

Startnotitie onderzoek Limburgse Huizen

1. Inleiding

Bij besluit van 16 november 1999 (H-279-1) hebben Provinciale Staten van Limburg besloten tot de inrichting van resourcecentra of 'Huizen' om de samenwerking tussen maatschappelijke organisaties op de terreinen van welzijn, zorg, sport, cultuur en bibliotheekwerk te stimuleren. Het bundelen van de krachten van de maatschappelijke organisaties op deze terreinen zou moeten leiden tot een meer samenhangende en effectieve inzet van middelen en tot een betere herkenbaarheid, toegankelijkheid en bereikbaarheid van de organisaties. In 1997 was al het Monumentenhuis opgericht. Vervolgens zijn respectievelijk het Huis voor de Sport (2002), het Huis voor de Zorg (2003), het Centrum voor de Amateurkunsten¹ (2003) en het Bibliotheekhuis (2004) opgericht.

In de achterliggende periode is het functioneren van de Limburgse Huizen regelmatig onderwerp van discussie geweest in verschillende gremia van het Provinciehuis. Met name de bestuurlijke en financiële problemen, die zich vanaf 2000 hebben voorgedaan bij het Monumentenhuis en uiteindelijk in juni 2005 hebben geleid tot het faillissement van dit huis, vormden daarvoor de aanleiding. Centraal in de discussies stonden en staan vragen omtrent het vermogen van de Huizen om 'op eigen benen' te staan, vraagsturing en de relatie tussen de Provincie als subsidiegever en de Huizen.

Op basis van een eerste inventarisatie² heeft de Zuidelijke Rekenkamer geconstateerd dat de 'problematiek van de Huizen' in de bredere context van het project 'Herijking Provinciale Subsidierelaties' dient te worden geplaatst. Dit project is begin 2003 in opdracht van Gedeputeerde Staten gestart en heeft als doel om (bestaande) relaties tussen Provincie en subsidieontvangers doelmatiger, doeltreffender en transparanter te maken en de risico's voor de Provincie in deze relaties te beperken. Het uitgangspunt dat bij de herijking van de subsidierelaties wordt gehanteerd is als volgt geformuleerd:

De Provincie gaat meer sturen op de gewenste uitkomst en/of het gewenste resultaat (en dus minder op de invoer en nog minder op beheer of proces). De Provincie zal meer afstand gaan houden en minder betrokken zijn, hetgeen ook betekent dat de Provincie minder risico gaat lopen. Dit betekent ook dat de subsidieontvangers meer eigen ruimte en meer verantwoordelijkheid moeten krijgen.

Om dit te bewerkstelligen is inmiddels een aantal stappen gezet, waaronder een doorlichting van de meest risicovolle subsidierelaties. Hiertoe behoorden ook het Huis voor de Sport, het Huis voor de Zorg, het Centrum voor Amateurkunsten en het Monumentenhuis. Aan de hand van deze doorlichting is inzicht verkregen in de belangrijkste knelpunten met betrekking tot subsidierelaties met op afstand geplaatste instellingen en zijn acties, met bijbehorend tijdspad, aangekondigd om deze op te lossen³. Naast deze acties hebben GS in reactie op de discussie in de Staten (commissies) over het functioneren van de Limburgse Huizen, specifieke toezeggingen gedaan om problemen betreffende deze Huizen op te lossen, dan wel te voorkomen⁴.

¹ Momenteel Huis voor de Kunsten.

² Deze analyse is opgenomen in bijlage 1.

³ Bron: Discussiestuk inzake herijking subsidierelaties ten behoeve van de SC FAZ, 15 maart 2005.

⁴ Bron: Brief van GS aan de Statencommissie voor Welzijn, Zorg en Cultuur, d.d. 6 september 2005.

De Limburgse Huizen ontvangen, evenals overige instellingen die op afstand zijn geplaatst van de Provincie, jaarlijks een bedrag aan subsidie voor de uitvoering van publieke taken. Tabel 1 bevat een overzicht van subsidiebedragen die voor het jaar 2006 aan de Huizen⁵ zijn toegezegd⁶ op basis van hun werkplannen en begrotingen 2006. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar bedragen voor de uitvoering van reguliere taken⁷ en bedragen voor de uitvoering van incidentele projecten.

	Huis voor de Kunsten	Huis van de Zorg	Huis voor de Sport	Bibliotheekhuis
Exploitatiesubsidie	€ 1.439.839 ⁸ ,-	€ 1.866.759,-	€ 616.298,-	€ 1.244.064,-
Incidentele subsidie	€ 116.031,-		€ 351.890,-	
Totaal	€ 1.555.870,-	€ 1.866.759,-	€ 968.188,-	€ 1.244.064,-

Tabel 1: Overzicht toegekende subsidiebedragen 2006

Gezien de maatschappelijke relevantie van de taken die op afstand geplaatste instellingen namens of in opdracht van de Provincie verrichten en de omvang van de publieke middelen die hiermee gemoeid gaat, vindt de rekenkamer dat:

- de Provincie er voor dient te zorgen dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk zijn vastgelegd en op het naleven daarvan toezicht dient te houden;
- de instellingen zich op transparante wijze over hun prestaties dienen te verantwoorden.

