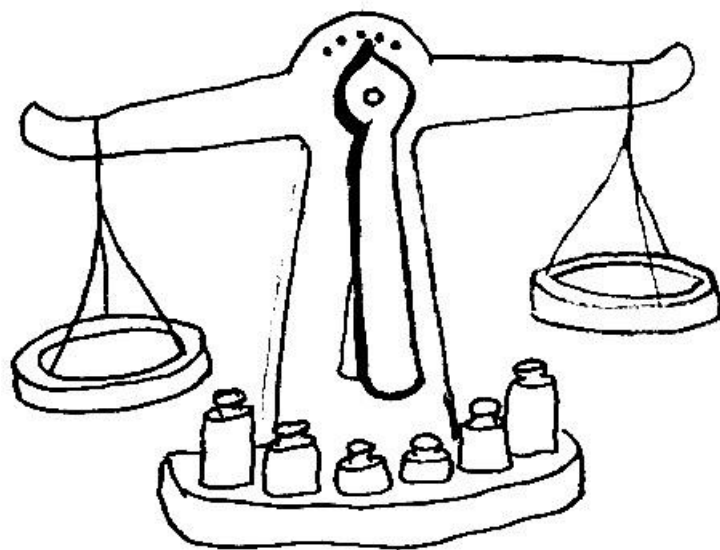


# Gevoelde verantwoording: wat legt het meeste gewicht in de schaal?

Een kwalitatief onderzoek naar de wijze waarop partnerinstellingen van de provincie Utrecht omgaan met de opgedragen verantwoording van de subsidiegevers



Masterthesis Lisanne van der Velpen  
Studentnummer: 6518613

Begeleider: dr. S. Overman MSc  
Tweede lezer: dr. H. Vollaard  
Universiteit Utrecht  
Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO)  
Masteropleiding Bestuur en Beleid

Stageplek: Provincie Utrecht

Juni 2019

## Voorwoord

Met het schrijven van dit voorwoord komt bijna een eind aan het schrijven van mijn masterthesis, een periode die sneller ging dan verwacht. Daarmee wordt het besef groter dat het einde van de studententijd in zicht is. Een mooie, leerzame tijd waarin ik me op meerdere vlakken heb ontwikkeld. Dat ik afscheid moet nemen van het studenteleven is spijtig, maar graag bekijk ik het positief: een nieuwe levensfase komt eraan! Het werkende leven ga ik tegemoet. Ik kijk uit naar alle nieuwe uitdagingen, kansen en mogelijkheden.

Graag wil ik een aantal mensen bedanken die ervoor hebben gezorgd dat ik nu op het punt sta om af te studeren. Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleider Sjors Overman bedanken voor de begeleiding de afgelopen maanden en het geven van feedback. Een betere begeleiding had ik me niet kunnen wensen. Ook wil ik mijn stagebegeleiders Mirjam Cloo en Geerte Wachter van de provincie Utrecht bedanken voor het meedenken over een mogelijke onderzoeksvraag en de begeleiding gedurende de stage. Mijn mede-stagiair(e)s Iris en Guido wil ik bedanken voor de gezelligheid en lol die we hadden tijdens deze periode. Tot slot wil ik mijn ouders bedanken voor de steun, tips en leuke momenten die zorgden voor afleiding.

Lisanne van der Velpen  
Nijmegen, juni 2019

## Samenvatting

De provincie Utrecht werkt nauw samen met een aantal instellingen die ook wel partnerinstellingen worden genoemd. Dit zijn instellingen die, volgens de provincie, naast uitvoerder van eigen beleid ook deels fungeren als uitvoerder van provinciaal beleid. Aan de hand van de onderzoeksagenda van de Provinciale Staten is in 2013 een onderzoek uitgevoerd naar de aansturing van de partnerinstellingen door de provincie. Uit het onderzoek kwamen enkele knelpunten naar voren. Om de aansturing te verbeteren en tegemoet te komen aan de knelpunten die waren gesignaleerd, heeft de provincie een draaiboek opgesteld genaamd 'draaiboek aansturing partnerinstellingen'. Het draaiboek bevat zowel een beschrijving van hoe de relatie zou moeten zijn als een uiteenzetting van het nieuwe subsidieproces. Ook wordt in het draaiboek een prominente rol toebedeeld aan de verantwoording. De provincie vindt het namelijk belangrijk dat de partnerinstellingen verantwoording afleggen zodat wordt gecontroleerd of de subsidiegelden wel zijn besteed volgens afspraak en of de gewenste maatschappelijke effecten wel zijn behaald.

Omdat de partnerinstellingen niet alleen subsidie ontvangen van de provincie maar ook van andere stakeholders moeten ze meervoudig verantwoording afleggen. In dit onderzoek wordt nagegaan wat de zienswijze van de partnerinstellingen is op het afleggen van verantwoording en nagegaan wordt hoe de verschillende subsidierelaties zijn. Ook wordt onderzocht of de partnerinstellingen het belangrijker vinden om aan een bepaalde stakeholder verantwoording af te leggen en welke aspecten daarop van invloed zijn.

De hoofdvraag van het onderzoek luidde als volgt:

*Op welke wijze gaan de partnerinstellingen van de provincie Utrecht om met de opgedragen verantwoording van de subsidiegevers, en wat zijn de verklaringen hiervoor?*

De partnerinstellingen die zijn meegenomen in het onderzoek zijn Het Utrechts Landschap, Stichting De Utrechtse Molens, Kunst Centraal en Steunpunt Archeologie en Monumenten Utrecht. De stakeholders in dit onderzoek zijn de provincie Utrecht, gemeenten in de provincie Utrecht, twee fondsen en het Rijk. Om de hoofdvraag te beantwoorden is een documentenanalyse uitgevoerd en een interviewstudie. Om een beeld te krijgen van de verantwoordingsrelaties van de partnerinstellingen en de subsidiegevers, en de procedures en eisen die worden gehanteerd zijn documenten geanalyseerd die hierover informatie bevatten. In totaal zijn 24 documenten geanalyseerd. Daarnaast is door middel van het afnemen van interviews getracht om extra informatie te vergaren over de verantwoordingsrelaties en de gehanteerde verantwoordingsprocedures. In totaal zijn 17 interviews afgenomen. De respondenten waren bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen, provinciale ambtenaren, gemeentelijke ambtenaren en adviseurs van fondsen.

Ten eerste zijn de verschillende subsidierelaties benadert vanuit het perspectief van een principaal-agent verhouding. Principaal-agent verhoudingen worden gekenmerkt door de volgende aspecten: wederzijdse afhankelijkheid, belangentegenstelling en informatieasymmetrie. Ten tweede is onderzocht hoe de accounthouders van de provincie hun rol zien en of dat in overeenstemming is met de taken van accounthouderschap die beschreven staan in het draaiboek. In het verlengde daarvan is onderzocht of de bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen dezelfde rol aannemen in de verschillende subsidierelaties. Ten derde is onderzocht hoe de subsidieprocessen zijn en welke verantwoordingsprocedures worden

gehanteerd door de subsidiegevers. Mogelijke verschillen zouden verklaringen kunnen bieden voor verschil in de mate van gevoelde verantwoording. Tot slot is geanalyseerd of in de casus wel sprake is van meervoudige verantwoording en of de issues die in de theorie worden benoemd wel of niet optreden.

Gebleken is dat de rol van de bestuurders en (beleids)medewerkers in de onderzochte subsidierelaties verschilt. Ook is naar voren gekomen dat de subsidieprocessen en verantwoordingsprocedures die worden gehanteerd door de subsidiegevers zowel verschillen als overeenkomsten kennen en dat sprake was van meervoudige verantwoording maar de issues traden niet op. Ondanks de verschillen heeft het onderzoek uitgewezen dat de partnerinstellingen met de opgedragen verantwoording van de diverse subsidiegevers niet verschillend omgaan. Ze voelen zich alle verantwoordelijk voor het afleggen van verantwoording aan alle subsidiegevers. Dat neemt niet weg dat het behalen van de eigen doelstellingen bij de partnerinstellingen voorop staat.

Ondanks dat de partnerinstellingen de verantwoording aan de subsidiegevers op een gelijkwaardige wijze afleggen, in die zin dat ze daaraan bij benadering dezelfde hoeveelheid tijd en middelen aan besteden, is wel geconcludeerd dat de provincie wordt gezien als de belangrijkste subsidiegever. Hiervoor zijn drie verklaringen: (1) de mate van afhankelijkheid die de partnerinstellingen ervaren is het hoogst bij de provincie, (2) met de provincie is het meeste contact en er is sprake van regelmatige afstemming en (3) in deze subsidierelatie is sprake van gelijkwaardigheid, wat niet het geval is bij de andere subsidierelaties.

Tot slot zijn nog enkele aanbevelingen gedaan aan de provincie die zullen helpen bij een verdere verbetering van het subsidieproces en verantwoordingsprocedures, en in het verlengde daarvan de aanpassing van het draaiboek.

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	1
Samenvatting.....	2
Inhoudsopgave.....	4
Hoofdstuk 1 – Inleiding .....	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Probleemstelling.....	7
1.3 Relevantie.....	7
1.3.1. Maatschappelijke relevantie .....	7
1.3.2. Wetenschappelijke relevantie .....	8
1.4 Methoden.....	9
1.5 Leeswijzer.....	9
Hoofdstuk 2 – Locus .....	10
2.1 Cultuur en de rol van de overheid .....	10
2.2 Culturele instellingen.....	10
2.3 Onderzoek aansturing ondersteuningsinstellingen vanuit de provincie.....	11
2.4 Draaiboek aansturing partnerinstellingen .....	12
2.5 Evaluatie .....	15
Hoofdstuk 3 – Theorie .....	17
3.1 Principaal-agent verhouding.....	17
3.2 Instellingen en rollen .....	19
3.3 Verantwoording .....	20
3.4 Meervoudige verantwoording.....	24
Hoofdstuk 4 – Methoden .....	26
4.1 Casus .....	26
4.2 Onderzoeksdesign .....	28
4.2.1. Documentenanalyse.....	28
4.2.2. Interviewstudie .....	28
4.3 Operationalisatie .....	29
4.3.1. Principaal-agent verhouding.....	29
4.3.2. Instellingen en rollen .....	31
4.3.3. Verantwoording .....	31
4.3.4. Meervoudige verantwoording.....	33
4.4 Validiteit, betrouwbaarheid, triangulatie.....	37
Hoofdstuk 5 – Analyse van de resultaten.....	38

<b>5.1 Principaal-agent verhouding</b> .....	38
<b>5.1.1. Subsidierelatie partnerinstellingen – provincie</b> .....	38
<b>5.1.2. Subsidierelatie partnerinstellingen – gemeenten</b> .....	40
<b>5.1.3. Subsidierelatie partnerinstellingen – fondsen</b> .....	42
<b>5.1.4. Subsidierelatie partnerinstellingen – Rijk</b> .....	43
<b>5.1.5. Analyse</b> .....	43
<b>5.2 Instellingen en rollen</b> .....	44
<b>5.2.1. Subsidierelatie partnerinstellingen – provincie</b> .....	44
<b>5.2.2. Subsidierelatie partnerinstellingen – gemeenten</b> .....	45
<b>5.2.3. Subsidierelatie partnerinstellingen – fondsen</b> .....	46
<b>5.2.4. Subsidierelatie partnerinstellingen – Rijk</b> .....	46
<b>5.2.5. Analyse</b> .....	46
<b>5.3 Verantwoording</b> .....	47
<b>5.3.1. Subsidierelatie partnerinstellingen – provincie</b> .....	47
<b>5.3.2. Subsidierelatie partnerinstellingen – gemeenten</b> .....	50
<b>5.3.3. Subsidierelatie partnerinstellingen – fondsen</b> .....	52
<b>5.3.4. Subsidierelatie partnerinstellingen – Rijk</b> .....	53
<b>5.3.5. Analyse</b> .....	54
<b>5.4 Meervoudige verantwoording</b> .....	54
<b>5.4.1. Analyse</b> .....	57
<b>Hoofdstuk 6 – Conclusie</b> .....	58
<b>6.1 Beantwoording van de hoofdvraag</b> .....	58
<b>6.2 Reflectie</b> .....	59
<b>6.3 Beperkingen onderzoek</b> .....	59
<b>6.4 Aanbevelingen vervolgonderzoek</b> .....	59
<b>Hoofdstuk 7 – Aanbevelingen</b> .....	61
<b>Literatuur</b> .....	63
<b>Bijlagen</b> .....	66

# Hoofdstuk 1 – Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De provincie Utrecht stelt in haar cultuur- en erfgoednota genaamd 'Alles is NU' (2016-2019) dat ze het belang inziet van samenwerking met culturele instellingen. De provincie beschrijft in de nota dat samenwerken met culturele instellingen belangrijk is omdat dat de instellingen zijn die midden in de maatschappij staan en daarom goed weten waar kansen liggen en weten op welk gebied ontwikkelingen kunnen plaatsvinden (Provincie Utrecht, 2016-2019).

De provincie Utrecht werkt nauw samen met een aantal instellingen die ook wel partnerinstellingen worden genoemd. Dit zijn instellingen die, volgens de provincie, naast uitvoerder van eigen beleid ook deels fungeren als uitvoerder van provinciaal beleid (Provincie Utrecht, 2016; Provincie Utrecht, 2016-2019). De provincie onderhoudt met deze instellingen een meerjarige (subsidie)relatie, zodat de uitvoeringskennis wordt behouden en continuïteit wordt gegarandeerd. Aan de ene kant vervult de provincie daarmee een faciliterende rol door het verstrekken van subsidie en aan de andere kant een verbindende rol tussen de partnerinstelling en de samenleving. Voorbeelden van partnerinstellingen zijn Het Utrechts Landschap en Bibliotheek Service Centrum.

De Provinciale Staten heeft aan de hand van haar onderzoeksagenda in 2013 een onderzoek uitgezet naar de aansturing van partnerinstellingen door de provincie en in 2014 heeft vervolgens een evaluatie van de doeltreffendheid van de subsidieregeling plaatsgevonden (Provincie Utrecht, 2016). Hieruit kwamen enkele kritische opmerkingen naar voren. Eén van de opmerkingen was dat de relatie tussen de provincie en de partnerinstellingen te informeel was en te weinig zakelijk wat ten koste zou gaan van de kritische beoordeling. Daarnaast bleek dat er te weinig verbinding was tussen de provinciale beleidsdoelen, de gewenste resultaten en de prestaties van de partnerinstellingen. Ook werd niet op meerjarige basis geëvalueerd of de doelen wel bereikt waren (Provincie Utrecht, 2016). Geconcludeerd werd dat de provinciale aansturing van partnerorganisaties door de provincie Utrecht toe was aan herziening.

Om de aansturing te verbeteren en tegemoet te komen aan de knelpunten die waren gesignaleerd, heeft de provincie een 'draaiboek aansturing partnerinstellingen' opgesteld. In dit draaiboek is onder andere vastgelegd hoe de relatie zou moeten zijn tussen de provincie en de partnerinstellingen (Provincie Utrecht, 2016; Provincie Utrecht, 2016-2019). Zo zijn de provincie en de partnerinstellingen verplicht om duidelijke afspraken te maken wat ten goede zou moeten komen aan de relatie tussen de gewenste resultaten en provinciale beleidsdoelen. Oftewel, met het maken van duidelijke afspraken zouden de resultaten die de partnerinstellingen leveren in de toekomst meer dan voorheen moeten aansluiten op de provinciale beleidsdoelen. Daarnaast is in het draaiboek een nieuw subsidieproces opgenomen. De financiering is nu op vierjaarlijkse basis in plaats van op jaarlijkse basis en de verantwoording wordt sindsdien afgelegd door middel van jaarlijkse voortgangsrapportages, een evaluatie in het derde subsidiejaar en een uiteindelijke verantwoording na het laatste subsidiejaar (Provincie Utrecht, 2016-2019; Provincie Utrecht, 2017).

In het draaiboek is aan de verantwoording een prominente rol toebedeeld. Het is interessant om te kijken naar de zienswijze van de partnerinstellingen. Vinden zij de relatie met de provincie in het algemeen ook belangrijk en hoe kijken ze aan tegen de wijze waarop ze zich moeten verantwoorden richting de provincie? De meeste partnerinstellingen krijgen namelijk niet alleen subsidie van de provincie maar vaak ook van het Rijk, gemeenten, fondsen of derden, en moeten vaak ook aan deze stakeholders verantwoording afleggen. Het is dan ook belangrijk

om ook na te gaan hoe de relatie tussen de partnerinstellingen en de andere stakeholders is. Vinden de partnerinstellingen het belangrijker om verantwoording af te leggen aan de provincie of aan de gemeenten? Of juist aan andere financiers, zoals fondsen? Indien dat het geval is, welke aspecten zijn dan van invloed op de mate van gevoelde verantwoording van de partnerinstellingen in de verschillende subsidierelaties? Met andere woorden, is er bij de partnerinstellingen een bepaalde hiërarchie binnen de verantwoordingsfora en zo ja, welke verklaringen zijn daarvoor?

## **1.2 Probleemstelling**

De doelstelling van dit onderzoek is als volgt:

*Inzicht verkrijgen in de wijze waarop Het Utrechts Landschap, Stichting De Utrechtse Molens, Kunst Centraal en Steunpunt Archeologie en Monumenten Utrecht, die partnerinstelling zijn van de provincie Utrecht, omgaan met de opgedragen verantwoording van de subsidiegevers, om te concluderen of er sprake is van principaal-agent verhoudingen in de subsidierelaties en of er een bepaalde hiërarchie is tussen de verantwoordingsfora.*

De hoofdvraag die aan de hand van de doelstelling is geformuleerd luidt als volgt:

*Op welke wijze gaan de partnerinstellingen van de provincie Utrecht om met de opgedragen verantwoording van de subsidiegevers, en wat zijn de verklaringen hiervoor?*

Om antwoord te krijgen op de hoofdvraag moeten de volgende deelvragen beantwoord worden:

1. Hoe ziet het vernieuwde subsidieproces eruit dat de provincie Utrecht hanteert volgens het 'draaiboek aansturing partnerinstellingen' en wat is het doel van de verantwoordingsvraag?
2. Wat zijn de verantwoordingsprocedures die de andere stakeholders hanteren die subsidie verlenen aan de partnerinstellingen?
3. Welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen de verantwoordingsprocedures die stakeholders hanteren?
4. Hoe ervaren de partnerinstellingen de verschillende verantwoordingsrelaties en -procedures?
5. In welke mate hebben de onder deelvraag 3 beschreven overeenkomsten en verschillen invloed op de houding van de partnerinstellingen in relatie tot de opgelegde verantwoording?

## **1.3 Relevantie**

### **1.3.1. Maatschappelijke relevantie**

Dit onderzoek over het afleggen van verantwoording in de culturele sector is maatschappelijk (en politiek) relevant aangezien het in het beginsel gaat over de besteding van overheidsgeld, oftewel belastinggeld. Het afleggen van verantwoording is een mechanisme waarmee bepaald kan worden of overheidsgeld doelmatig en rechtmatig wordt besteed (Pollitt & Summa, 1997; Bovens, Schillemans & Goodin, 2014). Of overheidsgelden doelmatig en rechtmatig worden besteed, is zowel voor de overheid als voor de burgers van groot belang. De overheid moet ervoor zorgen dat cultuuraanbod bereikbaar blijft voor alle burgers (Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap, 2018; Rijksoverheid, z.j.). Vraag en aanbod van de culturele voorzieningen moeten dan ook overeenkomen. Culturele instellingen, in deze casus de partnerinstellingen van de



provincie, zorgen voor het aanbod. Om het aanbod te creëren ontvangen ze onder andere subsidiegelden van overheden. Het aanbod dat ze neerzetten moet wel in overeenstemming zijn met de bestuurlijke en politieke voorkeuren want subsidieaanvragen die ze doen worden alleen goedgekeurd als het in lijn is met deze voorkeuren. Dat betekent dat zij over de prestaties waarvoor zij geld ontvangen verantwoording moeten afleggen aan het orgaan dat dat geld beschikbaar stelt. Ook voor de burgers geldt dat het afleggen van verantwoording voor hen van belang is (Bovens, Schillemans & Goodin, 2014). Zo kunnen zij inzicht krijgen in de prestaties van de overheid en in de geldstromen zodat ze weten waaraan hun geld wordt besteed. Ook kunnen ze op deze wijze inzicht krijgen in de prestatie-eisen die de subsidiegever aan de aanbieder stelt.

Het feit dat culturele instellingen op zich autonoom zijn betekent iets voor het verantwoordingsproces. Autonoom zijn betekent dat je in beginsel zonder invloeden van derden de inhoud van je eigen werk kunt bepalen. Maar als je je moet verantwoorden omdat anderen jou in staat stellen je werk te doen door daar geld voor beschikbaar te stellen dan levert dat een beperking van die autonomie op. Het volgende dilemma tekent zich af: aan de ene kant is het volstrekt logisch dat verantwoording wordt afgelegd over de besteding van publieke middelen. Aan de andere kant moet de autonomie van culturele instellingen wel gewaarborgd worden en moet de overheid zich verre houden van de inhoud (lees: de aangeboden programma's). De vraag is dan ook in hoeverre de betrokken overheden door middel van het stellen van eisen aan verantwoording alsnog invloed wensen uit te oefenen op de inhoud.

Dit onderzoek zal uitwijzen hoe het verantwoordingsmechanisme tussen de provincie dan wel het Rijk, gemeenten en fondsen, en de partnerinstellingen wordt ervaren door zowel de provincie, gemeenten en fondsen als de partnerinstellingen. Het zou zo kunnen zijn dat de partnerinstellingen van oordeel zijn dat de doorgevoerde wijzigingen in de verantwoording het functioneren van deze instellingen niet ten goede komt. Maar het kan ook anders uitpakken. Uit de bevindingen kan lering worden getrokken over het belang van verantwoording, hoe het in de praktijk wordt ervaren en hoe het beter zou kunnen aansluiten bij de belangen van beide partijen.

### **1.3.2. Wetenschappelijke relevantie**

Bij verantwoording zou het om eenvoud moeten gaan: duidelijke scheidslijnen tussen toezicht en uitvoering van taken, eenvoudige criteria en prestatiemetingen, en een hiërarchische relatie tussen de agenten – een opdrachtnemers – en opdrachtgevers (Schillemans & Bovens, 2011). Gezien de publieke sector verandert door nieuwe vormen van governance wordt de huidige manier van verantwoorden ter discussie gesteld. Is het niet te veel van het goede en zorgt het niet voor overbelasting? Het is opmerkelijk dat in de onderzoeken naar (meervoudige) verantwoording de focus met name ligt op de procedurele aspecten zoals de verantwoordingsmechanismen die worden gebruikt en het delen van informatie. Onderzoeken waarin wordt gekeken naar de percepties van individuen op onder andere verantwoordingsmechanismen worden nog amper uitgevoerd (Bovens, Schillemans & 't Hart, 2008). De percepties van individuen kunnen juist veel zeggen over waarom bepaalde verantwoordingsmechanismen juist wel of niet werken. Zeker als wordt gekeken naar verantwoording in de culturele sector, de casus van dit onderzoek. De instellingen in deze sector zijn namelijk in grote mate afhankelijk van subsidiegelden maar daarnaast zijn ze ook autonoom waardoor er een spanning is tussen enerzijds de afhankelijkheid van subsidie en de daarbij horende verplichte verantwoording en de hoge mate van autonomie anderzijds. De vraag is dan ook of het gevoel van afhankelijkheid bij de partnerinstellingen van invloed is op de werking van de verantwoordingsmechanismen. Uit onderzoek is gebleken dat de mate van afstemming tussen de actor en het forum van invloed kan zijn op het verloop van het verantwoordingsproces

(Romzek & Dubnick, 1987). Onderzocht zal worden of dat in deze casus ook geldt waarbij het draait om meervoudige verantwoording. Wellicht zal blijken dat de partnerinstellingen meer aandacht geven aan de verantwoording binnen de subsidierelatie waar de meeste afstemming plaatsvindt. Een dergelijke bevinding zal een bijdrage leveren aan de theorie over meervoudige verantwoording. Aansluitend op het belang van de percepties van individuen stelt Overman et al. (2017) dat verantwoordingsmechanismen alleen werken wanneer de actor zich verantwoordelijk voelt voor zijn acties richting het forum, oftewel *felt accountability*. Echter is nog niet onderzocht of de mate van gevoelde verantwoording bij meervoudige verantwoording leidt tot een bepaalde prioritering van de opgelegde verantwoording. Anders gezegd: heeft de mate van gevoelde verantwoording invloed op de houding van een bepaalde instelling tegenover de oplegde verantwoording die wordt opgelegd door verschillende instellingen? Omdat dit nog niet eerder is onderzocht zullen de bevindingen hierover een bijdrage leveren aan de kennis hierover evenals aan de theorie over meervoudige verantwoording.

#### **1.4 Methoden**

Om de hoofdvraag te beantwoorden is een documentenanalyse en een interviewstudie uitgevoerd. Om een beeld te krijgen van de verantwoordingsrelaties van de partnerinstellingen en de subsidiegevers, en de procedures en eisen die worden gehanteerd zijn documenten geanalyseerd die hierover informatie bevatten. De documenten waren onder andere: het 'draaiboek aansturing partnerinstellingen' van de provincie Utrecht, algemene subsidieverordeningen van gemeenten, jaarverslagen en beleidsnota's. In totaal zijn 24 documenten geanalyseerd.

Voor de interviewstudie zijn zowel provinciale ambtenaren waaronder accounthouders van de partnerinstellingen, als gemeenteambtenaren en adviseurs van fondsen bevroegd. Door middel van deze interviews is extra informatie vergaard over de verantwoordingsrelaties en de gehanteerde verantwoordingsprocedures. Daarnaast zijn bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen geïnterviewd om te achterhalen hoe zij de verschillende verantwoordingsrelaties ervaren. In totaal zijn 17 interviews afgenomen.

#### **1.5 Leeswijzer**

In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de locus van het onderzoek. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie de theorie uiteengezet waarin meerdere aspecten aanbod komen die gezamenlijk de theoretische basis vormen van dit onderzoek. In hoofdstuk vier wordt het methodisch kader van het onderzoek toegelicht. De operationalisatie wordt in dit hoofdstuk weergegeven. Alvorens worden in hoofdstuk vijf de resultaten van het onderzoek uiteengezet en geanalyseerd. Tot slot worden de getrokken conclusies weergegeven in hoofdstuk zes met daarna een reflectie.

## Hoofdstuk 2 – Locus

### 2.1 Cultuur en de rol van de overheid

“Een bloeiende cultuursector draagt bij aan de vorming van onze identiteit, de ontplooiing en het geïnformeerd zijn van mensen, het creatieve en innovatieve vermogen van de samenleving, de ondernemingszin, de fysieke inrichting, sociale binding en het aanzien van Nederland”  
(OCW in cijfers, z.j.).

Zoals de bovenstaande quote laat zien is cultuur van grote betekenis voor onze samenleving en draagt het bij aan de verrijking van het individu. Cultuur heeft een eigen intrinsieke waarde en heeft een maatschappelijke functie (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018). Cultuur is van en voor iedereen. Een omvangrijk en divers cultuuraanbod is dan ook belangrijk, echter komt dat volgens het ministerie van OCW niet tot stand zonder overheidsingrijpen (OCW in cijfers, z.j.).

Alle drie de overheidslagen – het Rijk, provincies en gemeenten – hebben hun eigen taken wat betreft cultuur. Het Rijk draagt de wettelijke verantwoordelijkheid voor de instandhouding van het cultuuraanbod en schept voorwaarden voor zowel de ontwikkeling als de verspreiding van cultuur (OCW in cijfers, z.j.; LKCA, z.j.). Daarnaast is het Rijk verantwoordelijk voor de kwaliteit, diversiteit en toegankelijkheid van het cultuuraanbod. Ook cultuureducatie en ondersteuning van andere overheden vallen onder haar taken (LKCA, z.j.). Provincies zijn daarentegen verantwoordelijk voor de bovengemeentelijke coördinatie en voor de financiering van provinciale collecties. Ook ondersteunen ze – indien nodig – het cultuuraanbod (OCW in cijfers, z.j.; LKCA, z.j.). Tot slot zijn de gemeenten verantwoordelijk voor accommodaties van culturele instellingen waaronder bibliotheken, podia en muziekscholen, en ondersteunen ze de instellingen door middel van subsidieverlening. Ook financieren zij het beheer van gemeentelijke collecties. Daarnaast dragen zij zorg voor het beheer van gemeentelijke musea (OCW in cijfers, z.j.). Van alle overheidslagen zijn de totale uitgaven aan cultuur het hoogst bij de gemeenten. Gemeenten hebben in 2017 in totaal 1729 miljoen euro besteed aan cultuur. Dit tegenover 247 miljoen euro van de provincies en 839 miljoen euro van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW in cijfers, z.j.).

### 2.2 Culturele instellingen

De overheid draagt dan wel de verantwoordelijkheid voor het cultuuraanbod, zij is echter afhankelijk van culturele instellingen bij het behalen van de doelen omtrent cultuurbeleid. Culturele instellingen zijn instellingen die zich bezighouden met onder andere dans, erfgoed, beeldende kunst, vormgeving, theater en bouwkunst (Belastingdienst, z.j.). Voorbeelden hiervan zijn bibliotheken, schouwburgen, filmhuizen en theatergroepen. Deze instellingen hebben meerdere inkomstenbronnen. Ze hebben private middelen en overige eigen inkomsten waaronder inkomsten uit kaartverkoop, en daarnaast ontvangen ze subsidies (OCW in cijfers, z.j.). Zo ontvangen ze subsidies van de overheid maar ook van fondsen. Hoe de verhouding is tussen de inkomstenbronnen verschilt per sector. De inkomsten van de musea bestonden bijvoorbeeld in 2016 voor 48 procent uit subsidies, voor 9 procent uit (private) bijdragen en 43 procent uit eigen inkomsten. De verhouding bij de beeldende kunst was daarentegen in hetzelfde jaar als volgt: 74 procent van de inkomsten waren subsidiegelden, 5 procent (private) bijdragen en slechts 20 procent was eigen inkomsten die de instellingen hadden gegenereerd (OCW in cijfers, z.j.).

