijkwaardige counterpart (inhoudelijk, financiën, juridisch etc.) te kunnen acteren. Enkele respondenten merken op dat het interne samenspel (beleid-subsidies-financiën-control) dienaangaande aan waarde kan winnen.
- Er is sprake van coherentie tussen de beleidsdoelen van de Provincie en het werkplan en activiteitenprogramma van de organisatie. De grip moet ervoor zorgen dat er een eenduidige inhoudelijke lijn is van ambitie -> beleidskaders -> werkplan -> activiteiten tot -> jaarverslag. Uit de geanalyseerde documenten alsook op basis van de interviews ontstaat overigens een beeld dat er ook sprake is van deze innerlijke consistentie.<sup>55</sup> Er wordt kritisch beoordeeld op en getoetst aan de verbinding tussen beleid, aanvraag, beschikking en uitvoering.
- Erop sturen dat de organisaties de goede dingen doen (lees: dat wat is afgesproken) en de dingen goed doen (lees: binnen de beschikbare middelen en zonder risico’s voor de continuïteit). Dit door het inzetten van de beschikbare instrumenten, op basis daarvan heldere afspraken te maken en hierop te sturen. Een van de respondenten: “Dit vraagt om een zakelijk verbindende wijze van acteren”, als onderdeel van de doorontwikkeling van het ambtelijk vakmanschap. Basaal hierin is dat beide partijen zich houden aan hetgeen is afgesproken. Korte lijnen tussen Provinciale account en de organisatie dragen hieraan bij.

---

• sturing op prestaties en hoofdlijnen.

<sup>55</sup> Hetgeen ook voor deze ‘dossiers’ een bevestiging is van de conclusie uit het art. 217a onderzoek 2021, ‘Waar voor ons geld.

De inzet van subsidies in de realisatie van provinciale ambities’, december 2021.

- Tussentijds de vinger aan de pols houden door middel van adequate monitoring en periodieke overlegmomenten. Daarbij hoort ook het hebben van voldoende zicht op de bedrijfsvoering van de organisatie. Een breed omvattend werkplan en het zo concreet en toetsbaar mogelijk omschrijven van de output zijn daarbij van groot belang, evenals de eerdergenoemde korte lijnen.
- Zorgen voor evenwicht in sturing door de Provincie enerzijds en de dagdagelijkse uitvoering door de organisatie anderzijds. Citaat uit een van de interviews: “Het is constant de balans zoeken tussen erbovenop zitten en loslaten.” Omstandigheden en ontwikkelingen kunnen aanleiding zijn voor verschuiving in deze balans. Dit vraagt om maatwerk.

De betreffende respondenten geven allen aan dat het systeem, en de daarbinnen ingeregelde mechanismen, in principe voldoende mogelijkheden bieden om adequaat te kunnen sturen op de subsidierelatie. Daarbij wordt overigens tevens aangegeven dat niet uitsluitend op basis van geformaliseerde bevoegdheden sturing en interventie en (passende) grip plaatsvindt. De informele en interpersoonlijke contacten en signaleringen hebben hierin ook hun waarde. Naast de formele basis van het subsidiestelsel is dus ook de informele context van de persoonlijke relaties van groot belang.

Vanuit het perspectief ‘passende grip’ is tevens uitvraag gedaan over specifieke casuïstieken in het verleden waarbij de uitvoeringscontinuïteit onder druk is komen te staan. Ook hiervoor wordt aangegeven dat het systeem, ondanks de ontstane knelpunten, adequate handvatten bood voor interventie en bijsturing. Kanttekening daarbij is dat het moment van interventie nauw luistert en niet altijd eenvoudig is te bepalen.

Wel hebben de (dreigende) manco’s bij de gesubsidieerde organisaties geleid tot een intensivering van de toepassing, lees: een intenser overlegcontact, een scherpere sturing en monitoring en een meer nadrukkelijke bemoeienis met de inrichting van de organisatie en optimalisatie van de bedrijfsvoering.

Op de vraag of er sprake is van ‘passende grip’ door de Provincie op hun organisatie geven de geïnterviewde bestuurders een divergerend beeld terug. Van een goede balans tussen ‘controle’ aan de ene kant en vrijheid en creativiteit aan de andere kant, tot een samenwerkingsrelatie waarbij eerder sprake lijkt van een ‘ouder-kind’-verhouding en een gebrekkig vertrouwen in de organisatie.

Aangaande de subsidierelatie overall is het bij bestuurders overheersende gevoel overigens dat men van de zijde van de Provincie een zekere negatief-kritische en soms wat argwanende houding ervaart.

### Kritische succesfactoren

Tot slot is in de interviews ingegaan op de vraag welke factoren en omstandigheden een rol spelen in het houden van passende grip. Daarbij wordt een breed palet aan ‘kritische succesfactoren’ benoemd.

- Van groot belang zijn SMART geformuleerde en consistente beleidskaders die een stevige basis en goede houvast bieden in de contacten en (resultaat)afspraken met de organisaties. In geval van beleidswijziging (al dan niet incidentengestuurd) is het zaak ‘bijwerkingen’ in beeld te brengen en mee te wegen. Enkele respondenten geven aan dat de beleidskaders strakker afgebakend zouden mogen worden. Op onderdelen ervaart men deze als te ruim geformuleerd.
- Passende grip vraagt om een kritische houding vanuit de Provinciale organisatie en het Provinciebestuur met betrekking tot de ambitie, het programma, de bedrijfsvoering en de begroting van de gesubsidieerde organisatie. Een afdoende kwalitatieve (zowel op inhoud, financiën als organisatie en governance) en kwantitatieve capaciteit voor invulling van de

Provinciale accountrol (met ruimte voor het persoonlijke contact) is daartoe essentieel. Een van de respondenten: “Durf het om daarbij ook de eigen intuïtie toe te laten.”

