



# OP EIGEN BENEN?

***Beëindigen sociaal beleid:  
gevolgen voor maatschappelijke  
instellingen provincie Drenthe***

 Noordelijke  
Rekenkamer



## Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 28 november 2016

Geachte leden der Provinciale Staten van Drenthe,

Hierbij bieden wij het door ons op 24 oktober 2016 vastgestelde rapport 'Op eigen benen? Beëindigen sociaal beleid: gevolgen voor maatschappelijke instellingen provincie Drenthe' aan.

Noordelijke Rekenkamer

Mr.drs. M. Ch. A. Smilde  
Voorzitter

Dr.M. Herweijer  
Secretaris



Op eigen benen?

Beëindigen sociaal beleid: gevolgen voor maatschappelijke  
instellingen provincie Drenthe



# Inhoud

Samenvatting	3
1 Onderwerp en aanpak onderzoek	8
1.1 Context	9
1.2 Afbakening en vraagstelling	10
1.3 Aanpak	10
1.4 Leeswijzer	11
2 Transitie Sociaal Domein	12
2.1 Inleiding	13
2.2 Aanpak transitie	13
2.3 Integratie sociale component in omgevingsbeleid	15
2.4 Monitoren, kennis ontwikkelen en signaleren	16
2.5 Uitgaven sociaal domein	17
3 Subsidierelaties maatschappelijke instellingen	19
3.1 Inleiding	20
3.2 Aanpak vaste subsidie instellingen	20
3.3 Ontwikkeling vaste subsidie instellingen	21
3.4 Marktgericht en zachte landing	23
4 Ontwikkeling STAMM CMO, Zorgbelang en SportDrenthe	24
4.1 Inleiding	25
4.2 STAMM CMO Drenthe	25
4.3 Zorgbelang Drenthe	29
4.4 SportDrenthe	32
5 Vergelijking Drenthe, Fryslân en Groningen	36
5.1 Inleiding	37
5.2 Transitie sociaal beleid	37
5.3 Subsidierelaties instellingen	38
5.4 Ontwikkeling CMO-instellingen	40
5.5 Ontwikkeling Zorgbelanginstellingen	42
5.6 Ontwikkeling Sportinstellingen	44
6 Bestuurlijke reactie	47
6.1 Reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe	48
Informatiebronnen	51
Informatiebronnen	52





# Samenvatting

---

## Samenvatting

Provincies hebben na 2007 bestaande subsidierelaties met maatschappelijke instellingen in het sociale domein tegen het licht gehouden. De aanleiding hier toe was het landelijke *Bestuursakkoord Rijk - Provincies 2008–2011*. In dit akkoord hebben provincies met het Rijk voor het autonome sociale beleid het volgende afgesproken:

1. de uitvoering van taken op sociaal gebied geschiedt primair door gemeenten. Dit houdt in dat provincies geen nieuw sociaal beleid vaststellen dat voor gemeenten richtinggevend is;
2. de taak van de provincie in het sociale domein dient zich te concentreren op het periodiek signaleren en agenderen van sociale vraagstukken en tekortkomingen, vooral vanuit haar rol als gebiedsregisseur bij het uitvoeren van het provinciale omgevingsbeleid.

Daarnaast is in het bestuursakkoord de afspraak opgenomen om op het Provinciefonds € 600 miljoen te korten. Voor provincie Drenthe kwam dit neer op een korting van € 15 miljoen.

PS van Drenthe hebben begin 2010 besloten hoe zij invulling willen geven aan de hierboven genoemde afspraken. Het plan was om de transitie in het sociale domein volgens drie sporen te laten verlopen:

1. het autonome sociale beleid afbouwen en de sociale component integreren in het provinciale omgevingsbeleid;
2. gesubsidieerde (WMO-)taken in het sociale domein beëindigen met uitzondering van de taak die zich richt op monitoren en het ontwikkelen van kennis. Deze taak dient verder te worden uitgebouwd om zodoende invulling te geven aan de signalerende en agenderende rol;
3. de vaste subsidierelaties met maatschappelijke instellingen beëindigen onder de voorwaarde dat er sprake moet zijn van een *zachte landing*. De zachte landing wil de provincie organiseren door gezamenlijk met gemeenten en instellingen *Sociale Allianties* op te stellen waarin afspraken worden gemaakt over de overdracht van taken (warme overdracht).