Alle culturele instellingen en cultuurfondsen die subsidie ontvangen van het Rijk, vormen gezamenlijk de landelijke basisinfrastructuur, ook wel BIS genoemd. Hieronder vallen onder andere rijksmusea, podiumkunsten en de cultuurfondsen van het Rijk. Deze instellingen dienen verantwoording af te leggen volgens het 'handboek instellingen verantwoording cultuursubsidies' (2016), een handboek die beschrijft uit welke onderdelen verantwoording bestaat en welke modellen kunnen worden gebruikt voor het afleggen van verantwoording. Doordat de meeste culturele instellingen niet alleen subsidiegelden ontvangen van het Rijk maar ook van andere overheidslagen en fondsen, hebben ze extra administratieve lasten (Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018). De verschillende overheidslagen en fondsen hanteren vaak verschillende subsidieperiodes waardoor de instellingen op verschillende momenten verantwoording moeten afleggen. Vaak worden specifieke eisen gesteld door de verschillende subsidiegevers wat de administratieve lasten van de culturele instellingen nog meer verzwaart. In het rapport *Cultuur in een open samenleving* (2018) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt beschreven dat één van de doelen voor de nieuwe kabinetsperiode is om de administratieve lasten voor culturele instellingen te verminderen door meer eenheid te creëren in de subsidieperiodes en de verantwoordingsprocedures.

### **2.3 Onderzoek aansturing ondersteuningsinstellingen vanuit de provincie**

In kader van onderzoeken omtrent doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur die Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht uitzet, is zoals al was benoemd in de inleiding, in 2013 een onderzoek verricht naar de aansturing van partnerinstellingen door de provincie (Provincie Utrecht, 2013; Provincie Utrecht, 2016). Dit onderwerp is opgepakt in de context van de ontwikkelopgave van de provincie waarbij een omslag van afdelingsgericht naar procesgericht werken één van de veranderthema's was (Provincie Utrecht, 2013). Mede hierdoor heeft de provincie Utrecht, als subsidiegever, enkele jaren geleden gewerkt aan de verbetering van de (verantwoordings)relaties die zij hebben met verscheidene instellingen op het gebied van natuur, milieu, water, cultuur en erfgoed. Ter verduidelijking: de provincie wil als subsidiegever dat de instellingen waarmee ze een (verantwoordings)relatie heeft verantwoording afleggen. De provincie legt deze plicht op met als doel het controleren of de subsidiegelden, oftewel gemeenschapsgelden, door de instellingen die subsidie ontvangen zijn besteed volgens afspraak (R9, 10, 14).<sup>1</sup> Ook wil de provincie door middel van de verantwoordingsplicht achterhalen of de afgesproken doelen zijn bereikt met de besteding van de subsidiegelden.

Het onderzoek dat was uitgezet was gericht op een analyse van de kwaliteit van de sturingsvariabelen, financieringsinstrumenten en sturingsmodellen alsmede op de interactie tussen de provincie en een aantal geselecteerde gesubsidieerde partnerinstellingen (Provincie Utrecht, 2013). Een viertal constatering werd gedaan. Ten eerste werd geconstateerd dat op zowel het niveau van de accounthouders – de provinciale ambtenaren die de contactpersonen zijn tussen de provincie en de partnerinstellingen – als op bestuurlijk niveau goede en informele contacten waren en dat de relaties als goed werden gekwalificeerd en er sprake was van partnerschap. In het rapport werd dit aangeduid als 'historisch gegroeide en informele relaties' (Provincie Utrecht, 2013). Ten tweede kwam naar voren dat de provincie met name stuurt op activiteiten van de partnerinstellingen die aansluiten bij de provinciale doelstellingen. Gebleken was dat bij alle onderzochte aansturingrelaties dit niet werd onderbouwd met expliciete beleidstheorie. Ten derde bleek dat het lastig was om de inhoudelijke samenhang tussen de verschillende werkprocessen te achterhalen. Oftewel, van een duidelijke samenhangende

---

<sup>1</sup> De interviewstrategie wordt toegelicht in hoofdstuk vier

beleids(levens)cyclus was geen sprake. Met een dergelijke cyclus wordt bedoeld dat gezamenlijk wordt geformuleerd wat de maatschappelijke opgaven zijn, gezamenlijk een strategische agenda wordt gemaakt en een discussie plaatsvindt waarin het gaat over de gewenste outcome en output, met tot slot een vertaling naar beleidsinstrumentatie en programmering, het opdrachtgeverschap en subsidieproces. Die cyclus is van belang om de resultaten van de activiteiten te schatten op waarde. Tot slot werd geconstateerd dat bij alle sturingsrelaties wel werd geëvalueerd of de activiteiten waren gerealiseerd maar een evaluatie rondom doelrealisatie vond niet plaats (Provincie Utrecht, 2013).

Op basis van deze constatering werden drie aandachtspunten geformuleerd. Het eerste aandachtspunt had betrekking op de beperkte uitwerking en invulling van de onderzochte sturingsvariabelen (Provincie Utrecht, 2013). De sturing was gericht op activiteiten maar zou meer moeten worden gericht op outcome, doordachte beleidstheorie en output. Het tweede aandachtspunt had betrekking op de beperkte evaluatie op doelbereik. De evaluatie zou juist meer moeten worden gericht op het doelbereik, samenhang van de sturingsvariabelen en op de keuze voor een partnerinstelling. Tot slot heeft het derde aandachtspunt te maken met de zeer beperkte kritische relatie tussen de accounthouders en de partnerinstellingen. Door het ontbreken van een intern mechanisme binnen de provincie worden de accounthouders niet gedwongen om bijvoorbeeld te kijken naar een goede beleidstheorie of outcome en output. Doordat de accounthouders hiertoe niet worden gedwongen is er geen inhoudelijke en procesmatige verbinding ontstaan tussen de verschillende werkprocessen. In het onderzoeksrapport staat dat het beter zou zijn om de verantwoordelijkheden en proceseigenaren scherper te benoemen zodat aan de werkprocessen en sturingsvariabelen een goede invulling kan worden gegeven. Ook zou expliciet moeten worden vastgesteld hoe de sturing moet worden ingevuld (Provincie Utrecht, 2013).

De directie heeft aan de hand van het rapport een zestal verbeteracties opgesteld (Provincie Utrecht, 2013; Provincie Utrecht, 2016). De directie wil voortaan dat in beleidsdocumenten wordt verwoord wat de gewenste effecten zijn van de inzet van de ondersteuningsinstellingen. Daarnaast moet worden onderbouwd waarom wordt verwacht dat de prestaties die deze instellingen zullen leveren, bijdragen aan de gewenste maatschappelijke effecten. Ook moet worden beargumenteerd waarom in sommige gevallen de provincie kiest voor een mix van beleidsinstrumenten voor de inzet van een ondersteuningsinstelling en moet worden geëvalueerd in welke mate de ondersteuningsinstelling met zijn inzet een bijdrage levert aan de provinciale beleidsdoelen. Tot slot moeten prestatie- en afrekenafspraken worden verwoord in de subsidiebeschikking en moeten de proceseigenaren en verantwoordelijkheden beter worden benoemd bij de aansturing van de ondersteuningsinstellingen (Provincie Utrecht, 2013; Provincie Utrecht, 2016).

#### **2.4 Draaiboek aansturing partnerinstellingen**

Vanuit de constatering, aandachtspunten en verbeteracties heeft de provincie het 'draaiboek aansturing partnerinstellingen' (2016) opgesteld. Dit draaiboek heeft als doel het dusdanig inrichten van het subsidieproces dat tegemoet wordt gekomen aan de gesignaleerde knelpunten (Provincie Utrecht, 2016). Bij het opstellen van het draaiboek heeft de provincie zich laten inspireren door het boek van Claartje Bunnik getiteld 'Niet tellen maar wegen' (R13). Opmerkelijk is dat in het draaiboek wordt gesproken van partnerinstellingen en niet van ondersteuningsinstellingen, zoals de instellingen worden genoemd in het onderzoeksrapport van het onderzoek naar de aansturing van de partnerinstellingen. Deze nieuwe benaming was een bewuste keuze. De benamingen uitvoerings- en ondersteuningsinstelling lagen namelijk nogal

gevoelig en het paste niet meer in de geest van de tijd (R13). Het benoemen van de instellingen als partnerinstellingen zou dan ook moeten impliceren dat het om een gelijkwaardige relatie gaat.

De volgende thema's komen aan bod in het draaiboek: de subsidiecyclus, de financieringsconstructie, de realisatie van indicatoren, bestuurlijk overleg, integrale evaluatie, accounthouderschap, governance, duurzaamheid en vaststelling draaiboek/protocol. Hieronder worden de verschillende thema's uiteengezet.

#### *De subsidiecyclus*

Het nieuwe subsidieproces, dat wordt beschreven in het draaiboek, ziet er als volgt uit: de partnerinstellingen doen niet meer een aanvraag voor een jaarlijkse subsidie maar voor meerjarige subsidie. Dit in het kader van het verminderen van de administratieve lasten voor zowel de instellingen als voor de provincie zelf (Provincie Utrecht, 2016). Voor de aanvraag hiervan moeten ze een meerjarenuitvoeringsplan opstellen met doelen op output- en indien mogelijk ook op outcomeniveau met daarbij een meerjarenbegroting. Bij output gaat het om concrete prestaties en resultaten. Bij outcome gaat het daarentegen om de beoogde maatschappelijke effecten, geformuleerd door de provincie. Beschrijvingen van de activiteiten worden afgestemd met de accounthouders van de provincie en een format met begrotingsindeling wordt aangeleverd door het subsidieloket van de provincie. De vaststelling van het meerjarenuitvoeringsplan zou uiteindelijk moeten plaatsvinden in een bestuurlijk overleg met de verantwoordelijke gedeputeerde. Na de vaststelling wordt een verleningsbeschikking opgesteld. Deze beschikking geldt voor vier jaar. Hier staan onder andere de subsidievoorwaarden in met bijbehorende prestatie indicatoren. Tussentijds moeten de instellingen jaarlijks een voortgangsrapportage aanleveren waar zowel op de financiën als op de inhoud wordt ingegaan. Volgens het proces vindt in het derde jaar een evaluatie plaats. Dit wordt later nader toegelicht. Na afloop van de verleningstermijn moeten de partnerinstellingen verantwoording afleggen over de financiën en de inhoud. De verantwoording moet ook voorzien zijn van een accountantsverklaring. Aan de hand van de verantwoording wordt uiteindelijk de subsidie vastgesteld (Provincie Utrecht, 2016).

#### *De financieringsconstructie*

Toegelicht wordt dat er in hoofdlijnen twee financieringsinstrumenten zijn om de beleidsdoelen van de provincie te realiseren: een subsidie en een overheidsopdracht (Provincie Utrecht, 2016). Beargumenteerd wordt dat het bij partnerinstellingen gaat om een subsidie. De partnerinstellingen krijgen namelijk een financiële bijdrage voor activiteiten die in lijn zijn met de maatschappelijke doelen die zijn opgesteld door de provincie. De provincie bepaalt dan ook de hoogte van het bedrag en de subsidie wordt via een bestuurlijk besluit verstrekt. Vanaf de vaststelling van het draaiboek worden de exploitatiesubsidies vierjaarlijks in plaats van jaarlijks opgenomen in de begroting (Provincie Utrecht, 2016).

#### *De realisatie van indicatoren*

De maatschappelijke effecten die worden beoogd met de financiële bijdrage, bepaald door de provincie, moeten het uitgangspunt vormen voor de meerjarenuitvoeringsplan van de partnerinstellingen (Provincie Utrecht, 2016). Hoe de maatschappelijke effecten worden gerealiseerd moet zo concreet mogelijk worden beschreven en indien mogelijk in afrekenbare termen worden uitgedrukt. Ook moeten in de beleidsplannen de verwachte resultaten en prestaties worden opgenomen. De resultaten zijn indicatoren die een beeld geven van de uitkomsten van de activiteiten en daarbij moet ook worden aangegeven in hoeverre de doelen

daarmee worden behaald. De prestaties zijn de concrete, meetbare opbrengsten op niveau van activiteiten. De partnerinstellingen formuleren deze prestaties in hun jaarlijkse werkplannen. Kortom, in de beleidsplannen van de partnerinstellingen zou het volgende moeten staan: beoogde effecten, resultaten en prestaties (Provincie Utrecht, 2016).

#### *Bestuurlijk overleg*

Het draaiboek stelt dat minimaal één keer per jaar een bestuurlijk overleg moet plaatsvinden met de partnerinstellingen (Provincie Utrecht, 2016). Tijdens dit overleg moet zowel de financiële als inhoudelijke voortgang worden besproken, onder andere aan de hand van een voortgangsrapportage. Wanneer meerdere gedeputeerden betrokken zijn bij bepaalde beleidsdoelen, dient een gezamenlijk overleg plaats te vinden (Provincie Utrecht, 2016).

#### *Integrale evaluatie*

In het derde coalitiejaar vindt in opdracht van de provincie een uitgebreidere evaluatie plaats waarin de prestaties van de afgelopen jaren worden besproken evenals het functioneren van de instelling en de toegevoegde waarde voor de samenleving (Provincie Utrecht, 2016). De evaluatie wordt opgezet en begeleid door de betreffende accounthouder. Ook moet bij de evaluatie alvast worden vooruitgekeken. Een sterkte en zwakte analyse, ook wel SWOT-analyse genoemd, moet worden gemaakt en conclusies moeten worden getrokken. Deze conclusies zijn ten behoeve van de subsidiering in de volgende coalitieperiode (Provincie Utrecht, 2016).

#### *Accounthouderschap*

In het draaiboek staat duidelijk beschreven wat de taken zijn van de accounthouders. Voorheen was dit niet duidelijk beschreven waardoor accounthouderschap was versnipperd en de taken niet duidelijk waren (Provincie Utrecht, 2013). In totaal worden veertien taken beschreven (Provincie Utrecht, 2016). In eigen woorden beschreven zijn de taken als volgt: (1) de accounthouder moet zicht krijgen op de werkwijze van de organisatie en de resultaten in het kader van de afspraken die zijn gemaakt, (2) de accounthouder moet bijsturen indien dat nodig is, (3) de accounthouder moet tenminste twee keer per jaar een vakinhoudelijk monitoringsgesprek voeren met de partnerinstelling waarvan verslag wordt gelegd, (4) de accounthouder moet een bestuurlijk overleg voorbereiden en daarvan een verslaglegging maken inclusief besluitenlijst, (5) de accounthouder is de contactpersoon tussen de organisatie en de provincie voor zowel vakinhoudelijke als organisatorische zaken, (6) de subsidiebesluiten en uitgaande beschikkingen worden aan de accounthouder voorgelegd voor de globale toetsing plaatsvindt, zodat de accounthouder overzicht behoudt van alle initiatieven van de partnerinstelling, (7) de accounthouder wordt verantwoordelijk gesteld voor terugkoppeling en afstemming met alle betrokken (beleids)medewerkers van beleidsrelevante onderwerpen en ontwikkelingen, om zo ervoor te zorgen dat beleid op elkaar blijft afgestemd, (8) de accounthouder stemt met het subsidieloket af wat de uitvoeringsaspecten zijn, (9) de accounthouder moet de evaluatie voorbereiden en de uitgangspunten daarbij bepalen, (10) de accounthouder moet ontwikkelingen en acties intern afstemmen met andere accounthouders, (11) twee keer per jaar moet een intern afstemmingsoverleg plaatsvinden tussen provinciale accounthouders partnerorganisatie die worden georganiseerd door een medewerkers van het subsidieloket, (12) de accounthouder benoemt de goede dingen maar maakt indien nodig ook kritische opmerkingen, en betrokkenheid moet worden getoond door onder andere te verschijnen op openingen, (13) de accounthouder wordt ondersteund door het subsidieloket met de financiële toetsing, het archiveren van evaluaties en het opstellen van beschikkingen en (14) twee keer per

jaar zal een bijeenkomst plaatsvinden voor de accounthouders georganiseerd door het subsidieloket, waarbij het zal draaien om onderlinge afstemming en het bepalen van de vooruitgang (Provincie Utrecht, 2016).

#### *Governance*

De instellingen worden gevraagd om in hun meerjarenuitvoeringsplan te reflecteren op de Governance Code Cultuur en eventuele afwijkingen te motiveren (Provincie Utrecht, 2016). Dit om het risico op wanbeleid bij instellingen die de provincie subsidieert te verminderen.

#### *Duurzaamheid*

In het draaiboek staat ook beschreven dat aanvullende verplichtingen kunnen worden opgelegd omtrent de duurzame uitvoering van activiteiten. De instellingen moeten in ieder geval een passage in hun meerjarenbeleidsplan wijden aan de invulling die wordt gegeven aan de duurzaamheidsaspecten (Provincie Utrecht, 2016).

#### *Vaststelling draaiboek en protocol*

Bij dit kopje staat beschreven wat precies wordt verwacht van de accounthouders, het Subsidieloket en de partnerinstellingen. Van de accounthouders wordt verwacht dat zij ervoor zorgen dat de kaders en middelen voor de vierjarige periode worden opgenomen in de onderliggende beleidsplannen (Provincie Utrecht, 2016). Ook wordt van hen verwacht dat ze de beoogde maatschappelijke effecten aan de instellingen kenbaar maken voor 1 juli 2016 en dat zij voor 1 oktober 2016 met de instellingen en het Subsidieloket afstemmen wat de prestatie-indicatoren zijn en de wijze van evalueren. Van het Subsidieloket wordt verwacht dat zij voor 1 juli 2016 een standaard format opstellen voor de meerjarige begrotingsplannen van de instellingen en met het format moeten ze ook Governance Code Cultuur meesturen. Van de partnerinstellingen wordt verwacht dat zij prestatie-indicatoren ontwikkelen samen met de accounthouders en uiterlijk voor 1 november 2016 hun meerjarenaanvraag indienen voor de periode 2017-2020 (Provincie Utrecht, 2016).

Kortom, de provincie heeft een professionaliseringsslag doorgemaakt. Met het draaiboek en daarbij de nieuwe systematiek wil de provincie meer verbinding tussen de provinciale beleidsdoelen en de prestaties van de partnerinstellingen. De sturing is daarom meer gericht op beoogde effecten, prestatie-indicatoren en resultaten. Om daarnaast continuïteit te garanderen en de administratieve lasten te verlagen is overgegaan op een vierjarige subsidieperiode. Ook is de rol van de accounthouder scherper geformuleerd, wat ten goede zou moeten komen van een goede invulling aan de werkprocessen en sturingsvariabelen (Provincie Utrecht, 2013).

## **2.5 Evaluatie**

Dit gehele proces van onderzoek doen naar de subsidie- en verantwoordingsrelaties van de provincie, en de ontwikkeling die is geweest op basis van de bevindingen uit de onderzoeken, geeft weer dat het aangaan van zulke relaties niet eenvoudig is en dat zulke relaties niet altijd optimaal werken. Het laat ook zien wat valkuilen zijn en op welke manieren het beter zou kunnen. De eidevaluatie heeft echter nog niet plaatsgevonden. Het is dan ook nog de vraag of het nu echt 'beter' is. En vanuit wiens perspectief het beter dan wel slechter is. De ervaringen van de partnerinstellingen zijn van grote invloed op het wel of niet stellen dat het nieuwe subsidieproces heeft gezorgd voor verbetering van de subsidierelaties en het verantwoordingsproces.



De evaluatie kan echter breder worden getrokken dan alleen het subsidie- en verantwoordingsproces die de provincie hanteert. De meeste partnerinstellingen van de provincie Utrecht hebben namelijk met meerdere instellingen een subsidierelatie. Binnen deze subsidierelaties worden mogelijk andere subsidie- en verantwoordingsprocedures gehanteerd met andere eisen. Mogelijkerwijs hebben de andere subsidierelaties invloed op de ervaring van de partnerinstellingen met de methodiek die staat beschreven in het draaiboek. Met andere woorden, de verschillen tussen de subsidierelaties en de wijze van verantwoorden zouden wellicht verklaringen kunnen bieden voor de ervaringen van de partnerinstellingen.

## Hoofdstuk 3 – Theorie

In dit hoofdstuk worden theoretische concepten behandeld die gezamenlijk de theoretische basis vormen voor dit onderzoek. Allereerst wordt de theorie over de principaal-agent verhouding uiteengezet. Aan de hand van deze theorie kunnen de relaties van de partnerinstellingen en de subsidiegevers nader worden geduid. Alvorens wordt een paragraaf gewijd aan een meer institutionele benadering van de relatie. Daarna worden theoretische concepten besproken die gezamenlijk een beeld vormen van wat de theorie stelt over (meervoudige) verantwoording en het verantwoordingsproces. Deze kennis is nodig om te kunnen duiden op welke vlakken de gehanteerde verantwoordingsprocedures van elkaar verschillen en kunnen daarnaast mogelijk verklaringen bieden voor de ervaringen die de partnerinstellingen hebben.

### 3.1 Principaal-agent verhouding

De relatie tussen de partnerinstellingen en de verschillende subsidiegevers kan worden gezien als een principaal-agent verhouding. De principaal is de subsidiegever en de agent is de partnerinstelling. Om te toetsen of daadwerkelijk sprake is van een principaal-agent relatie moet eerst meer inzicht komen in wat de theorie daarover stelt. Volgens de theorie wordt een principaal-agent verhouding gekenmerkt door meerdere aspecten. Ten eerste is bij deze verhouding sprake van wederzijdse afhankelijkheid (Pratt & Zeckhauser, 1985). De agent voert een opdracht uit voor de principaal, maar is hierin ook afhankelijk van de principaal. Gekeken naar de casus van dit onderzoek kan worden gesteld dat de partnerinstellingen niet direct een taak uitvoeren voor de provincie dan wel gemeenten en andere subsidiegevers. Desalniettemin kan mogelijk wel sprake zijn van een afhankelijkheidsrelatie. De partnerinstellingen hebben namelijk subsidiegelden nodig voor de uitvoering van hun taken. Op dat gebied kunnen de partnerinstellingen dus afhankelijk zijn van de provincie, gemeenten en andere subsidiegevers. De subsidiegevers kunnen daarentegen afhankelijk zijn van de partnerinstellingen in het behalen van hun doelstellingen. De provincie en gemeenten zouden bijvoorbeeld afhankelijk kunnen zijn van de partnerinstellingen in het behalen van doelstellingen uit het provinciaal en lokaal cultuurbeleid omdat ze zelf niet de juiste expertise in huis hebben of input nodig hebben uit het veld. Indien dat het geval is, moeten de provincie en de gemeenten proberen invloed te hebben op de uitvoering van de taken van de culturele instellingen, in dit geval de partnerinstellingen, zodat de taken zodanig worden uitgevoerd dat het aansluit bij hun beleid.

De principaal-agent verhouding is naast wederzijdse afhankelijkheid ook onderhevig aan een zogenaamde belangentegenstelling (Pratt & Zeckhauser, 1985; Gailmard, 2012). De actor, die volgens de theorie een taak uitvoert voor de principaal, kan namelijk ook zijn eigen belangen hebben. Wanneer de belangen van de agent en de principaal zeer uiteenlopend zijn, kan worden gesproken van een belangentegenstelling. Dit zal de relatie tussen de partijen niet ten goede komen.

Ten derde is bij deze verhouding ook sprake van informatieasymmetrie (Lane, 2006). De actor beschikt over meer informatie dan de principaal, en kan daarnaast zelf bepalen welke informatie wel of niet wordt gedeeld. Gekeken naar deze casus hebben de partnerinstellingen meer informatie over de besteding van de subsidiegelden en meer inzicht in de prestaties die worden geleverd dan de subsidiegevers. Om de relatie toch goed vorm te geven is het van belang dat beide partijen elkaar vertrouwen (Srivastava, 2009). Dit houdt in dat beide partijen eerlijk zijn tegen elkaar en de gemaakte afspraken nakomen. Ook heeft vertrouwen te maken met het idee dat de ander de juiste intenties heeft (Nootboom, 2002). Om vertrouwen te scheppen moet wel

sprake zijn van transparantie (Johnston, 2006; Srivastava, 2009). Hierbij gaat het om de vrije beschikbaarheid van informatie en voldoende informatie. Mocht informatieasymmetrie toch de relatie meer beïnvloeden dan gewenst, dan is het volgens de theorie aan de principaal om de controle te behouden. Dit kan bijvoorbeeld, zoals in deze casus, door middel van het verplicht stellen van het afleggen van verantwoording (Bovens, Schillemans & Goodin, 2014).

De verschillende subsidierelaties worden in dit onderzoek benadert vanuit het perspectief van een principaal-agent verhouding. Echter zal ook worden onderzocht of dit perspectief wel geschikt is. Zoals hierboven was beschreven, is het de verwachting dat het gaat om een principaal-agent verhouding. De partnerinstellingen en de subsidiegevers zijn namelijk hoogstwaarschijnlijk afhankelijk van elkaar in het behalen van de doelstellingen, hebben waarschijnlijk andere belangen en er is sprake van informatieasymmetrie want de partnerinstellingen hebben meer kennis over de besteding van subsidiegelden. De hypothese (1a) hierbij luidt als volgt: er is sprake van een zuivere principaal-agent relatie.

Mocht blijken dat in deze casus sprake is van principaal-agent relaties dan gaat het wel om een bijzondere principaal-agent relatie. De partnerinstellingen hebben namelijk niet met één principaal te maken maar met meerdere principalen. Ze zijn dan ook afhankelijk van meerdere instellingen en moeten rekening houden met meerdere wensen en eisen. Dit maakt de relatie ingewikkelder dan de theorie stelt. Daarnaast zijn de partnerinstellingen, zoals hierboven al was benoemd, niet per se uitvoeringsorganisaties van de provincie, dan wel gemeenten en andere subsidiegevers. De partnerinstellingen zijn meer autonoom dan de theorie stelt over de rol van de actor. Deze verhouding is ook bijzonder omdat de partnerinstellingen artistieke organisaties zijn. Zij hebben de meeste kennis op cultureel vlak en kunnen beter bepalen wat goede kunst is dan de overheid en andere subsidiegevers, aangezien zij de 'experts' zijn op het gebied van kunst en cultuur (Pots, 2000). Het zou dan ook zo kunnen zijn dat de partnerinstellingen meer waarde hechten aan het verantwoorden van het publieke belang dan het volgen van wat er in de subsidieverordeningen staat.

Het onderzoek zal uitwijzen of de aspecten van de principaal-agent verhouding terugkomen in de relaties tussen de partnerinstellingen en de verschillende subsidiegevers, en in welke mate dat dan zou zijn. Of de aspecten terugkomen en in welke mate, kan mogelijk van invloed zijn op de mate waarin de partnerinstellingen gehoor geven aan de opgedragen verantwoording in de verschillende subsidierelaties. Zoals hierboven al was benoemd is de aanname dat informatieasymmetrie sowieso optreedt in deze relaties. De partnerinstellingen hebben namelijk meer informatie over de besteding van de subsidiegelden ter beschikking en hebben meer inzicht in de prestaties die worden geleverd dan de subsidiegevers. Daarom wordt bij dit aspect niet getoetst in hoeverre er sprake is van informatieasymmetrie maar of binnen de relaties sprake is van vertrouwen en transparantie. Zoals al was beschreven zijn deze twee aspecten van belang om een relatie, die onderhevig is aan informatieasymmetrie, toch goed vorm te geven. Gekeken zal worden of de partijen elkaar vertrouwen en in welke mate informatie wordt gedeeld, en of dat volgens de partijen voldoende is.

Gekeken naar de andere twee aspecten van de principaal-agent verhouding zal omtrent wederzijdse afhankelijkheid uit het onderzoek blijken of de partijen ook echt ervaren dat ze afhankelijk van elkaar zijn in de uitvoering van beleid. Mogelijk is de mate van gevoelde verantwoording hoger indien de partnerinstellingen in meerdere mate afhankelijk zijn van een bepaalde subsidiegever. Daarnaast kan het aspect belangentegenstelling ook een verklaring bieden voor de mate waarin de partnerinstellingen gehoor geven aan de opgedragen verantwoording. Wanneer een subsidiegever andere belangen heeft dan de partnerinstelling, kan het zijn dat de subsidiegever op een bepaalde manier de uitvoering van de taken van de

partnerinstelling negatief beïnvloedt, bijvoorbeeld door extra eisen te stellen aan de subsidieverlening. Hierdoor wordt de partnerinstelling beperkt in het behalen van de eigen doelstellingen. In dat geval zou het logisch zijn dat de partnerinstelling minder waarde hecht aan de betreffende relatie en daar minder tijd en middelen aan wil besteden. Indien de partijen de afhankelijkheid niet voelen of geen sprake is van een belangentegenstelling, dan is er geen sprake van een zuivere principaal-agent relatie maar van een andersoortige relatie. De hypothese (1b) hierbij is als volgt geformuleerd: er is sprake van andersoortige relatie die (gedeeltelijk) afwijkt van het principaal-agent model.

### **3.2 Instellingen en rollen**

De theorie over principaal-agent verhouding die hierboven is beschreven beschouwt de relaties vanuit een juridisch en economisch perspectief. De relaties tussen de partnerinstellingen en de subsidiegevers kan ook worden bekeken vanuit een institutionele benadering. In dat geval gaat het meer om de rol en identiteit van actoren en de invloed die instellingen daarop hebben. Vanuit het *new institutionalism* wordt bijvoorbeeld gesteld dat actoren worden beperkt in hun acties door de regels die zijn georganiseerd in de instellingen waar ze voor werken (March & Olsen, 2004). Oftewel, de instellingen sturen het gedrag van actoren door het opleggen van regels. De veronderstelling daarbij is dat de actoren de regels volgen omdat ze de regels als natuurlijk, rechtmatig en legitiem beschouwen. Ze voelen zich dan ook verplicht om de regels na te komen en willen daarnaast voldoen aan de verwachtingen van de betreffende instelling (March & Olsen, 1983).

Daarnaast stelt de theorie dat het gedrag van actoren afhankelijk is van de rol of identiteit die ze aannemen in de verschillende situaties die zich voordoen (March & Olsen, 2004). Actoren hebben namelijk een repertoire van rollen en identiteiten. Door middel van het matchen van identiteiten, situaties en gedragsregels op basis van intuïtie, ervaring of vakkennis komen de acties van de actoren tot stand (March & Olsen, 2004). Het is dan ook een cognitief proces. Drie vragen staan hierbij centraal: (1) Wat voor situatie is dit? (2) Wat voor een persoon ben ik? (3) Wat doet een persoon zoals ik in deze situatie? Het gaat dan ook om haalbaarheid, de vraag of het past, en om aanvaardbaarheid waarbij het gaat om of iets hoort.