- Onlosmakelijk verbonden met voorgaande is een sluitende jaarcyclus (werkplan -> beschikking -> voortgangsrapportage -> monitoring / bijsturing -> jaarverslag -> vaststelling). Het strak en met inachtneming van termijnen, op een zakelijk verbindende wijze (zie hiervoor) hierop sturen, is een aspect van verdere optimalisatie, aldus opgetekend in de interviews.
- Een adequaat integraal ambtelijk samenspel, inclusief de tijdige betrokkenheid van het expertenteam<sup>56</sup> in de sturing op en monitoring en toetsing van de (meer risicovolle) subsidierelaties. Dit zorgt ervoor dat het dossier steeds vanuit verschillende perspectieven wordt belicht, tunnelvisie wordt voorkomen en kritische mee- en tegendenkkracht wordt gegenereerd. Hierin is een eerdere en meer intense onderlinge verbinding mogelijk, aldus enkele respondenten.
- Zorg voor een volwaardig ambtelijk-bestuurlijk samenspel met respect voor ieders rollen en verantwoordelijkheden. Geef ruimte aan en, waar nodig, maak actief werk van deze balans tussen de ambtelijke deskundigheid en onafhankelijkheid en de politiek-bestuurlijke belangen en rationaliteit.
- Een juiste wisselwerking tussen Provincie en organisatie met ook hier respect voor ieders rollen en verantwoordelijkheden en met openheid en transparantie over resultaten en financiën vanuit de organisatie maar ook over agenda's en perspectieven vanuit de Provincie. Dit geldt zowel voor de beleidsontwikkeling als voor de uitvoering. Basaal is een volwassen samenwerkingsrelatie met onderling vertrouwen in elkaar, die uitgaat van 'samen' in plaats van 'wij-zij'. Duidelijkheid over hoe door de Provincie de uitvoering wordt ervaren draagt hieraan bij. Meerdere respondenten geven aan dat de onderlinge relatie in dat opzicht aan kracht kan winnen. Dit naast het, door enkele respondenten niet altijd zo ervaren, door de Provincie op gepaste wijze tonen van waardering en trots voor hetgeen door de organisaties mét de Provinciale financiële ondersteuning tot stand wordt gebracht.
- Binnen de gesubsidieerde organisatie dient sprake te zijn van een gepaste afstand tussen de bestuurder en zijn Raad van Toezicht. Dit om de checks and balances binnen de governance van de organisatie optimaal haar werk te laten doen.
- Vanuit de geïnterviewde organisaties wordt gewezen op het belang van regelmatig contact en overleg tussen de organisatie en de portefeuillehouder. Om de organisatie en haar werk te kunnen tonen wordt daarbij ook een breder bestuurlijk contact (met Gedeputeerde Staten) maar ook met de leden van Provinciale Staten als wenselijk genoemd. Deze meer intensieve bestuurlijke verbinding wordt door enkele respondenten gemist.

---

<sup>56</sup> In dit interne team wordt de concerncontrol-, de financial control- en de juridische controlfunctie, samengebracht met de beleidsinhoud en worden vanuit de diverse disciplines en invalshoeken de 'gezondheid' van majeure subsidierelaties gemonitord.

## Bijlagen

# Onderzoeksplan

**Uitvoering op afstand**

| Besproken met / behandeld in          |                  |            |
|---------------------------------------|------------------|------------|
| Dossierhoudend directeur              | 22 februari 2022 | Versie 1.0 |
| Directieteam                          | 28 maart 2022    | Versie 1.4 |
| RO gedeputeerde Roest                 | 11 april 2022    | Versie 1.5 |
| Gedeputeerde Staten                   | 19 april 2022    | Versie 1.6 |
| Provinciale Staten (ter kennisneming) | 19 april 2022    | Versie 1.6 |

## Leeswijzer

Op grond van artikel 217a van de Provinciewet verrichten Gedeputeerde Staten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur<sup>57</sup>. Voorliggend onderzoeksplan beschrijft de opzet van een artikel 217a onderzoek naar het door middel van (hoofdzakelijk) exploitatiesubsidierelaties op afstand organiseren van de uitvoering en realisatie van Provinciale beleidsambities en –doelstellingen.

Hoofdstuk 1 van dit onderzoeksplan beschrijft de aanleiding tot het onderzoek.

In hoofdstuk 2 komen het doel, de centrale vraagstelling, de daarvan afgeleide deelvragen, het normenkader, de afbakening van het onderzoek, de onderzoeksopzet, de planning en het onderzoeksbudget aan de orde.

---

<sup>57</sup> Art. 217a Provinciewet

1. Gedeputeerde staten verrichten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Provinciale staten stellen bij verordening regels hierover.
2. Gedeputeerde staten brengen schriftelijk verslag uit aan provinciale staten van de resultaten van het periodiek onderzoek.
3. Gedeputeerde staten stellen de rekenkamer tijdig op de hoogte van de onderzoeken die zij doen instellen en zenden haar een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.