Het onderzoek van de Rekenkamer heeft zich gericht op de periode 2009 tot en met 2015. Af en toe is een doorkijk gegeven naar 2016 wanneer er sprake is van nieuwe ontwikkelingen. Wat de inhoudelijke afbakening betreft, is besloten om de jeugdzorginstellingen buiten beschouwing te laten. In 2009 subsidieerde provincie Drenthe nog 12 maatschappelijke instellingen. Besloten is om bij drie instellingen nader te onderzoeken wat de gevolgen zijn geweest van het afbouwen van de vaste provinciale subsidie op deze instellingen zelf en hun dienstverlening. De drie geselecteerde instellingen zijn: STAMM CMO, Zorgbelang Drenthe en SportDrenthe. De Rekenkamer heeft bij de afnemers van de diensten geen onderzoek gedaan. Voor het onderzoek heeft de Rekenkamer de volgende vraagstelling gehanteerd:

***Wat zijn de gevolgen geweest van de provinciale bezuinigingen op maatschappelijke instellingen in het sociale domein?***

De bevindingen van het onderzoek hebben geleid tot de volgende conclusies.

### **Conclusie 1 Integratie sociale component in omgevingsbeleid**

Na het besluit van PS van Drenthe dat sociaal beleid geen kerntaak meer is, heeft de provincie in de periode tot 2016 de uitgaven in het sociale domein afgebouwd met in totaal zo'n € 10 miljoen. De Rekenkamer concludeert dat de integratie van de sociale component in het omgevingsbeleid lang op zich heeft laten wachten, namelijk zes jaar. De provincie blijft in de *Visie op Krimp en Leefbaarheid 2016–2020* bij het onderdeel sociale leefbaarheid inzetten op zorg, sport en onderwijs, als aanvulling op het gemeentelijke sociale beleid. In feite blijft de provincie haar sociale beleid voortzetten, nu onder de noemer leefbaarheid maar met een budget dat 10% is van dat in 2009. De beoogde integratie van de sociale component in ruimtelijke en/of economische gebiedsgerichte projecten heeft hierdoor nog niet plaatsgevonden.

### **Conclusie 2 Signalerende en agenderende taak**

De verwachting van de provincie dat gemeenten provinciale taken in het sociale domein gingen overnemen en hun gezamenlijke informatiebehoefte in beeld gingen brengen is niet uitgekomen. Ook nadat bleek dat gemeenten hun informatiebehoefte niet konden concretiseren, is de provincie zich blijven richten op het ondersteunen van gemeenten bij het uitvoeren van Wmo-taken. Gelet op de afspraken van het *Bestuursakkoord 2008–2011* had het voor de hand gelegen dat de provincie zich had gericht op de informatie die zij zelf nodig heeft om uitvoering te geven aan haar leefbaarheids- en krimpbeleid.

### **Conclusie 3 Beëindigen subsidierelaties instellingen**

De provincie heeft in de periode 2009–2015, zoals voorgenomen, bij acht maatschappelijke instellingen de vaste subsidierelatie beëindigd. Het betrof relatief kleine vaste subsidies die door de betreffende instellingen werden ingezet om het werk van vrijwilligers mogelijk te maken. In totaal is het vaste subsidiebedrag afgebouwd van € 4,3 miljoen in 2009 tot 0,7 miljoen in 2015, een afname met 82%. Drie instellingen (STAMM CMO, Zorgbelang, SportDrenthe) ontvingen in 2015 nog een kleine vaste subsidie en behouden deze subsidie in de periode 2016–2020. De veronderstelling is dat deze drie instellingen een bijdrage zullen leveren aan de uitvoering van het sociale leefbaarheidsbeleid. Topsport Noord-Nederland is de enige instelling waarop niet is gekort, omdat de provincie topsport wil blijven ondersteunen.