Instituties schrijven dus min of meer voor wat gepaste acties zijn. Echter stelt de theorie ook dat het lastig te bepalen is hoe regels zich precies manifesteren (March & Olsen, 2004). Regels en situaties kunnen namelijk onduidelijk zijn voor actoren. Daarnaast zijn ervaringen uit het verleden ook van invloed op de acties van actoren. Zeker gezien de rol van de accounthouders en de rol van de bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen is het interessant om de verschillende relaties ook te bekijken vanuit een institutionele benadering. Zoals in het vorige hoofdstuk naar voren kwam, schrijft het draaiboek van de provincie precies voor welke rol de accounthouders moeten aannemen met duidelijke beschrijvingen van wat ze moeten doen en waar ze verantwoordelijk voor zijn en op welke momenten ze moeten sturen. Echter is het de vraag of zij die rol ook daadwerkelijk aannemen. Hoe zien zij zelf de rol van accounthouder voor zich en hoe komt dat tot uiting? Wellicht komt hun visie op het accounthouderschap en de rol die ze aannemen niet geheel overeen met hoe het in het draaiboek staat beschreven. Misschien komt dat doordat de regels onduidelijk zijn, wat mogelijk is volgens March en Olsen (2004) zoals hierboven werd beschreven. Bij de bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen is het de vraag hoe zij hun functie zien in de samenwerking met de verschillende subsidiegevers en welke rol zij aannemen richting de provincie. Volgens de nieuwe systematiek zou de relatie tussen de provincie en de partnerinstellingen op basis van gelijkwaardigheid moeten zijn. De vraag is echter of dat daadwerkelijk zo is. Ervaren de

bestuurders en (beleids)medewerkers dat ook zo, of juist niet. Mogelijk zal blijken dat er een samenhang is tussen de mate van gelijkwaardigheid in de subsidierelaties en de mate van gevoelde verantwoording.

### **3.3 Verantwoording**

#### *Definitie*

Verantwoording wordt door meerdere onderzoekers gezien als een conceptuele paraplu voor concepten zoals transparantie, reactievermogen, verantwoordelijkheid, integriteit en efficiëntie (Dubnick, 2005; Koppell, 2005). Een definitie waar alle onderzoekers het over eens zijn is er niet. Aan de ene kant wordt gesteld dat het bij verantwoording gaat om de beoordeling van het gedrag van publieke agenten aan de hand van bepaalde standaarden (Koppell, 2005; Johnston, 2006). Aan de andere kant wordt gesteld dat het juist gaat om de relatie tussen een actor en een forum, waarbij de actor verantwoording aflegt aan het forum waarvoor de agent een taak uitvoert (Romzek & Dubnick, 1987). Deze twee zienswijzen op verantwoording kunnen als volgt worden onderscheiden: verantwoording als *virtue* en verantwoording als *mechanism* (Bovens, 2010). Om het verder te verduidelijken: bij verantwoording als *virtue* draait het om het kwalificeren van het gedrag van een actor en zijn manier van het uitvoeren van een taak aan de hand van een set van standaarden. Oftewel, aan de hand van procedures die beide partijen in samenspraak hebben vastgelegd in een document. Verantwoording is dan een normatief concept (Koppell, 2005; Bovens, 2010). Daarentegen gaat het bij verantwoording als *mechanism* om het afleggen van verantwoording door een actor aan een forum door middel van het verschaffen van informatie over welke handelingen zijn verricht, welke prestaties zijn geleverd en/of welke procedures zijn gevolgd. Het draait dan meer om een relatie tussen twee actoren. Op deze wijze is het een controlemechanisme (Dubnick, 2005). Het forum kan aan de hand van de toelichting van het gedrag een oordeel geven over het gedrag, met als doel de actor aan te zetten tot leren. Verantwoording als *mechanism* kan dan ook bijdragen aan verschillende zaken. Zo kan het behulpzaam zijn bij democratische controle. Niet doelmatige en effectieve besteding van overheidsgeld kan namelijk leiden tot consequenties voor het forum. Daarnaast kan verantwoording als mechanisme helpen bij het bevorderen van integriteit. Ook helpt het bij het handhaven dan wel versterken van de legitimiteit van het openbaar bestuur (Bovens, Schillemans & Goodin, 2014).

Naast deze verschillende zienswijzen worden in de theorie ook meerdere vormen van verantwoording onderscheiden. Het onderscheid wordt gemaakt op basis van aan wie verantwoording moet worden afgelegd en waarover verantwoording moet worden afgelegd. Waar Romzek en Dubnick (1987) onderscheid maken tussen bureaucratic accountability, legal accountability, professional accountability en political accountability, maken Bovens, Schillemans en Goodin (2014) het onderscheid tussen vijf vormen van verantwoording, respectievelijk organizational accountability, political accountability, legal accountability, administrative accountability en professional accountability. Bovens (2007) voegt in een artikel van hemzelf nog een ander soort verantwoording toe, namelijk social accountability. Bij social accountability leggen publieke agentschappen verantwoording af over de geleverde prestaties aan maatschappelijke belangengroepen, verenigingen van klanten en liefdadigheidsinstellingen.

Alleen professional accountability en political accountability worden hier nader toegelicht omdat bij de relaties tussen de partnerinstellingen en de subsidiegevers alleen sprake kan zijn van deze vormen en niet van de andere vormen van verantwoording. Bij de andere vormen gaat het namelijk om andere verantwoordingsfora, zoals juridische fora en fora zoals bestuurlijke en financiële toezichthouders, die in dit onderzoek niet aanbod komen. Ondanks dat Romzek en

Dubnick (1987) en Bovens et al. (2014) deze vormen beide onderscheiden, is hun beschrijving bij professional accountability niet hetzelfde. Romzek en Dubnick (1987) stellen dat het bij professional accountability draait om deskundigen die verantwoording afleggen over hun prestaties aan de ambtenaren waarvan zij de opdracht hebben gekregen om bepaalde taken uit te voeren (Romzek & Dubnick, 1987). De ambtenaren hebben in dat geval ervoor gekozen om taken over te dragen aan deskundigen in verband met te weinig expertise bij henzelf. Bovens, Schillemans & Goodin (2014) stellen daarentegen dat het bij professional accountability draait om het volgende: publieke managers zijn vaak professionals, bijvoorbeeld arts, ingenieur of politieambtenaar. Ze moeten bepaalde codes met normen en waarden volgen die opgesteld zijn door bepaalde instanties. Door middel van een verantwoordingsplicht worden de publieke managers gedwongen om de codes op te volgen en worden ze door middel van de verantwoordingsplicht gecontroleerd op de naleving van de codes (Bovens, Schillemans & Goodin, 2014). In dit onderzoek wordt uitgegaan van de beschrijving die Romzek en Dubnick (1987) geven want die beschrijving sluit beter aan bij de casus van dit onderzoek. Gezien deze casus leggen de partnerinstellingen, die de deskundigen zijn, namelijk verantwoording af aan de subsidiegevers. Ondanks dat de partnerinstellingen niet direct een taak uitvoeren voor de subsidiegevers, kunnen de verschillende subsidiegevers toch gezien worden als een soort opdrachtgever. In subsidieverordeningen wordt namelijk doorgaans aangegeven welke doelstellingen moeten worden bereikt met de verstrekte subsidiegelden. Deze doelstellingen kunnen dan ook gezien worden als een soort opdracht van, in deze casus, de partnerinstellingen.

Bij political accountability wordt verantwoording afgelegd door verkozen vertegenwoordigers of politieke partijen aan zijn of haar kiezers (Romzek & Dubnick, 1987; Bovens, Schillemans & Goodin, 2014). Dan wordt, net als bij professional accountability, verantwoording afgelegd over de geleverde prestaties. Deze manier van verantwoorden valt volgens de theorie onder verticale verantwoording. Ter verduidelijking: verticale verhouding houdt in dat de overheid verantwoording aflegt aan burgers over de besteding van publieke middelen (Johnston, 2006; Bovens, Schillemans & Goodin, 2014). In landen met een parlementair systeem, zoals Nederland, Duitsland en België, is verticale verantwoording dominant (Bovens, Schillemans & Goodin, 2014). In deze casus is waarschijnlijk sprake van deze vorm van verantwoording want de provincie en gemeenten moeten aan hun kiezers verantwoording afleggen over hun eigen prestaties. Daarbij hebben ze de afgelegde verantwoording van de partnerinstellingen nodig.

Terugkomend op de twee zienswijzen: het is de vraag wat de zienswijze is van de subsidiegevers op verantwoording. Zijn ze van mening dat het bij verantwoording gaat om beoordeling van het gedrag van publieke agenten aan de hand van een set van standaarden of zien ze verantwoording meer als een controlemechanisme die wordt ingezet binnen een relatie tussen een actor en een forum. Gekeken naar de vorige paragraaf over de principaal-agent theorie is het aannemelijk om te stellen dat het gaat om verantwoording als mechanisme. De partnerinstellingen hebben namelijk een relatie met de verschillende subsidiegevers want ze leggen verantwoording af aan de subsidiegevers over de besteding van verkregen subsidiegelden. Het gaat hier dan ook om publieke verantwoording. Wanneer wordt gesproken van publieke verantwoording wordt verantwoording afgelegd door openbare managers, publiekrechtelijke lichamen, actoren die openbare macht uitoefenen of overheidsgeld uitgeven (Bovens, Schillemans & Goodin, 2014). In dit geval zijn de partnerinstellingen de actoren die overheidsgeld uitgeven. In het verlengde van het bovenstaande is het ook de vraag waarover de subsidieontvangers dan precies verantwoording afleggen. Of omgedraaid, wat is het doel van de verantwoordingsplicht volgens de subsidiegevers? Willen ze dat alleen verantwoording wordt afgelegd over de besteding

van de subsidiegelden of willen ze dat de partnerinstellingen ook verantwoording afleggen op andere gebieden? Volgens de theorie van Behn (2001) over democratische verantwoording kunnen functionarissen voor drie verschillende soorten elementen verantwoordelijk worden gehouden. Ten eerste dus de verantwoordelijkheid over de financiën. Hierbij wordt gekeken hoe het geld is uitgegeven. Het gaat dan om het controleren van de boekhouding. Omdat het in de casus van dit onderzoek gaat om de besteding van gemeenschapsgelden is het aannemelijk om te stellen dat het in ieder geval om financiële verantwoording gaat. De hypothese (2a) die hierbij hoort luidt als volgt: verantwoording vindt plaats over alleen meetbare zaken en financiën.

Ten tweede kan het bij verantwoording ook gaan om de processtappen die gevolgd moeten worden om te kunnen toetsen of de functionarissen wel binnen hun bevoegdheden blijven. Daarbij veronderstelt Behn (2001) dat we onder andere willen dat de overheid eerlijk is tegenover haar werknemers, tegenover cliënten van verschillende programma's en tegenover burgers. Om ervoor te zorgen dat de functionarissen correct handelen, worden regels vastgelegd in processen en procedures. Door middel van verantwoording over de processen en procedures kan vervolgens worden getoetst of de functionarissen de gevestigde normen wel of niet nakomen.

Ten slotte wordt gesteld dat actoren ook verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor prestaties. Behn (2001) stelt hierbij het volgende: "But we also care what government does – what it actually accomplishes ... We care about the consequences of government action. Are the policies, programs, and activities of government producing the results that they were designed to produce?" (p. 9-10). Aangezien de provincie van de partnerinstellingen verwacht dat ze een bijdrage leveren aan maatschappelijke doelen, is het aannemelijk om ook te stellen dat verantwoording moet worden afgelegd over de behaalde maatschappelijke effecten. Dit zou mogelijk ook zo kunnen zijn in de andere subsidierelaties. De volgende hypothese (2b) is hierbij opgesteld: verantwoording vindt plaats volgens het beoogde mechanisme waarbij het gaat om zowel de financiën als over de behaalde maatschappelijke effecten.

In het draaiboek van de provincie komt duidelijk naar voren dat de provincie graag wil dat meer sturing komt op de maatschappelijke effecten die de partnerinstellingen dienen te behalen met de besteding van de subsidiegelden. Bij de verantwoording wil de provincie dan ook graag dat niet alleen verantwoording wordt afgelegd in cijfertjes maar dat in de verantwoording ook terugkomt welke beoogde effecten zijn behaald met de besteding van de subsidiegelden. Echter is het de vraag of het in de praktijk ook mogelijk is om op deze wijze te sturen en om op deze wijze verantwoording af te leggen. Wellicht is het voor de accounthouders moeilijk om zo te sturen. Het is immers wel een nieuwe systematiek en misschien hebben de accounthouders daar meer kennis voor nodig dan ze in huis hebben. Ook zou het zo kunnen zijn dat het voor de partnerinstellingen een moeilijke opgave is om de geleverde prestaties te vertalen in beoogde effecten. De effecten van prestaties zijn namelijk niet altijd te meten. Daarbij is het ook interessant om op dit gebied de verschillende subsidiegevers te vergelijken. Mogelijk hebben zij een ander doel voor ogen bij de verantwoordingsplicht en is dat van invloed op de wijze waarop de partnerinstellingen kijken naar de subsidierelatie en op de mate van gevoelde verantwoording, wat weer van invloed is op het verloop van het gehele proces van het afleggen van verantwoording.

### *Verantwoordingsrelaties*

Zoals in de bovenstaande paragraaf is beschreven, gaat het in deze casus om verantwoordingsrelaties tussen de partnerinstellingen en de subsidiegevers. Voor het onderzoek is het ook van belang om te analyseren hoe de verantwoordingsrelaties zijn vormgegeven en uit welke elementen ze bestaan. Uit de theorie komt onder andere naar voren dat afstemming tussen partijen die een relatie hebben van belang is voor een goed verloop van het

verantwoordingsproces. Met name wanneer de actor en het forum andere doelen voor ogen hebben, is afstemming van groot belang (Romzek & Dubnick, 1987). Dit omdat ze bijvoorbeeld verschillende beweegredenen hebben (Romzek & Dubnick, 1987). Dit komt niet ten goede aan het proces en de relatie. Middels afstemming zouden ze tot een overeenstemming moeten komen. Mogelijk kan de mate van afstemming van invloed zijn op de mate waarin de partnerinstellingen gehoor geven aan de opgedragen verantwoording.

Waar Romzek & Dubnick (1987) het alleen hebben over het belang van afstemming in verantwoordingsrelaties, stellen Bovens, Schillemans en Goodin (2014) dat verantwoordingsrelaties meerdere elementen moeten bevatten. Het eerste element is dat de actor verplicht is om het forum te informeren over de verrichte handelingen, de gevolgde procedures en de geleverde prestaties. Het tweede element is dat de informatie, die het forum ontvangt van de actor, het forum moet aanzetten tot het aangaan van een discussie met de actor. Het forum kan dan vraagtekens zetten bij de mate waarin de informatie toereikend is en bij de legitimiteit van het gedrag. Het derde en laatste element is dat het forum het gedrag van de actor moet beoordelen. Dit kan bijvoorbeeld door de jaarrekening en/of beleid goed te keuren, of suggesties te doen voor aanpassingen en/of het gedrag van de actor publiekelijk veroordelen (Bovens, Schillemans & Goodin, 2014). Met andere woorden, de verantwoordingsrelatie bestaat uit drie fases, respectievelijk informatie delen, discussiëren en beoordelen (Bovens, 2010). In zowel de elementen als de fases zien we duidelijk terug dat het verantwoordingsproces kan fungeren als controlemechanisme zoals Dubnick (2015) stelt, want de actor moet informatie verschaffen aan het forum over wat de actor precies heeft gedaan zodat het forum vervolgens kan nagaan of de actor wel heeft gedaan wat het forum wilde en of de afspraken dus zijn nagekomen.

Voor het onderzoek is het interessant om te analyseren of de elementen te herkennen zijn in de verantwoordingsrelaties van de partnerinstellingen en de subsidiegevers, en of deze fases in de praktijk worden gevolgd. Dit kan namelijk van invloed zijn op de subsidierelaties in het algemeen, het verloop van de subsidieproces en de wijze waarop de partnerinstellingen gehoor geven aan de opgedragen verantwoording. Of de elementen dan wel fases terugkomen in de verantwoordingsrelaties is zowel afhankelijk van de subsidiegevers als van de partnerinstellingen. Vanuit de subsidiegevers bekeken zal het eerste element waarschijnlijk altijd terugkomen. De subsidiegevers willen uiteraard weten waaraan het subsidiegeld dat zij hebben verstrekt daadwerkelijk is uitgeven en zullen het verstrekken van informatie dan ook vastleggen in de verantwoordingsproces. Daarnaast is de verplichting van het afleggen van verantwoording bij het ontvangen van subsidie van de overheid bij wet vastgelegd (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017). Of element twee en drie terugkomen is afhankelijk van de hoeveelheid tijd en middelen die de subsidiegevers stoppen in het voeren van een discussie en in het beoordelen van het gedrag. Dit zou bijvoorbeeld deels kunnen afhangen van het belang dat de provincie dan wel gemeenten bijvoorbeeld hechten aan cultuurbeleid.

Echter hangt de mate waarin deze elementen terugkomen ook af van de partnerinstellingen. Al is bij wet geregeld dat het verplicht is om verantwoording af te leggen wanneer subsidie wordt verstrekt, de partnerinstellingen kunnen deze verplichting niet zo ervaren. Het mentale beeld van de actor die de actor moet aanzetten tot het verstrekken van informatie aan het forum speelt dan ook een grote rol. Anders gezegd: gevoelde verantwoording waarbij het gaat om het besef dat men ter verantwoording kan worden geroepen, speelt een grote rol (Overman, Schillemans & Grimmelhuisen, 2017). Volgens de literatuur zijn drie elementen van invloed op de gevoelde verantwoording, respectievelijk verwachte verantwoordelijkheid, legitimiteit van het forum en expertise van het forum (Overman et al. 2017). De actor moet ten eerste anticiperen op toekomstige verantwoording. Daarnaast moet de actor accepteren dat het forum de legitieme



bevoegdheid draagt om sancties op te leggen. Bijvoorbeeld wanneer de geleverde prestaties onvoldoende zijn. Tot slot heeft het derde element betrekking op de veronderstelling dat het forum wel voldoende expertise moet hebben over de aard van de prestaties van de actor, anders kan de actor het forum misleiden. Mogelijk zal dit onderzoek uitwijzen of deze elementen van invloed zijn op de wijze waarop gehoor wordt gegeven aan de opgedragen verantwoording.

### **3.4 Meervoudige verantwoording**

Wanneer een actor te maken heeft met meerdere, min of meer overlappende en concurrerende vormen van verantwoording, wordt gesproken van meervoudige verantwoording (Schillemans & Bovens, 2011). Omdat de partnerinstellingen aan meerdere fora verantwoording moeten afleggen, kan worden gesteld dat in dit onderzoek sprake is van meervoudige verantwoording. Echter hangt dit wel af van de mate waarin de partnerinstelling ook echt denken dat ze aan meerdere fora verantwoording moeten afleggen. Oftewel, de gevoelde verantwoording is van invloed hierop. Het formele van de verantwoordingsplicht is namelijk niet voldoende om aan te nemen dat sprake is van meervoudige verantwoording. Indien sprake is van meervoudige verantwoording zal dit onderzoek uitwijzen of het gaat om overlappende of concurrerende vormen van verantwoording. Volgens Schillemans & Bovens (2011) kunnen meerdere issues voorkomen bij meervoudige verantwoording. Voor het onderzoek is het relevant om de issues uiteen te zetten zodat later kan worden getoetst of de partnerinstellingen te maken hebben met deze issues.

In totaal kunnen zeven verschillende issues voorkomen bij meervoudige verantwoording (Schillemans & Bovens, 2011). Ten eerste spelen (1) transactie- en opportuiniteitskosten een rol bij meervoudige verantwoording. De actor die verantwoording moet afleggen, moet tijd en geld investeren in het produceren van informatie dat bestemd is voor de verschillende fora. Dit kan ten koste gaan van tijd en middelen die anders besteed kunnen worden aan de primaire taken van de actor. In deze casus bijvoorbeeld waarde creëren voor cultuur of culturele programma's maken. Met name wanneer de actor aan meerdere partijen verantwoording moet afleggen, kunnen de transactie- en opportuiniteitskosten hoog oplopen. Dit issue doet zich voor in de eerste fase die zich afspeelt binnen een verantwoordingsrelatie: de informatiefase. Ook kan het voorkomen dat er (2) conflicterende verwachtingen zijn. Dit houdt in dat de actor en de verschillende fora niet dezelfde verwachtingen hebben en dat levert enkele moeilijkheden op voor de actor. De actor kan dan de verwachtingen van de verschillende fora niet combineren, kan de verwachtingen niet prioriteren en/of kan niet anticiperen op de feitelijke prioriteiten van de verschillende verantwoordingsfora. Dit issue speelt zich af in de debatfase. Twee andere issues die kunnen voorkomen in de debatfase zijn (3) negativisme en (4) blame games. Bij negativisme gaat het erom dat één forum of meerdere fora bij de afgelegde verantwoording nadrukkelijk op zoek gaan naar fouten. Wanneer hier sprake van is, kan een zogenaamde blame game ontstaan. Dat houdt in dat alle partijen die verantwoordelijkheid dragen voor een specifiek onderwerp of thema, in tijden van crisis, elkaar aanwijzen als veroorzaker van de crisis. In deze casus zou een crisis bijvoorbeeld kunnen zijn dat een partnerinstelling of subsidiegever bepaalde doelstellingen niet heeft gehaald wat vele gevolgen heeft voor de betreffende actor of meerdere actoren.

De andere drie issues die Schillemans en Bovens (2011) onderscheiden, doen zich voor in de fase waarin het forum het gedrag van de actor beoordeelt en de actor de consequenties daarvan onder ogen moet komen. In deze fase kan ten eerste (5) *multiple accountabilities disorder* (MAD) voorkomen. Dit houdt in dat de effectiviteit van een organisatie ondermijnd kan worden door tegenstrijdige verwachtingen die worden gedragen door ongelijksoortige ideeën over het concept *verantwoording* (Koppell, 2005; Schillemans & Bovens, 2011). Als sprake is van tegenstrijdige

verwachtingen kunnen organisaties op de verkeerde manier verantwoording afleggen of juist op heel veel manieren verantwoording afleggen. Bij beide gaat het ten koste van de effectiviteit van de organisaties. Omdat het in dit onderzoek gaat om meerdere fora en volgens Koppell (2005) juist dan *multiple accountabilities disorder* kan optreden, is de volgende hypothese (3a) opgesteld: meervoudige verantwoording leidt tot *multiple accountabilities disorder*.

Naast *multiple accountabilities disorder* kan in deze fase ook sprake zijn van (6) controleverlies en (7) symbolische verantwoording. Bij controleverlies gaat het om het verlies van controle van de fora. Ze kunnen de controle verliezen als de agenten strategische keuzes maken, bijvoorbeeld wanneer ze kiezen om het aantal fora te verminderen. Dit is alleen mogelijk wanneer er *significant others* zijn. Dat zijn in deze casus andere instellingen die ook subsidie kunnen verlenen aan culturele instellingen, of al subsidie verlenen aan de partnerinstellingen en mogelijk nog meer subsidie kunnen verlenen. Tot slot is sprake van symbolische verantwoording als de verantwoording geen effect heeft en beide partijen daarvan op de hoogte zijn (Schillemans & Bovens, 2011). Al deze issues zouden kunnen voorkomen in de casus van dit onderzoek. Het zou bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat de verantwoordingsfora hele andere verwachtingen hebben bij wat de partnerinstellingen kunnen doen met het subsidiegeld dan de partnerinstellingen. Of dat een partnerinstelling weet dat de verantwoordingsfora amper kijken naar de afgelegde verantwoording en er dus sprake is van symbolische verantwoording.

Uit hetzelfde onderzoek van Schillemans & Bovens (2011) blijkt dat bij meervoudige verantwoording sprake kan zijn van *redundancy*, oftewel overtoelgigheid. Dit houdt in dat in berichtgeving, in dit geval de meervoudige afgelegde verantwoording, overbodige informatie kan staan door duplicatie en overlap (Landau, 1969). Oftewel, dan is sprake van een overmaat aan informatie. Waar Landau (1969) stelt dat dit slecht is voor de efficiëntie, stellen Schillemans en Bovens (2011) dat het juist enkele voordelen kan opleveren voor de actor. Volgens hen vinden actoren het moeilijk om zich te beperken tot een aantal onderwerpen. *Redundancy* kan dan juist de meest pragmatische optie zijn. Daarnaast kan *redundancy* ook zorgen voor vermindering van informatieasymmetrie. Door een veelheid aan eisen die gesteld worden aan informatie die de actor moet geven aan het forum, wordt meer informatie verzameld door de agenten wat een geruststellend effect heeft op de verantwoordingsfora. Ook biedt het de mogelijkheid om de verschillende waarden op te nemen die zijn opgenomen in overheidsbeleid. Tegenstrijdige waarden blijken juist relevant te zijn bij het afleggen van verantwoording (Schillemans & Bovens, 2011). Waar Koppell (2005) stelde dat meervoudige verantwoording kan leiden tot *multiple accountabilities disorder*, stellen Schillemans & Bovens (2011) dus dat meervoudige verantwoording ook positieve effecten kan hebben. De volgende hypothese (3b) is hierbij opgesteld: meervoudige verantwoording leidt tot meer duidelijkheid en vermindering van informatieasymmetrie

## Hoofdstuk 4 – Methoden

Het methodologisch kader wordt in dit hoofdstuk uiteengezet. Allereerst wordt de casus van dit onderzoek toegelicht. Daarna wordt beschreven wat het onderzoeksdesign was van dit onderzoek en wordt ingegaan op de gebruikte dataverzamelmethode, respectievelijk een documentenanalyse en een interviewstudie. Vervolgens zal de operationalisatie worden uiteengezet en ten slotte wordt ingegaan op de betrouwbaarheid, validiteit en triangulatie van dit onderzoek.

### 4.1 Casus

De provincie Utrecht werkt op het gebied van cultuur, erfgoed en recreatie samen met twaalf partnerinstellingen. In dit onderzoek bestaat de casus uit vier partnerinstellingen. Gekozen is voor Het Utrechts Landschap, Stichting De Utrechtse Molens, Kunst Centraal en Steunpunt Archeologie en Monumenten Utrecht. De criteria bij deze keuze was dat drie van de vier partnerinstellingen naast het ontvangen van subsidiegelden van de provincie Utrecht ook subsidie ontvangen van andere overheidslagen en/of fondsen en derden. Oftewel, drie van de vier partnerinstellingen in dit onderzoek hebben meerdere stakeholders. Daarnaast is ervoor gekozen om één partnerinstelling mee te nemen in het onderzoek die alleen subsidie ontvangt van de provincie Utrecht. Hiervoor is gekozen omdat het interessant is om het nieuwe verantwoordingsproces van de provincie ook te onderzoeken vanuit de zienswijze van een partnerinstelling die alleen te maken heeft met de provincie als subsidiegever en dan ook maar aan één instelling verantwoording hoeft af te leggen. Vandaar dat Steunpunt Archeologie en Monumenten Utrecht ook wordt meegenomen in het onderzoek.

#### *Het Utrechts Landschap*

Het Utrechts Landschap (hierna: HUL) is een stichting die zich inzet voor het beschermen, ontwikkelen en beheren van natuur, erfgoed en landschap in de provincie Utrecht. Een voorbeeld van een natuurgebied dat wordt beheerd door deze stichting is landgoed Beerschoten dat ligt in gemeente De Bilt (zie afbeelding 1). De stichting werkt met vele organisaties samen. Zo werkt de stichting samen met de provincie, gemeenten en waterschappen, maar ook met lokale bedrijven en actieve natuur- en milieuorganisaties. De stichting ontvangt jaarlijks een bijdrage van de Nationale Postcode Loterij. Ook ontvangt de stichting subsidies en bijdragen van de provincie Utrecht, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Fondsen waaronder het Prins Bernard Cultuurfonds en stichtingen geven ook gelden aan de stichting. De rest van de inkomsten zijn afkomstig van beschermers en bedrijfsvrienden.



*Afbeelding 1: Landgoed Beerschoten*

### *Stichting de Utrechtse Molens*

Stichting de Utrechtse Molens (hierna: SDUM) is een stichting die zich inzet voor het behoud van molens in de provincie Utrecht. Een voorbeeld van een molen die de stichting beheert is molen Maallust in Amerongen (zie afbeelding 2). De stichting valt onder HUL en heeft dan ook geen eigen personeel in dienst. Wel hebben ze een eigen werkplan en een eigen begroting. De stichting ontvangt overheidssubsidies waaronder provinciale exploitatiesubsidie en de Sim (subsidieregeling instandhouding rijksmonumenten) van de rijksoverheid. Samen vormt dat 81 procent van de inkomsten. Ook ontvangt de stichting bijdragen van waterschappen en enkele gemeente. Samen is dat ongeveer 5 procent van de totale inkomsten. De bijdragen van de gemeenten zijn echter wel jaarlijkse toezeggingen. Daarnaast ontvangen ze nog bijdragen van Molenvrienden, steunstichtingen, bedrijfsvrienden en winkelinkomsten, wat ongeveer 4 procent van de inkomsten is.



*Afbeelding 2: Molen Maallust*

### *Kunst Centraal*

Kunst Centraal is een organisatie die zich bezighoudt met kunst- en cultuureducatie in de provincie Utrecht. De organisatie zet zich in voor het versterken van de creatieve kracht in het primaire onderwijs, onder andere door leerlingen te stimuleren in het gebruik van en ontwikkeling van creativiteit. De organisatie werkt samen met culturele instellingen en met Landschap Erfgoed Utrecht, een organisatie die zich inzet voor het beschermen, beheren en verrijken van het landschap en het culturele erfgoed in de provincie Utrecht. De organisatie ontvangt een structurele subsidie van de provincie. Dat is ongeveer drieënvijftig procent van het totale inkomen. De rest van de inkomsten zijn afkomstig van gemeenten, scholen en fondsen. Gemeenten en scholen betalen per leerling een bedrag. Van de cultuurfondsen ontvangen ze incidentele bijdragen voor de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten. De Prins Bernard Cultuurfonds en K.F. Hein fonds zijn voorbeelden van dergelijke cultuurfondsen.