# Inhoudsopgave

|                           | <a href="#">Pagina</a> |
|---------------------------|------------------------|
| <b>1</b>                  |                        |
| Aanleiding                | 4                      |
| <b>2</b>                  |                        |
| 1. Doel- en vraagstelling | 5                      |
| 2. Onderzoeksvragen       | 6                      |
| 3. Afbakening             | 6                      |
| 4. Normenkader            | 7                      |
| 5. Onderzoeksaanpak       | 8                      |
| 6. Planning               | 9                      |
| 7. Onderzoeksbudget       | 9                      |

# 1.

*Dit hoofdstuk beschrijft kort de aanleiding voor dit onderzoek.*

## Aanleiding

Voor de realisatie van haar ambities en doelen beschikt de Provincie over een breed palet aan beleidsinstrumenten en uitvoeringsmodaliteiten. Onder meer afhankelijk van de gewenste mate van invloed en sturing en op basis van een afweging van rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid kunnen binnen dit palet keuzes worden gemaakt.

De provincie Limburg heeft er onder meer voor gekozen aan de uitvoering en realisatie van bepaalde autonome beleidsambities<sup>58</sup> vorm te geven door middel van het subsidie-instrument. Met de hieruit voortvloeiende (meerjarige) exploitatiesubsidierelaties is de genoemde realisatie op afstand geplaatst. Daarmee overigens, gelet op de essentie van het subsidie-instrument, in algemene zin de intensiteit van de Provinciale invloed en sturing beperkend.

De gemaakte keuze betekent dus dat externe, eigenstandige entiteiten tegen verstrekking van een (vaak aanzienlijk) subsidiebedrag, door middel van de uitvoering van hun activiteiten vorm en inhoud geven aan Provinciale speerpunten van beleid. Keuzes dus waarmee inhoudelijke en financiële belangen zijn gemoeid en waarbij de feitelijke uitvoering, voortgang en continuïteit van belang zijn en daarmee in het politiek-bestuurlijke domein potentiële afbreukrisico's vormen.

Gelet op voorgaande is een sturingsvraagstuk dat in het licht van deze (meerjarige) exploitatiesubsidierelaties speelt, hoe de belangen van de Provincie als verstrekker van een substantiële bijdrage in het exploitatietekort zijn geborgd dan wel zijn te borgen. Dit in relatie tot de inhoudelijke expertise, eigen opvattingen, onafhankelijkheid in de uitvoering en de bedrijfsvoering en governance van de gesubsidieerde eigenstandige entiteit. Het is precies dit spanningsveld waarin het geduide afbreukrisico schuilt.

In algemene zin kan worden gesteld dat de inzet van publieke middelen een regelmatig evaluatief retrospectief rechtvaardigt. De resultaten hiervan kunnen basis vormen voor bijsturing of heroverweging, zo ook op de keuzes die eerder zijn gemaakt. Daarnaast kunnen de inmiddels opgedane ervaringen met deze vorm van uitvoering op afstand waardevolle informatie en mogelijke leerpunten opleveren voor mogelijke toekomstige uitvoeringsrelaties.

Het is deze context waarbinnen het onderzoek plaatsvindt.

---

<sup>58</sup> Het gaat dus niet om de Provinciale uitvoering van wettelijke taken in medebewind.

# 2.

***Dit deel van het onderzoeksplan beschrijft de opzet van het onderzoek. Daarbij komen achtereenvolgens doel- en vraagstelling, de onderzoeksvragen, het normenkader, de afbakening van het onderzoek, de onderzoeksmethodiek, de planning alsmede het onderzoeksbudget aan de orde.***

## 1. Doel- en vraagstelling

Op 30 november 2021 heeft het college van Gedeputeerde Staten besloten als onderwerp voor het art. 217a onderzoek van 2022 te benoemen de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Provinciale uitvoering op afstand<sup>59</sup>.

In een nadere verbijzondering heeft het onderzoek tot doel om

Inzicht te verkrijgen in de verhouding tussen Provincie en meerjarige exploitatiesubsidierelaties, de voor de Provincie ter beschikking staande mechanismen (checks and balances) op inhoud, financiën, organisatie en governance van deze relaties, de toepassing hiervan en hoe de Provincie daarbij in regie blijft

Vanuit deze doelstelling is als centrale onderzoeksvraag geduid

Hoe wordt op een passende wijze grip gehouden op meerjarige exploitatiesubsidierelaties

Daarbij gaat het er dus om hoe vanuit het perspectief van de Provincie kan worden verzekerd dat het activiteitenaanbod en de uitvoering door meerjarig gesubsidieerde uitvoeringsentiteiten in overeenstemming zijn met de beleidsdoelafhankelijke vraag van de Provincie en dat de uitvoeringscontinuïteit is gewaarborgd.

Op 4 februari 2022 is het onderzoeksonderwerp gesondeerd in de Controlecommissie. De commissie heeft zich hierover positief geuit. Naar aanleiding van de sondering is afgesproken in de te analyseren casuïstiek tevens te betrekken wat de gevolgen zijn indien organisaties, die in hoofdzaak provinciale taken uitvoeren en voor meer dan 50% bekostigd worden met een subsidie van de provincie Limburg, geen provinciale subsidie meer ontvangen.

---

<sup>59</sup> Nadrukkelijk wordt gesteld dat het hierbij niet gaat om de zogenoemde verbonden partijen zijnde een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie een bestuurlijk en een financieel belang heeft.