### **Conclusie 4 Marktgericht werken en zachte landing**

De provinciale verwachting dat instellingen door een meer marktgerichte benadering in twee jaar tijd het verlies aan provinciale subsidie konden opvangen, is niet uitgekomen. Hoewel de provincie, zoals afgesproken, verschillende acties heeft ondernomen om voor een zachte landing te zorgen, heeft een aantal instellingen (STAMM CMO, Zorgbelang Drenthe, SportDrenthe) niet ervaren dat de transitie soepel is verlopen. Mede door hun lastige financiële positie doen gemeenten alleen een beroep op deze instellingen in de vorm van kortlopende projecten en afgebakende opdrachten. Hierdoor zijn de inkomsten van een aantal instellingen substantieel afgenomen en hebben ze moeten inleveren op de bestaande formatie.

### **Conclusie 5 Ontwikkeling STAMM CMO**

De provincie heeft de vaste subsidie voor STAMM afgebouwd van € 2,71 miljoen in 2009 tot € 0,80 miljoen in 2014, een afname met 70%. Begin 2015 is STAMM CMO gefuseerd met CMO Groningen tot CMO STAMM Groningen Drenthe. STAMM heeft het verlies aan provinciale subsidie in geringe mate kunnen opvangen door meer opdrachten van derden te verwerven. Hierdoor zijn de baten van STAMM meer dan gehalveerd. Het gevolg hiervan is geweest dat de stichting haar vaste formatie heeft moeten inkrimpen van 44 naar 18 fte in 2014. De Rekenkamer merkt verder op dat als de integratie van de sociale component in het leefbaarheidsbeleid eerder had plaatsgevonden, er ook eerder duidelijkheid was ontstaan over de rol die STAMM kan spelen bij het ontwikkelen en uitvoeren van dit beleid.

### **Conclusie 6 Ontwikkeling Zorgbelang Drenthe**

De provincie heeft de vaste subsidie voor Zorgbelang Drenthe afgebouwd van € 0,89 miljoen in 2009 tot € 0,15 miljoen in 2015, een afname met 83%. Zorgbelang heeft het verlies aan provinciale subsidie in geringe mate kunnen opvangen door meer opdrachten van derden te verwerven. Hierdoor zijn de totale baten van Zorgbelang bij benadering gehalveerd en heeft de instelling de vaste formatie moeten inkrimpen, van 15 fte in 2009 naar 6 fte in 2015. Het gevolg hiervan is geweest dat vanaf 1 januari 2013 de inwoners van Drenthe niet langer meer beschikken over een onafhankelijk loket (Meldpunt Zorg Drenthe) als het gaat om voorlichting, informatie, advies en ondersteuning bij het melden van klachten en/of misstanden. Ook is de oorspronkelijke vorm van collectieve belangbehartiging komen te vervallen en heeft Zorgbelang geen ruimte meer voor onderzoek naar innovatieve ontwikkelingen. Verder merkt de Rekenkamer op dat het onduidelijk is of de provincie nog een rol wil blijven spelen als het gaat om collectieve belangbehartiging.

### **Conclusie 7 Ontwikkeling SportDrenthe**

De provincie heeft de vaste subsidie voor SportDrenthe afgebouwd van € 0,33 miljoen in 2009 tot € 0,04 miljoen in 2015, een afname met 91%. SportDrenthe heeft het verlies aan vaste provinciale subsidie ruimschoots weten op te vangen door, naast het provinciale programma *Drenthe beweegt*, ook meer opdrachten van gemeenten en derden binnen te halen. De inkomsten zijn hierdoor toegenomen van 1,71 miljoen in 2009 tot 2,32 miljoen in 2015. Hierdoor heeft de instelling haar formatie kunnen uitbreiden, van 16 fte in 2009 naar 32 fte in 2015. Verder merkt de Rekenkamer op dat als de integratie van de sociale component in het leefbaarheidsbeleid eerder had plaatsgevonden, er ook eerder duidelijkheid was ontstaan over de rol van SportDrenthe bij het uitvoeren van dit beleid. In dat geval was het ook niet nodig geweest om de vaste provinciale subsidie volledig af te bouwen.