### *Steunpunt Archeologie en Monumenten Utrecht*

Steunpunt Archeologie van Monumenten Utrecht (hierna: STAMU) is een samenwerkingsverband van Landschap Erfgoed Utrecht en MooiSticht en is opgericht op initiatief van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) en de provincie Utrecht. Dit samenwerkingsverband krijgt alleen subsidie van de provincie Utrecht. Het steunpunt ondersteunt gemeenten in de provincie Utrecht in de uitvoering van wettelijke taken omtrent ruimtelijk erfgoed. Het steunpunt geeft advies, deelt informatie en faciliteert daarnaast een platform voor de uitwisseling van kennis van gemeenten. Een voorbeeld van een werkzaamheid van STAMU is het organiseren van ROMA-bijeenkomsten. ROMA staat voor Ruimtelijke Ordening, Monumenten en Archeologie-bijeenkomsten. Deze bijeenkomsten zijn kennisuitwisselingsbijeenkomsten waarin de actuele ontwikkelingen binnen deze vakgebieden aan de orde worden gesteld of een specifiek thema wordt behandeld.

## **4.2 Onderzoeksdesign**

In dit onderzoek stonden de ervaringen en opvattingen van de accounthouders en die van de bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen centraal. Het gaat dan ook om niet-numerieke data wat ook wel kwalitatieve data wordt genoemd (Van Thiel, 2015). Omdat kwalitatieve data is verzameld en geanalyseerd, was het onderzoeksdesign een kwalitatief onderzoek. Het onderzoek bestond uit een documentenanalyse en een interviewstudie.

### **4.2.1. Documentenanalyse**

Door middel van de documentenanalyse is in kaart gebracht van welke instellingen de partnerinstellingen (subsidie)gelden ontvangen en aan wie ze dus verantwoording moeten afleggen. In totaal zijn 24 documenten geraadpleegd (zie bijlage 2). De geraadpleegde documenten die daarover informatie bevatten waren meerjarenbeleidsplannen en jaarverslagen van de partnerinstellingen. De meest recente versies zijn geanalyseerd. Ook zijn documenten geanalyseerd die informatie bevatten over de verantwoordingsprocedures die de subsidiegevers hanteren en welke eisen daarbij worden gesteld. Deze documenten waren onder andere: het 'draaiboek aansturing partnerinstellingen' en algemene subsidieverordeningen van de gemeenten. Bij de operationalisatie (paragraaf 3.4) zal nader worden ingegaan op welke specifieke informatie is gehaald uit de documenten.

### **4.2.2. Interviewstudie**

Aan de hand van een interviewstudie is aanvullende informatie vergaard over de gang van zaken omtrent de verantwoordingsrelaties en -procedures. Zo is via het afnemen van interviews bij de verschillende subsidiegevers achterhaald waarom de subsidiegevers het verantwoordingsproces belangrijk vinden, welke procedures ze hanteren en welke eisen ze stellen aan de partnerinstellingen. De subsidiegevers die zijn geïnterviewd, zijn: de provincie Utrecht, gemeenten in de provincie Utrecht die een verantwoordingsrelatie hebben met Kunst Centraal en fondsen. Gezien de tijdsplanning is niet gesproken met werknemers van het Rijk, al hebben sommige partnerinstellingen wel een subsidierelatie met het Rijk. Bij de provincie is gesproken met de provinciale ambtenaren die zich hebben beziggehouden met het opstellen van het 'draaiboek aansturing partnerinstellingen' en provinciale ambtenaren die accounthouder zijn van één van de vier partnerinstellingen. Bij gemeenten is gesproken met (beleids)medewerkers dan wel adviseurs op het gebied van cultuur. Deze ambtenaren zijn geïnterviewd voor het project genaamd 'Culturele profilering van gemeenten' waaraan ik deelnam. Dit project was onderdeel van het publieksonderzoek die de provincie Utrecht heeft uitgevoerd. Voor het project zijn cultuur- en erfgoedambtenaren van in totaal zestien gemeenten geïnterviewd. Alleen de bevindingen van de gemeenten die ook daadwerkelijk een verantwoordingsrelatie hebben met partnerinstelling Kunst Centraal zijn in dit onderzoek meegenomen. Bij de fondsen is gesproken met een programma adviseur en een adviseur monumentenzorg.

Ook zijn bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen geïnterviewd. Door middel van deze gesprekken is inzicht verkregen in hoe de verschillende verantwoordingsrelaties- en procedures worden ervaren. Ondanks dat met medewerkers van het Rijk niet is gesproken, is bij de bestuurders en (beleids)medewerkers wel gevraagd naar deze subsidierelatie. Ook is middels deze interviews achterhaald of de issues omtrent meervoudige verantwoording optreden.

Alle interviews vonden plaats in de periode april-mei 2019. In totaal zijn 17 interviews afgenomen (zie bijlage 1). De interviews die zijn gehouden waren semigestructureerd. Dit houdt in dat de gesprekken zijn gevoerd aan de hand van topiclijst of interviewhandleiding (Van Thiel,

2015, p. 115). Gekozen is voor een interviewhandleiding met een aantal vooraf geformuleerde vragen. Deze vragen zijn opgesteld aan de hand van de operationalisatie van elementen die voortkomen uit het theoretisch kader. Voor deze vorm van interviewen is gekozen omdat het in dit onderzoek van belang was dat alle respondenten uit dezelfde categorie (subsidiegevers versus partnerinstellingen) dezelfde vragen zouden krijgen en daarnaast was het belangrijk dat er ook de mogelijkheid was om door te vragen wanneer interessante dingen werden genoemd. De interviewguides zijn te vinden in de bijlage (bijlagen 3-7).

### **4.3 Operationalisatie**

Enkele elementen van de principaal-agent relatie en van verantwoording stonden in dit onderzoek centraal. De elementen worden hieronder beschreven en toegelicht. Allereerst wordt een definitie geven, waarna wordt beschreven welke databronnen zijn gebruikt om de elementen te toetsen. Waar bij de elementen van de principaal-agent relatie wordt gesproken over *respondenten* worden alle respondenten die genoemd zijn bij het kopje *interviewstudie* bedoeld, met uitzondering van de provinciale ambtenaren die betrokken waren bij het onderzoek naar de aansturing van de partnerinstellingen en het opstellen van het draaiboek. Dit omdat zij geen onderdeel uitmaken van de relatie van de subsidiegevers en de partnerinstellingen.

#### **4.3.1. Principaal-agent verhouding**

##### *Wederzijdse afhankelijkheid*

Volgens de theorie bestaat een principaal-agent relatie uit meerdere elementen waaronder wederzijdse afhankelijkheid (Pratt & Zeckhauser, 1985). Met wederzijdse afhankelijkheid wordt bedoeld dat er bilaterale afhankelijkheden zijn tussen twee of meerdere partijen (Casciaro & Piskorski, 2005). De partijen zijn dan afhankelijk van elkaar in het behalen van de doelen (Emerson, 1962). Per definitie zijn de afhankelijkheden niet in evenwicht. Zoals al eerder benoemd, voeren de partnerinstellingen niet direct een taak uit voor de provincie of andere subsidiegevers maar toch kan de relatie worden gezien als een relatie die onderhevig is aan afhankelijkheid. De aanname was namelijk dat de partnerinstellingen in het behalen van hun doelen afhankelijk zijn van de subsidiegelden die ze ontvangen van partijen, de zogenaamde subsidiegevers waaronder de provincie. Daarentegen zijn de provincie en de andere subsidiegevers afhankelijk van de partnerinstellingen in het behalen van hun doelstellingen omtrent cultuurbeleid. De data-analyse heeft uitgewezen of de partijen ervaren dat ze afhankelijk zijn van elkaar in de uitvoering van beleid en het behalen van de doelen.

Om dit te achterhalen zijn beleidsdocumenten geraadpleegd waaronder de cultuur- en erfgoednota van de provincie Utrecht en beleidsnota's van de partnerinstellingen, gemeenten en fondsen. Deze documenten zijn geanalyseerd om informatie te vergaren over het belang van de samenwerking tussen de betreffende partijen. Het had bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat de partijen belang hebben bij samenwerking omdat ze anders hun doelen niet halen. Afhankelijkheid is vastgesteld aan de hand van enerzijds de diversiteit van de inkomsten en anderzijds de benodigde externe expertise voor het behalen van doelstellingen. Tijdens de interviews is aan de respondenten gevraagd of zij het gevoel hebben dat ze afhankelijk zijn van de andere partij – de partnerinstelling dan wel de verschillende subsidiegevers – in het behalen van hun doelen. Aan de partnerinstellingen is specifiek gevraagd of zij afhankelijk zijn van de subsidie die ze krijgen van de subsidiegevers. Indien dat zo bleek te zijn, dan wees dat op afhankelijkheid van financiële stromen. De mogelijkheid was er dat de respondenten zouden aangeven dat ze niet het gevoel dat ze afhankelijk zijn van elkaar en dat ze zouden stellen dat ze zonder de samenwerking en betreffende financiële stroming ook in staat zijn om hun doelen te behalen.

### *Belangentegenstelling*

Wanneer sprake is van een belangentegenstelling hebben de partijen – de actor en het forum – eigen belangen die met elkaar conflicteren (Gailmard, 2012). Het is dan de vraag in welke mate de partijen belang hechten aan hun eigen belangen en zich daarop focussen, en hoe de mate van afhankelijkheid hier invloed op heeft. In deze casus zou het bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat een bepaalde subsidiegever zodanig veel invloed uitoefent op wat een partnerinstelling doet, bijvoorbeeld door het opleggen van eisen, waardoor de partnerinstelling wordt beperkt in het behalen van de eigen doelstellingen en daarom minder gehoor geeft aan de verantwoordingsplicht of wellicht liever afstand wil nemen van de betreffende subsidiegever

Door middel van de documentenanalyse en de interviewstudie is achterhaald of sprake is van een belangentegenstelling. De documenten die zijn geanalyseerd waren beleidsnota's. In beleidsnota's stond meestal beschreven wat de taken en doelen zijn van instellingen, waaruit de belangen van de instelling waren af te leiden. Tijdens de interviews zijn de bevindingen hierover uit de documentenanalyse bevestigd door enerzijds aan de subsidiegevers te vragen aan welke beleidsdoelen de partnerinstellingen een bijdrage leveren en anderzijds aan de bestuurders en (beleids)medewerkers te vragen of zij weten aan welke beleidsdoelen van de subsidiegevers zij een bijdrage leveren. Ook is gevraagd of dit zwart-op-wit staat. Wanneer de partijen hier geen antwoord op konden geven of wanneer is gebleken dat de antwoorden conflicteren, dan is gesteld dat er sprake is van een belangentegenstelling.

### *Informatieasymmetrie*

Als binnen een relatie van twee partijen één partij beschikt over meer informatie dan de andere partij, dan wordt gesproken van informatieasymmetrie (Lane, 2006). De partij die meer informatie tot zijn beschikking heeft, is dan in het voordeel. Deze partij kan zelf bepalen welke informatie wel en niet wordt gedeeld, om zo bijvoorbeeld de andere partij te misleiden en zo hun eigen belangen na te streven (Gailmard, 2012). In deze casus hebben de partnerinstellingen meer informatie tot hun beschikking over de besteding van de subsidiegelden en meer inzicht in de prestaties die worden geleverd dan de subsidiegevers. De vraag was of de subsidiegevers en de partnerinstellingen zich daarvan bewust zijn en of de partnerinstellingen gebruik maken van dit voordeel. Om hierachter te komen zijn twee factoren getoetst, respectievelijk vertrouwen en transparantie.

Ten eerste vertrouwen omdat vertrouwen een belangrijke factor is voor een goede samenwerking. Wanneer binnen een samenwerking weinig of geen sprake is van vertrouwen, is de kans op een stroef verloop aanzienlijk (Srivastava, 2009). Om te achterhalen of de samenwerking is gebaseerd op wederzijds vertrouwen is aan de respondenten gevraagd of ze de andere partij vertrouwen. Indicatoren hierbij waren eerlijkheid, het nakomen van afspraken en het hebben van de juiste intenties (Nooteboom, 2002; Srivastava, 2009).

Ten tweede transparantie omdat transparantie een voorwaarde is voor vertrouwen in een relatie. Vrije beschikbaarheid van informatie en voldoende informatie waren daarbij de indicatoren. Zowel de documentenanalyse als de interviewstudie is behulpzaam geweest bij het schetsen van een beeld van de mate van transparantie in de verschillende verantwoordingsrelaties. Beleidsdocumenten, waaronder beleidsnota's, en jaarverslagen van de provincie, gemeenten, fondsen en de partnerinstellingen hebben uitgewezen hoeveel informatie wordt gedeeld en waaruit de informatie bestaat. Daarnaast hebben de respondenten aangegeven of zij vinden in welke mate informatie met hen wordt gedeeld en of ze daar tevreden over zijn of dat ze liever nog meer informatie willen ontvangen. Daarbij is ook bevraagd of ze wel meer informatie

krijgen als ze daarnaar vragen. Ook is bevraagd of zij zelf naar hun inziens voldoende informatie delen.

#### **4.3.2. Instellingen en rollen**

Ook vanuit de institutionele benadering is gekeken naar de relaties van de partnerinstellingen met de subsidiegevers. In dat geval was het interessant om de rollen te analyseren van de verschillende actoren, specifiek de accounthouders en de bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen. Vanuit de institutionele theorie wordt namelijk gesteld dat het gedrag van actoren afhankelijk is van de rol die ze aannemen in verschillende situaties die zich voordoen (March & Olsen, 2004). Ook stelt de theorie dat gedrag van actoren wordt beïnvloed door de regels die instellingen opleggen. Regels schrijven dan ook voor wat gepaste acties zijn. Actoren voelen zich over het algemeen verplicht om deze regels op te volgen (March & Olsen, 1983). Echter stelt de theorie dat het lastig te bepalen is hoe de regels precies tot uiting komen. Voor actoren kunnen regels en situaties namelijk onduidelijk zijn en het verleden heeft ook invloed op het gedrag van actoren (March & Olsen, 2004).

Door middel van de interviewstudie is achterhaald welke rol de accounthouders van de partnerinstellingen en de bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen aannemen. Gevraagd is hoe zij hun functie zien in de verantwoordingsrelaties. De beschrijvingen die de accounthouders gaven zijn naast de beschrijving van hun rol in het draaiboek gelegd om zo te analyseren op welke punten het overeenkomt. Middels deze analyse kon worden gesteld of de accounthouders hun rol hetzelfde zien of anders. Aan de bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen is ook gevraagd of zij hun rol bij de verschillende verantwoordingsrelaties anders ervaren en of ze de relatie met de provincie ervaren als gelijkwaardig, om zo te toetsen of bij de nieuwe methodiek wel sprake is van een meer gelijkwaardige relatie.

#### **4.3.3. Verantwoording**

##### *Verantwoording als mechanisme*

Wanneer verantwoording wordt gezien als een mechanisme gaat het om het afleggen van verantwoording door een actor aan een forum door middel van het verschaffen van informatie over welke handelingen zijn verricht, welke prestaties zijn geleverd en/of welke procedures zijn gevolgd (Bovens, 2010). Verantwoording dient dan als een controlemechanisme (Dubnick, 2005). De aanname was dat in de casus van het onderzoek het gaat om deze vorm van verantwoording en de subsidiegevers de verantwoordingsplicht bij de partnerinstellingen neerleggen omdat ze willen 'controleren'. Echter was het de vraag of de subsidiegevers en de partnerinstellingen daar ook zo over denken. Daarnaast was het de vraag voor welke elementen de partnerinstellingen verantwoordelijk worden gesteld en waarover ze verantwoording moeten afleggen. Volgens de theorie van Behn (2001) kan dat over financiën, het proces en de gevestigde normen, en de geleverde prestaties.

Tijdens de interviews is bevraagd waarom de subsidiegevers willen dat de subsidieontvangers, waaronder de partnerinstellingen, verantwoording afleggen. Oftewel, wat is volgens hen het doel van de verantwoordingsplicht die ze opleggen aan de subsidieontvangers. Aan de bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen is gevraagd wat zij zien als het doel van het afleggen van verantwoording en of zij het idee hebben dat de subsidiegevers de verplichting tot het afleggen van verantwoording opleggen om zo de partnerinstellingen te controleren. Naast de interviewstudie heeft de documentenanalyse uitgewezen over welke handelingen en prestaties de partnerinstellingen informatie moeten verschaffen aan de



subsidiegevers, en welke procedures de partnerinstellingen moeten volgen. Dergelijke informatie stond in de algemene subsidieverordeningen van de gemeenten en in het draaiboek van de provincie. De site van de overheid is ook geraadpleegd voor informatie hierover. Tijdens de interviews zijn de bevindingen hierover bij de respondenten getoetst.

Naast de zienswijze op verantwoording is ook onderzocht of in de verschillende subsidierelaties sprake is van professional en political accountability – twee vormen van verantwoording. Bij professional accountability gaat het om deskundigen die verantwoording afleggen over hun prestaties aan de ambtenaren die de opdracht hebben gegeven (Romzek & Dubnick, 1987). Daarentegen draait het bij political accountability om het afleggen van verantwoording over geleverde prestaties door verkozen vertegenwoordigers of politieke partijen aan zijn of haar kiezers (Romzek & Dubnick, 1987; Bovens, Schillemans & Goodin, 2014).

Om te achterhalen of het in de subsidierelaties gaat om professional accountability is aan de respondenten van de verschillende verantwoordingsfora gevraagd of ze de instellingen die subsidie ontvangen zien als deskundigen die ze nodig hebben voor het behalen van hun eigen doelstellingen op het gebied van cultuur. Om te achterhalen of sprake is van political accountability is aan de respondenten van de verantwoordingsfora die overheidsorganen zijn – provincie en gemeenten – gevraagd of, en op welke manier, ze verantwoording afleggen aan hun kiezers over de subsidiegelden die de partnerinstellingen hebben ontvangen en de geleverde prestaties daarbij. Oftewel, wat doen de subsidiegevers met de afgelegde verantwoording van de partnerinstellingen. De documentenanalyse heeft ook bijgedragen aan het achterhalen van de vorm van verantwoording in deze casus.

### *Verantwoordingsrelaties*

Volgens de theorie zijn enkele elementen van belang binnen verantwoordingsrelaties. Om het proces van verantwoording goed te laten verlopen is het van belang dat afstemming plaatsvindt tussen de actor en het forum over de doelen (Romzek & Dubnick, 1987). Afstemming is met name zeer belangrijk wanneer sprake is van belangentegenstelling.

De documentenanalyse heeft uitgewezen of afstemming plaatsvindt in de verscheidene subsidierelaties. Informatie hierover stond in het ‘draaiboek aansturing partnerinstellingen’ en in de algemene subsidieverordeningen van de gemeenten. De fondsen hebben geen documenten waar informatie in stond wat iets kon zeggen over de mate van afstemming. Tijdens de interviews met de accounthouders, gemeenteambtenaren, adviseurs van fondsen en bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen is hier nadere informatie over vergaard. Omtrent de subsidierelaties van de partnerinstellingen en de andere subsidiegevers – de fondsen en het Rijk – heeft alleen de interviewstudie uitgewezen of afstemming plaatsvindt. Aan de subsidiegevers is gevraagd of ze de verantwoordingsplicht met de bijbehorende eisen afstemmen met de subsidieontvangers. Oftewel, vinden afstemmingsgesprekken plaats. Indien dit niet het geval was, dan is gevraagd of de subsidiegevers aan de subsidieontvangers alleen mondeling vertellen wat hun eisen zijn en welke verplichtingen ze opleggen aan hen. Dit is zowel in het algemeen bevraagd maar ook specifiek gericht op de relatie met partnerinstellingen. Daarentegen is aan de bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen gevraagd of zij vinden dat afstemming plaatsvindt en of ze daar, indien dit niet het geval is, wel behoefte aan hebben.

Naast het belang van afstemming stelt de theorie ook dat een verantwoordingsrelatie moet bestaan uit drie elementen, respectievelijk informatie delen, discussiëren en beoordelen (Bovens, 2010; Bovens, Schillemans & Goodin, 2014). De vraag was of deze elementen terugkomen in de verschillende verantwoordingsrelaties en op welke wijze. De verwachting was dat het eerste element sowieso terugkomt in de verschillende relaties. Echter was het daarbij wel

de vraag of hoe de bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen die verplichting ervaren. Of de subsidiegevers ook daadwerkelijk in discussie gaan met de subsidieontvangers en vervolgens ook een oordeel geven, was nog maar de vraag. Het was hierbij ook interessant om te kijken naar de manier waarop deze elementen terugkomen in de verschillende verantwoordingsrelaties. Wordt informatie gedeeld door de partnerinstellingen met de subsidiegevers door middel van een jaarverslag, of wordt met name ingezet op prestatiecontracten of draait het juist om afstemmingsgesprekken?

Om hier een antwoord op te krijgen is achterhaald hoe de verantwoordingsprocessen verlopen bij de verschillende verantwoordingsrelaties. Zowel de documentenanalyse als de interviewstudie heeft hierbij geholpen. Documenten zijn geanalyseerd die informatie bevatten over de verantwoordingsprocedures die de verschillende subsidiegevers hanteren. De provincie heeft hier bijvoorbeeld een draaiboek voor (zie hoofdstuk 2). Gekeken is of de andere subsidiegevers ook een draaiboek hebben of iets dergelijks. Indien op internet niks te vinden was over de procedure die een bepaalde subsidiegever hanteert, is tijdens het interview hiernaar gevraagd. Ook is gedurende de interviews gevraagd of de respondenten extra toelichting wilden geven over de procedures die worden gehanteerd. Specifiek is gevraagd of de subsidiegevers het belangrijk vinden dat, na het verstrekken van informatie door de partnerinstelling aan de subsidiegever, een discussie plaatsvindt tussen beide partijen en de partnerinstelling een beoordeling krijgt over de afgelegde verantwoording.

Tijdens de interviews met de bestuurders en (beleids)medewerkers is ten eerste achterhaald hoe ze de verantwoordingsplicht ervaren. De elementen die bij gevoelde verantwoording horen volgens de theorie zijn verwachte verantwoordelijkheid, legitimiteit van het forum en expertise van het forum (Overman, Schillemans & Grimmelhuisen, 2017). Aan de respondenten van de partnerinstellingen is bevraagd of ze beseffen dat ze verantwoordelijk kunnen worden gehouden. Indirect is gevraagd naar de andere elementen door bijvoorbeeld aan de bestuurders en (beleids)medewerkers te vragen of ze vinden dat de personen van de instellingen waarvan ze subsidie krijgen wel voldoende expertise hebben. Indien dat niet het geval was, is doorgevraagd of dat van invloed is op hun gevoel en ervaring van de verantwoordingsplicht. Tijdens de interviews is ook gevraagd wat de bestuurders en (beleids)medewerkers over het algemeen vinden van de gehanteerde procedures en of ze vinden dat er voldoende wordt afgestemd over en weer. Ook is bevraagd of ze vinden dat de discussie en beoordeling wel of niet moet plaatsvinden, om zo meer inzicht te verkrijgen in de zienswijze van de partnerinstellingen op de verantwoordingsrelaties en de gehanteerde procedures. De mate waarin discussies en beoordelingen plaatsvinden zou namelijk mogelijk van invloed kunnen zijn op de gevoelde verantwoording en uiteindelijk op de mate waarin de partnerinstellingen gehoor geven aan de opgelegde verantwoordingsplicht.

#### **4.3.4. Meervoudige verantwoording**

Wanneer een actor te maken heeft met meerdere, min of meer overlappende en concurrerende vormen van verantwoording, wordt gesproken van meervoudige verantwoording (Schillemans & Bovens, 2011). Bij deze casus moeten de partnerinstellingen aan meerdere fora verantwoording afleggen. Echter is de mate van gevoelde verantwoording van de partnerinstellingen van invloed op of wel of geen sprake is van meervoudige verantwoording. Of sprake is van overlappende en/of concurrerende vormen van verantwoording, moest het onderzoek uitwijzen. Volgens de theorie kunnen bij meervoudige verantwoording zeven issues voorkomen. De interviewstudie heeft uitgewezen of de issues wel of niet voorkomen. Aan de bestuurders en (beleids)medewerkers van

de partnerinstellingen is indirect gevraagd of de issues voorkomen. Deze issues worden hieronder afzonderlijk geoperationaliseerd.

#### *Transactie- en opportuiniteitskosten*

Meervoudige verantwoording kan leiden tot hoge transactie- en opportuiniteitskosten voor de actor die verantwoording moet afleggen (Schillemans & Bovens, 2011). De actor moet meer tijd en middelen vrijmaken voor het afleggen van verantwoording aan de verschillende verantwoordingsfora wat ten koste gaat van de tijd en middelen die kunnen worden besteed aan primaire doelen. Aan de bestuurders en (beleids)medewerkers is op een directe wijze gevraagd of hiervan sprake is.

#### *Conflicterende verwachtingen*

Bij meervoudige verantwoording kan ook sprake zijn van conflicterende verwachtingen. Dit houdt in dat de actor en de verschillende fora niet dezelfde verwachtingen hebben (Schillemans & Bovens, 2011). Dit zorgt voor enkele moeilijkheden voor de actor. De actor kan dan de verwachtingen van de verschillende fora niet combineren, kan de verwachtingen niet prioriteren en/of kan niet anticiperen op de feitelijke prioriteiten van de verschillende verantwoordingsfora. Aan de bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen is gevraagd of ze te maken hebben met conflicterende verwachtingen en of ze de moeilijkheden ervaren die net zijn benoemd. Zij konden dan aangeven of en in hoeverre de verwachtingen van alle verantwoordingsfora verschillen en wat voor effect dat heeft op de partnerinstelling.

#### *Negativisme*

Als negativisme optreedt bij meervoudige verantwoording, dan gaat de fora nadrukkelijk opzoek naar fouten bij de afgelegde verantwoording (Schillemans & Bovens, 2011). Aan de bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen is gevraagd of zij het idee hebben dat de verschillende fora dat doen, hoe ze worden benaderd als iets volgens de fora niet helemaal goed is of niet naar wens, en of er überhaupt weleens wordt gesproken van 'fouten'. In deze casus kan een fout bijvoorbeeld zijn het niet nakomen van afspraken of subsidiegelden anders besteden dan afgesproken.

#### *Blame game*

In het verlengde van negativisme kan een blame game ontstaan bij meervoudige verantwoording. Dit houdt in dat als er fouten zijn, partijen elkaar gaan aanwijzen als veroorzaker (Schillemans & Bovens, 2011). Aan de bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen is gevraagd of hier weleens sprake van is en indien dat het geval is, hoe alle partijen dan reageren op de fouten die zijn gemaakt.

#### *Multiple accountabilities disorder*

Multiple accountabilities disorder (MAD) is ook een issue die kan voorkomen bij meervoudige verantwoording. Dit houdt in dat de effectiviteit van een organisatie ondermijnd kan worden door tegenstrijdige verwachtingen die worden gedragen door ongelijksoortige ideeën over het concept *verantwoording* (Koppell, 2005; Schillemans & Bovens, 2011). Dit kan ertoe leiden dat een actor op de verkeerde manier verantwoording aflegt of juist op heel veel verschillende manieren verantwoording gaat afleggen. Tijdens de interviews met de accounthouders, (beleids)medewerkers en adviseurs van

gemeenten en de adviseurs van de fondsen is al bevraagd wat zij zien als het doel van de verantwoordingsplicht (zie operationalisatie *verantwoording als mechanisme*, blz. 31). Aan de bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen is deze vraag ook gesteld. Aan de hand van een vergelijking van de antwoorden van de subsidiegevers en de bestuurders van de partnerinstellingen is geconcludeerd of ze hetzelfde over het concept *verantwoording* denken. Ook is specifiek aan de bestuurders van de partnerinstellingen bevraagd of ze het idee hebben dat zij hetzelfde idee hebben over het concept *verantwoording* als de subsidiegevers.

#### *Controleverlies*

Wanneer sprake is van controleverlies bij meervoudige verantwoording, dan gaat het om verlies van controle van subsidiegevers als gevolg van strategische keuzes die gemaakt zijn door actoren (Schillemans & Bovens, 2011). Een voorbeeld van een strategische keuze die een actor kan maken is het verminderen van het aantal fora. Dit is alleen mogelijk wanneer er *significant others* zijn. In deze casus zijn dat andere instellingen die ook subsidie kunnen verstrekken aan culturele instellingen, of al subsidie verstrekken aan de betreffende partnerinstelling en mogelijk nog meer subsidie kan verstrekken. Aan de bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen is bevraagd of ze weleens strategische keuzes maken omtrent de subsidiegevers, en of ze soms een subsidierelatie zelf beëindigen en wat de redenen daarvoor zijn. Ook is de vraag aan ze gesteld of ze denken dat ze gemakkelijk meer geld zullen krijgen van bepaalde subsidiegevers en of ze daardoor minder afhankelijk zijn van bepaalde subsidiegevers.

#### *Symbolische verantwoording*

Meervoudige verantwoording kan ook leiden tot symbolische verantwoording. In dat geval wordt wel verantwoording afgelegd maar beide partijen zijn ervan op de hoogte dat het geen effect heeft (Schillemans & Bovens, 2011). Om te weten te komen of sprake is van symbolische verantwoording is aan de bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen gevraagd of zij het nut inzien van het afleggen van verantwoording en of ze merken dat het effect heeft. Ook is bevraagd of ze het idee hebben dat bij één van de subsidierelaties sprake van symbolische verantwoording.

#### *Redundancy*

Bij meervoudige verantwoording kan ook redundancy optreden maar dit behoort niet tot de zeven issues die hierboven zijn beschreven. Redundancy houdt in dat in berichtgeving, in dit geval de meervoudige afgelegde verantwoording, overbodige informatie kan staan door duplicatie en overlap (Landau, 1969). Oftewel, er is dan sprake van een overmaat aan informatie. Dit is slecht voor de efficiëntie (Landau, 1969) maar kan ook juist enkele voordelen opleveren (Schillemans & Bovens, 2011). De voordelen die Schillemans & Bovens (2011) benoemen zijn: (1) redundancy kan de meest pragmatische oplossing zijn, (2) redundancy kan zorgen voor vermindering van informatie-asymmetrie door de hoeveelheid eisen die de fora stellen aan de actoren en (3) het biedt mogelijkheden om verschillende waarden mee te nemen die zijn opgenomen in overheidsbeleid.