## 2. Onderzoeksvragen

Bovenstaande centrale vraagstelling (alsmede het door de controlecommissie aangegeven aspect) zijn uitgewerkt in de navolgende sets van onderzoeksvragen.

### 1. Kaders

- 1.1 Welke mechanismen (checks and balances) op inhoud, financiën, organisatie en governance van meerjarige exploitatiesubsidierelaties kent het Provinciale subsidiestelsel?
- 1.2 Hoe is in deze meerjarigheid de congruentie tussen het Provinciale beleid en de gesubsidieerde activiteit geborgd?
- 1.3 Welke uitgangspunten en richtlijnen zijn er voor een eventuele afbouw van meerjarige exploitatiesubsidies?

### 2. Toepassing (voor geselecteerde partijen<sup>60</sup>)

- 2.1 Hoe is bij de geselecteerde subsidierelaties de keuze voor de uitvoeringsmodaliteit 'uitvoering op afstand' tot stand gekomen? Wordt deze keuze tussentijds geëvalueerd?
- 2.2 Hoe is de keuze voor het beleidsinstrument 'subsidies' en het aangaan van een meerjarige subsidierelatie met de in het kader van dit onderzoek geselecteerde partijen tot stand gekomen? Wordt deze keuze tussentijds geëvalueerd?
- 2.3 Waarvoor ontvangen de betreffende partijen een exploitatiesubsidie en op grond waarvan is de meerjarige subsidierelatie ontstaan?
- 2.4 Wat zijn de gevolgen indien deze organisaties geen provinciale exploitatiesubsidie meer ontvangen?
- 2.5 Op welke wijze vindt toepassing van de mechanismen op inhoud, financiën, organisatie en governance plaats?
- 2.6 In welke mate dragen de betreffende mechanismen bij aan het houden van grip op de meerjarige subsidierelaties?
- 2.7 Welke factoren en omstandigheden spelen hierbij een rol?
- 2.8 Tot welke inzichten en leerpunten leidt dit?

### 3. Optimalisatie

- 3.1 Welke potentiële verbeterpunten zijn op systeemniveau te duiden in het houden van grip op meerjarige subsidierelaties?

## 3. Afbakening

Het onderzoek (op systeemniveau) richt zich op,

- meerjarige exploitatiesubsidierelaties (geen verbonden partijen),
- die als eigenstandige entiteiten, binnen een eigen governancestructuur,
- uitvoering geven aan de realisatie van autonome provinciale beleidsdoelstellingen (geen wettelijke taken in medebewind),
- en daarnaast uitvoering geven aan, buiten de scope van de Provinciale doelstellingen gelegen, (eigenstandige) activiteiten,
- en voor een sluitende exploitatie afhankelijk zijn van een Provinciale exploitatiesubsidie.

---

<sup>60</sup> Zie onder 3. Afbakening

De uit te voeren case studies (zie hiervoor bij 2. onder 2.1 – 2.8) vinden plaats voor de navolgende meerjarige subsidierelaties.

|                                                              |   |
|--------------------------------------------------------------|---|
| 1. Stichting Natuur en Milieufederatie Limburg               | f |
| 2. Stichting Het Limburgs Landschap                          | f |
| 3. Continium Discover Center                                 | c |
| 4. Limburgs Museum                                           | c |
| 5. Huis voor de Kunsten                                      | c |
| 6. Cubiss                                                    | c |
| 7. Stichting Topsport Limburg*                               | s |
| 8. Huis voor de Sport / Huis voor de Sport next              | s |
| 9. Limburg Cycling                                           | s |
| 10. Stichting Restauratie Atelier Limburg (Kennis instituut) | c |
| 11. Huis voor de Zorg / Burgerkracht Limburg                 | s |
| 12. Monumentenwacht Limburg                                  | c |
| 13. Stichting de Pijler*                                     | s |
| 14. Jeugdwerk Limburg                                        | s |

f = fysieke domein

c = culturele domein

s = sociaal domein

\* Stichting Topsport Limburg is inmiddels failliet. Stichting de Pijler is sinds 2018 ondergebracht in Burgerkracht Limburg. Gezien de periode van subsidieverlening en de door beide stichtingen ontvangen subsidiebedragen, zijn beide relaties evenwel meegenomen in de selectie.

Voorgaande selectie heeft plaatsgevonden op basis van de navolgende criteria:

- de Provinciale exploitatiesubsidie over de periode 2012 – 2020 is gemiddeld meer dan 50% van het exploitatiebudget van de entiteit,
- en bedraagt minimaal gemiddeld €400.000 per jaar;
- de subsidierelatie bestaat minimaal vijf jaar aaneensluitend;
- een zo evenredig mogelijke verdeling over de Provinciale beleidsdomeinen;
- een maximering op 14 organisaties (uit een totaal van 27), gelet op de uit de case studies voortvloeiende workload.

#### 4. [Normenkader](#)

Om tot een zo objectief mogelijke beantwoording en duiding van de hiervoor weergegeven sets van onderzoeksvragen te komen zijn onderstaande normen geformuleerd. Deze objectieve 'meetlat' waarborgt een transparante uitvoering van het onderzoek. De normen beschrijven de ideaal-situatie (SOLL) waarvan, gelet op de aard en majoriteit van het onderwerp van onderzoek, reel mag worden verwacht dat deze wordt aangetroffen. Aan de hand van het normenkader wordt de huidige werkelijkheid / de aangetroffen praktijk getoetst en beoordeeld. Doel van het normenkader is om een basis te bieden voor de bevindingen en de daarop te baseren conclusies en aanbevelingen. Gedurende de uitvoering van het onderzoek kan het normenkader verder worden aangevuld en verfijnd.