Hiervan uitgaande acht de rekenkamer een onderzoek naar de ontwikkelingen rondom de Limburgse Huizen, mede in de context van het project Herijking Provinciale Subsidierelaties, van belang.

2. Doelstelling en onderzoeksvragen

Met het onderzoek stelt de rekenkamer zich ten doel Provinciale Staten handreikingen te bieden om de relatie tussen Provincie en op afstand geplaatste instellingen in het algemeen en de Limburgse Huizen in het bijzonder, doeltreffender en transparanter te maken.

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

In hoeverre biedt de wijze waarop de Provincie Limburg momenteel invulling geeft aan haar relatie met de Limburgse Huizen voldoende waarborgen voor de realisatie van haar beleidsdoelstellingen?

Deze centrale vraagstelling is nader uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe heeft de Provincie de relatie met de Limburgse Huizen vormgegeven?
2. Welke beleidsdoelstellingen wil de Provincie realiseren met de instelling van de Limburgse Huizen?
3. In hoeverre draagt de huidige relatie met de Limburgse Huizen bij aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen?

⁵ Het betreft hier het Centrum voor de Amateurkunsten, het Huis van de Zorg, het Huis voor de Sport en het Bibliotheekhuis.

⁶ Bron: Subsidiebeschikkingen 2006 voor de Huizen.

⁷ Termen die hiervoor worden gebruikt zijn exploitatiesubsidie, basissubsidie en reguliere subsidie.

⁸ Dit bedrag is inclusief een bedrag van € 201.702,- dat op 31 januari aan het Huis voor de Kunsten is toegezegd voor de ondersteuning van een zestal particuliere monumentenorganisaties.

4. In hoeverre zijn maatregelen in het kader van het herijkingsproject en specifiek op de Limburgse Huizen toegesneden maatregelen uitgevoerd?
5. Voldoen deze maatregelen overigens ook aan eisen die gesteld kunnen worden aan het toezicht op en de verantwoording door ‘op afstand geplaatste’ instellingen?

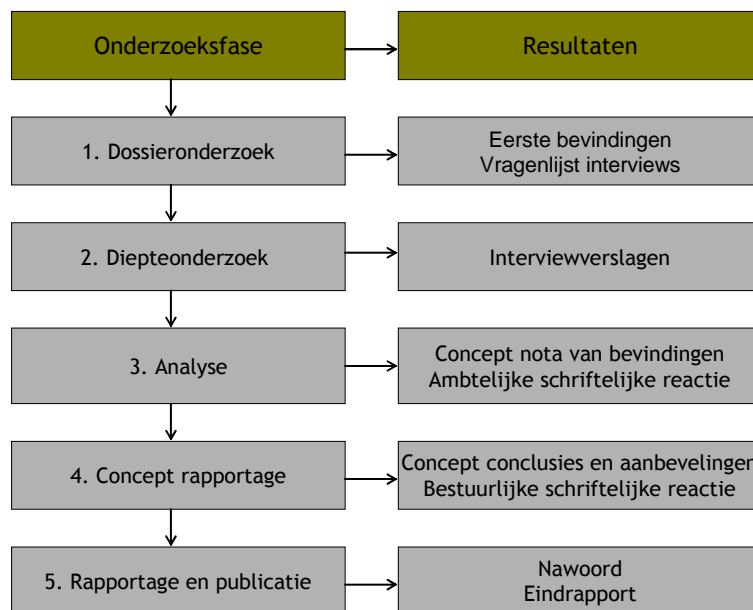
3. Aanpak onderzoek

Normenkader

Voor de toetsing en de uiteindelijke beoordeling van de huidige subsidierelatie tussen de Provincie Limburg en op afstand geplaatste instellingen in het algemeen en de Limburgse Huizen in het bijzonder, maakt de rekenkamer gebruik van een door haar opgesteld normenkader. Daarin worden normen onderscheiden met betrekking tot het toezicht door de Provincie op en de verantwoording door op afstand geplaatste instellingen. Het normenkader is opgenomen in bijlage 2. Voor het normenkader sluit de rekenkamer aan bij de opvattingen en uitgangspunten, zoals die thans op Rijksniveau⁹ ten aanzien van deze aspecten gelden.

Onderzoeksfasen

De rekenkamer zal het onderzoek gefaseerd uitvoeren. In onderstaande figuur worden deze fasen schematisch weergegeven.



⁹ *Handreiking Reviewbeleid*, Ministerie van Financiën, juni 2002; *Handreiking Toezicht op Rechtspersonen met een Wettelijke Taak*, Algemene Rekenkamer, maart 2001; *Checklist voor publiekprivate arrangementen*, Algemene Rekenkamer, september 2005; *Kaderstellende visie op Toezicht*, Ministerie van BZK, oktober 2005; *Handreiking Verantwoord Verslagleggen door Rechtspersonen met een Wettelijke Taak*, Algemene Rekenkamer, januari 2000; *Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties*, Handvestgroep Publiek Verantwoorden, oktober 2005.