De documentenanalyse heeft uitgewezen of in de eisen die worden gesteld sprake is van duplicatie en overlap. De documenten die zijn geanalyseerd, zijn het draaiboek van de provincie, subsidiebeschikkingen, algemene subsidieverordeningen van gemeenten en een handboek voor verantwoorden van een fonds. Daarnaast heeft de interviewstudie uitgewezen, indien sprake is

van meervoudige verantwoording, of de bestuurders van de partnerinstellingen ook ervaren dat redundancy optreedt en dat de afgelegde verantwoording dus deels bestaat uit overbodige informatie. Indien dat het geval was, is ook bevraagd hoe ze dat ervaren en of ze het idee hebben dat het ook de genoemde voordelen uit de theorie oplevert.

Categorie	Elementen	Indicatoren
Principaal-agent	Wederzijdse afhankelijkheid	Gevoel van afhankelijkheid Diversiteit aantal inkomstenbronnen Benodigde expertise bij behalen doelen
	Belangentegenstelling	Taken (Beleids)doelen
	Informatieasymmetrie	Vertrouwen: eerlijkheid, afspraken nakomen, juiste intentie Transparantie: vrije beschikbaarheid van informatie en voldoende informatie
Instellingen en rollen		Rol/functie Taken
Verantwoording	Verantwoording als mechanisme	Doel verantwoordingsplicht Elementen verantwoording (financiën, proces en gevestigde normen, prestaties) Deskundigheid Politieke verantwoording
	Verantwoordingsrelaties	Afstemming Verantwoordingsprocedures Eisen verantwoording Discussie Beoordeling Verwachte verantwoordelijkheid Legitimiteit van het forum Expertise van het forum
	Meervoudige verantwoording	Verantwoordingsprocedures Tijd en middelen Verwachtingen Negativisme Doel verantwoordingsplicht Strategische keuzes Beëindigen subsidierelatie(s) Effect verantwoording
	Redundancy	Overlap in eisen van verantwoording Duplicatie

Tabel 1: Operationalisatie

#### 4.4 Validiteit, betrouwbaarheid, triangulatie

Onderscheid kan worden gemaakt tussen interne validiteit en externe validiteit. De interne validiteit, waarbij het gaat om het streven naar het meten van wat men beoogd te meten en de exactheid van redeneringen (Vennix, 2011; Bleijenberg, 2013), is in dit onderzoek gewaarborgd doordat de interviewvragen gerelateerd zijn aan de operationalisatie van het theoretisch kader (zie paragraaf 4.4) en de interviews waren gestructureerd. Daarnaast is de data door middel van coderen met het programma NVivo12 geanalyseerd. Dit allen zorgt ervoor dat de kans op het verzamelen van niet belangrijke informatie wordt verkleind. De externe validiteit – de mate van generaliseerbaarheid (Vennix, 2011) – van het onderzoek wordt in mindere mate gewaarborgd. Omdat het een casus is en maar enkele partnerinstellingen zijn meegenomen in dit onderzoek, is de generaliseerbaarheid van de uitkomsten gering. Echter gaat het wel om stereotype subsidierelaties. Stereotype omdat in eerste instantie in deze casus, net zoals in de meeste subsidierelaties, het gaat om twee partijen waarbij de ene subsidie verleent – de provincie, gemeenten, fondsen en het Rijk – en de andere partij de subsidie ontvangt – de partnerinstellingen. Daarnaast worden stereotype subsidierelaties gekenmerkt door een relatie bestaande uit een ‘accountability holdee’, diegene die verantwoording moet afleggen, en een ‘accountability holdee’, diegene die de andere partij verantwoordelijk moet houden (Behn, 2001) – de subsidiegevers. In deze casus is dat ook het geval: de partnerinstellingen zijn de instellingen die verantwoording moeten afleggen en de subsidiegevers zijn diegene die de partnerinstellingen verantwoordelijk moeten houden. Doordat sprake is van stereotype subsidierelaties kunnen de resultaten ook iets zeggen over andere subsidierelaties. Zo kunnen subsidiegevers lessen trekken uit de resultaten van het onderzoek en kan het hen mogelijk aanzetten tot het aanpassen van het subsidie- en verantwoordingsproces.

Naast valide is de betrouwbaarheid van een onderzoek ook belangrijk. Wil een onderzoek betrouwbaar zijn dan moeten eventuele meetfouten en toevalligheden zoveel mogelijk worden voorkomen (Bleijenberg, 2013). Nauwkeurige uitvoering van het onderzoek en controleerbaarheid van de resultaten dragen ook bij aan de betrouwbaarheid (Vennix, 2011). In dit onderzoek werd de betrouwbaarheid gegarandeerd doordat verschillende onderzoeksmethoden zijn gebruikt. Dit wordt ook wel triangulatie genoemd. Triangulatie zal bijdragen aan het verkrijgen van een zo compleet mogelijk beeld (Bleijenberg, 2013). In dit onderzoek was ook sprake van intrabeoordelaarsbetrouwbaarheid. Alle interviews zijn namelijk door één onderzoeker afgenomen waardoor de kans op verschillende interpretaties van antwoorden gering was. Toevallige meetfouten kunnen de betrouwbaarheid van dit onderzoek wel schaden. Bijvoorbeeld wanneer de respondenten sociaal gewenste antwoorden geven. Om dit te voorkomen is als volgt te werk gegaan. In de eerste plaats is gekozen voor de methode van open vragen stellen en zo nodig het stellen van vervolgvragen. Ook het vragen naar voorbeelden maakte hier deel van uit. Daarnaast is telkens één vraag tegelijk gesteld zodat er steeds gefocust kon worden op die ene vraag. Dat leidde ertoe dat alle vragen aan de orde kwamen en beantwoord moesten worden. Tenslotte bleek ook het feit dat de respondenten zijn geïnterviewd in hun eigen omgeving (provinciehuis, gemeentehuis, kantoorpand etc.) een positieve bijdrage te hebben geleverd. Dit heeft allemaal bijgedragen aan het verkleinen van de kans op sociaal gewenste antwoorden.

## Hoofdstuk 5 – Analyse van de resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd en geanalyseerd in het licht van de theoretische concepten die waren beschreven in hoofdstuk drie. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd: allereerst worden de bevindingen over de principaal-agent verhouding gepresenteerd en geanalyseerd. Daarna komen de bevindingen omtrent ‘instellingen en rollen’ aanbod, waarna de bevindingen betreffende de verantwoordingprocedures worden uiteengezet en geanalyseerd. Tot slot wordt ingegaan op de bevindingen van meervoudige verantwoording. In de paragrafen, met uitzondering van de paragraaf over meervoudige verantwoording, worden de bevindingen per subsidierelatie gepresenteerd. Eerst de subsidierelatie met de provincie, dan met gemeenten, vervolgens met het Rijk en tot slot met de fondsen.

### 5.1 Principaal-agent verhouding

#### **5.1.1. Subsidierelatie partnerinstellingen – provincie**

##### *Wederzijdse afhankelijkheid*

In de cultuur- en erfgoednota ‘Alles is NU’ (2016-2019) van de provincie wordt op een indirecte wijze beschreven dat de provincie de partnerinstellingen nodig heeft voor het behalen van de doelstellingen. Indirect omdat niet specifiek over afhankelijkheid wordt gesproken maar de partnerinstellingen worden wel aangeduid als beleidsinstrumenten en ze worden meerdere keren benoemd bij verschillende doelstellingen. Bij de doelstellingen omtrent cultuureducatie wordt Kunst Centraal bijvoorbeeld elke keer benoemd. Als voorbeeld: bij de doelstelling ‘alle basisscholen kunnen beschikken over een samenhangend en doorlopend cultuureducatieprogramma van goede kwaliteit’ staat beschreven dat de provincie Kunst Centraal inzet als deskundige partij om deze doelstelling te behalen (Provincie Utrecht 2016-2019, p. 74). Een ander voorbeeld is wat over HUL en SDUM wordt gezegd. Onder het kopje ‘erfgoediconen beheren’ staat namelijk het volgende: “De provincie draagt al sinds jaar en dag bij aan het beheer van de buitenplaatsen en kastelen met een museale functie. We ondersteunen Het Utrechts Landschap en Stichting De Utrechtse Molens voor het beheer van hun buitenplaatsen en molens” (Provincie Utrecht, 2016-2019, p. 45).

In de beleidsnota’s van de partnerinstellingen wordt wel explicieter benoemd dat ze afhankelijk zijn van de provinciale exploitatiesubsidie, met uitzondering van STAMU want die stichting heeft geen (openbare) beleidsnota. In de beleidsnota van SDUM (2016-2019) staat bijvoorbeeld het volgende: “Momenteel is SDUM sterk afhankelijk van overheids subsidies zoals de provinciale exploitatiesubsidie en de BRIM van de overheid” (p.3). In het beleidsplan van Kunst Centraal (2017-2020) wordt ook de afhankelijkheid beschreven, namelijk met de volgende woorden: “De provincie Utrecht is onze belangrijkste opdrachtgever. Zij zorgt voor het financiële fundament onder ons werk...”(p. 49).

Tijdens de interviews werd door de meeste accounthouders, bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen gezegd dat de afhankelijkheid over en weer wordt ervaren. Ze stelden dat sprake is van afhankelijkheid omdat de provinciale exploitatiesubsidie essentieel is. Zodra de provincie zou vinden dat de instellingen niet meer van toegevoegde waarde zijn en de provinciale subsidie zou wegvallen, dan hebben die instellingen een groot probleem. Een bestuurder/(beleids)medewerker zei hier het volgende over: “Ja, ik zeg altijd: als de provincie ons niet meer steunt, dan zijn wij weg. En waarom zeg ik dat zo stellig, omdat de activiteiten die wij kunnen doen en die interessant zijn voor scholen, gemeenten en fondsen, die vinden hun oorsprong en basis in dat de provincie ons steunt” (R11). Een andere bestuurder/(beleids)medewerker gaf aan dat de afhankelijkheid wel wordt gevoeld maar stelde

dat ze niet volledig afhankelijk zijn van de provincie omdat ze ook van andere partijen subsidiegelden ontvangen waardoor ze een buffer hebben. Een andere bestuurder/(beleids)medewerker gaf echter een ander antwoord dan de andere bestuurders en (beleids)medewerkers. Deze respondent gaf aan dat ze in theorie afhankelijk van elkaar zijn maar ze zag de relatie zelf meer in het licht van elkaar versterken. Het versterken van elkaar kan gezien worden als een vorm van positieve afhankelijkheid. De uitspraak van deze respondent wijkt dan ook niet af van wat de andere bestuurders en (beleids)medewerkers hadden aangegeven.

De accounthouders zeiden hierover dat ze de partnerinstellingen zien als de experts die ze nodig hebben voor het behalen van de provinciale beleidsdoelen. Een accounthouder zei hierover: "Ja, wij hebben die samenwerking inderdaad met de partnerinstellingen voor de uitvoering van een deel van ons beleid. ... We hebben ze wel echt nodig voor onze beleidsdoelstellingen" (R9). Ook werd aangegeven dat ze de partnerinstellingen echt nodig hebben omdat de partnerinstellingen meer zicht hebben op wat zich afspeelt in het veld. Het inzicht in de ontwikkelingen in het veld heeft de provincie nodig om beleid te maken dat haalbaar is en aansluit bij de actualiteit.

### *Belangentegenstelling*

Tijdens de interviews gaf elke respondent aan te weten aan welke beleidsdoelen van de provincie de partnerinstellingen een bijdrage leveren. De beleidsdoelen staan namelijk beschreven in de cultuurnota en in de subsidiebeschikkingen. De subsidiebeschikkingen zijn echter geen openbare documenten waardoor dit niet kon worden getoetst. Gesteld werd dat belangentegenstellingen zich op dit moment niet voordoen.

Uit de documentenanalyse is ook niet gebleken dat belangentegenstellingen zich voordoen. Op metaniveau lijkt het erop dat de doelstellingen met elkaar overeenkomen en in essentie zijn er geen aantoonbare tegenstellingen. Ter illustratie: in de cultuur- en erfgoednota (2016-2019) van de provincie staan twee doelstellingen beschreven omtrent cultuureducatie. Deze doelstellingen zijn: (1) alle basisscholen kunnen beschikken over een samenhangend en doorlopend cultuureducatieprogramma van goede kwaliteit en (2) cultuureducatie draagt bij aan de basisvaardigheden van alle basisschoolleerlingen. In het beleidsplan van Kunst Centraal (2017-2020) worden meerdere focuspunten uiteengezet die redelijk overeenkomen met deze doelstellingen van de provincie. Een focuspunt is bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat kunst en cultuur toegankelijk zijn voor alle leerlingen. Dit punt sluit aan bij doelstelling 1 van de provincie.

Het beeld dat is ontstaan is dat er op dit moment geen sprake is van belangentegenstellingen. De vraag is of dat onder alle omstandigheden zo is. Een van de omstandigheden kan zijn dat er een nieuwe politieke koers wordt gevaren en het beleid van de provincie verandert en de provincie minder geld beschikbaar stelt voor een specifiek beleidsdoel. Anders gezegd: de beleidsdoelen van de provincie zijn in principe begrensd tot vier jaar. Voor de partnerinstellingen geldt dat niet; zij zijn niet voor een dergelijk korte periode in het leven geroepen en hun focus is dan ook gericht op het voortbestaan los van de provinciale politieke invloeden. Indien zij dan door beleidswijzigingen in hun continuïteit worden bedreigd is er sprake van een belangentegenstelling.

In het verlengde hiervan kan er ook sprake zijn van een belangentegenstelling die niet aan de oppervlakte komt. Aangezien partnerinstellingen in belangrijke mate afhankelijk zijn van financiële middelen van stakeholders zouden zij eventuele belangentegenstellingen kunnen verzwijgen om de subsidiegelden niet in gevaar te brengen. In die zin is eerder sprake van het 'pleasen' van de provincie.



### *Informatieasymmetrie*

De aanname was dat er sowieso sprake is van informatieasymmetrie. De partnerinstellingen hebben namelijk meer informatie over de besteding van de subsidiegelden en de behaalde prestaties dan de subsidiegevers. Omdat dit verondersteld werd, is gekeken naar de mate van vertrouwen en transparantie in de relaties.

Omtrent transparantie is gebleken dat de beleidsdocumenten waaronder kadernota's en beleidsnota's, en de jaarverslagen van de partnerinstellingen openbare documenten zijn die op internet te vinden zijn. In de beleidsdocumenten staat beschreven wat de plannen zijn voor de komende jaren met bijgevoegd een begroting. In de jaarverslagen staat zowel inhoudelijke informatie over onder andere projecten van de afgelopen jaren, als informatie over de financiën. Ook de documenten van de provincie zijn openbaar, zowel beleidsnota's als jaarverslagen. Kortom, de documentenanalyse wijst uit dat informatie vrij wordt gedeeld en de informatie die wordt gedeeld heeft zowel betrekking op de inhoud als op de financiën.

Tijdens de interviews gaven alle accounthouders aan dat ze vinden dat informatie vrij wordt gedeeld en dat de hoeveelheid geleverde informatie voldoende is. Indien ze meer informatie nodig hebben dan krijgen ze dat en de gesprekken die ze door de jaren heen met elkaar voeren dienen ter aanvulling op de schriftelijke informatie die is ontvangen. Dergelijke gesprekken worden dan ook als waardevol ervaren. De accounthouders gaven daarnaast aan dat ze de partnerinstellingen waarmee zij contact hebben vertrouwen. Volgens hen is er een vertrouwensband doordat de partnerinstellingen de afspraken nakomen, de financiële verslagen kloppen, er is veel contact en ze zitten regelmatig met elkaar om de tafel. Een accounthouder zei hier het volgende over: "Ze komen de afspraken altijd na. Financieel klopt het. Wat ik al zei: als er wat is, word ik altijd meteen geïnformeerd. De verslagen kloppen ook met wat ik hoor" (R10). Een andere accounthouder zei daarnaast nog dat het vertrouwen ook gebaseerd is op de betrokkenheid en gedrevenheid van de werknemers van de partnerinstelling.

Ook de bestuurders en (beleids)medewerkers gaven aan dat er een vertrouwensband is. Het vertrouwen is volgens hen gebaseerd op de directe relatie met korte lijntjes en goede afstemming. Een bestuurder/(beleids)medewerker zei daar het volgende over: "We hebben hele korte lijntjes waardoor we altijd goed afstemmen over wat belangrijk is om te doen" (R15). Eén respondent voegde daaraan toe dat de afgelopen jaren het College van Gedeputeerden de afspraken die waren gemaakt is nagekomen, wat heeft bijgedragen aan de vertrouwensband. Onder andere door de open relatie en het vele contact stelden de bestuurders en (beleids)medewerkers dat informatie vrij wordt gedeeld. Naar hun mening wordt ook voldoende informatie gedeeld. Ze hadden niet het idee dat de provincie een verborgen agenda heeft. De communicatie over en weer werd omschreven als eenduidig en consequent.

### **5.1.2. Subsidierelatie partnerinstellingen – gemeenten**

#### *Wederzijdse afhankelijkheid*

In de meeste cultuur- en erfgoednota's van de deelnemende gemeenten staat beschreven wat hun doelen zijn omtrent cultuureducatie. Soms wordt Kunst Centraal wel benoemd maar in geen enkele nota wordt letterlijk beschreven dat de gemeente afhankelijk is van Kunst Centraal bij het behalen van de doelstellingen omtrent cultuurbeleid. In het beleidsplan (2017-2020) van Kunst Centraal wordt wel ingegaan op de afhankelijkheid van gemeenten. Het volgende wordt beschreven: "Scholen en gemeenten financieren de feitelijke realisatie: de uitkoopsommen van voorstellingen, het inhuren van kunstenaars, de huur van ruimtes en de lokale uitvoering" (p.15) en "Scholen en gemeenten financieren de feitelijke realisatie: de lokale varianten van de prototypen en het inhuren van lokale partners, de huur van ruimtes en alle organisatiekracht die

nodig is” (p.19). Het eerste gaat over het Kunstmenu en het tweede gaat over het Cultuurprogramma. Beide zijn programma’s die Kunst Centraal aanbiedt. Het duidt op financiële afhankelijkheid.

Tijdens de interviews met de respondenten van de gemeenten kwam naar voren dat in meer of mindere mate sprake is van een afhankelijkheidsrelatie. Sommige respondenten stelden dat ze op het gebied van cultuureducatie sterk afhankelijk zijn van Kunst Centraal want zij hebben de expertise, de ervaring, het netwerk en de capaciteit om cultuureducatie aan te bieden. De gemeenten zijn daartoe zelf niet in staat, werd in sommige interviews gezegd. Een enkele (beleids)medewerker/adviseur stelde dat ze wel afhankelijk zijn maar het niet zo voelen of dat ze gedeeltelijk afhankelijk zijn omdat meerdere instellingen iets doen met cultuureducatie binnen de gemeente.

De respondent van Kunst Centraal zei hierover dat ze wel afhankelijk zijn van gemeenten maar in mindere mate dan van de provincie. De scholen betalen per leerling een bedrag per programma. Des te meer geld de gemeente beschikbaar stelt voor deze programma’s, des te minder de scholen zelf hoeven bij te dragen. Als een gemeente weinig of niets bijdraagt dan kan het weleens voorkomen dat een school stopt met een programma. In die zin is Kunst Centraal indirect afhankelijk van de gemeente in het uitvoeren van de programma’s op scholen.

### *Belangentegenstelling*

Gekeken naar de specifieke doelen binnen de subsidierelaties van partnerinstelling Kunst Centraal en de gemeenten is gebleken dat omtrent cultuureducatie zich geen belangentegenstelling voordoet. In de meeste cultuur- en erfgoednota’s van de gemeenten staat beschreven dat ze willen dat op basisscholen cultuureducatie wordt gegeven. Ze zien het belang in van het geven van een culturele bagage aan kinderen in het primaire onderwijs, wat aansluit bij de doelstellingen van Kunst Centraal. Tijdens de interviews zeiden de respondenten van de gemeenten dat ze denken dat de belangen rondom cultuureducatie goed op elkaar aansluiten en dat ze over het algemeen op één lijn zitten met Kunst Centraal. Eén respondent stelde dat de gesprekken die ze regelmatig met elkaar voeren daaraan bijdragen.

Echter is de situatie die is beschreven onder het kopje ‘belangentegenstelling’ bij de subsidierelatie van de provincie met de partnerinstellingen ook goed voorstelbaar bij de relatie van gemeenten en partnerinstellingen. Als voorbeeld: indien gemeenten minder geld beschikbaar stellen voor cultuureducatie dan zullen de scholen een hogere eigen bijdrage moeten betalen om de cultuureducatie op hetzelfde niveau te houden. Indien de scholen als gevolg daarvan minder programma’s kunnen afnemen, dan komt de continuïteit van Kunst Centraal in het geding.

### *Informatieasymmetrie*

Ook binnen deze subsidierelatie was de veronderstelling dat sprake is van informatieasymmetrie waardoor gekeken is naar de mate van transparantie en vertrouwen. Evenals de documenten van de partnerinstellingen, zoals beschreven werd in paragraaf 5.1.1, zijn de beleidsdocumenten van gemeenten ook openbaar. Zowel inhoudelijke documenten zoals kadernota’s en beleidsnota’s, als financiële documenten zoals jaarstukken. In deze documenten worden de doelstellingen, uitdagingen en kansen benoemd, en informatie over de inkomsten en de besteding van gelden.

Tijdens de interviews met de (beleids)medewerkers en adviseurs van gemeenten werd bevestigd dat informatie vrij wordt gedeeld. De (beleids)medewerkers en adviseurs vinden dat voldoende informatie wordt gedeeld door Kunst Centraal. Mocht iets onduidelijk zijn, dan zijn de accountsgesprekken en evaluatiegesprekken die sommige gemeenten voeren, momenten waarop om nadere toelichting kan worden gevraagd. De respondent van Kunst Centraal zei hierover dat

de instelling over het algemeen dezelfde informatie deelt met de gemeenten en dat de feitelijke verantwoording bij alle gemeenten er ongeveer hetzelfde uitziet. Naarmate meer gesprekken worden gevoerd, wordt meer informatie uitgewisseld.

Volgens de respondenten van de gemeenten is er een vertrouwensband met Kunst Centraal. De respondenten stelden dat ze de partnerinstelling vertrouwen. Ze hebben goede ervaringen, vinden dat Kunst Centraal goed meedenkt en dat ze ideeën die vanuit de gemeenten komen goed oppakken. Daarnaast vertrouwen ze Kunst Centraal ook omdat ze van de scholen alleen maar positieve geluiden horen. De respondent van Kunst Centraal stelde daarentegen dat het per gemeente verschilt in welke mate sprake is van vertrouwen. Uit het interview kwam naar voren dat naarmate actiever cultuurbeleid wordt gevoerd in een gemeente en meer contact is, des te hoger de mate van vertrouwen ook is.

### **5.1.3. Subsidierelatie partnerinstellingen – fondsen**

#### *Wederzijdse afhankelijkheid*

In de beleidsplannen en jaarverslagen van de fondsen wordt niet letterlijk benoemd dat ze afhankelijk zijn van instellingen dan wel de partnerinstellingen van de provincie. Wel wordt beschreven dat samenwerking met stakeholders en andere partijen van groot belang is. Uit de interviewstudie kwam naar voren dat één fonds de subsidierelatie zag als een soort afhankelijkheidsrelatie. Deze respondent zei daar het volgende over: “We hebben elkaar nodig. Zij hebben ons geld nodig om te doen waar ze goed in zijn en wij hebben hen nodig om dat te kunnen uitvoeren en aan ons terug te koppelen: wat zien jullie nou bij de scholen en instellingen, en hoe werkt het”. De andere adviseur stelde echter dat ze elkaar wel nodig hebben maar hij zag het niet als een afhankelijkheidsrelatie. Hij onderbouwde dit met het gegeven dat ze genoeg aanvragen krijgen. Een respondent van een partnerinstelling stelde dat de fondsen belangrijke financiers zijn. Echter vond hij ‘afhankelijkheid’ een te groot woord. Hij zei hierover: “Niet cruciaal voor het voortbestaan maar wel heel belangrijk voor het werk wat we doen”.

#### *Belangentegenstelling*

Tijdens de interviews werd aangegeven dat rondom de specifieke aanvragen op regelingen die de partnerinstellingen doen bij de fondsen geen sprake is van belangentegenstellingen. Per definitie zou dat ook niet kunnen aangezien de fondsen een aanvraag alleen goedkeuren wanneer ze de garantie hebben dat een instelling het geld gaat besteden aan een project dat in lijn ligt met de doelstellingen van de regeling. Desondanks kan er wel sprake zijn van een belangenstelling aangezien de fondsen hun eigen geldschieters tevreden moeten houden. Indien de geldschieters een andere koers willen varen of minder geld beschikbaar stellen, zal dat consequenties hebben voor de continuïteit van de partnerinstellingen.

#### *Informatieasymmetrie*

Gebleken is dat de partijen elkaar vertrouwen. Een adviseur van een fonds gaf aan dat ze de partnerinstelling waarmee zij een subsidierelatie heeft een goede, betrouwbare partner vindt en de relatie ervaart ze als prettig. De adviseur van het andere fonds vertrouwt de partnerinstellingen waarmee hij te maken heeft ook. Wel in die zin dat hij de aanvragen die hij binnenkrijgt van die partnerinstellingen vertrouwt, maar blindelings vertrouwt hij geen enkele instelling die een aanvraag doet. Zijn inziens past dergelijk gedrag ook niet bij zijn functie.

Omtrent transparantie kwam naar voren dat de halfjaarlijkse gesprekken, die onderdeel zijn van het subsidieproces bij het ene fonds, bijdragen aan de transparantie. Daarnaast werd gesteld dat de lijnen kort zijn en er via verschillende kanalen contact is. De documentenanalyse

wees uit dat zowel de partnerinstellingen als fondsen informatie openbaar delen, via beleidsplannen en jaarverslagen.

#### **5.1.4. Subsidierelatie partnerinstellingen – Rijk**

##### *Wederzijdse afhankelijkheid*

Zoals al werd beschreven bij het kopje ‘wederzijdse afhankelijkheid’ bij paragraaf 5.1.1. is SDUM sterk afhankelijk van overheidssubsidies. De andere partnerinstelling die een subsidierelatie heeft met het Rijk is in mindere mate afhankelijk want zij krijgen subsidie van vele andere partijen. Tijdens de interviews werd het verschil in afhankelijkheid bevestigd. De afhankelijkheid van overheidssubsidies bij SDUM werd als volgt beschreven: “Zonder dat bedrag zou er weer een poot van ons bestaan worden weggezaagd” (R12). Ondanks dat overheidsgeld een groot deel is van de inkomsten, wordt de afhankelijkheid niet zo gevoeld. Ook niet bij de andere partnerinstelling.

##### *Belangentegenstelling*

Evenals bij de fondsen worden de aanvragen van de partnerinstellingen op regelingen van het Rijk alleen goedgekeurd wanneer blijkt dat de prestaties die zullen worden verricht in lijn zijn met de doelstelling van de regeling. Omtrent de aanvragen zullen belangentegenstellingen zich dan ook niet voordoen. Echter kunnen belangentegenstellingen wel optreden wanneer politieke veranderingen plaatsvinden.

##### *Informatieasymmetrie*

Binnen deze subsidierelatie vertrouwen de partnerinstellingen het Rijk. Eén respondent van een partnerinstelling zei dat het vertrouwen zit in regelmatig contact en in het enthousiasme en idealisme van de rijksambtenaren waarmee hij te maken heeft. Omtrent transparantie zijn de beleidsnota’s en jaarrekeningen van de partnerinstellingen openbaar, zoals al eerder was beschreven. Het Rijk deelt haar documenten ook openbaar, waaronder het financieel jaarverslag. Daarnaast wordt informatie gedeeld op bijeenkomsten en op platforms, zo stelde een respondent van een partnerinstelling.

#### **5.1.5. Analyse**

Uit de bovenstaande bevindingen komt naar voren dat bij alle subsidierelaties sprake is van wederzijdse afhankelijkheid. Vanuit het perspectief van de partnerinstellingen gaat het om financiële afhankelijkheid en vanuit het perspectief van de subsidiegevers om afhankelijkheid van expertise, die nodig is voor het behalen van de beleidsdoelen. Gebleken is dat de mate van afhankelijkheid verschilt per relatie. Bij de partnerinstellingen is de mate van afhankelijkheid in samenhang met het aantal inkomstenbronnen en bij de subsidiegevers is de afhankelijkheid in sommige gevallen in relatie tot de hoeveelheid partijen die bepaalde diensten aanbieden. In de subsidierelatie van de partnerinstellingen en de provincie is de mate van wederzijdse afhankelijkheid het hoogst. De provincie ziet de partnerinstellingen als beleidsinstrumenten en als experts die ze nodig hebben voor het behalen van hun doelstellingen en voor kennis van ontwikkelingen in het veld. In het draaiboek staat ook letterlijk beschreven dat de partnerinstellingen uitvoerder zijn van provinciaal beleid. De partnerinstellingen ervaren de afhankelijkheid ook maar de mate daarvan verschilt echter per organisatie. Des te meer inkomstenbronnen een partnerinstelling heeft, des te minder de afhankelijkheid wordt gevoeld. De volgende quote kan deze bevinding goed illustreren: “Bij de molens is het wel zo. Daar zijn we echt afhankelijk van de provincie. Bij HUL is dat in mindere mate. ... Bij de molens is de provinciale subsidie echt wel essentieel. Als die zou wegvallen of gehalveerd zou worden dan zouden we echt

een probleem hebben. Bij HUL hebben we nog wel een buffer” (R12). In sommige gevallen is de afhankelijkheid dus zodanig groot dat het wegvallen van de subsidie het voortbestaan van de partnerinstelling in het geding zou brengen. Gekeken naar de andere subsidierelaties wordt de afhankelijkheid van gemeenten in mindere mate gevoeld. Bij fondsen wat het gevoel van afhankelijkheid hoger dan bij gemeenten, maar lager dan bij de provincie. Dit omdat de fondsen belangrijke financiers zijn maar het verkrijgen van subsidiegelden van hen is niet cruciaal voor het voortbestaan van de partnerinstellingen. Bij het Rijk is de mate van afhankelijkheid evenals bij de provincie ook in relatie tot de hoeveelheid inkomstenbronnen van de partnerinstellingen. De subsidiegevers daarentegen stelden in de meeste gevallen dat sprake was van afhankelijkheid.