De bevindingen en conclusies van het onderzoek leiden tot de volgende aanbevelingen.

### ***Aanbeveling 1: Integratie sociale component in omgevingsbeleid***

Beëindig de inzet in het sociale domein die tot doel heeft om gemeenten te ondersteunen bij het uitvoeren van hun Wmo-taken. Richt het leefbaarheidsbeleid op de fysieke en ruimtelijke component. Dit sluit aan bij de afspraken van het Bestuursakkoord 2008–2011 en hierdoor ontstaat duidelijkheid over de afbakening van taken tussen provincie en gemeenten.

### ***Aanbeveling 2: Signalerende en agenderende taak***

Vul de signalerende en agenderende taak in door sociale vraagstukken onder de aandacht van gemeenten te brengen die bij de uitvoering van het provinciale leefbaarheidsbeleid naar voren komen. Geef hierbij tevens aan welke (structurele) taken CMO STAMM voor de provincie dient uit te voeren, om zodoende een bijdrage te leveren aan het realiseren van de provinciale leefbaarheidsdoelen.

### ***Aanbeveling 3: Overdracht taken***

Ga bij de formulering van toekomstig beleid niet uit van de ongetoetste verwachting dat gemeenten de bekostiging van bepaalde taken zullen overnemen, tenzij zij dat eerst expliciet te kennen hebben gegeven en hierover afspraken zijn gemaakt. Ga evenmin uit van een informatiebehoefte van gemeenten, als deze door de gemeenten niet zelf is gearticuleerd en gecommuniceerd.

### ***Aanbeveling 4: Afbakening taken zorglandschap***

Zorg voor een duidelijk begrensde opgave in het zorglandschap die aansluit bij het provinciale fysieke en ruimtelijke leefbaarheidsbeleid en maak daarbij inzichtelijk in welke mate de provinciale inzet bijdraagt aan het gestelde beleidsdoel. Geef hierbij tevens aan welke (structurele) taken Zorgbelang Drenthe voor de provincie dient uit te voeren om een bijdrage te leveren aan het uitvoeren van deze opgave.

### ***Aanbeveling 5: Individuele cliëntondersteuning en collectieve belangenbehartiging***

Onderzoek hoe gemeenten invulling hebben gegeven aan het organiseren van een vorm van onafhankelijke individuele cliëntondersteuning en collectieve belangenbehartiging nu de provincie heeft besloten deze taken niet meer van een subsidie te voorzien. Organiseer een werkconferentie met gemeenten met als doel de uitkomsten van het onderzoek te bespreken en afspraken te maken over de taakvervulling in het zorglandschap. Ook hierbij is het van belang dat in de afspraken met gemeenten over de taakvervulling in het zorglandschap, de provincie de invalshoek van de leefbaarheid kiest gericht op de fysieke en ruimtelijke component.

### ***Aanbeveling 6: Provinciale inzet sport en bewegen***

Kies op het gebied van sport en bewegen voor een provinciale inzet die beter aansluit bij de afspraken in het Bestuursakkoord 2008–2011 door de inzet vooral te richten op infrastructurele voorzieningen (fietspaden, etc.) en de aanwezigheid en spreiding van sportvoorzieningen, ook voor minder validen. Geef hierbij tevens aan welke (structurele) taken SportDrenthe voor de provincie dient uit te voeren om een bijdrage te leveren aan het uitvoeren van deze opgave.