In de eerste fase van het onderzoek wordt op basis van dossieronderzoek voor zover mogelijk in kaart gebracht wat de stand van zaken is met betrekking tot de eerste vier onderzoeksvragen. Vervolgens zullen ter verdieping en toetsing op deze eerste bevindingen interviews worden gehouden met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen en vertegenwoordigers van de Limburgse Huizen. Van deze interviews worden verslagen gemaakt die ter verificatie aan de geïnterviewden worden voorgelegd.

Vervolgens zal het verzamelde feitenmateriaal uit het dossieronderzoek en de verdiepende interviews worden getoetst en beoordeeld aan de hand van het door de rekenkamer opgestelde normenkader. Resultaat van deze fase is een nota van bevindingen die voor ambtelijk hoor- en wederhoor aan betrokkenen zal worden voorgelegd.

Na de ambtelijke verificatie van de feiten in de nota van bevindingen worden deze geïnterpreteerd en samengevat in een concept rapport. In dit concept rapport worden tevens conclusies en aanbevelingen opgenomen. Het concept rapport wordt voor bestuurlijk commentaar aan het College van Gedeputeerde Staten voorgelegd.

Tijdens de laatste fase stelt de Rekenkamer het definitieve rapport, voorzien van de bestuurlijke reactie van het College en een nawoord van de rekenkamer, vast. Het definitieve rapport wordt vervolgens aangeboden aan Provinciale Staten.

4. Planning

In onderstaand schema is de planning van het onderzoek weergegeven.

	Juni		Juli				Augustus				September				Oktober				November				December					
Week	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51
Onderzoeksfase																												
Normenkader																												
1. Dossieronderzoek																												
2. Diepteonderzoek																												
3. Analyse - concept NVB Ambtelijke reactie																												
4. Concept rapportage Bestuurlijke reactie																												
5. Rapportage en publicatie																												

Met het onderzoek wordt een aanvang gemaakt in week 26 (3 juli). In de periode juli tot en met september vindt het verzamelen van het feitenmateriaal plaats (dossier- en diepteonderzoek) en zal worden begonnen met het verwerken daarvan in een concept nota van bevindingen.

Oplevering van de concept nota van bevindingen wordt voorzien in week 42 (16 tot en met 20 oktober), zodat deze op 20 oktober uitgestuurd kan worden voor ambtelijk commentaar.

Na de ambtelijke verificatie van de concept nota van bevindingen vindt de rapportagefase plaats. Oplevering van het concept rapport wordt voorzien in week 45 (6 tot en met 10 november), zodat

deze op 10 november uitgestuurd kan worden naar Gedeputeerde Staten voor een bestuurlijke reactie. Het definitieve rapport zal vervolgens naar verwachting in week 50 worden uitgebracht.

5. Nazorg

Na afloop van het onderzoek zal de rekenkamer de kwaliteit van het onderzoeksproces en -product beoordelen. Samen met de onderzochten zal worden teruggeblikt op het proces. Daarbij wordt met name gekeken hoe zij het onderzoeksproces hebben ervaren, wat de gebruikswaarde van het onderzoeksproduct is en in welke mate de aanbevelingen overgenomen en geïmplementeerd zijn binnen de organisatie (follow-up).

Bijlage 1 Eerste analyse ‘problematiek’ van de Limburgse Huizen

Inleiding

Bij besluit van 16 november 1999 (H-279-1) hebben Provinciale Staten van Limburg besloten tot de inrichting van resourcecentra of ‘Huizen’ om de samenwerking tussen maatschappelijke organisaties op de terreinen van welzijn, zorg, sport, cultuur en bibliotheekwerk te stimuleren. Het bundelen van de krachten van de maatschappelijke organisaties op deze terreinen zou moeten leiden tot een meer samenhangende en effectieve inzet van middelen en tot een betere herkenbaarheid, toegankelijkheid en bereikbaarheid van de organisaties.

In 1997 was al het Monumentenhuis opgericht. Vervolgens zijn respectievelijk het Huis voor de Sport (2002), het Huis voor de Zorg (2003), het Centrum voor de Amateurkunsten¹⁰ (2003) en het Bibliotheekhuis (2004) opgericht.

In het Statenstuk H-279-1 zijn de doelen van de inrichting van de Huizen als volgt verwoord:

- de vergroting van het maatschappelijk effect van het budget dat bestemd is voor de steunfunctie op het terrein van welzijn, zorg en cultuur in aansluiting op het beleidskader sociale ontwikkeling;
- de bevordering van de ontwikkeling van Symbiose tot een zelfstandige welzijnsonderneming onder gelijktijdige en gefaseerde afbouw van de gedwongen winkelnering van (samenwerkingsvormen van) maatschappelijke organisaties én de Provincie eind 2003.