## 1. Kaders

- 1.1 Het Provinciale subsidiestelsel bevat mechanismen op inhoud, financiën, organisatie en governance van meerjarige exploitatiesubsidierelaties.
- 1.2 De congruentie tussen Provinciaal beleid en gesubsidieerde activiteit is in meerjarig perspectief geborgd.
- 1.3 Er zijn uitgangspunten en richtlijnen voor een eventuele afbouw van meerjarige exploitatiesubsidies.

## 2. Toepassing (voor geselecteerde partijen)

- 2.1 a. De keuze voor de uitvoeringsmodaliteit 'uitvoering op afstand' vindt op een expliciete en navolgbare afweging plaats.  
b. De gemaakte keuze wordt tussentijds geëvalueerd.
- 2.2 a. De keuze voor het aangaan van een meerjarige exploitatiesubsidierelatie vindt op een expliciete en navolgbare wijze plaats.  
b. De gemaakte keuze wordt tussentijds geëvalueerd.
- 2.3 Aan de (meerjarige) subsidierelatie liggen inhoudelijke kaders en afwegingen ten grondslag.
- 2.4 De consequenties van het beëindigen van de Provinciale exploitatiesubsidie worden integraal in kaart gebracht.
- 2.5 De in het Provinciale subsidiestelsel aanwezige mechanismen op inhoud, financiën, organisatie en governance van meerjarige exploitatiesubsidierelaties worden consequent en eenduidig toegepast.
- 2.6 De aanwezige mechanismes op inhoud, financiën, organisatie en governance dragen bij aan het houden van grip op meerjarige exploitatiesubsidierelaties.
- 2.7 Duidelijk is welke factoren en omstandigheden hierbij een rol spelen.
- 2.8 De case studies leiden tot inzichten en leerpunten.

## 3. Optimalisatie

- 3.1 Eventuele verbeterpunten op systeemniveau in het houden van grip op meerjarige exploitatiesubsidierelaties zijn in de vorm van aanbevelingen weergegeven

## B. Onderzoeksaanpak

De beantwoording van de centrale vraag en de daarvan afgeleide onderzoeksvragen vindt langs onderstaande onderzoeksmethoden plaats.

### - Documentstudie

Voorafgaand aan en ter voorbereiding op de overige onderzoeksmethoden en –stappen wordt een analyse gemaakt van relevante inhoudelijke (beleids)documenten. Bedoeling hiervan is een nadere verkenning van het speelveld en het verkrijgen van een algemeen beeld over beleid, beleidsuitgangspunten en –doelen, processen, en rollen, taken en verantwoordelijkheden.

### - Interviews

Ter verificatie van het uit de documentenstudie verkregen beeld (van de theorie) en ter toetsing van de ervaringen (in de praktijk) worden door middel van mondelinge interviews sleutelfiguren binnen de Provincie (zowel politiek, bestuurlijk als ambtelijk) bevestigd. Ter completering en nadere verdieping worden tevens vertegenwoordigers / verantwoordelijken van de geselecteerde subsidieontvangers geïnterviewd. Indien dit lopende het onderzoek relevant wordt geoordeeld worden ook experts met een voor het onderzoek relevante deskundigheid bevestigd.

Van de betreffende interviews worden beknopte verslagen gemaakt die ter autorisatie aan de geïnterviewden worden voorgelegd.

- Wederhoor

De op basis van voorgaande onderzoeksstappen op te stellen conceptnota van bevindingen wordt ter verificatie aan de directie voorgelegd. De geverifieerde nota van bevindingen vormt de basis voor de bestuurlijke nota met conclusies en aanbevelingen. Beide nota's samen (incl. eventuele bijlagen) vormen het onderzoeksrapport.

### C. Planning - capaciteit

Uitvoering van het onderzoek vindt plaats door het team Concerncontrol & Advies van het cluster Control. Onderstaand is de beoogde planning voor het onderzoek en de te doorlopen onderzoeksstappen weergegeven. Conform de aan GS en controlecommissie voorgelegde opzet is de oplevering van de bestuurlijke nota (incl. conclusies en aanbevelingen) voorzien in Q4 2022. Indien zich gedurende het onderzoekstraject majeure afwijkingen van de planning (gaan) manifesteren zal dit tijdig met het college worden gecommuniceerd.

|                                            | Q1 |   |   | Q2 |   |   | Q3 |   |   | Q4 |   |   |
|--------------------------------------------|----|---|---|----|---|---|----|---|---|----|---|---|
|                                            | J  | F | M | A  | M | J | J  | A | S | O  | N | D |
| Onderzoeksplan                             |    |   |   |    |   |   |    |   |   |    |   |   |
| Nota van Bevindingen                       |    |   |   |    |   |   |    |   |   |    |   |   |
| - Documentanalyse / Case studies           |    |   |   |    |   |   |    |   |   |    |   |   |
| - Interviews                               |    |   |   |    |   |   |    |   |   |    |   |   |
| - Wederhoor                                |    |   |   |    |   |   |    |   |   |    |   |   |
| Bestuurlijke Nota                          |    |   |   |    |   |   |    |   |   |    |   |   |
| Bestuurlijke behandeling en besluitvorming |    |   |   |    |   |   |    |   |   |    |   |   |

### D. Onderzoeksbudget

Voor eventueel gedurende het onderzoek optredende kosten kan worden teruggevallen op het binnen de begroting beschikbare auditbudget.