# Onderwerp en aanpak onderzoek

---



# Onderwerp en aanpak onderzoek

## 1.1

### Context

Provincies onderhouden met verschillende maatschappelijke instellingen een vaste subsidierelatie. Deze instellingen voeren gesubsidieerde taken uit die een bijdrage leveren aan het realiseren van de provinciale beleidsdoelen. De aanleiding voor provincies om na 2007 bestaande subsidierelaties met instellingen in het sociale domein tegen het licht te houden, was de uitkomst van een landelijke discussie over een meer eenduidige verdeling van taken en bevoegdheden tussen Rijk, provincies en gemeenten. De reden om deze discussie te voeren was het voornemen van de Regering om taken te decentraliseren en een substantiële korting op de algemene uitkering uit het Provinciefonds door te voeren. Doordat provincies en het Rijk er destijds niet in slaagden om tot een akkoord te komen, heeft de minister van BZK de *Gemengde Commissie Decentralisatievoorstellen Provincies* (hierna: commissie Lodders) ingesteld om de vastgelopen onderhandelingen vlot te trekken. De commissie Lodders heeft provincies geadviseerd zich vooral te richten op het ruimtelijk-economisch domein en cultuur; welzijn en zorg moeten volgens de commissie primair bij gemeenten liggen.<sup>1</sup>

Het advies van de commissie Lodders heeft zijn beslag gekregen in het landelijke *Bestuursakkoord Rijk - Provincies 2008–2011*.<sup>2</sup> In dit bestuursakkoord zijn de adviezen van de commissie betreffende het sociale domein overgenomen. Daarnaast is afgesproken om in deze periode op het Provinciefonds een korting van in totaal € 600 miljoen door te voeren. Voor provincie Drenthe bedroeg de korting € 15 miljoen.

Naar aanleiding van de voorgenomen bezuiniging op het Provinciefonds heeft provincie Drenthe reeds in 2007 een discussie gestart over de provinciale kerntaken en mogelijke bezuinigingen. De uitkomsten van deze discussie hebben in mei 2008 geleid tot het adviesrapport *Amen is geen Amsterdam*. Voortbouwend op de adviezen uit dit rapport is de visie *Provincie Nieuwe Stijl* opgesteld, die door PS van Drenthe op 17 februari 2010 is vastgesteld. Wat het sociale domein betreft, hebben PS besloten dat sociaal beleid geen provinciale kerntaak meer is. Het plan is om vanaf 2010 het autonome sociale beleid af te bouwen en de vaste subsidierelaties met maatschappelijke instellingen voor 2013 te beëindigen. Vanaf dat moment moeten de instellingen op eigen benen staan.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Commissie Lodders. *Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (Ruimte, Regie en Rekenschap)*. 17 maart 2008.

<sup>2</sup> Rijk en Provincies. *Bestuursakkoord Rijk - Provincies 2008–2011*. Den Haag, 4 juni 2008.

<sup>3</sup> Provincie Drenthe. PS-besluit F-2 genomen op 17 februari 2010.

## 1.2

### Afbakening en vraagstelling

De Programmaraad van de Noordelijke Rekenkamer heeft voorgesteld om een onderzoek uit te voeren naar de gevolgen van provinciale bezuinigingen op maatschappelijke instellingen.<sup>4</sup> In het najaar van 2015 heeft de Rekenkamer voor dit onderzoek een onderzoeksplan opgesteld dat op 23 september door het College van de Noordelijke Rekenkamer is vastgesteld.<sup>5</sup>

Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2009 tot en met 2015. Het begin van deze onderzoeksperiode valt samen met het uitbrengen van het *Bestuursakkoord 2008–2011*. Af en toe is een doorkijk gegeven naar 2016 als er sprake is van nieuwe ontwikkelingen die aansluiten bij het object van onderzoek. Wat de inhoudelijke afbakening betreft, is besloten om geen nader onderzoek te doen naar de jeugdzorginstellingen en hoe de overdracht van jeugdzorgtaken naar gemeenten is verlopen. Het betreft hier namelijk een overdracht van wettelijke taken met een eigen traject. Wel is in het kort beschreven hoe de provincie de autonome uitgaven ten aanzien van het jeugdzorgbeleid intern heeft afgebouwd. Ook culturele instellingen zijn niet onderzocht, omdat cultuur een kerntaak van provincies is gebleven.