De Stichting Symbiose (actief per 1 januari 1996) is ontstaan door samenvoeging door de Provincie van 10 steunfunctie-instellingen op het terrein van welzijn, cultuur, sport en bibliotheekwerk. Eén van de taken van Symbiose was het bestuurlijk en inhoudelijk adviseren en ondersteunen van maatschappelijke organisaties. Voor de financiering van deze taak kreeg Symbiose een zogenaamd ‘basisdeel’ van de Provincie. Met de oprichting van de Huizen werd als uitgangspunt gehanteerd dat de gedwongen winkelnering van de maatschappelijke organisaties bij Symbiose zou worden beëindigd. Daartoe werden de Huizen gefinancierd uit het basisdeel van Symbiose.

Om niet tot gedwongen ontslagen over te hoeven gaan werd de formatie van de Huizen in hoge mate gevormd door medewerkers van Symbiose. Uitgangspunt daarbij was dat zij mee konden gaan met behoud van taken, rechten en verplichtingen. Naast personeel dienden ook lopende projecten van Symbiose overgenomen te worden door de Huizen. Hierdoor was er bij de start geen sprake van een blanco situatie. Gebleken is dat dit effect heeft gehad op de daadkracht en het exploitatieresultaat van de Huizen. In de achterliggende periode zijn de Huizen dan ook regelmatig onderwerp van discussie geweest in verschillende gremia in het Provinciehuis. Daarbij stonden met name onderwerpen centraal als marktwerking, gedwongen winkelnering, het vermogen van de instellingen om ‘op eigen benen’ te staan, vraagsturing en de relatie tussen de Provincie als subsidiegever en de Huizen.

¹⁰ Momenteel Huis voor de Kunsten.

Achtergrond/Context

Eén van de instrumenten die de Provincie Limburg hanteert om haar beleidsdoelstellingen te realiseren is het ondersteunen van (op afstand geplaatste) maatschappelijke organisaties door middel van het verstrekken van subsidies. Begin 2003 hebben Gedeputeerde Staten besloten tot een herijking van (bestaande) relaties met structurele subsidieontvangers. Aanleiding daarvoor vormde onder meer de zich voordoende problematiek, met name bij een aantal Limburgse Huizen, dat zodra bij een ‘op afstand’ geplaatst instituut zich een (financieel) probleem voordoet, een oplossing van de Provincie wordt verwacht, zowel financieel als inhoudelijk.

Het doel van het herijkingsproject is tweeledig¹¹:

- A. maatschappelijk: komen tot een doeltreffende, doelmatige en transparante subsidierelatie tussen de Provincie en de subsidieontvangers;
- B. provinciaal: beperking van regels, beheersing van risico's en vereenvoudiging van de administratieve regels en procedures (efficiencyverbetering).

De nota “Een heroriëntatie op de provinciale subsidies”¹² vormt de start van het herijkingsproject. Hierin zijn de aanleiding van en een eerste denkrichting (principiële uitgangspunten en implicaties daarvan) voor de herijking van subsidierelaties beschreven. De nota is op 11 juli 2003 door Provinciale Staten besproken. Naar aanleiding daarvan hebben PS GS opdracht gegeven de in de nota voorgestelde denkrichting nader uit te werken. Dit heeft geresulteerd in de uitwerkingsnota “Vervolgotitie Heroriëntatie Provinciale Subsidierelaties”¹³. In deze nota wordt geconstateerd dat ‘de mate waarin de Provincie (=politiek) betrokken wil zijn bij (bepaalde) subsidierelaties eerst zo helder mogelijk moet zijn, voordat met succes de daarbij horende ambtelijk-bestuurlijke maatregelen kunnen worden gekozen’. Met het oog daarop wordt in de uitwerkingsnota de volgende kaderstelling voorgesteld:

De Provincie gaat meer sturen op de gewenste uitkomst en/of het gewenste resultaat (en dus minder op de invoer en nog minder op beheer of proces). De Provincie zal meer afstand gaan houden en minder betrokken zijn, hetgeen ook betekent dat de Provincie minder risico gaat lopen. Dit betekent ook dat de subsidieontvangers meer eigen ruimte en meer verantwoordelijkheid moeten krijgen.

GS hebben PS voorgesteld in te stemmen met deze aangescherpte kaderstelling. Voorstel¹⁴:

- absolute vermindering van de risico's door alle huidige en toekomstige subsidierelaties te richten op welke uitkomst (product of resultaat) we voor ons subsidiegeld willen hebben en krijgen. Dit geldt ook voor de - enigszins - complexe en risicovolle subsidierelaties;
- aan GS op te dragen dit verder uit te werken en PS over de verdere voortgang regelmatig via SCFAZ te rapporteren.

¹¹ Nota voor Gedeputeerde Staten, 16 december 2003.

¹² PS-nota A-261-1, 24 juni 2003.

¹³ Bijlage 1 van PS-voorstel A-269-1

¹⁴ Voorstel aan Provinciale Staten van Limburg, no A-269-1, 13 januari 2004.

In haar vergadering van 30 januari 2004 hebben PS besloten met dit voorstel in te stemmen¹⁵. Daarmee heeft PS tevens groen licht gegeven voor de nadere uitwerking en implementatie van de oplossingen uit het uitwerkingsplan. Daarbij worden twee denkrichtingen onderscheiden:

- een ideologische: meer verantwoordelijkheid leggen bij de mensen en organisaties zelf; de Provincie gaat minder maar duidelijkere eisen stellen - de Provincie heeft ook minder verplichting tot dragen van consequenties van andermans falen;
- een technisch-economische: risicoreductie.