Cluster Concern  
Maastricht, maart-april 2022

## Bronnen

Voor het samenstellen van de bevindingen is relevante informatie opgehaald uit de werkplannen, (programma)begrotingen en jaarstukken van de geselecteerde organisaties. Tevens zijn de websites van de betreffende organisaties geraadpleegd. Daarnaast zijn de relevante vigerende Provinciale beleidskaders alsmede de daarop gebaseerde subsidiebeschikkingen (toekenning en vaststelling) doorgenomen.

- Collegeprogramma 2019-2023 'Vernieuwend verbinden'
- Beleidsprogramma Cultuur 2020-2021 'Ruimte voor Cultuur'
- Beleidsprogramma Cultuur 2022-2023 'Veerkracht van Cultuur'
- Beleidsprogramma Monumenten 2020-2023 'Monumenten behouden, benutten én beleven'
- Beleidskader Sport 2020-2023 'Limburg, Sport!'
- Beleidsbrief Erfgoed 2020-2021 'Erfgoed Leeft'
- Uitvoeringskader Sociale Agenda 2019-2023
  
- Sturing in samenwerking 3.0. Het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader, PS 5 februari 2021
- Algemene Subsidieverordening provincie Limburg 2017 e.v., PS 16 december 2016
- Artikel 217a onderzoeksrapport 'Waar voor ons geld, de inzet van subsidies in de realisatie van provinciale ambities'
- [www.kcwj.nl](http://www.kcwj.nl) (Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken)
- Landschapsnota 'Landschap verbindt Limburg'
- Informerend stuk Evaluatie sporttakplatforms
- Informerend stuk Uitgangspuntennotitie Sporttakplatforms
- Rapport 'Stichting Restauratie Atelier Limburg in beeld', bureau Lahaut, 26 juli 2021
- Natuurvisie Limburg 2016
- Proefschrift 'Een besef van eigen kracht. Limburgse provinciale politiek in de periode 1962-2007' dr. H.P.J.G. van Elmp
- Rapport Visitatie Bonnefontenmuseum, Limburgs Museum, Museumplein Limburg, december 2018
- <https://www.nmflimburg.nl/> (Stichting Natuur en Milieufederatie Limburg)
- <https://www.limburgs-landschap.nl/> (Stichting Het Limburgs Landschap)
- <https://www.discoverymuseum.nl/> (Stichting Discovery Museum)
- <https://www.limburgsmuseum.nl/> (Limburgs Museum)
- <https://hklimburg.nl/> (Huis voor de Kunsten)
- <https://www.cubiss.nl/cubiss-limburg> (Cubiss Limburg)
- <https://hvdsi.nl/> (Huis voor de Sport)
- <https://limburgcycling.com/> (Stichting Limburg Cycling)
- <https://www.sral.nl/nl/> (Stichting Restauratie Atelier Limburg)
- <https://www.burgerkrachtlimburg.nl/> (Burgerkracht Limburg)
- <https://www.monumentenwachtlimburg.nl/> (Monumentenwacht Limburg)
- <https://depijler.nl/> (Stichting de Pijler)
- <https://www.jeugdwerklimburg.nl/> (Jeugdwerk Limburg)

## Geïnterviewde personen

### Interviews intern

#### *Cluster Cultuur*

Clustermanager

Adjunct Clustermanager

Beleidsmedewerker/Coördinerend Senior Cultuur

Beleidsmedewerker/Projectleider Cultuur

Senior Beleidsmedewerker Sport

Beleidsmedewerker Cultuur

Beleidsmedewerker Cultuur

Beleidsmedewerker Cultuur

Beleidsmedewerker Cultuur

Beleidsmedewerker Cultuur

Beleidsmedewerker Cultuur

Beleidsmedewerker Cultuur/Erfgoed

Medewerker Welzijn en Zorg

#### *Cluster Plattelandsontwikkeling*

Relatiemanager plattelandsontwikkeling

Accountmanager plattelandsontwikkeling

#### *Cluster Strategie en Communicatie*

Concernstrateeg

#### *Overige*

Voormalige beleidsmedewerker Cultuur

**Interviews extern**

*Burgerkracht Limburg*

Directeur-bestuurder

*Stichting Discovery Museum*

Algemeen Directeur

Zakelijk Directeur

*Stichting Limburg Cycling*

Manager

Secretaris

*Stichting Restauratie Atelier Limburg (SRAL)*

Directeur-bestuurder

Directeur-bestuurder

*Stichting Het Limburgs Landschap*

Directeur-bestuurder

## Uitvoering op afstand

art. 217a onderzoek 2022

- Interviews intern -

### Centrale onderzoeksvraag

Hoe wordt op een passende wijze grip gehouden op meerjarige exploitatiesubsidierelaties

### Context

Ter inleiding en toelichting op de vragen

In de maatschappelijke en sociaaleconomische ontwikkeling van Limburg vormt de Provincie een belangrijke schakel. In beleidskaders wordt vastgelegd welke ambities en doelen zij daarbij nastreeft. Voor de feitelijke realisatie hiervan is de inzet van beleidsinstrumenten noodzakelijk. Het ter beschikking staande instrumentarium is groot in omvang en divers van aard. Zo zijn er directe (gericht op het zelf realiseren) en indirecte (gericht op gedragsbeïnvloeding) beleidsinstrumenten. Bij de indirecte instrumenten zijn de te onderscheiden (hoofd)categorieën gericht op informatie en communicatie, dan wel hebben een financieel-economische of juridische insteek. Al deze categorieën zijn op hun beurt weer onder te verdelen in concreet toepasbare instrumenten. Zo valt het subsidie-instrument in de categorie financieel-economisch instrumentarium.