Voor dit onderzoek heeft de Rekenkamer gebruik gemaakt van de volgende centrale vraagstelling:

*Wat zijn de gevolgen geweest van provinciale bezuinigingen op maatschappelijke instellingen in het sociale domein?*

## 1.3

### Aanpak

Het onderzoek is opgesplitst in twee delen. In het eerste deel is in kaart gebracht hoe de provincie, na het uitkomen van het *Bestuursakkoord 2008–2011*, het sociale beleid en de hieraan gekoppelde uitgaven heeft afgebouwd. Daarnaast is een overzicht opgesteld van alle maatschappelijke instellingen in het sociale domein waarmee de provincie in 2009 een subsidierelatie had. Voor deze instellingen is nagegaan in welke mate de provinciale subsidie is afgenomen en op welke instellingen het meest is gekort. Voor het eerste deel van het onderzoek is gebruik gemaakt van provinciale beleidsdocumenten, begrotingen en jaarrekeningen en subsidiebeschikkingen en -vaststellingen die betrekking hebben op de maatschappelijke instellingen.

In het tweede deel van het onderzoek is onderzocht wat de gevolgen zijn geweest voor de maatschappelijke instellingen zelf en hun dienstverlening. De Rekenkamer heeft niet alle instellingen benaderd en onderzocht, maar zich gericht op een drietal maatschappelijke instellingen die in de periode 2009–2015 in alle drie provincies vergelijkbare taken uitvoerden, namelijk de CMO-, Zorgbelang- en Sportinstellingen. Deze instellingen voerden voor de provincie WMO-steunfunctietaken uit en ontvingen verreweg de meeste subsidie. Voor provincie Drenthe zijn dat STAMM CMO Drenthe, Zorgbelang Drenthe en SportDrenthe. Voor deze

<sup>4</sup> Noordelijke Rekenkamer. Onderzoeksprogramma 2016–2017. Vastgesteld door het College op 18 december 2015.

<sup>5</sup> Noordelijke Rekenkamer. Onderzoeksplan 'Gevolgen bezuinigingen op maatschappelijke instellingen'. Vastgesteld door het College op 23 september 2015.



drie instellingen is nagegaan welke wijzigingen in strategie en bedrijfsvoering zij hebben doorgevoerd nadat zij op de hoogte zijn gesteld van de voorgenomen provinciale bezuinigingen. Ook is bij de instellingen nagevraagd welke gevolgen de provinciale bezuinigingen hebben gehad op de dienstverlening. De Rekenkamer heeft zelf geen onderzoek uitgevoerd bij de afnemers van deze diensten. Dit deel van het onderzoek is gebaseerd op jaarverslagen, jaarrekeningen, productplannen en subsidieaanvragen van de drie geselecteerde instellingen en interviews die de Rekenkamer heeft gehouden met de drie geselecteerde instellingen.

## 1.4

### Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft hoe provincie Drenthe de transitie van het autonome sociale beleid wil doorvoeren en hoe deze transitie feitelijk is uitgevoerd. Tevens is in beeld gebracht welke gevolgen dit heeft gehad voor de uitgaven in het sociale domein. Hoofdstuk 3 gaat in op de maatschappelijke instellingen in het sociale domein. Beschreven is hoe de provincie de vaste subsidierelaties met deze instellingen wil afbouwen en hoe dit proces in de praktijk is verlopen. Voor de instellingen STAMM CMO Drenthe, Zorgbelang Drenthe en SportDrenthe heeft de Rekenkamer meer specifiek onderzocht welke interne veranderingen hebben plaatsgevonden en of het is gelukt om het verlies aan provinciale inkomsten op te vangen. Dit is beschreven in hoofdstuk 4, evenals welke activiteiten en diensten door de provinciale bezuinigingen zijn vervallen. In het laatste hoofdstuk zijn de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen met elkaar vergeleken.