Om risicoreductie te realiseren heeft een multidisciplinair team in de eerste helft van 2004 een quick-scan uitgevoerd op 20 pregnant risicodossiers¹⁶. Het doel van deze quick-scan was zicht te krijgen op de (financiële en juridische) risico's die de Provincie loopt en mogelijkheden in kaart te brengen om deze risico's te beheersen. Daartoe zijn interne werkprocessen doorgelicht en is bekeken welke eisen aan subsidieontvangers gesteld moeten worden, om ervoor te zorgen dat de Provincie ook daadwerkelijk voldoende zicht en invloed heeft op de risico's die zij loopt.

De quick-scan heeft een aantal knelpunten opgeleverd en voorstellen om deze op te lossen. Het betreft onder meer de volgende zaken¹⁷:

- werkzaamheden van diverse afdelingen bleken niet optimaal op elkaar aan te sluiten, waardoor belangrijke informatie niet altijd op het juiste moment en op de goede plaats op tafel terecht kwam. Voorstel: actualiseren van de procesgang rondom subsidieverlening;
- regelmatig bleken in statuten bepalingen opgenomen die niet stroken met een terughoudende opstelling van de kant van de Provincie (bv bepalingen die regelen dat sprake is van een (intensieve) bemoeienis met de benoeming van leden van het bestuur of van een Raad voor Commissarissen). Voorstel: bepalingen met een intensieve betrokkenheid van de Provincie in de toekomst alleen nog bij wijze van zeer hoge uitzondering laten voorkomen;
- beschikkingen bleken door diverse onderdelen in de organisatie verschillend opgebouwd en geformuleerd te worden. Daarnaast zijn de nodige onvolkomenheden geconstateerd. Voorstel: de afdeling AJZ opdracht geven een model te ontwerpen voor een uniforme opbouw van beschikkingen voor subsidierelaties;
- gebleken is dat een aantal gesubsidieerde instellingen tevens commerciële activiteiten uitoefenen. Voorstel:
 - inzetten op een strikte scheiding van de activiteiten die ook zijn weerslag moet vinden in de administratie van de gesubsidieerde instelling;
 - nadrukkelijker bewaken dat de accountant invulling gaat geven aan de in de wet- en regelgeving opgenomen verplichting om te onderzoeken of de aan de subsidieverlening verbonden verplichtingen worden nageleefd;
 - nadrukkelijker letten op de tijdige inzending van de financiële jaarstukken.

¹⁵ Besluit van Provinciale Staten van Limburg, 30 januari 2004.

¹⁶ Waaronder het het Huis van de Zorg, het Huis voor de Sport, het Centrum voor de Amateurkunsten en het Monumentenhuis.

¹⁷ Bron: Discussiestuk inzake herijking subsidierelaties ten behoeve van de SC FAZ, 15 maart 2005.

Op basis van het bovenstaande wordt de SC FAZ in haar vergadering van 1 april 2005 gevraagd in te stemmen met onder meer de volgende zaken:

- aangaan van nieuwe langdurige subsidierelaties pas aan de orde laten komen als uitbesteden of aanbesteden/opdrachtverlening geen redelijk alternatief zijn. Uitgangspunt scheiding tussen commerciële en gesubsidieerde activiteiten (invoeringsdatum vanaf april 2005);
- voorbereiding wijziging Algemene Subsidieverordening voor de PS vergadering van oktober 2005 (invoeringsdatum nieuwe verordening 1 januari 2006);
- nadere regels stellen voor onder andere de invoering van een controleprotocol, ter regeling van de reikwijdte en de diepgang van de accountantscontrole (invoeringsdatum aanvullende regels 1 januari 2006);
- het opnieuw opzetten van de AO-procedures voor het subsidieproces (invoeringsdatum 2^e helft van 2005).

Met het oog op deze zaken wordt tot slot opgemerkt:

Om van ons huidige systeem naar een nieuw systeem te komen moet overigens rekening gehouden worden met een mogelijke transitieperiode van wellicht enkele jaren. In deze overgangsjaren zouden de instellingen de tijd kunnen krijgen zich aan de nieuwe subsidiënormen aan te passen.

Huizenproblematiek in relatie tot herijkingsproject

Aanleiding voor het in gang zetten van het herijkingsproject subsidierelaties vormden onder meer de bestuurlijke en financiële problemen die zich vanaf 2000 voordeden bij 'op afstand' geplaatste instellingen, waaronder de Stichting Symbiose, het Limburgs Bureau voor Toerisme (LBT) en het Limburgs Monumenten Huis (LMH). Vervolgens zijn, al dan niet in het kader van het herijkingsproject, deze instellingen en andere Limburgse Huizen herhaaldelijk onderwerp van discussie geweest in commissie- en PS-vergaderingen.