Omtrent het aspect belangentegenstelling is duidelijk geworden dat momenteel op beleidsniveau geen sprake is van belangentegenstellingen. Echter kunnen deze in de toekomst nog wel optreden wanneer politieke verschuivingen plaatsvinden of geldschietters van fondsen hun voorkeuren veranderen en/of minder geld willen besteden.

Rondom transparantie en vertrouwen in naar voren gekomen dat in alle subsidierelaties sprake is van zowel transparantie als vertrouwen. Van transparantie is sprake omdat documenten waaronder beleidsnota's van alle partijen openbaar zijn. Ook worden in sommige subsidierelaties regelmatig gesprekken gevoerd, wat ook bijdraagt aan de transparantie. Omtrent vertrouwen is gebleken dat de partijen elkaar op zich wel vertrouwen. Het vertrouwen zit in regelmatig contact, het nakomen van afspraken en rapporten die kloppen. Door meerdere partijen werd vertrouwen gezien als een belangrijk aspect van de relatie.

Ondanks dat momenteel geen belangentegenstellingen optreden kan wel worden gesteld dat sprake is van principaal-agent verhoudingen. Afhankelijkheid en informatieasymmetrie zijn namelijk hele belangrijke aspecten in de subsidierelaties die zijn geanalyseerd. Daarnaast sluit de bevinding dat momenteel geen sprake is van belangentegenstellingen niet uit dat in de toekomst hier ook geen sprake van zal zijn. In tegendeel, bij politieke verschuivingen zullen belangentegenstellingen snel ontstaan.

## **5.2 Instellingen en rollen**

### **5.2.1. Subsidierelatie partnerinstellingen – provincie**

#### *Accounthouders*

De beschrijvingen van de rol die de accounthouders gaven kwamen redelijk overeen met elkaar. Ze gaven allemaal aan dat ze hun rol zien als de persoon die bijhoudt wat op hoofdlijnen speelt, welke resultaten de partnerinstelling boekt, in hoeverre dat overeenkomt met de afspraken die gemaakt zijn en op welke vlakken moet worden bijgestuurd. Eén accounthouder duidde deze rol aan als 'de linking-pin tussen organisatiebelangen van hun en van ons'. Twee accounthouders voegden daaraan toe dat ze samen met de partnerinstellingen kijken naar wat nodig is op basis van nieuwe ontwikkelingen en in het verlengde daarvan in afstemming bepalen waar ze zich op moeten richten. Op de vraag of ze de regels uitvoeren werd geantwoord dat ze de regels niet uit hun hoofd kennen. Eén accounthouder maakte dat met de volgende woorden kenbaar: "Ik ken het draaiboek niet uit mijn hoofd" (R10). Ondanks dat de accounthouders de veertien regels niet uit hun hoofd kennen, stelden ze wel dat ze de veertien taken uitvoeren. Ze gaven aan dat de meeste taken georganiseerd zijn in de processen van de provincie. Volgens de accounthouders vinden alle bijeenkomsten plaats. Ze stelden dat iedereen dan aanwezig is en zijn of haar verantwoordelijkheid neemt.

Echter gaven twee accounthouders aan dat ze intern enkele moeilijkheden ondervinden. Zo stelde één accounthouder dat ze het idee had dat niet iedereen hetzelfde denkt over de subsidierelaties met de partnerinstellingen. Het volgende werd hierover gezegd: "Wat ik soms nog

wel lastig vind is dat we hier met meerdere mensen aan het proces werken en dat de neuzen niet altijd dezelfde kant op wijzen. ... Vaak wordt het gezien als: zij voeren toch wel uit wat wij willen. Er zit een andere verhouding in, snap je? En dat is nog wel zoeken. Het is sowieso lastig want wij hebben het geld en zij voeren uit maar je wil wel vanuit een soort gelijkwaardige samenwerking kijken naar of het goed gaat of niet. ... Sowieso is dat een zoektocht en intern zit iedereen er net wat anders in. Het is dus zoeken naar de juiste balans". Deze opmerking laat zien dat intern nog niet geheel de opvatting wordt gedeeld dat de relatie met de partnerinstellingen een relatie is op basis van gelijkwaardigheid. Een andere accounthouder stelde dat ze het idee had dat de communicatie richting de partnerinstellingen niet altijd eenduidig is. Ook had deze respondent het idee dat de interne communicatie beter kan en meer dan nu op structurele basis. Vaak blijven de interne gesprekken op hoofdlijnen en wordt de diepgang amper gezocht. Dat dit zo wordt ervaren geeft aan dat de taak van de accounthouders omtrent de interne afstemming over ontwikkelingen en acties wel wordt uitgevoerd maar dat daar nog een slag in gemaakt kan worden.

#### *Bestuurders en (beleids)medewerkers*

De bestuurders en (beleids)medewerkers vertelden dat ze hun rol binnen de subsidierelatie met de provincie met name zien als diegene die kijkt naar het provinciale beleid en de doelstellingen van de provincie, en aan de hand daarvan bepaalt hoe de partnerinstelling de provincie kan helpen bij het behalen van de doelstellingen. Oftewel, ze maken een vertaling van de provinciale doelstellingen naar hun eigen werkzaamheden zodat deze in lijn zijn met elkaar. Een bestuurder/(beleids)medewerker zei daar het volgende over: "Hoe kunnen wij hen helpen bij het behalen van de doelstellingen. Daar zit mijn rol: de vertaling van de doelstellingen naar ons eigen werk" (R12). Eén respondent voegde daaraan toe dat het ook zijn rol is om de provincie te voorzien van informatie over relevante ontwikkelingen zodat beleid en doelstellingen daarop aangepast kunnen worden.

Op de vraag of ze het gevoel hebben dat ze een gelijkwaardige partner zijn, werd geantwoord dat het over het algemeen wel zo wordt gevoeld. Eén respondent gaf aan dat er 'zo goed als' sprake is van een gelijkwaardige relatie. De toelichting hierbij was dat de partnerinstelling wel afhankelijk is van de politiek. Mocht een politieke verschuiving plaatsvinden, bijvoorbeeld doordat er nieuwe leden van de Provinciale Staten zijn benoemd, dan is de partnerinstelling afhankelijk van de nieuwe politiek/bestuurlijke koers die dan wordt gevaren. Een andere respondent stelde dat het volledig gevoeld werd als een gelijkwaardige relatie maar deze respondent vond het wel apart dat in het draaiboek wordt gesproken van 'aansturing van partnerinstellingen'. Volgens hem kan je een partner niet aansturen want dan is het geen gelijkwaardige relatie meer. Een andere benaming van 'aansturing' zou beter zijn volgens deze respondent.

### **5.2.2. Subsidierelatie partnerinstellingen – gemeenten**

#### *Kunst Centraal*

Binnen deze subsidierelatie is Kunst Centraal minder een partner dan bij de subsidierelatie met de provincie, zo stelde de respondent van Kunst Centraal. Hij gaf aan dat hij denkt dat de gemeente de instelling meer zien als een expert die programma's aanbiedt en zo ziet hij zijn rol ook, als aanbieder en niet als partner.

### **5.2.3. Subsidierelatie partnerinstellingen – fondsen**

#### *Adviseurs van fondsen*

Uit de interviewstudie is gebleken dat de adviseurs van de fondsen hun rol anders zien. De ene adviseur vindt dat het zijn rol is om vinger aan de pols te houden. Volgens deze respondent moet hij ervoor zorgen dat hij op de hoogte blijft van de financiën en het is zijn taak om navraag te doen indien eindrekeningen anders zijn dan verwacht. Hierbij is het belangrijk dat hij objectief blijft, zo stelde de respondent. De andere adviseur ziet haar rol als subsidieverstrekker en beoordelaar van ingediende subsidieaanvragen. Samen met collega's beoordeelt ze aanvragen en kijkt ze of aan de vereisten wordt voldaan. Daarnaast ziet ze haar rol als die van een gesprekspartner voor instellingen die aanvragen doen. In de specifieke subsidierelatie met Kunst Centraal is ze naast subsidieverstrekker, beoordelaar en gesprekspartner ook samenwerkingspartner, aldus de respondent. Samenwerkingspartner in die zin dat ze echt samenwerken omdat het fonds de expertise van Kunst Centraal nodig heeft voor bepaalde regelingen.

#### *Bestuurders en (beleids)medewerkers*

Gesteld werd dat de rol bij de fondsen verschilt. Zo stelde een respondent van een partnerinstelling dat hij bij de meeste fondsen één van de vele partners is en dat hij daar alleen aanvragen doet. Bij één fonds ligt dat wat anders. Daar fungeren ze ook als klankbord. Ze geven input over wat zich afspeelt in het veld en praten met het fonds over mogelijke nieuwe regelingen. Gezamenlijk proberen de partijen dan regelingen zodanig vorm te geven dat de regeling het doel bereikt en uitvoerbaar is.

### **5.2.4. Subsidierelatie partnerinstellingen – Rijk**

#### *Bestuurders en (beleids)medewerkers*

De rol in deze subsidierelatie met het Rijk in vergelijking tot de rol van de partnerinstellingen in de subsidierelatie met de provincie wordt ervaren als beperkter. Ze zijn één van de vele partijen. Het Rijk staat dan ook meer op afstand van de instellingen. Het is wel mogelijk om kennis te delen door in werkgroepen te zitten maar verder is het beperkt.

### **5.2.5. Analyse**

Volgens het draaiboek waarin de veertien regels staan beschreven voor de rol van accounthouder, zouden de accounthouders een hele formele rol moeten hebben. Gebleken is dat dit in de praktijk ook zo is. De accounthouders volgen keurig alle regels op. Aan de hand van deze bevinding kan worden gesteld dat de verbeteractie omtrent het beter benoemen van de verantwoordelijkheden en proceseigenaren bij de aansturing is uitgevoerd en dat het is ingebed in het proces rondom aansturing van de partnerinstellingen. Uit het onderzoek is echter wel gebleken dat de accounthouders nog niet geheel op dezelfde wijze te werk gaan. Dat heeft tot gevolg dat partnerinstellingen op een verschillende wijze worden behandeld. In die zin kan worden gesteld dat de taken in het draaiboek niet door iedereen op dezelfde wijze worden uitgevoerd.

Omtrent de rol van de bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen in de verschillende subsidierelaties is naar voren gekomen dat ze hun rol in elke subsidierelatie anders zien. Bij de provincie zien ze het als hun rol om te kijken hoe hun werkzaamheden kunnen passen binnen het provinciale beleid. Eén respondent van de partnerinstelling zag het ook als zijn rol om informatie te verstrekken aan de provincie over relevante ontwikkelingen in het veld. In de relatie met de provincie voelen de respondenten van de partnerinstellingen zich over het algemeen gelijkwaardige partner, wat ook één van de gedachten was achter de nieuwe systematiek. Het enige wat die gelijkwaardige relatie in de weg staat is de afhankelijkheid van de

politieke ontwikkelingen. Bij gemeenten is minder sprake van partnerschap. Kunst Centraal, de enige partnerinstelling die structurele subsidierelaties heeft met gemeenten, ziet zich binnen die relatie meer als een aanbieder. Bij fondsen en het Rijk zijn de partnerinstellingen vaak één van de vele waardoor ze daar nog minder een partner zijn. Ze staan daar nog meer op afstand.

## **5.3 Verantwoording**

### **5.3.1. Subsidierelatie partnerinstellingen – provincie**

#### *Verantwoording als mechanisme*

De aanneme was dat het bij de provincie gaat om verantwoording als mechanisme. In dat geval gaat het om het afleggen van verantwoording door informatie te verschaffen over de handelingen die zijn verricht, welke prestaties zijn geleverd en/of welke procedures zijn gevolgd. Uit de bevindingen uit zowel de documentenanalyse en de interviewstudie komt naar voren dat hier inderdaad sprake van is. Zoals in het draaiboek staat beschreven wordt tijdens het jaarlijkse bestuurlijke overleg zowel ingegaan op de financiën als op de inhoudelijke voortuitgang waarbij het gaat om de handelingen die zijn verricht en prestaties die zijn geleverd. Of specifiek wordt ingegaan op de procedures die zijn gevolgd staat er niet. De integrale evaluatie die plaatsvindt in het derde subsidiejaar is eveneens een moment waarop de partnerinstellingen informatie verschaffen over verrichte handelingen en geleverde prestaties.

De accounthouders van de provincie stelden tijdens de interviews dat ze het belangrijk vinden dat wordt gecontroleerd of gemeenschapsgelden worden besteed volgens afspraak en of de gestelde doelen worden behaald. Een accounthouder zei hierover: “Wat ik het belangrijkste vind: wij hebben bepaalde doelen gesteld en zetten gemeenschapsmiddelen in om die doelen tot uiting te laten komen. Het is ook gemeenschapsgeld waar zij van betaald worden. Om te toetsen of dat wat je met elkaar hebt afgesproken, ook daadwerkelijk gebeurt. Dat vind ik ook een plicht naar de gemeenschap toe” (R10). Een andere accounthouder zei iets waaruit duidelijk naar voren kwam dat het onder andere gaat om de geleverde prestaties. Deze respondent zei namelijk: “Je kijkt naar welke doelen worden behaald, welke prestaties worden geleverd en als die niet geleverd worden, zit daar dan een logische verklaring achter” (R15). De accounthouders stelden daarnaast nog dat ze het belangrijk vinden dat zowel wordt ingegaan op de financiën als op de inhoud.

De bestuurders en (beleids)medewerkers gaven allen aan dat ze denken dat de provincie de verantwoordingsplicht gebruikt als controlemechanisme. Ze hebben daar begrip voor want ze vinden zelf ook dat gemeenschapsgeld volgens afspraak moet worden besteed en dat het ook moet worden verantwoord. Een bestuurder/(beleids)medewerker verwoordde dit als volgt: “Het vertrouwen is goed maar controle moet ook. Ik denk: je maakt afspraken met elkaar en de provincie moet ook weer verantwoording afleggen aan de Staten. Ergens moet ook iemand zijn die checkt of de afspraken ook worden nagekomen. Dus in die zin een zekere controle” (R11).

Omtrent professional en political accountability kwam naar voren dat in deze subsidierelatie van beide vormen van verantwoording sprake is. Zoals al naar voren kwam bij de analyse van wederzijdse afhankelijkheid van deze subsidierelatie, zien de accounthouders de partnerinstellingen als experts die ze nodig hebben voor het behalen van de provinciale beleidsdoelen. Ook is de kennis die de partnerinstellingen hebben over wat zich afspeelt in het veld van groot belang voor het behalen van de doelstellingen. Omtrent political accountability kwam in de analyse naar voren dat de afgelegde verantwoording van de partnerinstellingen op een indirecte manier wordt gebruikt door de accounthouders voor hun eigen verantwoording. Indirect omdat Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten niet de verantwoordingsdocumenten van de partnerinstellingen te zien krijgen maar de accounthouders gebruiken de informatie die ze



krijgen van de partnerinstellingen wel voor hun eigen verantwoording. Een accounthouder zei daarover: “Kijk, je wil in de organisatie hier en naar de politiek laten zien wat je voor elkaar krijgt en waar eventueel nog problemen zitten die je aandacht wil geven. Dus als je goede evaluaties in huis hebt, dan kan je dat zeker aantonen” (R14).

### *Verantwoordingsrelaties*

In hoofdstuk twee kwam al naar voren dat afstemming plaatsvindt tussen de provincie en de partnerinstellingen. Beschreven werd dat de beschrijvingen van de activiteiten die komen te staan in de meerjarenbeleidsplannen van de partnerinstellingen worden afgestemd met de accounthouder. Daarnaast vindt jaarlijks een bestuurlijk overleg plaats waarbij zowel wordt gesproken over de inhoud als over de financiën. Tijdens de interviews werd hieraan toegevoegd dat ook afstemming plaatsvindt rondom de doelen en de prestatie-indicatoren die bepaald moesten worden voor het meerjarenbeleidsplan. Naast de bestuurlijke overleggen hebben de accounthouders regelmatig gesprekken met de bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen. Volgens de bestuurders en (beleids)medewerkers is dit voldoende en ervaren ze deze directe relatie als prettig.

Gekeken naar de verantwoordingsrelatie en de verschillende elementen die worden onderscheiden in de theorie kwam uit de documentenanalyse naar voren dat de drie elementen – informatie delen, discussiëren en beoordelen – terugkomen in het subsidie- en verantwoordingsproces dat staat beschreven in het draaiboek van de provincie. Gedurende het hele subsidie- en verantwoordingsproces wordt van de partnerinstellingen verwacht dat ze informatie delen over zowel de financiën als over de inhoud. Zoals al in hoofdstuk twee werd beschreven, moeten de partnerinstellingen eerst een meerjarenbeleidsplan indienen en vervolgens jaarlijks een voortgangsrapportage indienen waar zowel wordt ingegaan op de financiële kant als op de inhoudelijke voortgang. Omtrent discussiëren en beoordelen komt in het draaiboek naar voren dat in de bestuurlijke overleggen de jaarlijkse voortgangsrapportages worden besproken. Dat kan gezien worden als een moment waarop een discussie wordt gevoerd. Over de zelfevaluatie staat het volgende beschreven: “De inrichting van de evaluatie wordt ook in hoofdlijnen in het eerste jaar afgesproken. Onderdeel van deze afspraken vormen de te verzamelen gegevens aan de hand waarvan het functioneren van de organisatie wordt beoordeeld” (Provincie Utrecht, 2016, p. 5). Gesproken wordt van ‘beoordelen’, wat het derde element is van het subsidieproces.

Ondanks dat de drie elementen duidelijk naar voren komen in het draaiboek heeft de interviewstudie uitgewezen dat het in de praktijk niet helemaal “volgens het boekje” gaat. De accounthouders gaven allen aan dat ze regelmatig contact hebben waardoor ze veel afstemmen en elkaar op de hoogte houden. Hierdoor hoeven ze beperkt bij te sturen. Eén accounthouder zei specifiek over de tussentijdse gesprekken: “Ja, dan proberen we wel samen te kijken naar wat wel en niet werkt. Ik probeer dat wel echt vanuit een samenwerking te zien en niet drukkend” (R9). Over de zelfevaluatie van de partnerinstellingen werd nog gezegd dat ze niet verwachten dat ze dingen tegenkomen die ze eerder nog niet gehoord hebben. Wat de bestuurders en (beleids)medewerkers hierover zeiden sluit hier op aan. Ze stelden, net als de accounthouders, dat er zo vaak contact is dat wat in de voortgangsrapportage en jaarrekeningen staat vaak al van te voren is besproken. Een echte discussie en beoordeling vindt volgens hen niet plaats. Geen enkele bestuurder/(beleids)medewerker gaf aan dat hij of zij daar wel behoefte aan heeft. Deze bevindingen zijn zeer opmerkelijk. Ten eerste lijkt het erop dat het proces beschreven in het draaiboek wél wordt gevolgd: de rapportages worden ingediend, de tussentijdse gesprekken vinden plaats en een zelfevaluatie wordt uitgevoerd. Echter, deze aspecten worden kennelijk niet

ervaren als een discussie of beoordeling terwijl het draaiboek dat wel voorschrijft. De vraag is in hoeverre dit van invloed is op het kritische vermogen van de relaties. Een hoofdpunt uit het onderzoek was namelijk dat de relaties te informeel waren, te weinig zakelijk en niet kritisch genoeg. Het voeren van een discussie en het geven van een beoordeling zou juist hierbij moeten helpen. Het gegeven dat deze aspecten niet te herkennen zijn in de praktijk leidt er dan ook toe dat de partnerinstellingen zich gelijkwaardig voelen aan de provincie. Dit is ook door meerdere bestuurders en (beleids)medewerkers zo genoemd.

Omtrent gevoelde verantwoording kwam tijdens de interviewstudie naar voren dat alle bestuurders en (beleids)medewerkers zich verantwoordelijk voelen voor het nakomen van de verplichtingen. Een bestuurder/(beleids)medewerker gaf aan dat hij vindt dat het nakomen van verplichtingen hoort bij het zijn van een professionele organisatie. Een ander gaf aan dat ze ook weet dat ze een uitleg verschuldigd is als ze niet aan een verplichting heeft voldaan. Echter gaf één respondent aan dat hij zich wel verantwoordelijk voelt maar hij ziet de kerntaak van de instellingen wel als hét belangrijkste. Deze respondent zei daar het volgende over: “Voor mij is een project niet geslaagd als een accountant zegt: goed gedaan jochie. Het is geslaagd als een molen goed is gerestaureerd of als een park goed is opgeknapt. Of als wij dankzij de provinciale subsidie de parken goed kunnen onderhouden. Dan ben ik tevreden. Onderdeel daarvan is een financiële afrekening. Als dat helemaal fout gaat, dan word ik ook niet vrolijk. Dus het is wel het belangrijkste maar niet het belangrijkste” (R12). Omtrent expertise van het forum bleek dat de meeste respondenten van de partnerinstellingen vonden dat de provinciale ambtenaren waarmee ze contact hebben voldoende expertise hebben. Eén respondent zei daarover: “Ik prijs mij gelukkig met een beleidsmedewerker die goed is ingevoerd. Dat ze het een aantal jaren doet en dat het ook haar interesse heeft. ... Dat maakt een goed gesprek mogelijk” (R11). Een andere respondent zei dat hij niet volmondig kon stellen dat de provinciale ambtenaren waarmee hij contact heeft voldoende expertise hebben. Hij gaf aan dat de expertise bij de provincie over zijn specifieke onderwerp gering is maar dat hij dat ook wel begreep want voor hen is het geen dagelijkse kost en voor hem wel.

### *Overig*

Tijdens de interviews is aanvullend op het bovenstaande naar voren gekomen wat de accounthouders en respondenten van de partnerinstellingen vinden van het nieuwe subsidie- en verantwoordingsproces dat staat beschreven in het ‘draaiboek aansturing partnerinstellingen’. Uit de gesprekken met de accounthouders kwam naar voren dat ze over het algemeen zeer tevreden zijn met hoe het nu na het nieuwe draaiboek gaat. Een accounthouder stelde dat het fijn is dat het nu meer op hoofdlijnen is. Ze zei aansluitend daarop: “Ik heb het gevoel dat we nu meer de ruimte hebben om echt over dingen te praten” (R10). Wel is het intern nog een zoektocht naar hoe de relatie moet worden vormgegeven en ook naar wat nou de rol is van de accounthouders, zoals al was beschreven in paragraaf 5.2. Wat een accounthouder opmerkte was dat het wellicht niet de juiste keuze is geweest om voor alle partnerinstellingen één format op te stellen aangezien de partnerinstellingen aanzienlijk verschillen, zowel qua hoogte van het subsidiebedrag als op het gebied van expertise en capaciteit. Deze accounthouder zei hierover: “We hebben het over rijp en groen door elkaar maar we hebben er wel hetzelfde draaiboek voor” (R10).

De bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen stelden dat ze ook tevreden zijn over het draaiboek en het nieuwe proces. De administratieve lasten zijn verminderd en daar zijn ze blij mee. Wel is het lastig om de prestaties te benoemen aan de hand van cijfers. Hierover zei een bestuurder/(beleids)medewerker dat het van belang is dat de cijfers niet leidend worden. Een andere bestuurder/(beleids)medewerker gaf nog als feedback dat het wellicht een

verbeterpunt is als vaker wordt gesproken over de werkwijze zodat het protocol meer levendig wordt gehouden.

### **5.3.2. Subsidierelatie partnerinstellingen – gemeenten**

#### *Verantwoording als mechanisme*

In de algemene subsidieverordeningen van de gemeenten staat exact beschreven welke eisen worden gesteld aan de verantwoording. De hoeveelheid eisen is gerelateerd aan de hoogte van het subsidiebedrag. Als voorbeeld: bij één van de gemeenten moeten de organisaties die minder dan tienduizend euro krijgen alleen een toelichting geven van de activiteiten en aangeven dat ze aan de verplichtingen hebben voldaan. De organisaties die meer dan tienduizend euro krijgen maar minder dan vijftigduizend euro moeten een inhoudelijk verslag opstellen waarin staat in hoeverre de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht en aan welke verplichtingen is voldaan. De organisaties die meer dan vijftigduizend euro krijgen, moeten ook een financieel verslag of jaarrekening toevoegen en een controleverklaring van een onafhankelijke accountant. Bij andere gemeenten is het ongeveer hetzelfde. Ook zij stellen meer eisen aan de verantwoording wanneer het gaat om meer geld. Geconcludeerd kan worden dat de documentenanalyse uitwijst dat het in deze subsidierelatie ook gaat om verantwoording als mechanisme. De culturele instellingen – de actor – die subsidie ontvangen van de gemeenten moeten namelijk informatie verschaffen aan de gemeente – het forum – over in dit geval de besteding van de subsidiegelden.

Opmerkelijk is dat tijdens de interviews naar voren kwam dat het voor de gemeenten bij verantwoording met name gaat om het controleren van de besteding van de subsidiegelden. Zo stelde een respondent van een gemeente het volgende: “Het doel dat is in ieder geval om te volgen van wat hebben jullie gedaan en is het geld wat wij verleend hebben op een goeie manier besteed” (R5). Slechts één (beleids)medewerker/adviseur voegde daaraan toe dat ze naast de financiële controle steeds meer probeert te kijken naar de bijdrage aan maatschappelijke doelstellingen en of de besteding van de subsidie wel het gewenste maatschappelijk effect heeft.

Evenals bij de subsidierelaties van de provincie en de partnerinstellingen is in deze subsidierelatie ook sprake van professional accountability. Op één na stelden alle respondenten van de gemeenten dat ze culturele instellingen nodig hebben voor het behalen van hun doelen. Eén (beleids)medewerker/adviseur zei daar het volgende over: “Dat uitvoeringsplan is ook met culturele instellingen opgesteld. De uitvoeringsacties hebben we ook met elkaar bedacht. Ze zijn echt onderdeel van het actieprogramma. Ik probeer alles wat zij doen te zien in het licht van wat zij daarmee bijdragen aan onze doelstellingen” (R2). Een andere respondent zei: “Ja, alleen kunnen we het niet doen. ... Als die instellingen er niet zijn is het inderdaad wel de uitdaging hoe je je beleid goed kan realiseren” (R7). Echter gaf één (beleids)medewerker/adviseur aan dat ze de culturele instellingen niet nodig hebben bij het behalen van de doelstellingen. Dit werd met de volgende woorden gezegd: “Nee is mijn eerste reactie. Dan zouden we regelmatig rond de tafel zitten en discussiëren enzovoort en dat gebeurt niet” (R3).

In deze subsidierelatie is ook sprake van political accountability. Delen van de afgelegde verantwoording leggen de gemeenteambtenaren namelijk voor aan het College van Burgemeesters en Wethouders zodat zij het kunnen gebruiken bij het schrijven van de gemeentelijke verslagen zoals de jaarrekening en de evaluatie van het subsidieprogramma. De verantwoording wordt op deze manier op een indirecte wijze gebruikt voor de verantwoording richting de burgers.

### *Verantwoordingsrelaties*

Omtrent de mate van afstemming uit de interviewstudie naar voren gekomen dat sommige gemeenten weleens om de tafel zitten met de culturele instellingen die subsidie krijgen. Tijdens die gesprekken wordt gesproken over hoe het gaat en of moet worden bijgestuurd. Opvallend is dat deze gemeenten wel met grote partijen op structurele basis gesprekken voeren maar niet op structurele basis met kleine partijen. De gemeenten die niet met de partijen in gesprek gaan over de afgelegde verantwoording gaven als reden dat ze daar of te weinig tijd voor hebben of dat ze het niet nodig vinden omdat de partijen aan de eisen voldoen. Naast deze gesprekken die af en toe worden gevoerd vindt verder geen afstemming plaats. Gekeken naar de specifieke subsidierelatie van gemeenten en Kunst Centraal vindt iets meer afstemming plaats. Kunst Centraal organiseert elk jaar namelijk voor de wethouders een presentatiemoment. Ze gaan dan naar een voorstelling of naar iets anders wat de instelling organiseert. Na het bezoek gaan ze in gesprek met elkaar. Op zo'n moment is zowel iemand van de gemeente aanwezig als iemand van het onderwijs, een acteur of iemand van de buitenplaats waar het is en iemand van Kunst Centraal. Besproken wordt dan wat de partijen vonden van wat ter plekke is gebeurd, wat er verder is in de gemeente en wat het onderwijs ervan vindt. Het idee hierachter is dat de mensen bij de gemeenten dan een idee krijgen van wat Kunst Centraal doet en om partijen bij elkaar te brengen. Kunst Centraal zelf ziet dit ook als een stukje verantwoording. De respondent van Kunst Centraal zei hier het volgende over: "... die verantwoording zit veel meer op meemaken en wat het betekent. ... Vaak komt de vraag: wat is het maatschappelijk effect. Dat gaan we echt niet bewijzen met onderzoek. Daar geloof ik niks van. Maar als een wethouder of beleidsmedewerker ervaart wat er gebeurt" (R11).

Uit de documentenanalyse is naar voren gekomen dat niet alle elementen van een verantwoordingsrelatie- informatie delen, discussiëren en beoordelen - terugkomen in de subsidierelaties met de gemeenten. Het element 'informatie delen' is het enige element dat bij alle gemeenten wel duidelijk naar voren komt. In de algemene subsidieverordeningen van de gemeenten staat namelijk beschreven welke informatie de instellingen moeten aanleveren bij het aanvragen van een subsidie. Zo moeten ze informatie geven over de activiteit en de doelen en resultaten die worden nagestreefd. Bij de aanvraag moet ook een begroting en dekkingsplan worden toegevoegd. Aan instellingen die voor het eerst subsidie aanvragen wordt geëist dat ze een exemplaar van de statuten meesturen, alsmede het jaarverslag, de jaarrekening of de balans van het voorgaande jaar. In de algemene subsidieverordeningen staat ook beschreven waarover informatie moet worden verschaft in de verantwoording, zoals hierboven al werd beschreven onder het kopje 'verantwoording als mechanisme'. Omtrent discussie voeren na het afleggen van verantwoording en het beoordelen van de afgelegde verantwoording wordt niks beschreven in de verordeningen. Daarnaast is gebleken dat bij alle gemeenten een beoordeling niet plaatsvindt. Uit de interviewstudie bleek ook dat twee gemeenten bezig zijn met een herijking van het subsidie- en verantwoordingsproces. Ze willen in de toekomst meer sturen op effecten en één gemeente wil ook overgaan op een vierjarige cyclus. Eigenlijk wat de provincie ook doet sinds het nieuwe subsidie- en verantwoordingsproces.