# **Transitie Sociaal Domein**

---

2

# Transitie Sociaal Domein

## 2.1

### Inleiding

Zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk zijn in het *Bestuursakkoord Rijk - Provincies 2008–2011* afspraken gemaakt over de taakverdeling in het sociale domein. Samengevat is het volgende afgesproken:

1. de uitvoering van taken op sociaal gebied geschiedt primair door gemeenten. Dit houdt in dat provincies geen nieuw sociaal beleid vaststellen dat richtinggevend is voor gemeenten;
2. de taak van de provincies in het sociale domein moet zich concentreren op het periodiek signaleren en agenderen van sociale vraagstukken en tekortkomingen, vooral vanuit haar rol als gebiedsregisseur bij het uitvoeren van het provinciale omgevingsbeleid.<sup>6</sup>

De Rekenkamer merkt op dat bovengenoemde afspraken betrekking hebben op het door de provincies gevoerde autonome beleid. Wijzigingen in de wettelijke taken van de provincie in het sociale domein zijn namelijk pas met ingang van 2015 doorgevoerd (Jeugdwet en herziene Wmo). Vanaf 1 januari 2015 hebben provincies geen wettelijke taken meer in het sociale domein. Dat neemt niet weg dat het iedere provincie vrij staat om naar eigen inzicht autonoom sociaal beleid te voeren.

Dit hoofdstuk gaat in op hoe provincie Drenthe invulling en uitvoering heeft gegeven aan de afspraken van het *Bestuursakkoord 2008–2011*. In paragraaf 2.2 wordt beschreven welke besluiten PS van Drenthe hebben genomen om vorm te geven aan de transitie van het autonome sociale beleid en de hieraan gekoppelde uitgaven. In de paragrafen 2.3, 2.4 en 2.5 is weergegeven hoe deze transitie feitelijk is uitgevoerd.

## 2.2

### Aanpak transitie

De voorgenomen bezuiniging op het Provinciefonds is voor provincie Drenthe reden geweest om reeds in 2007 een discussie te starten over de provinciale taken. In mei 2008 heeft een provinciale commissie het rapport *Amen is geen Amsterdam* uitgebracht.<sup>7</sup> De commissie heeft, met behulp van een opgesteld toetsingskader, bestaande taken en rollen beoordeeld en advies uitgebracht over toekomstige taken en rollen. Voor de beleidsterreinen die primair bij gemeenten liggen (maatschappelijke ondersteuning, breedtesport, onderwijs, stedelijke ontwikkeling) is het advies om uitsluitend een rol te vervullen als er bij gemeenten behoefte bestaat aan provinciale ondersteuning (vraaggericht ondersteunen). Het gaat hier bijvoorbeeld om coördinatie, afstemming of inzet van expertise.

<sup>6</sup> Rijk en Provincies. *Bestuursakkoord Rijk - Provincies 2008–2011*. 4 juni 2008, paragraaf 1.1.

<sup>7</sup> Provincie Drenthe. *Amen is geen Amsterdam: een onderzoek naar positionering, rollen en taken van de provincie Drenthe*. Assen mei 2008.

Voortbouwend op bovengenoemd advies hebben GS in de visie *Provincie Drenthe Nieuwe Stijl* beschreven hoe zij invulling willen geven aan een toekomstbestendige organisatie.<sup>8</sup> Op verzoek van PS hebben GS in een brief van 14 januari 2010 concreter aangegeven wat dit betekent voor het autonome sociale beleid en de maatschappelijke instellingen. GS geven aan dat de provincie geen eigen sociaal beleid meer gaat voeren. Wel stellen GS dat het omgevingsbeleid alleen succesvol kan zijn als hierin de sociale component goed is verankerd. Het voornemen is om de sociale of leefbaarheidscomponent in te passen in de economische en ruimtelijke programma's. In dat kader blijft er behoefte bestaan aan kennis van het sociale terrein, kennis die nodig is voor het ontwikkelen en uitvoeren van ruimtelijke en/of economische gebiedsgerichte projecten. Verder willen GS in de vorm van *Sociale Allianties* met gemeenten afspraken maken over de overdracht van taken die maatschappelijke instellingen voor de provincie uitvoeren. Het streven is dat de door de provincie gesubsidieerde maatschappelijke instellingen vanaf 2013 het zonder provinciale subsidie kunnen stellen en op eigen benen kunnen staan.<sup>9</sup>