Een kort overzicht:

Op 17 februari 2004 geven GS antwoord op schriftelijke vragen, van de leden Van de Loo en Schroeder over de positie van de verschillende Huizen. Eén van deze vragen luidt:
Kan het College ons op hoofdlijnen een schets geven van de financiële en organisatorische stand van zaken binnen andere Huizen op basis van de halfjaarcijfers van de verschillende organisaties? We hechten daarbij vooral ook aan inzicht in de invulling van het bedrijfsmatige en financiële traject.

Het antwoord luidt onder meer:

Zoals bekend zijn wij al enige tijd bezig met het project Herijking Subsidierelaties. Inmiddels zijn twee PS-nota's aan de Staten voorgelegd, A-261-1 (juli 2003) en A-269-1 (januari 2004). In dit project komen alle subsidierelaties en daarmee ook de risicorelaties aan de orde. De aanbevelingen uit het rapport van de CvO betreffende het Monumentenhuis zullen hierin eveneens worden meegenomen, evenals de aspecten bestuursaansprakelijkheid en de professionele toerusting vrijwillige bestuurders. Hiermee geven wij gevolg aan de motie en de toezegging wat dat betreft bij de behandeling van Statenstuk I-740 betreffende het Monumentenhuis.

Volgens de uitspraak van de Staten over A-269-1, inhoudend een scherpere kaderstelling van onze houding ten opzichte van Huizen' wordt onze houding afstandelijker. Daarin passen een

gedetailleerde vraagstelling en bemoeienis niet. Indien dat toch gewenst wordt is, zo hebben wij vastgesteld, een gedetailleerd dossier- en accountantonderzoek nodig. Dit kost extra tijd en geld.

Middels een notitie (d.d. 20 april 2004) wordt de SC FAZ geïnformeerd over de aanpak en voortgang van het herijkingsproject. De notitie is tevens bedoeld om onduidelijkheid bij enkele Statenleden weg te nemen over het project in relatie tot de oprichting van enkele Huizen. Enkele citaten uit deze notitie:

Herijking beoogt, via een Provinciebrede aanpak, de afstand tussen Provincie en structurele subsidieontvangers (relaties) te vergroten om daarmee te komen tot vermindering van risicovolle relaties. Dat willen we bereiken door het ontwerpen van zowel een nieuw systeem van afspraken aan de input-kant, als de wijze waarop de relaties bestuurlijk en beheersmatig zijn ingericht. Een kostenberekening en overzicht van voor- en nadelen horen daarbij. Daarmee kan vervolgens meer verantwoordelijkheid bij de instellingen zelf komen te liggen. Na discussie in en instemming van de Staten kan de Provincie gaan sturen op de output-kant. Dit proces heeft betrekking op bestaande ongewijzigde relaties alsmede op recent vernieuwde of opgericht relaties (zoals Symbiose, Huis voor de Zorg e.a.) alsmede op toekomstige nieuwe complexe relaties. Het beoogt daarmee eerst curatief en vervolgens preventief te zijn.

De te wijzigen of gewijzigde relatie met Symbiose en de oprichting van bijvoorbeeld Huis voor de Zorg en Huis voor de Sport en anderen volgt daarnaast een specifieke weg met eigen merites en eigen vraagstukken. Waar aanpassing of vernieuwing en herijking in de tijd samen kunnen gaan zal dat gebeuren (bv bij de musea). Waar dat niet kan, zal sprake moeten zijn van volgtijdigheid: eerst het reguliere pad (beleidsinhoudelijke aanpassingen), daarna de herijking.

Op 1 april 2005 wordt de discussienota inzake herijking subsidierelaties (d.d. 15 maart 2005) in de vergadering van de SC FAZ besproken. In het kader van deze nota in relatie tot de Huizen wordt voor de volgende vergadering een informatieportfolio van alle Huizen met gegevens over de quickscan van alle financiële stukken van het laatste jaar, de personeelsformatie en -status, een beschrijving van de gedelegeerde wettelijke taak van de Huizen, de door de Provincie gevraagde taken en de zaken die op private basis worden uitgevoerd en tenslotte de bestuursverslagen van het laatste jaar. Het is de bedoeling aan de hand van deze gegevens een fundamentele discussie over de Huizen-constructie te voeren.

De betreffende informatieportfolio is besproken in de vergadering van SC FAZ van 9 september 2005 en de SC WZC van 28 oktober 2005. Uit het verslag van de vergadering van SC WZC komt naar voren dat meerdere partijen een andere notitie hadden verwacht.

Enkele opmerkingen die zijn gemaakt bezien in relatie tot het herijkingsproject.

De heer Ballegooij (SP) stelt aan de orde dat z.i. in de discussie nadrukkelijker de systematiek van outputfinanciering in beeld moet komen, met name wat vragen wij aan de Huizen, zodat op basis van die vastliggende gegevens de Huizen afgerekend kunnen worden.

De heer Wessels (D66) hecht ook aan een discussie. Met name ook in welke vorm de Provincie een subsidierelatie met de Huizen heeft, of de Provincie op afstand bestuurt en zo ja hoe dan handelen als een Huis tegen problemen aan loopt.