Over gevoelde verantwoording werd in het interview met de respondent van Kunst Centraal aangegeven dat hij zich wel verantwoordelijk voelt voor zowel de uitvoering als het afleggen van verantwoording, maar wel in mindere mate dan bij de provincie. De respondent zei hierover: "De provincie is van groter belang en zit er dichter op. Vraagt ook specifiek. Bij de gemeenten zijn we één van de velen" (R11). De respondent gaf ook aan dat de mate de mate van expertise die de gemeenteambtenaren hebben verschilt per gemeenten. Hij gaf aan dat bij grote gemeenten vaak wel voldoende expertise in huis is maar dat het bij kleine gemeenten nogal

verschilt per ambtenaar. Maar dat is ook begrijpelijk, zo stelde de respondent. Echter heeft dat geen invloed op de gevoelde verantwoording.

### **5.3.3. Subsidierelatie partnerinstellingen – fondsen**

#### *Verantwoording als mechanisme*

De adviseurs van de fondsen gaven aan dat ze de verantwoordingsplicht opleggen omdat ze willen weten dat het geld dat zij beschikbaar hebben gesteld voor bepaalde projecten wel goed en volgens plan is besteed. Een adviseur zei hier het volgende over: “Instellingen sturen ons van tevoren een projectplan. Wij toetsen dat en geven dan wel of geen subsidie. Wij willen dan graag zien wat er gebeurt met het geld. Is het goed besteed? Waaraan is het besteed? We willen vooral toetsen hoe het is besteed” (R16). Oftewel, het wordt gebruikt als een controlemechanisme.

Evenals bij de andere subsidierelaties is in deze subsidierelatie ook sprake van zowel professional accountability als political accountability. De fondsen zien de partnerinstellingen als deskundigen van wie zij informatie krijgen over wat er in het veld speelt. Een adviseur van een fonds zei letterlijk: “Zij zijn de ogen in het veld” (R16). Daarnaast political accountability omdat de fondsen de afgelegde verantwoording nodig hebben voor hun eigen verantwoording, namelijk in de vorm van een jaarverslag. Eén van de twee fondsen gebruikt de afgelegde verantwoording ook voor hun verantwoording richting het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

#### *Verantwoordingsrelaties*

Het verloop van het subsidie- en verantwoordingsproces is bij beide fondsen anders. Bij het ene fonds verloopt het als volgt: instellingen kunnen een aanvraag indienen van een digitaal aanvraagformulier. Nadat de aanvraag is ingediend worden de aanvragen tot en met 25.000 euro door interne adviseurs beoordeeld. Wanneer het gaat om een hoger bedrag, dan wordt een adviescommissie bestaande uit specialisten ingeschakeld. Als een aanvraag wordt gehonoreerd en het is een meerjarige regeling, dan moet elk jaar voor 1 juni verantwoording worden afgelegd over het voorgaande jaar door middel van het invullen van een verantwoordingsformulier. Instellingen kunnen voor een specifieke meerjarige regeling, waarover de adviseur gaat waarmee is gesproken, een handboek gebruiken die het fonds heeft opgesteld. In dit handboek staat beschreven waaruit de verantwoording moet bestaan en dus welke informatie gedeeld moet worden, en is bedoeld als hulpmiddel. Bij andere regelingen waar geen handboek voor is geschreven, staan de eisen voor verantwoording in de subsidiebeschikkingen. Wel is het bij alle regelingen, met uitzondering van subsidiebedragen van onder de 25.000 euro, de eis dat zowel financiële als inhoudelijke verantwoording wordt afgelegd. Nadat de verantwoording is afgelegd, wordt door het fonds getoetst of het voldoende is en of de financiën kloppen. Daarna komt het fonds met een reactie. De adviseur van het fonds zei daar het volgende over: “Daar geven wij dan een reactie op. Of we het voldoende vinden. Aanvullende informatie nodig hebben. Of wij vinden dat zij op een aantal dingen achterlopen. Dan zullen wij daar opmerkingen over maken” (R16). Betreffende discussie over de afgelegde verantwoording en beoordeling vinden tweejaarlijks gesprekken plaats tussen het fonds en de penvoerders. Deze gesprekken vinden plaats in het voorjaar en in najaar, nadat de verantwoording is ingediend. De gesprekken worden gevoerd met als doel een vinger aan de pols te houden en de voortgang te bespreken.

Bij het andere fonds verloopt het subsidieproces net wat anders. Voorafgaande aan de aanvraag vindt een intake plaats, wat gezien kan worden als een moment van afstemming. Instellingen kunnen daarna een aanvraag doen. De aanvraag moet bestaan uit financiële documenten zoals een jaarverslag, een projectplan, begroting en dekkingsplan. Indien de aanvraag wordt goedgekeurd ontvangt de instelling een toekenningsbrief waarin ook de eisen

voor verantwoording staan. Na drie maanden moeten ze nog een definitief dekkingsplan indienen. De uiteindelijke verantwoording bestaat uit een oorspronkelijke begroting, gerealiseerde begroting, actueel dekkingsplan, kort inhoudelijk verslag en een accountantsverklaring. Veranderingen apart moet worden toegelicht. De focus ligt wel op de financiën en niet op de prestaties. Indien er naderhand nog vragen zijn of dingen missen, dan vindt nog een discussie plaats en beoordeling. Kortom, bij beide fondsen en hun subsidierelaties zijn het aspect afstemming en de drie elementen – informatie delen, discussiëren en beoordelen – te herkennen.

Een respondent van een partnerinstelling gaf aan dat hij zich verantwoordelijk voelt, evenals bij de andere subsidierelaties, met name omdat het om veel geld gaat. Daarnaast werd aangegeven dat de werknemers van het fonds volgens de respondent voldoende expertise hebben. Ze zitten in de materie en weten wat er speelt, stelde hij.

#### **5.3.4. Subsidierelatie partnerinstellingen – Rijk**

##### *Verantwoording als mechanisme*

Voor de regelingen van het Rijk waar deze partnerinstellingen aanspraak op maken, moeten ze zesjarenplannen indienen. Bij goedkeuring moeten ze gedurende die periode substantiële afwijkingen tussendoor kortsluiten. De verantwoording bestaat zowel uit financiële verantwoording als verantwoording gericht op prestaties. Net als bij de gemeenten geldt ook hier dat de vereisten voor het afleggen van verantwoording samenhangen met de hoogte van het subsidiebedrag. Indien minder dan 25.000 euro wordt verstrekt, hoeft men geen verantwoording af te leggen. Het kan wel zo zijn dat toch een controle plaatsvindt wanneer een instelling in de steekproef valt die het Rijk in het laatste kalenderjaar houdt. Als meer dan 25.000 euro subsidie wordt verstrekt maar minder dan 125.000 euro, dan moet de verantwoording bestaan uit een prestatieverklaring. In deze verklaring moet worden aangetoond welke gesubsidieerde activiteiten zijn uitgevoerd en of aan de verplichtingen is gedaan, met benoeming van het bedrag dat is uitgegeven en een inspectierapport. Bij meer dan 125.000 euro maar minder dan 300.000 euro is naast een prestatieverklaring een financieel verslag ook een vereiste. Pas bij meer dan 300.000 euro subsidie is een controleverklaring van een accountant een eis. Kortom, bij deze subsidierelaties gaat het om verantwoording als mechanisme aangezien de partnerinstellingen als actor zich moeten verantwoorden door middel van het verschaffen van informatie over financiën en prestaties aan het Rijk, in dit geval het forum.

##### *Verantwoordingsrelaties*

De documentenanalyse heeft niks opgeleverd omtrent afstemming. Uit de interviewstudie bleek daarentegen dat afstemming niet plaatsvindt. Een respondent van een partnerinstelling zei hierover dat het proces technocratisch en pragmatisch is ingericht. De aanvraag wordt gedaan aan de hand van een format. De goed- of afkeuring wordt medegedeeld door middel van een brief. In die fase van het subsidieproces vindt dus geen persoonlijk contact plaats. In latere fases is er weleens contact maar niet op structurele basis zoals bij de provincie.

Zoals hierboven al werd beschreven moeten de instellingen die een subsidierelatie hebben met het Rijk en meer dan 25.000 euro subsidie ontvangen, informatie verschaffen over meerdere zaken. Volgens de bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen is het Rijk al snel tevreden wanneer de cijfertjes kloppen en een accountantsverklaring is toegevoegd aan de verantwoording. Een discussie en beoordeling vindt dan ook niet plaats.

Tijdens de interviews werd aangegeven dat de respondenten van de partnerinstellingen zich wel verantwoordelijk voelen maar dat verantwoording richting het Rijk niet het belangrijkste is. Het gaat immers om het behalen van de doelstellingen, zei een

bestuurder/(beleids)medewerker. Wel werd gesteld dat de ambtenaren bij het Rijk voldoende expertise hebben. Eén bestuurder/(beleids)medewerker onderbouwde dit met het gegeven dat de rijksambtenaar waarmee hij contact heeft zelf dagelijks bezig is met het onderwerp en met de wet- en regelgeving daarover.

### **5.3.5. Analyse**

De verwachting was dat het in de subsidierelaties gaat om verantwoording als mechanisme. Deze verwachting blijkt te kloppen. De subsidiegevers zetten de verantwoordingsplicht in als controlemechanisme om zo na te gaan of subsidiegelden zijn besteed volgens afspraak. Ook is gebleken dat in alle subsidierelaties zowel sprake is van professional als political accountability. Enerzijds professional accountability omdat de subsidiegevers de culturele instellingen, en in het bijzonder de partnerinstellingen waarmee ze subsidierelaties hebben, zien als deskundigen die ze nodig hebben voor zowel het behalen van hun doelstellingen als voor het verkrijgen van informatie over ontwikkelingen in het veld. Anderzijds political accountability omdat alle subsidiegevers delen van de afgelegde verantwoording gebruiken voor hun eigen verantwoording.

Uit het onderzoek blijkt dat dat mechanisme niet op een eenduidige manier vorm heeft gekregen. In het geval van de partnerinstellingen van de provincie blijkt dat in de praktijk de verantwoording vooral door middel van structurele afstemming plaatsvindt waardoor de provincie tussentijds kan toetsen of aan de beleidsdoelstelling wordt voldaan. Terwijl in het geval van de subsidierelaties met gemeenten en het Rijk afstemming niet of nauwelijks plaatsvindt. Daar is de verantwoording als mechanisme met name 'na afloop van'. Oftewel, de verantwoording vindt achteraf plaats en niet tussentijds.

In het verlengde daarvan blijkt de verantwoording naar gemeenten toe met name te liggen op het vlak van de verantwoording van de bestede middelen, met andere woorden: financieel gedreven. Terwijl de verantwoording tussen partnerinstellingen en de provincie veel sterker ligt op het gebied van het bereiken van de beleidsdoelen en de realisatie van maatschappelijke effecten. In het licht van de theorie van Behn (2001) over de elementen waarvoor functionarissen verantwoordelijk kunnen worden gehouden geven deze bevindingen weer dat de elementen waarvoor de culturele instellingen verantwoordelijk worden gehouden verschilt per subsidierelatie.

Ondanks de verschillen die naar voren zijn gekomen, blijkt dat de partnerinstellingen zich verantwoordelijk voelen in alle subsidierelaties. Het gevoel van verantwoording is wel minder bij subsidierelaties waarbij de partnerinstellingen één van de vele partijen zijn. Bij de provincie is de gevoelde verantwoording dan ook hoger dan bij bijvoorbeeld gemeenten. Een andere bevinding is dat de expertise van het forum niet van invloed blijkt te zijn. Desalniettemin werd ook gesteld dat het afleggen van verantwoording slechts een onderdeel is en dat het behalen van de eigen doelstellingen de hoogste prioriteit heeft.

### **5.4 Meervoudige verantwoording**

Met uitzondering van partnerinstelling STAMU moeten de partnerinstellingen aan meerdere fora verantwoording afleggen. De respondenten van de partnerinstellingen stelden allen dat ze zich ook verantwoordelijk voelen voor het voldoen aan de verantwoordingsplicht. Eén respondent zei daarover dat het bij een professionele organisatie hoort om gehoor te geven aan de verantwoordingsplicht. Een andere respondent van een partnerinstelling stelde daarentegen dat het nakomen van de verantwoordingsplicht maar een onderdeel en niet het belangrijkste. Hieruit

kan worden opgemaakt dat deze respondent zich wel verantwoordelijk voelt maar dat het afleggen van verantwoording niet de hoogste prioriteit heeft. Gesteld kan worden dat bij de drie partnerinstellingen die van meerdere stakeholders subsidie ontvangen sprake is van meervoudige verantwoording maar dat de mate van gevoelde verantwoording verschilt per partnerinstelling.

Aan de hand van de uiteenzetting van de verschillende wijzen van verantwoording en verantwoordingsrelaties per subsidiegever in paragraaf 5.3 kan daarnaast worden geconcludeerd dat de partnerinstellingen te maken hebben met zowel overlappende en concurrerende vormen van verantwoording. Overlappend omdat bij alle subsidierelaties financiële verantwoording moet worden afgelegd. Concurrerend omdat de eisen van verantwoording in relatie tot de hoogte van het subsidiebedrag bij sommige subsidierelaties verschillen en omdat sommige subsidiegevers de eis stellen dat ook gereflecteerd moet worden op de maatschappelijke effecten die zijn behaald met de besteding van de subsidiegelden. Of en zo ja welke issues kunnen optreden bij meervoudige verantwoording daadwerkelijk optreden zal hieronder worden beschreven.

#### *Transactie- en opportuiniteitskosten*

De respondenten van de partnerinstellingen gaven aan dat het veel tijd en geld kost om nieuwe projecten op te starten omdat onderzoeken moeten worden uitgevoerd en andere zaken moeten worden geregeld. Daar gaat soms veel tijd en geld aan verloren. Ook stelden ze dat de regeldruk hoog is, met name vanuit het Rijk en dat het voeren van gesprekken met de subsidiegevers vaak veel tijd kost, wat ze overigens wel zien als een investering. Desondanks leiden de genoemde punten er niet toe dat de tijd en middelen die aan die zaken worden besteed ten koste gaan van de tijd en middelen die kunnen worden besteed aan de primaire doelen. Eén bestuurder/(beleids)medewerker gaf aan dat ze wel erop letten of de hoeveelheid tijd en geld dat moet worden gestoken in het aanvragen van subsidie en de verantwoording in verhouding is met de hoogte van de subsidiegelden. Een andere respondent stelde dat hij vond dat over het algemeen geen overdreven dingen worden gevraagd aan de instelling omtrent verantwoording waardoor voldoende tijd en middelen overblijven voor het behalen van de primaire doelen. Een andere bestuurder/(beleids)medewerker stelde dat ze aan de verantwoording richting de provincie de meeste tijd en middelen besteden en dat er onbewust waarschijnlijk een relatie is tussen de tijd en middelen die erin worden gestoken en de mate waarop op inhoudelijk niveau wordt gepraat en de hoogte van het subsidiebedrag.

#### *Conflicterende verwachtingen*

Gebleken is dat er geen sprake is van conflicterende verwachtingen. Omtrent verantwoording stellen sommige partijen wel meer eisen dan andere partijen. Opmerkelijk was dat tijdens de interviews één respondent van een partnerinstelling stelde dat het Rijk de meeste eisen stelt en de fondsen de minste. Volgens deze respondent vertrouwen de fondsen het in het algemeen wel en zijn ze met een begroting en een accountantsverklaring vaak al tevreden. Een andere respondent van een partnerinstelling stelde daarentegen dat juist de fondsen de meeste eisen stellen aan verantwoording. Deze bestuurder/(beleids)medewerker zei daar het volgende over: "De fondsenwereld is bij uitstek ook een verantwoordingswereld. Het fonds moet zelf ook verantwoording afleggen aan het ministerie omdat ze geld krijgen om iets te organiseren. En zij doen vooral regelingen uitzetten en monitoren, en zorgen dat verantwoording plaatsvindt" (R11). Dit verschil in antwoord kan mogelijk worden verklaard met het gegeven dat de respondenten met andere fondsen te maken hebben en andere regelingen. Ondanks het verschil in de hoeveelheid eisen die worden gesteld door de verschillende subsidiegevers, zeiden de



bestuurders en (beleids)medewerkers dat ze niet de moeilijkheden ondervinden omtrent het combineren van verwachtingen en verwachtingen dan ook niet hoeven te prioriteren. Een bestuurder/(beleids)medewerker stelde dat ze hier niet mee te maken hebben omdat de voortrajecten ervoor zorgen dat ze niet voor verrassingen komen te staan.

#### *Negativisme en blame game*

Alle respondenten van de partnerinstellingen gaven aan dat ze niet het idee hebben dat de subsidiegevers nadrukkelijk op zoek gaan naar fouten bij de afgelegde verantwoording. Een blame game vindt dan ook nooit plaats. Een respondent stelde wel dat om uitleg wordt gevraagd indien een doel niet is behaald en vaak wordt samen gekeken naar hoe het beter kan.

#### *Multiple accountabilities disorder*

Gebleken is dat alle respondenten van de provincie, gemeenten en fondsen redelijk hetzelfde denken over het concept *verantwoording*. Tijdens de interviews gaven alle respondenten – direct of indirect – aan dat ze verantwoording zien als een mechanisme om te controleren of gemeenschapsgeld wel goed en volgens afspraak wordt besteed. Ook de respondenten van de partnerinstellingen dachten zo over het concept. Het enige verschil dat naar voren is gekomen, is dat bij de ene subsidiegever naast de financiële verantwoording en het nakomen van afspraken ook nadruk ligt op de maatschappelijke effecten die behaald dienen te worden met de besteding van de subsidiegelden. Omdat dat de subsidiegevers over het algemeen hetzelfde denken over het concept *verantwoording* zou kunnen worden gesteld dat *multiple accountabilities disorder* niet optreedt. Ondanks dat dit issue niet optreedt, moeten de partnerinstellingen wel op meerdere manieren verantwoording afleggen, wat volgens de theorie één van de gevolgen is die kan optreden wanneer sprake is van *multiple accountabilities disorder*.

#### *Controleverlies*

Gebleken is dat sommige partnerinstellingen weleens strategische keuzes maken. Als voorbeeld werd genoemd dat eerst wordt gekeken naar de tijd en middelen die gestoken moeten worden in het aanvragen van een regeling en in de verantwoording voordat een aanvraag wordt gedaan. Ook wordt gekeken bij fondsen of de regeling wel past bij de doelen en/of bij het project. Subsidierelaties beëindigen doen de partnerinstellingen echter niet. De partnerinstellingen zijn daarvoor niet in de positie gezien de grote afhankelijkheid van de subsidiegelden. Wel werd gesteld dat het wel mogelijk is om meer subsidie te ontvangen van overheden, indien het ook past bij de ontwikkelingen in de cultuursector en bij de doelstellingen van de overheden zelf.

#### *Symbolische verantwoording*

Alle bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen hadden niet het idee dat bij één van de subsidierelaties sprake is van symbolische verantwoording. Zelf zien ze het nut in van het afleggen van verantwoording. Een bestuurder/(beleids)medewerker zei daar het volgende over: “Het nut van het afleggen van verantwoording is er zeker. Ik vind het goed en denk dat het moet. Anders word je denk ik ook wat gemakzuchtiger. Dus dat je scherp wordt gehouden, dat vind ik goed” (R12). Deze respondent voegde eraan toe dat het wel belangrijk is dat ervoor wordt gewaakt dat het in de toekomst niet verwatert tot een symbolische verantwoording.

### *Redundancy*

Documenten zoals het draaiboek en de algemene subsidieverordeningen van de gemeenten zijn te algemeen en niet gericht op een specifieke subsidierelatie waardoor in die documenten meer globaal wordt ingegaan op verantwoording. Aan de hand van de analyse van deze documenten kan niks nuttigs worden gezegd over of wel of geen sprake is van duplicatie en overlap. De subsidiebeschikkingen die gericht zijn op een specifieke subsidierelatie zouden meer kunnen uitwijzen over redundancy. Echter zijn deze documenten niet openbaar. Het handboek voor het afleggen van verantwoording van één fonds wijst wel uit dat bij het afleggen van verantwoording voor die regeling sprake is van redundancy. De verantwoording bestaat uit meerdere aspecten, respectievelijk een financiële verantwoording, verantwoording van prestatiegegevens en een inhoudelijk verslag. Bij deze verschillende aspecten zijn de eisen zodanig dat bepaalde dingen meerdere malen moeten worden opgeschreven. Tijdens de interviewstudie werd dit ook bevestigd door de adviseur van het fonds. Ze zei hierover: "... Dat we veel vragen stellen. Dat ze en in ons formulier moeten opschrijven en dan ook nog een inhoudelijk verslag moeten indienen. Dat is deels dubbel" (R16).

Tijdens de interviews met de respondenten van de partnerinstellingen kwam, in tegenstelling tot bepaalde bevindingen uit de documentenanalyse, wel naar voren dat redundancy weleens optreedt. De respondenten stelden dat de eisen van verantwoording dan zodanig zijn dat in de verantwoording soms dingen meerdere keren worden benoemd. Een bestuurder/(beleids)medewerker zei hier het volgende over: "Ja, dat komt natuurlijk weleens voor. Dan gaan we zelf plakken en knippen of zetten neer: zie hierboven. Dan gaan we er creatief mee om" (R11). Het wordt niet zozeer als vervelend ervaren. De bestuurders en (beleids)medewerkers begrijpen het wel. Een bestuurder/(beleids)medewerker zei daarover dat hij tijdens het schrijven weet dat hij in zijn achterhoofd moet houden dat het voor iemand buiten de organisatie ook duidelijk en helder moet zijn.

#### **5.4.1. Analyse**

Aan de hand van de bevindingen kan worden gesteld dat in de casus van het onderzoek sprake is van meervoudige verantwoording. Het gaat om zowel concurrerende als overlappende vormen van verantwoording. Het onderzoek heeft uitgewezen dat de issues die kunnen optreden bij meervoudige verantwoording in deze casus amper tot niet optreden. Redundancy, wat niet één van de zeven issues is maar wel kan optreden bij meervoudige verantwoording, treedt echter wel op. In de stukken die de partnerinstellingen schrijven die dienen ter verantwoording worden bepaalde zaken weleens herhaald. De respondenten van de partnerinstellingen gaan dan 'knippen en plakken'. Ze ervaren dit niet als vervelend. Geconcludeerd kan worden dat redundancy niet slecht is voor de efficiëntie maar juist zorgt voor meer duidelijkheid en vermindering van de informatieasymmetrie.

## Hoofdstuk 6 – Conclusie

In dit hoofdstuk wordt beschreven of de doelstelling van het onderzoek is behaald. De doelstelling was het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop Het Utrechts Landschap, Stichting De Utrechtse Molens, Kunst Centraal en Steunpunt Archeologie en Monumenten Utrecht, die partnerinstelling zijn van de provincie Utrecht, omgaan met de opgedragen verantwoording van de subsidiegevers. In de eerste paragraaf wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek. Daarna wordt gereflecteerd op de resultaten die zijn uiteengezet in het vorige hoofdstuk. Vervolgens worden enkele beperkingen van het onderzoek aangekaart waarna het hoofdstuk afsluit met aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

### 6.1 Beantwoording van de hoofdvraag

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal:

*Op welke wijze gaan de partnerinstellingen van de provincie Utrecht om met de opgedragen verantwoording van de subsidiegevers, en wat zijn de verklaringen hiervoor?*

Ondanks de verschillen in verantwoordingsrelaties en de gehanteerde verantwoordingsprocedures van de provincie Utrecht en de andere stakeholders van de partnerinstellingen, heeft het onderzoek uitgewezen dat de partnerinstellingen met de opgedragen verantwoording van de diverse subsidiegevers niet verschillend omgaan. Ze voelen zich alle verantwoordelijk voor het afleggen van verantwoording aan alle subsidiegevers. Dat neemt niet weg dat het behalen van de eigen doelstellingen bij de partnerinstellingen voorop staat. Het afleggen van verantwoording wordt gezien als een onderdeel en krijgt dan ook niet de hoogste prioriteit. Ondanks dat het om meervoudige verantwoording gaat met zowel overlappende als concurrerende vormen van verantwoording, is gebleken dat de zeven in de theorie voorkomende issues daarbij niet optreden. *Redundancy* waarbij het gaat om overlap en duplicatie in de verantwoording treedt daarentegen wel op. Echter wordt dit door de partnerinstellingen niet op een negatieve manier ervaren.

Ondanks dat de partnerinstellingen de verantwoording aan de subsidiegevers op een gelijkwaardige wijze afleggen, in die zin dat ze daaraan bij benadering dezelfde hoeveelheid tijd en middelen aan besteden, kan wel worden geconcludeerd dat de provincie wordt gezien als de belangrijkste subsidiegever. Enkele punten bieden hier een verklaring voor. Ten eerste is de mate van afhankelijkheid die de partnerinstellingen ervaren het hoogst bij de provincie. Het voortbestaan van enkele partnerinstellingen zou namelijk in het geding komen wanneer de provincie zou stoppen met het verstrekken van de provinciale exploitatiesubsidie. Ten tweede hebben de partnerinstellingen het meeste contact met de provincie en is er sprake van regelmatige afstemming, wat als prettig wordt ervaren door de partnerinstellingen. Ten derde ervaren de partnerinstellingen dat zij, anders dan bij de andere subsidiegevers, bij de provincie daadwerkelijk de status van partnerinstelling hebben. Die benaming impliceert dat ze voor de provincie een belangrijke instelling zijn en ze gezien worden als gelijkwaardige partner.

## **6.2 Reflectie**

Enkele resultaten uit het onderzoek en conclusies zijn in het licht van de theorie zeer opmerkelijk. Alvorens het onderzoek wordt afgesloten is het van belang om hier nog op te reflecteren.

In de conclusie op de vorige bladzijde staat beschreven dat de partnerinstellingen, ondanks dat ze aan alle subsidiegevers op een gelijkwaardige wijze verantwoording afleggen, toch de provincie zien als belangrijkste subsidiegever. Eén van de verklaringen hiervoor is dat dat te maken heeft met het gegeven dat de partnerinstellingen in die relatie partner zijn, wat impliceert dat binnen die subsidierelatie sprake is van gelijkwaardigheid. Oftewel, de gelijkwaardigheid in de relatie is van invloed op de gevoelde verantwoording. Echter was eerder al in de analyse gesteld dat binnen alle onderzochte subsidierelaties sprake is van principaal-agent verhouding. Een principaal-agent verhouding is in theorie altijd gebaseerd op ongelijkwaardigheid. De principaal voert namelijk een taak uit in opdracht van de agent, wat maakt dat er sprake is van een hiërarchische relatie en die is per definitie ongelijkwaardig. Dat nu in een subsidierelatie waarin sprake is van een principaal-agent verhouding, wat in theorie een relatie is op basis van ongelijkwaardigheid, blijkt dat de mate van gelijkwaardigheid in de relatie van invloed is op de gevoelde verantwoording, is dan ook zeer opvallend. Het laat namelijk een spanning zien tussen enerzijds een zuivere principaal-agent verhouding op basis van ongelijkwaardigheid en de ervaren verantwoordingplicht, in dit geval dankzij de gelijkwaardigheid.

Een bevinding die in dit stuk ook de nodige aandacht verdient was de bevinding dat in de subsidierelaties, met uitzondering van de verantwoordingsrelatie van de partnerinstellingen en fondsen, de aspecten discussiëren en beoordelen niet waren ingebed in de verantwoordingsprocedures dan wel niet in de praktijk te herkennen waren. Echter bleek dat dit geen invloed had op de manier waarop de partnerinstellingen omgaan met de opgedragen verantwoordingsplicht. Immers, ze gaan op een min of meer gelijkwaardige manier om met de opgedragen verantwoording van de verschillende subsidiegevers. Hieruit kan worden opgemaakt dat de aspecten discussiëren en beoordelen niet van invloed zijn op de manier waarop de partnerinstellingen verantwoording afleggen. De theorie van Bovens, Schillemans en Goodin (2014) stelde echter dat subsidierelaties wel moeten bestaan uit deze aspecten. Aangezien deze aspecten in deze casus niet van belang blijken voor de gevoelde verantwoording is het de vraag of de aspecten überhaupt wel van belang zijn binnen een verantwoordingsrelatie.

## **6.3 Beperkingen onderzoek**

De in tijd begrensde periode van dit onderzoek heeft gezorgd voor enkele beperkingen. Zo konden niet alle partnerinstellingen worden meegenomen in het onderzoek en konden ook niet alle subsidierelaties in de diepte worden onderzocht. Met name tijdens de interviews met de respondenten van de partnerinstellingen bleek de tijd een wezenlijke beperking te zijn. De lijst met vragen was zodanig lang dat de interviews meestal uitliepen. In sommige gevallen konden ook niet alle vragen worden beantwoord. Op die momenten is ervoor gekozen om de belangrijkste vragen te stellen. Als er wel voldoende tijd was geweest om alle vragen te stellen en alle subsidierelaties uitgebreid te onderzoeken, dan waren de resultaten uiteraard uitgebreider geweest.

## **6.4 Aanbevelingen vervolgonderzoek**

Aan de hand van de bevindingen, getrokken conclusie en de reflectie uit paragraaf 6.2 worden hier enkele aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek. Ten eerste zou het interessant zijn om nader onderzoek te doen naar de relatie tussen de mate van gelijkwaardigheid in subsidierelaties en de mate van gevoelde verantwoording. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat de mate van

gelijkwaardigheid in een subsidierelatie van invloed is op de gevoelde verantwoording. Echter is dit maar een beperkt onderzoek omdat alleen partnerinstellingen van de provincie Utrecht hierin zijn meegenomen. Nader onderzoek met een andere, grotere casus zou meer kunnen uitwijzen over de relatie tussen beide aspecten.