Subsidies zijn een beleidsinstrument waarmee de overheid bepaald gedrag of bepaalde activiteiten wil bevorderen die niet vanzelf tot stand komen omdat de (gepercipieerde) kosten te hoog zijn. De overheid kan door het verstrekken van een subsidie actoren stimuleren en over de streep krijgen. De gemaakte keuze voor inzet van het subsidieinstrument betekent dat externe, eigenstandige entiteiten tegen verstrekking van een (vaak aanzienlijk) subsidiebedrag, door middel van de uitvoering van hun activiteiten vorm en inhoud geven aan Provinciale speerpunten van beleid. Keuzes dus waarmee inhoudelijke en financiële belangen zijn gemoeid en waarbij de feitelijke uitvoering, voortgang en continuïteit van belang zijn en daarmee in het politiek-bestuurlijke domein potentiële afbreukrisico's vormen.

Gelet op voorgaande is een sturingsvraagstuk dat in het licht van deze (meerjarige) exploitatiesubsidierelaties speelt, hoe de belangen van de Provincie als verstrekker van een substantiële bijdrage in het exploitatietekort zijn geborgd dan wel zijn te borgen. Dit in relatie tot de inhoudelijke expertise, eigen opvattingen, onafhankelijkheid in de uitvoering en de bedrijfsvoering en governance van de gesubsidieerde eigenstandige entiteit. Het is precies dit spanningsveld waarin het geduide afbreukrisico schuilt.

In algemene zin kan worden gesteld dat de inzet van publieke middelen een regelmatig evaluatief retrospectief rechtvaardigt. De resultaten hiervan kunnen basis vormen voor bijsturing of heroverweging, zo ook op de keuzes die eerder zijn gemaakt. Daarnaast kunnen de inmiddels opgedane ervaringen met deze vorm van uitvoering op afstand waardevolle informatie en mogelijke leerpunten opleveren voor mogelijke toekomstige uitvoeringsrelaties.

### Interviewvragen ter verdieping

Onderdeel van het onderzoek vormt een doorlichting van veertien meerjarige subsidierelaties. Naast een analyse van relevante documenten worden daartoe door middel van interviews 'sleutelfiguren' bevroegd. Daarbij is het de bedoeling op systeemniveau een beeld van de diverse gesubsidieerde organisaties te verkrijgen en op basis daarvan de onderzoeksvraag van een antwoord te voorzien. Onderstaande, van de geformuleerde onderzoeksvragen afgeleide, vragensets dienen daarbij als richtsnoer.

#### 1. Grip

- Wat versta jij onder passende (Provinciale) grip op meerjarige subsidierelaties?

#### 2. Doelbepaling / beleidsontwikkeling

- In welke mate werken de opvattingen, verwachtingen, behoeften van de gesubsidieerde organisatie door in de beleidskaders?

#### 3. Uitvoeringsmodaliteit

- Waarom is de uitvoering buiten de eigen Provinciale organisatie geplaatst?

#### 4. Instrumentarium

- Waarom is gekozen voor het subsidieinstrument?

#### 5. Organisatie en governance

- Hoe is/wordt de organisatorische inrichting en de governance van de te subsidiëren organisatie meegewogen in het aangaan van een subsidierelatie?

#### 6. (Commerciële) activiteiten

- Hoe wordt omgegaan met (commerciële) activiteiten die worden ontplooid die geen verband houden met de Provinciale beleidsdoelen?

#### 7. Evaluatie

- Hoe wordt geëvalueerd?
- Wat wordt geëvalueerd?
- Hoe is/wordt bepaald of de bestaande subsidierelatie (nog steeds) optimaal is om het beleid tot uitvoering te brengen?

#### 8. KSF / optimalisatie

- Welke factoren en omstandigheden zijn relevant voor het krijgen en houden van een passende grip op meerjarige subsidierelaties?

#### 9. Overig

- Welke vragen, waarvoor het antwoord relevant is in het kader van dit onderzoek, zijn niet gesteld?

# **Uitvoering op afstand**

art. 217a onderzoek 2022

## **VRAGENSET INTERVIEWS MEERJARIGE SUBSIDIERELATIES**

### Centrale onderzoeksvraag

Hoe wordt op een passende wijze grip gehouden op meerjarige exploitatiesubsidierelaties

### Context

Ter inleiding en toelichting op de vragen

In de maatschappelijke en sociaaleconomische ontwikkeling van Limburg vormt de Provincie een belangrijke schakel. In beleidskaders wordt vastgelegd welke ambities en doelen zij daarbij nastreeft. Voor de feitelijke realisatie hiervan is de inzet van beleidsinstrumenten noodzakelijk. Het ter beschikking staande instrumentarium is groot in omvang en divers van aard. Zo zijn er directe (gericht op het zelf realiseren) en indirecte (gericht op gedragsbeïnvloeding) beleidsinstrumenten. Bij de indirecte instrumenten zijn de te onderscheiden (hoofd)categorieën gericht op informatie en communicatie, dan wel hebben een financieel-economische of juridische insteek. Al deze categorieën zijn op hun beurt weer onder te verdelen in concreet toepasbare instrumenten. Zo valt het subsidie-instrument in de categorie financieel-economisch instrumentarium.