Volgens de VVD is besturen op afstand een illusie. Als het mis gaat, moeten de overheidstaken toch uitgevoerd worden. Er moet een scheiding worden gemaakt tussen publieke taken en resttaken. Publieke taken zouden ook hier in huis uitgevoerd kunnen worden, resttaken door de markt. Mevrouw Wolfs is van mening dat veel Huizen effectiever en efficiënter kunnen functioneren. Hieraan wordt ook gewerkt. De Huizen worden afgerekend op basis van een werkplan, dat getoetst wordt aan het provinciaal beleid en via kwartaalverslagen geëvalueerd en eventueel bijgesteld wordt. Bij de herijking van de subsidiesystematiek is afgesproken dat de Provincie op afstand staat in haar subsidierelatie met de Huizen. De Huizen hebben een taakstelling die in afbouw is. Op de vraag van de heer Van Ballegooij (SP) of de gedeputeerde instemt met de situatie van een Provincie op afstand, antwoordt zij dat dit de goede weg is. Bij het Monumentenhuis is het misgelopen doordat dit Huis zelf commerciële taken naar zich toe heeft getrokken, waarvoor de Provincie niet aan de lat stond. Nu krijgt de Provincie de rekening van het faillissement gepresenteerd en regelt vervangende ondersteuning voor de monumentenorganisaties. De voorzitter sluit de discussie af. De voorliggende notitie wordt voor kennisgeving aangenomen. Op dit moment is een principiële discussie over het wel of niet voortbestaan van de Huizen niet aan de orde.

Puntsgewijze samenvatting van bovenstaand feitenrelaas:

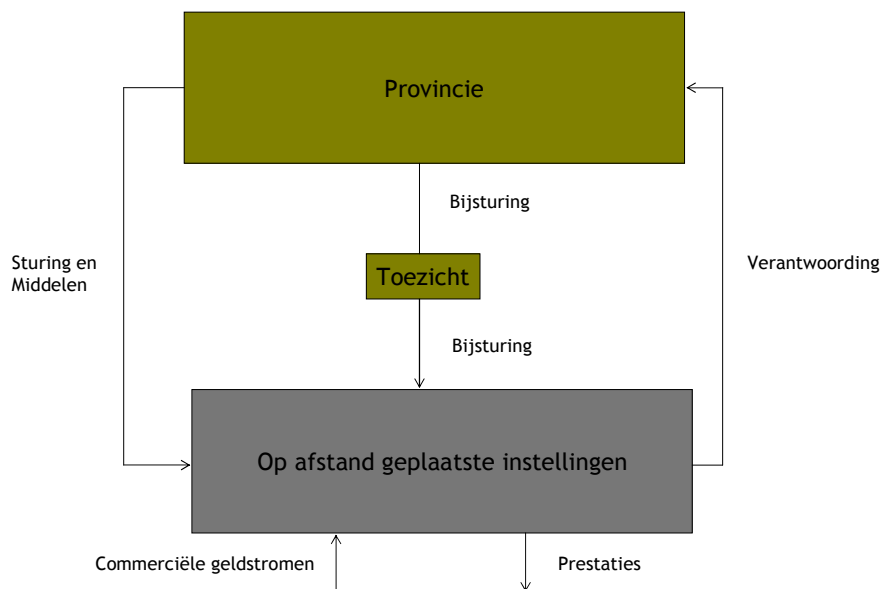
- in 2003 is, naar aanleiding van zich voordoende (financiële en beheersmatige) problemen met 'op afstand geplaatste' instellingen, het herijkingsproject Provinciale Subsidierelaties gestart, onder andere om (bestaande) relaties tussen Provincie en subsidieontvangers doelmatiger, doeltreffender en transparanter te maken en risico's voor de Provincie te beperken;
- uitgangspunt voor de invulling van alle bestaande en toekomstige subsidierelaties is dat de Provincie meer gaat sturen op de gewenste uitkomst en/of het gewenste resultaat en meer afstand zal gaan houden en minder betrokken zal zijn. Dit betekent dat de Provincie minder risico's gaat lopen en subsidieontvangers meer eigen ruimte en meer verantwoordelijkheid zullen moeten krijgen;
- een multidisciplinair team heeft aan de hand van een doorlichting van de meest risicovolle subsidierelaties (waaronder een viertal Huizen) belangrijke knelpunten in kaart gebracht en vervolgens concrete voorstellen gedaan om deze knelpunten op te lossen;
- de Limburgse Huizen hebben de laatste jaren regelmatig in de belangstelling gestaan van PS. Gezien de vragen die over de Huizen zijn gesteld en de discussies die hierover zijn gevoerd (zie met name het verslag van de commissie WZC van 28 oktober 2005) lijkt het of PS de problematiek van de Huizen los ziet van het herijkingsproject Subsidierelaties.

In het onderzoeksprogramma 2005-2006 van de rekenkamer is een onderzoek naar de Limburgse Huizen aangekondigd. De rekenkamer is van mening dat de problematiek van de Huizen niet los gezien kan worden van het herijkingsproject.