Een vervolgonderzoek zou zich ook kunnen richten op de aspecten discussiëren en beoordelen uit de theorie van Bovens, Schillemans en Goodin (2014). Uit het onderzoek is gebleken dat de partnerinstellingen in principe geen behoefte hebben aan het voeren van een discussie en het krijgen van een beoordeling. Het onderzoek heeft echter niet uitgewezen waarom ze daar geen behoefte aan hebben. Een nader onderzoek zou meer kunnen uitwijzen over de verklaringen daarvoor en zou wellicht ook kunnen uitwijzen of culturele instellingen die niet een partnerinstelling zijn hier anders tegenaan kijken. Een mogelijke casus zou zijn: vier partnerinstellingen van de provincie en vier culturele instellingen die geen partnerinstelling zijn van de provincie.

Tot slot was een bevinding dat in de casus sprake was van meervoudige verantwoording met zowel overlappende als concurrerende vormen van verantwoording. Echter bleek dat de issues niet optreden. Interessant zou zijn om onderzoeken uit te voeren die zich specifiek richten op deze issues zodat meer dan in deze casus geanalyseerd kan worden waarom de issues niet optreden. Dit onderzoek heeft dat al deels uitgewezen maar een onderzoek dat zich alleen daar op focust zou wellicht meer kunnen toevoegen aan de theorie over meervoudige verantwoording en de issues die daarbij kunnen optreden.

## Hoofdstuk 7 – Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies worden in dit laatste hoofdstuk enkele aanbevelingen gedaan voor de provincie. Alvorens de bevindingen worden benoemd en toegelicht, wordt kort teruggeblikt op het nieuwe subsidieproces.

Met het nieuwe subsidieproces wilde de provincie tegemoet komen aan de knelpunten die werden gesignaleerd in het onderzoek naar de aansturing van de partnerinstellingen door de provincie. Aan de hand van die knelpunten werden enkele aandachtspunten opgesteld voor de verbetering van die aansturing en voor het subsidieproces in het algemeen: (1) de sturing zou gericht moeten zijn op de outcome, doordachte beleidstheorie en output, en niet meer op activiteiten, (2) de evaluatie zou meer moeten worden gericht op het doelbereik en (3) verantwoordelijkheden en proceseigenaren moesten scherper worden benoemd om tegemoet te komen aan het knelpunt dat werd ervaren omtrent de beperkte kritische relatie tussen de accounthouders en de partnerinstellingen. Om dit te bewerkstelligen had de directie destijds enkele verbeteracties opgesteld. Deze verbeteracties hadden te maken met het verwoorden van de gewenste effecten in de beleidsdocumenten, onderbouwing van de prestaties die zullen worden geleverd en de bijdrage aan de gewenste maatschappelijke effecten. Daarnaast waren verbeteracties gericht op argumentatie van beleidsinstrumenten, evaluatie gericht op de bijdrage van de partnerinstellingen aan de provinciale beleidsdoelen, het verwoorden van prestatie- en afrekenafspraken in de subsidiebeschikkingen en het benoemen van de proceseigenaren en verantwoordelijkheden.

Het onderzoek heeft uitgewezen dat het opstellen van het draaiboek gedeeltelijk zijn vruchten heeft afgeworpen. Zo wordt sinds het hanteren van het draaiboek niet meer gestuurd op activiteiten maar op de outcome, doordachte beleidstheorie en de output. Een voorbeeld dat dat mooi weergeeft is dat de partnerinstellingen in de meerjarenuitvoeringsplannen moeten beschrijven hoe ze beogen de maatschappelijke effecten te behalen die door de provincie zijn geformuleerd. Uit het onderzoek is ook gebleken dat de evaluatie meer dan voorheen gericht is op doelbereik. Ten aanzien van de bovengenoemde aandachtsgebieden en verbeteracties geldt echter dat daar nog zeker winst te behalen is. Daarvoor worden de onderstaande aanbevelingen gedaan:

### Aanbeveling 1: Herzie het subsidieproces en de beschrijving daarvan in het draaiboek en pas waar nodig is aan

Op bladzijde 2 en 3 van het draaiboek staat beschreven wat het verloop van het subsidieproces is en welke verantwoordingsprocedure wordt gehanteerd door de provincie in de subsidierelaties met de partnerinstellingen. Daarbij is expliciet aangegeven dat discussie en beoordeling een vast onderdeel zijn van het proces. De jaarlijkse voortgangsgesprekken worden zowel door de accounthouders van de provincie als de bestuurders en (beleids)medewerkers van de partnerinstellingen niet ervaren als discussies. Ook wordt de zelfevaluatie niet gezien als een moment waarop de provincie een beoordeling zal geven over het functioneren van de partnerinstelling, terwijl het wel zo staat beschreven in het draaiboek. Aan de hand van deze bevindingen wordt de provincie aangeraden om het beschreven subsidieproces nog een keer te herzien en zowel intern als met de partnerinstellingen te bespreken of het proces op die punten zou moeten worden herijkt. Indien dat leidt tot het handhaven van deze punten dan dient het gedrag van alle betrokkenen daarop ook te worden aangepast. Indien mocht blijken dat discussie

en beoordeling als niet essentieel worden ervaren dan zou het draaiboek daarop moeten worden aangepast.

Aanbeveling 2: Bespreek met alle accounthouders de taken die zijn benoemd in het draaiboek onder het kopje 'accounthouderschap' en benoem indien nodig nog meer taken

Uit de interviewstudie was naar voren gekomen dat de accounthouders van de provincie de taken wel uitvoeren maar enkele accounthouders hadden het idee dat de wijze waarop daar invulling aan wordt gegeven verschillend is en dat er geen sprake is van eenduidige communicatie richting de partnerinstellingen. Om ervoor te zorgen dat dit in de toekomst wel gebeurt, is het van belang dat de accounthouders onderling tot een éénduidige werkwijze komen en daarover ook expliciet communiceren naar de partnerinstellingen.

Aanbeveling 3: Pas de eisen voor de verantwoording aan de hand van de hoogte van de exploitatiesubsidie en de capaciteiten van de partnerinstellingen aan

Een opmerkelijke bevinding was dat alleen bij de verantwoordingsprocedure die de provincie hanteert de hoogte van het subsidiebedrag geen enkele rol speelt. Bij de gehanteerde verantwoordingsprocedures van de andere subsidiegevers is dat wel het geval. Daar geldt: des te hoger het subsidiebedrag, des te meer eisen worden gesteld aan de verantwoording. Daarnaast kost het afleggen van verantwoording ook nog eens tijd. Dat zou in theorie kunnen leiden tot de situatie dat een 'kleine' organisatie voor een relatief laag subsidiebedrag evenveel energie in de verantwoording moet stoppen dan een 'grote' (professionele) organisatie die veel meer subsidie krijgt en beschikt over voldoende mensen. Ter illustratie: Kunst Centraal heeft 33 werknemers in dienst en ontvangt bijna 1,5 miljoen exploitatiesubsidie van de provincie. STAMU daarentegen bestaat maar uit 2 werknemers en ontvangt ongeveer 130.000 euro. De aanbeveling is dan ook om te volstaan met een 'lichtere' vorm van verantwoording bij lagere subsidiebedragen.

## Literatuur

- ❖ Belastingdienst (z.j.). *Culturele ANBI*. Geraadpleegd van [https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelij/bijzondere\\_regelingen/goede\\_doelen/algemeen\\_nut\\_beogende\\_instellingen/culturele\\_anbi/](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelij/bijzondere_regelingen/goede_doelen/algemeen_nut_beogende_instellingen/culturele_anbi/)
- ❖ Behn, R.D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Brookings Institution Press.
- ❖ Bleijenberg, I.L. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.
- ❖ Bovens, M. (2007). "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework." *European Law Journal* 13 (4): 447-468
- ❖ Bovens, M. (2010). "Two Concept of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism". *West European Politics*, 33 (5): 946-967
- ❖ Bovens, M., Schillemans, T. & Goodin, R.E. (2014). "Public Accountability." In: *The Oxford Handbook of Public Accountability*, edited by Mark Bovens, Robert E. Goodin, and Thomas Schillemans, 1-20. Oxford: Oxford University Press.
- ❖ Bovens, M., Schillemans, T. & 't Hart, P. (2008). "Does Public Accountability Work? An assessment Tool". *Public Administration* 86 (1): 225-242.
- ❖ Casciaro, T., & Piskorski, M.J. (2005). Power imbalance, mutual dependence, and constraint absorpotion: a closer look at resource dependency theory. *Administrative science quarterly*, 50(2), 167-199
- ❖ Dubnick, M. (2005). *Accountability and the promise of performance: in search of the mechanisms*. *Public Performance & Management Review*, 28:3, pp. 376-417
- ❖ Emerson, R.M. (1962). Power-dependence relations. *American sociological review*, 31-41
- ❖ Gailmard, S. (2012). *Accountability and Principal-Agent models*. In: *The Oxford Handbook of Public Accountability*, edited by Mark Bovens, Robert E. Goodin, and Thomas Schillemans, 1-20. Oxford: Oxford University Press.
- ❖ Johnston, M. (2006). *Good governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability*. Colgate University, Department of Political Science
- ❖ Koppell, J.G.S. (2005). *Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder"*. *Public Administration Review*, Vol. 65, No, 1 (Jan.-Feb., 2005), pp. 94-108
- ❖ Kunst Centraal (2017). *Beleidsplan 2017-2020: Verbinden en Versterken*. Geraadpleegd van <https://www.kunstcentraal.nl/over-kunst-centraal/missie-en-beleid/>
- ❖ Landau, M. (1969). Redundancy, rationality, and the problem of duplication and overlap. *Public Administration Review*, 29(4), 346-358
- ❖ Lane, J-E (2006). *Public administration & public management: The principal-agent perspective*. Routledge, 2006
- ❖ LKCA (z.j.). *Kerntaken van de overheid*. Geraadpleegd van <https://www.lkca.nl/beleid/faq/kerntaken-overheid>
- ❖ March, J.G. & Olsen, J.P. (1983). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American political science review*, 78(3), 734-749
- ❖ March, J.G. & Olsen, J.P. (2004). The logic of appropriateness. In: *The Oxford handbook of political science*
- ❖ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017, 1 december). *Handboek instellingen verantwoording cultuursubsidies 2017-2020*. Den Haag: OCW



- ❖ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2018, 12 maart). *'Cultuur in een open samenleving'*. Den Haag: OCW
- ❖ Nooteboom, B. (2002). *Trust: Forms, foundations, functions, failures and figures*. Edward Elgar Publishing
- ❖ OCW in cijfers (z.j.) *Cultuur & Media. Cultuur*. Geraadpleegd van <https://www.ocwincijfers.nl/cultuur-media/cultuur>
- ❖ OCW in cijfers (z.j.). *Cultuur & Media. Cultuur in Cijfers 2013-2016*. Geraadpleegd van <https://www.ocwincijfers.nl/cultuur-media/documenten/publicaties/2017/10/06/cultuur-in-cijfers>
- ❖ OCW in cijfers (z.j.). *Cultuur & Media. Bekostigingsmix culturele sectoren*. Geraadpleegd van <https://www.ocwincijfers.nl/cultuur-media/cultuur/culturele-infrastructuur/financiering/bekostigingsmix-culturele-sectoren>
- ❖ OCW in cijfers (z.j.). *Cultuur & Media. Overheidsgevaren aan cultuur*. Geraadpleegd van <https://www.ocwincijfers.nl/cultuur-media/cultuur/culturele-infrastructuur/overheidsuitgaven>
- ❖ Overman, Sjors, Thomas Schillemans, and Stephan Grimmelikhuijsen. 2017. "Measuring Felt External Accountability: Toward a Validated Multidimensional Scale." Public Management Research Conference, Washington, D.C.
- ❖ Pollitt, C. & Summa, H. (1997). "Reflexive watchdogs? How supreme audit institutions account for themselves," *Public Administration* 75(2): 313-36
- ❖ Pots, R. (2000). *Cultuur, koningen en democraten: overheid & cultuur in Nederland*. Sun
- ❖ Pratt, J.W. & Zeckhauser, R.J. (1985). *Principals and Agents. The structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press
- ❖ Provincie Utrecht (2013). *Auditrapport. Aansturing ondersteuningsinstellingen provincie Utrecht 2013*. Utrecht: provincie Utrecht
- ❖ Provincie Utrecht (2013, 17 december). *Statenbrief: Rapport Onderzoek provinciale aansturing ondersteuningsinstellingen*. Utrecht.
- ❖ Provincie Utrecht (2016). *Draaiboek aansturing partnerinstellingen*. Utrecht
- ❖ Provincie Utrecht (2016). *Alles is NU. Cultuur- en erfgoednota 2016-2019*. Utrecht
- ❖ Provincie Utrecht (2017, 26 september). *Programmabegroting 2018*. Utrecht
- ❖ Rijksoverheid (z.j.). *Kunst en Cultuur. Kunst- en cultuurbeleid*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kunst-en-cultuur/kunst-en-cultuurbeleid>
- ❖ Romzek, B & Dubnick, M (1987). *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*. Public Administration Review, Vol. 47, No. 3 (May-Jun., 1987), pp. 227-238
- ❖ Schillemans, T. & Bovens, M. (2011). *The Challenge of Multiple Accountability: Does Redundancy led to Overload?* In: Dubnick, M.J. & Frederickson, H.G. (eds.). (2014). *Accountable governance: Problems and promises*. p. 3 – 21. Routledge.
- ❖ Srivastava, M. (2009). *Good Governance – Concept, Meaning and Features: A Detailed Study*. Social Science Research Network
- ❖ Stichting De Utrechtse Molens (2016). *Meerjarenbeleidsplan Stichting De Utrechtse Molens 2016-2019*. Geraadpleegd van <https://www.utrechtslandschap.nl/beleid>
- ❖ Stichting De Utrechtse Molens (2018). *Jaarverslag 2018*. Geraadpleegd van <https://www.utrechtslandschap.nl/beleid>
- ❖ Stichting Het Utrechts Landschap (2018). *Beleidsplan 2018-2023*. Geraadpleegd van <https://www.utrechtslandschap.nl/beleid>

- ❖ Stichting Het Utrechts Landschap. (2018). *Jaarverslag 2018*. Geraadpleegd van <https://www.utrechtslandschap.nl/beleid>
- ❖ Thiel, S. van (2015). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho
- ❖ Vennix, J.A.M. (2011). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Essex: Pearson Education Limited. 5<sup>e</sup> editie.

## Bijlagen

### Bijlage 1: Lijst van respondenten

R1: Gemeente 1

R2: Gemeente 2

R3: Gemeente 3

R4: Gemeente 4

R5: Gemeente 5

R6: Gemeente 6

R7: Gemeente 7

R8: Provincieambtenaar 1

R9: Accounthouder 1

R10: Accounthouder 2

R11: Bestuurder/(beleids)medewerker partnerinstelling 1

R12: Bestuurder/(beleids)medewerker partnerinstelling 2 en 3

R13: Provincieambtenaar 2

R14: Accounthouder 3

R15: Bestuurder/(beleids)medewerker partnerinstelling 4

R16: Adviseur fonds 1

R17: Adviseur fonds 2

## Bijlage 2: Lijst met geraadpleegde documenten

### Geraadpleegde documenten van de provincie

- Provincie Utrecht (2016). *Draaiboek aansturing partnerinstellingen*. Utrecht
- Provincie Utrecht (2016). *Alles is NU. Cultuur- en erfgoednota 2016-2019*. Utrecht

### Geraadpleegde documenten partnerinstellingen

- Kunst Centraal (2017). *Beleidsplan 2017-2020: Verbinden en Versterken*. Geraadpleegd van <https://www.kunstcentraal.nl/over-kunst-centraal/missie-en-beleid/>
- Stichting De Utrechtse Molens (2016). *Meerjarenbeleidsplan Stichting De Utrechtse Molens 2016-2019*. Geraadpleegd van <https://www.utrechtslandschap.nl/beleid>
- Stichting De Utrechtse Molens (2018). *Jaarverslag 2018*. Geraadpleegd van <https://www.utrechtslandschap.nl/beleid>
- Stichting Het Utrechts Landschap (2018). *Beleidsplan 2018-2023*. Geraadpleegd van <https://www.utrechtslandschap.nl/beleid>
- Stichting Het Utrechts Landschap. (2018). *Jaarverslag 2018*. Geraadpleegd van <https://www.utrechtslandschap.nl/beleid>

### Geraadpleegde documenten gemeenten

- Algemene subsidieverordening gemeente 1
- Algemene subsidieverordening gemeente 2
- Algemene subsidieverordening gemeente 3
- Algemene subsidieverordening gemeente 4
- Algemene subsidieverordening gemeente 5
- Algemene subsidieverordening gemeente 6
- Algemene subsidieverordening gemeente 7
- Beleidsnota cultuur gemeente 1
- Beleidsnota cultuur gemeente 2
- Beleidsnota cultuur gemeente 3
- Beleidsnota cultuur gemeente 4
- Beleidsnota cultuur gemeente 5
- Beleidsnota cultuur gemeente 6
- Beleidsnota cultuur gemeente 7

### Geraadpleegde documenten fondsen

- Beleidsplan fonds 1
- Beleidsplan fonds 2
- Handboek verantwoording fonds 1

### Bijlage 3: Interviewguide provinciale ambtenaren

#### *Introductie*

- Introductie onderzoek
- vragen toestemming opname en handtekening toestemmingsverklaring
- tijdsduur aangeven (+/- 30 min)
- Uitleg over punten die aanbod komen

#### *Proces*

- Kritische opmerkingen Gedeputeerde Staten
- Onderzoeksrapport provinciale aansturing partnerinstellingen (2013) B&A
- Betrokken partijen
- Betrokken partnerinstellingen

#### *Opstellen draaiboek*

- Betrokken partijen
- Tegemoet komen aan gesignaleerde knelpunten
- Omzetten aandachtspunten en bewerkstelligen verbeteracties
- Presentatie draaiboek aan partnerinstellingen en ervaring

#### *Overig*

- Commissie XL
- Taak Subsidieloket
- Van ondersteuningsinstellingen naar partnerinstellingen
- Verhouding subsidie- en verantwoordingsproces partnerinstellingen en overige instellingen die subsidie ontvangen

#### *Slot*

- Vragen of de respondent opmerkingen of vragen heeft
- Bedanken
- Vragen interesse in transcript en eindversie scriptie
- Einde

## Bijlage 4: Interviewguide accounthouders

### *Introductie*

- Introductie onderzoek
- Vragen toestemming opname en handtekening toestemmingsverklaring
- Tijdsduur aangeven (+/- 40 min)
- Uitleg over de punten die aan bod komen

### *Principaal-agent relatie*

- Kunt u stellen dat jullie de partnerinstellingen nodig hebben bij het behalen van de provinciale beleidsdoelen omtrent cultuur (professional accountability) en dat de provincie dan ook afhankelijk is van de partnerinstelling (afhankelijkheid)?
- Aan welke provinciale beleidsdoelen draagt de partnerinstelling precies bij? (belangentegenstelling)
- Vertrouwen jullie de partnerinstelling dermate dat jullie erop vertrouwen dat de partnerinstelling eerlijk is, afspraken nakomt en de juiste intenties heeft? (vertrouwen)
- Wordt informatie vrij gedeeld en is dit voldoende naar uw mening? (transparantie)

### *Instellingen en rollen*

- In het draaiboek staat beschreven wat de functie van accounthouder inhoudt. Hoe zou u zelf uw functie als accounthouder beschrijven?

### *Verantwoording*

- Wat is het doel van de verantwoordingsplicht? (mechanisme)
- Kunt u in het kort toelichten hoe het subsidieproces die beschreven staat in het draaiboek afgelopen jaren is verlopen, wat nog gaat komen en welke eisen worden gesteld aan de partnerinstelling? (informatie)
- In het draaiboek staat dat de partnerinstellingen in het vierjarige uitvoeringsplan moeten opnemen wat de beoogde effecten zullen zijn evenals de resultaten en prestaties. Ook staat er dat in samenwerking met de provincie dit wordt verfijnd. Kunt u toelichten hoe dat in zijn werking gaat? (afstemming)
- Wordt tijdens de evaluatie die zal plaatsvinden in het derde subsidiejaar uitvoerig gesproken over de afgelegde verantwoording? (discussie)
- Geeft de provincie duidelijk terug aan de partnerinstelling wat ze vinden van de geleverde prestaties en wat gebeurt er als de provincie niet tevreden is? (beoordeling)
- Gebruiken jullie de afgelegde verantwoording van de partnerinstelling voor jullie eigen verantwoording richting de Gedeputeerde Staten? (political accountability)

### *Slot*

- Vragen of de respondent opmerkingen of vragen heeft
- Bedanken
- Vragen interesse in transcript en eindversie scriptie
- Einde

## Bijlage 5: Interviewgide (beleids)medewerkers en adviseurs gemeenten

Uitleggen dat nu vragen worden gesteld over de verantwoordingsrelaties met culturele instellingen, en specifiek de relatie met Kunst Centraal.

### *Introductievragen*

- Zien jullie de culturele instellingen als deskundigen die jullie nodig hebben voor het behalen van jullie doelen van het cultuurbeleid? (professional accountability)
- Wat zien jullie als het doel van de verantwoordingsplicht? (mechanisme)

### *Verantwoording: proces en eisen*

- Hoe verloopt het verantwoordingsproces en welke eisen worden gesteld aan culturele instellingen? Is dat voor alle instellingen hetzelfde of verschillend? Indien verschillend, waarin verschilt het en waarom gelden andere eisen? (informatie)
- Staan het proces en de eisen beschreven in een digitaal document? Bijvoorbeeld in de vorm van een draaiboek?
- Worden de culturele instellingen ook meegenomen in het vaststellen van de eisen? (afstemming)
- Wat gebeurt er nadat een culturele instelling verantwoording heeft afgelegd?
- Wordt er met elkaar gesproken over de afgelegde verantwoording? (discussie)
- Geeft de gemeente duidelijk terug aan de instelling wat ze vinden van de geleverde prestaties? (beoordeling)
- Verloopt het verantwoordingsproces over het algemeen naar behoren? Zo nee, waarom niet?
- Gebruiken jullie de afgelegde verantwoording van de culturele instellingen ook voor jullie eigen verantwoording richting de burgers? Zo ja, op welke manier? (political accountability)

### *PA relatie met Kunst centraal*

- Hebben jullie specifieke doelen op het gebied van cultuureducatie?
- Kunnen jullie stellen dat jullie Kunst Centraal als partner nodig hebben om jullie doelen omtrent cultuureducatie te behalen? (afhankelijkheid)
- Vertrouwt de gemeente Kunst Centraal dermate dat jullie erop vertrouwen dat Kunst Centraal eerlijk is, doet wat is afgesproken en de juiste intenties heeft?
- Krijgen jullie voldoende informatie van hen?

## Bijlage 6: Interviewguide adviseurs fondsen

### *Verantwoording: proces en eisen*

- Wat zien jullie als het doel van de verantwoordingsplicht? (mechanisme)
- Hoe verloopt het verantwoordingsproces en welke eisen worden gesteld aan culturele instellingen? Is dat voor alle instellingen hetzelfde of verschillend? Indien verschillend, waarin verschilt het en waarom gelden andere eisen? (informatie)
- Staan het proces en de eisen beschreven in een digitaal document? Bijvoorbeeld in de vorm van een draaiboek?
- Worden de culturele instellingen ook meegenomen in het vaststellen van de eisen? (afstemming)
- Wat gebeurt er nadat een culturele instelling verantwoording heeft afgelegd?
- Wordt er met elkaar gesproken over de afgelegde verantwoording? (discussie)
- Geeft het fonds duidelijk terug aan de instelling wat ze vinden van de geleverde prestaties? (beoordeling)
- Verloopt het verantwoordingsproces over het algemeen naar behoren? Zo nee, waarom niet?

### *Instellingen en rollen*

- Hoe ziet u uw rol binnen de subsidierelatie met de instelling?

### *PA relatie met partnerinstelling(en)*

- Kunnen jullie stellen dat jullie de instelling als partner nodig hebben om jullie doelen te behalen?
- Vertrouwt het fonds de instelling dermate dat jullie erop vertrouwen dat Kunst Centraal eerlijk is, doet wat is afgesproken en de juiste intenties heeft?
- Krijgen jullie voldoende informatie van hen?



## Bijlage 7: Interviewgide bestuurders en (beleids)medewerkers partnerinstellingen

### *Introductie*

- Introductie onderzoek
- Vragen toestemming opname en handtekening toestemmingsverklaring
- Tijdsduur aangeven (+/- 60 min)
- Uitleg over de punten die aanbod komen

### *Algemene vragen*

- Met welke instellingen zijn er structurele subsidierelaties?
- Wat is volgens u het doel van het afleggen van verantwoording? (mechanisme)

### *Vragen subsidierelatie partnerinstelling en provincie*

#### Principaal-agent relatie

- Kunt u stellen dat jullie de provincie nodig hebben bij het behalen van jullie beleidsdoelen en dan ook afhankelijk zijn van de subsidie die jullie krijgen van de provincie? (afhankelijkheid)
- Aan welke provinciale beleidsdoelen dragen jullie precies bij? (belangentegenstelling)
- Vertrouwen jullie de provincie dermate dat jullie erop vertrouwen dat de provincie eerlijk is, afspraken nakomt en de juiste intenties heeft? (vertrouwen)
- Wordt informatie vrij gedeeld en is dit voldoende naar uw mening? (transparantie)

#### Instellingen en rollen

- Hoe zou u uw functie binnen deze samenwerking beschrijven?

#### Verantwoording: proces en eisen

- Denkt u dat de provincie de verantwoordingsplicht ziet als een soort controlemechanisme? (mechanisme)
- Wat vindt u van het verantwoordingsproces die de provincie hanteert en de eisen die daarbij worden gesteld aan jullie? (informatie)
- Vindt u dat er voldoende afstemming is over en weer? Bijvoorbeeld over het proces, de eisen en de gemaakte afspraken. (afstemming)
- Vindt u het belangrijk dat na het afleggen van verantwoording een discussie plaatsvindt over de afgelegde verantwoording? (discussie)
- Wilt u ook graag horen wat de provincie vindt van de afgelegde verantwoording en in hoeverre gebeurt dat nu? (beoordeling)
- Vindt u dat de werknemers van de provincie waarmee u te maken heeft voldoende expertise hebben om überhaupt een oordeel te kunnen geven? (expertise)
- Heeft u het gevoel dat u verantwoordelijk bent voor het nakomen van de verplichtingen? (verwachte verantwoordelijkheid)

### *Vragen overige subsidierelaties*

#### Principaal-agent relatie

- Kunt u stellen dat jullie de subsidiegever nodig hebben bij het behalen van jullie doelen en dan ook afhankelijk zijn van de subsidie die jullie krijgen? (afhankelijkheid)
- Is het voor jullie duidelijk aan welke (beleids)doelen van de subsidiegever jullie bijdragen? (belangentegenstelling)

- Vertrouwen jullie de subsidiegever dermate dat jullie erop vertrouwen dat de subsidiegever eerlijk is, afspraken nakomt en de juiste intenties heeft? (vertrouwen)
- Wordt informatie vrij gedeeld en is dit voldoende naar uw mening? (transparantie)

### Instellingen en rollen

- Hoe zou u uw functie binnen deze samenwerking beschrijven?

### Verantwoording: proces en eisen

- Denkt u dat de subsidiegever de verantwoordingsplicht ziet als een soort controlemechanisme? (mechanisme)
- Hoe verloopt het verantwoordingsproces en welke eisen worden aan jullie gesteld? (informatie)
- In hoeverre vindt er afstemming plaats? Bijvoorbeeld over het proces, de eisen en de gemaakte afspraken? En bent u daar tevreden over of zou er meer afstemming moeten zijn? (afstemming)
- Vindt u het belangrijk dat na het afleggen van verantwoording een discussie plaatsvindt over de afgelegde verantwoording? (discussie)
- Wilt u ook graag horen wat de subsidiegever vindt van de afgelegde verantwoording en in hoeverre gebeurt dat nu? (beoordeling)
- Vindt u dat de werknemers waarmee u te maken heeft voldoende expertise hebben om überhaupt een oordeel te kunnen geven? (expertise)
- Heeft u het gevoel dat u verantwoordelijk bent voor het nakomen van de verplichtingen? (verwachte verantwoordelijkheid)
- Wat vindt u van het verantwoordingsproces en de gang van zaken binnen deze subsidierelatie?

### *Vragen over meervoudige verantwoording*

- Kost het afleggen van verantwoording aan de verschillende subsidiegevers soms zoveel tijd en middelen dat het ten koste gaat van de primaire doelen van de instelling? (transactie- en opportunitetskosten)
- Zijn de verwachtingen van de verschillende subsidiegevers zodanig divers dat het soms lastig is om de verwachtingen te combineren, te prioriteren en/of daarop te anticiperen? Zo ja, waar geeft u dan prioriteit aan en waarom? (conflicterende verwachtingen)
- Heeft u weleens het idee dat één van de subsidiegevers nadrukkelijk opzoek gaat naar fouten, in de zin van subsidiegelden die niet optimaal zijn besteed of geleverde prestaties die beter hadden gekund (negativisme)
- Hoe reageert de betreffende subsidiegever als 'fouten' zijn gemaakt en ontstaat er dan weleens een blame game? (blame game)
- Heeft u het idee dat de subsidiegevers het doel van verantwoording hetzelfde zien als u? Zo niet, op welke manier niet en heeft dat impact op de manier waarop de instelling verantwoording aflegt? (multiple accountabilities disorder)
- Beëindigen jullie weleens een subsidierelatie? Zo ja, waarom? En denkt u dat de instelling gemakkelijk meer geld kan krijgen van de subsidiegevers? (controleverlies)
- Ziet u het nut in van het afleggen van verantwoording bij alle subsidiegevers of heeft u weleens het idee dat het geen effect heeft? (symbolische verantwoording)

- Heeft u het idee dat de afgelegde verantwoording weleens bestaat uit overbodige informatie doordat er zoveel eisen aan worden gesteld? Zo ja, hoe wordt dat ervaren? (redundancy)

*Slot*

- Vragen of de respondent opmerkingen of vragen heeft
- Bedanken
- Vragen interesse in transcript en eindversie scriptie
- Einde