Subsidies zijn een beleidsinstrument waarmee de overheid bepaald gedrag of bepaalde activiteiten wil bevorderen die niet vanzelf tot stand komen omdat de (gepercipieerde) kosten te hoog zijn. De overheid kan door het verstrekken van een subsidie actoren stimuleren en over de streep krijgen. De gemaakte keuze voor inzet van het subsidieinstrument betekent dat externe, eigenstandige entiteiten tegen verstrekking van een (vaak aanzienlijk) subsidiebedrag, door middel van de uitvoering van hun activiteiten vorm en inhoud geven aan Provinciale speerpunten van beleid. Keuzes dus waarmee inhoudelijke en financiële belangen zijn gemoeid en waarbij de feitelijke uitvoering, voortgang en continuïteit van belang zijn en daarmee in het politiek-bestuurlijke domein potentiële afbreukrisico's vormen.

Gelet op voorgaande is een sturingsvraagstuk dat in het licht van deze (meerjarige) exploitatiesubsidierelaties speelt, hoe de belangen van de Provincie als verstrekker van een substantiële bijdrage in het exploitatietekort zijn geborgd dan wel zijn te borgen. Dit in relatie tot de inhoudelijke expertise, eigen opvattingen, onafhankelijkheid in de uitvoering en de bedrijfsvoering en governance van de gesubsidieerde eigenstandige entiteit. Het is precies dit spanningsveld waarin het geduide afbreukrisico schuilt.

In algemene zin kan worden gesteld dat de inzet van publieke middelen een regelmatig evaluatief retrospectief rechtvaardigt. De resultaten hiervan kunnen basis vormen voor bijsturing of heroverweging, zo ook op de keuzes die eerder zijn gemaakt. Daarnaast kunnen de inmiddels opgedane ervaringen met deze vorm van uitvoering op afstand waardevolle informatie en mogelijke leerpunten opleveren voor mogelijke toekomstige uitvoeringsrelaties.

## Interviewvragen ter verdieping

Onderdeel van het onderzoek vormt een doorlichting van veertien meerjarige subsidierelaties. Naast een analyse van relevante documenten worden daartoe door middel van interviews 'sleutelfiguren' bevraagd. Daarbij is het de bedoeling op systeemniveau een beeld van de diverse gesubsidieerde organisaties te verkrijgen en op basis daarvan de onderzoeksvraag van een antwoord te voorzien. Onderstaande, van de geformuleerde onderzoeksvragen afgeleide, vragensets dienen daarbij als richtsnoer.

### 1. Beleidsdoelstelling

- a. Hoe bent u in staat / wordt u in staat gesteld uw inhoudelijke opvattingen, verwachtingen, behoeften kenbaar te maken richting Provincie?
- b. In welke mate zijn deze terug te zien in de Provinciale beleidskaders?
- c. Op welke wijze draagt uw organisatie bij aan de realisatie van de Provinciale beleidskaders?

### 2. Uitvoering op afstand

Zou hetgeen uw organisatie voor het Provinciale subsidie doet ook door de Provincie zelf uitgevoerd kunnen worden?

- Zo nee, waarom niet? - Zo ja, hoe?

### 3. Subsidierelatie

- a. Kunt u iets vertellen over de geschiedenis van de subsidierelatie met de Provincie?
- b. Hoe beoordeelt u de meerjarige subsidierelatie?
- c. Zou hetgeen uw organisatie voor de Provincie uitvoert (of onderdelen daarvan) ook in de vorm van een opdracht met uw organisatie tot stand kunnen komen?
- Zo nee, waarom niet? - Zo ja, hoe?
- d. Wat zou het voor uw organisatie betekenen als de Provincie de subsidie zou beëindigen?

### 4. Evaluatie

- a. Vindt evaluatie van de subsidierelatie plaats?
- Zo nee, wat vindt u daarvan? - Zo ja, hoe en wat wordt geëvalueerd?
- b. Heeft er in de loop van de tijd verandering opgetreden in de subsidierelatie? Zo ja, welke?
- b. Hoe kan de Provincie beoordelen of uw organisatie optimaal is om het Provinciale beleid tot uitvoering te brengen?

### 5. Invloed op organisatie en activiteiten

- a. Hoe ervaart u de invloed van de Provincie op de inrichting en governance van uw organisatie?
- b. Hoe ervaart u de invloed van de Provincie op overige, al dan niet commerciële activiteiten van uw organisatie die geen verband houden met de Provinciale beleidsdoelen? Hoe voorkomt u vermenging van subsidiegeld?

### 6. Passende grip

- a. Wat verstaat u onder passende Provinciale grip op haar subsidierelaties?
- b. Vindt u dat de Provincie op passende wijze grip houdt?
- Zo nee, waarom niet en hoe zou dit anders kunnen? - Zo ja, waarom bent u dit van mening?
- c. Wat zijn volgens u kritisch succesfactoren voor een goede relatie?

### 7. Overig

Welke vragen die naar uw mening relevant zijn voor dit onderzoek zijn niet gesteld?