Bijlage 2 Normenkader Toezicht en Verantwoording bij op afstand geplaatste instellingen

Inleiding

De Provincie kan de uitvoering van haar beleid over laten aan zelfstandige instellingen. Zij zal dan via toezicht moeten nagaan of deze uitvoering bijdraagt aan een doelmatige en effectieve realisatie van haar beleidsdoelstellingen. De instellingen zullen zich hierover op transparante wijze dienen te verantwoorden. In onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven.



De sturingsvisie en bestuurlijke verhoudingen (besturingsarrangement) zijn bepalend voor de eisen die gesteld kunnen worden aan het toezicht door de Provincie en de verantwoording door de instellingen. Wat dit betreft beschouwt de rekenkamer het project Herijking Provinciale Subsidierelaties als bestuurlijke realiteit. Dit betekent dat bij het opstellen van het normenkader de volgende uitgangspunten in acht zijn genomen:

- de Provincie gaat meer sturen op de gewenste uitkomst en/of het gewenste resultaat;
- de Provincie zal meer afstand gaan houden, minder betrokken zijn en minder risico gaan lopen;
- de subsidieontvangers krijgen meer eigen ruimte en meer verantwoordelijkheid.

Normenkader Toezicht en Verantwoording

Definitie toezicht¹⁸

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

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

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

De taakuitvoering dient doelmatig plaats te vinden. Bovendien moeten de activiteiten die de instellingen verrichten leiden tot met de Provincie (vooraf) afgesproken prestaties en deze prestaties moeten leiden tot de beoogde effecten van het beleid van de Provincie.

De inning en besteding van publieke middelen dient rechtmatig plaats te vinden.

Onder bedrijfsvoering wordt verstaan het financieel beheer en overig beheer. Dit beheer dient ordelijk en controleerbaar plaats te vinden.

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

Algemene normen

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

¹⁸Definitie van de Algemene Rekenkamer, die ook gehanteerd wordt door onder andere de minister van BZK, de Ambtelijke Commissie Toezicht en het Kabinet.

Normen taakuitvoering

De Provincie dient:

1. beleidsdoelstellingen te formuleren in termen van externe prestaties van de instellingen (output) en in termen van te bereiken maatschappelijke effecten (outcome);
2. met de instellingen afspraken te maken over de door de instellingen te leveren prestaties en de daarmee te bereiken effecten;
3. inzicht te hebben in de mate waarin de geplande prestaties en effecten al dan niet door de instellingen zijn bereikt en wat de oorzaken zijn van achterblijvende resultaten.

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

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

De instellingen dienen:

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

De informatie over prestaties en gerealiseerde effecten (prestatiegegevens) dient aan de volgende eisen te voldoen:

- *Specifiek*: helder omschreven en onderbouwd
- *Meetbaar*
- *Afgesproken*: beide partijen moeten op de hoogte zijn
- *Realistisch*: actueel en haalbaar
- *Tijdgebonden*: met een duidelijke planning met mijlpalen en op tijd beschikbaar
- *Consistent*: in de tijd vergelijkbaar en aansluiten bij de wijze waarop het beleid is gedefinieerd
- *Volledig*: het beleid dient voldoende te zijn afgedekt met beleidsinformatie
- *Juist*: de prestatiegegevens moeten overeenkomen met de feiten, dus betrouwbaar en valide zijn

Normen bestedingen publieke middelen

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

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

De toelichtingen bevatten onder meer:

- uitleg van belangrijke posten;
- verklaring van verschillen tussen cijfers van het betreffende en het voorgaande jaar;
- verklaring van verschillen tussen begroting en realisatie;
- opvallende ontwikkelingen;
- verliezen en risico's voorzover bekend voor het einde van het boekjaar;
- waarderingsprincipes, veronderstellingen, schattingen en inherente onzekerheden;
- overheidsbijdragen;
- subsidieverplichtingen.

De besteding van de publieke middelen door de instellingen dient rechtmatig¹⁹ plaats te vinden. De instellingen dienen zich hierover te verantwoorden. Daartoe dienen zij bij hun financiële verantwoording (jaarverslag) een accountantsverklaring te voegen over de rechtmatigheid van de uitgegeven en ontvangen publieke gelden.

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

De accountantsverklaring bevat een oordeel over:

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

Normen bedrijfsvoering

Het op afstand van de Provincie plaatsen van instellingen impliceert dat deze instellingen in beginsel zelf verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering en een goede verantwoording hierover. Omdat sommige aspecten van de bedrijfsvoering van deze instellingen, zoals kostenbeheersing en toegankelijkheid, cruciaal zijn voor de continuïteit van de publieke dienstverlening en de borging van het publieke belang dient de Provincie inzicht in deze aspecten te hebben.

¹⁹ Rechtmatig wil zeggen in overeenstemming met de voorschriften die aan de besteding en/of ontvangst van de publieke middelen zijn gesteld.

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

- de AO en het systeem van informatievoorziening;
- kwaliteitsborging;
- personeel;
- integriteit;
- misbruik en oneigenlijk gebruik;
- scheiding van publieke en private geldstromen en gegevens.

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

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

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

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