PS van Drenthe hebben op 17 februari 2010 de visie *Provincie Drenthe Nieuwe Stijl* vastgesteld met als aanvulling dat PS van mening zijn dat de provincie een taak moet blijven houden in het sociale domein die zich richt op het monitoren, het signaleren van sociale vraagstukken en het in kaart brengen van vragen die er leven bij betrokken partijen. Verder stellen PS dat bij de afbouw van de resterende taken in het sociale domein gezorgd moet worden voor een zachte landing. Dat wil zeggen dat in goed overleg met maatschappelijke instellingen en gemeenten en met inachtneming van een passende overgangstermijn, het uitgangspunt is maximaal twee jaar, subsidierelaties worden afgebouwd.<sup>10</sup>

Gelet op het bovenstaande merkt de Rekenkamer op dat PS van Drenthe de transitie in het sociale domein volgens drie sporen willen laten verlopen:

1. het autonome sociale beleid afbouwen en de sociale component integreren in het provinciale omgevingsbeleid;
2. gesubsidieerde (WMO-)taken in het sociale domein beëindigen met uitzondering van de taak die zich richt op monitoren en het ontwikkelen van kennis. Deze taak dient verder te worden uitgebouwd om zodoende invulling te geven aan de signalerende en agenderende rol;
3. de vaste subsidierelaties met maatschappelijke instellingen beëindigen onder de voorwaarde dat er sprake moet zijn van een zachte landing. De zachte landing wil de provincie organiseren door gezamenlijk met gemeenten en instellingen *Sociale Allianties* op te stellen waarin afspraken worden gemaakt over de overdracht van taken (warme overdracht).

In de volgende 2 paragrafen wordt ingegaan op de eerste twee sporen. Het derde spoor komt aan bod in het volgende hoofdstuk.

---

<sup>8</sup> Provincie Drenthe. *Provincie Drenthe Nieuwe Stijl: over de positionering, rollen en taken van de provincie Drenthe*. Assen, september 2009.

<sup>9</sup> Provincie Drenthe. Brief van GS met als onderwerp 'Nadere uitwerking sociaal domein volgens Provincie Nieuwe Stijl'. Assen, 14 januari 2010.

<sup>10</sup> Provincie Drenthe. PS-besluit F-2 genomen op 17 februari 2010.

## 2.3

### Integratie sociale component in omgevingsbeleid

Na de *Sociale Agenda 2009–2012*<sup>11</sup> is de *Beleidsvisie Sociaal Drenthe 2013–2015* opgesteld. In deze visie is aangegeven dat hoewel het sociale domein geen provinciale kerntaak meer is, de provincie nog wel een aantal wettelijke taken moet blijven uitvoeren. Het betreft de jeugdzorgtaken en de WMO-steunfunctietaak (artikel 13 WMO). Verder geven GS aan erop toe te zullen zien dat het sociale aspect stevig zal worden verankerd in de *Omgevingsvisie* en het programma *Vitaal Platteland*.<sup>12</sup>

Vervolgens is door GS de notitie *Sociaal Beleid 2016–2019* opgesteld. Deze beleidsnotitie is op 30 maart 2016 behandeld in de Statencommissie Financiën, Cultuur, Bestuur en Economie. Tijdens de behandeling hebben verschillende politieke partijen aangegeven dat ze ervan uitgingen dat er geen aparte beleidsnotitie *Sociaal Beleid* meer komt, maar dat het sociale beleid deel uit ging maken van de kadernota *Dynamisch Drenthe*. Daarnaast hebben PS er bij GS op aangedrongen duidelijk aan te geven welke rol er binnen de nieuwe beleidskaders nog is weggelegd voor de instellingen CMO STAMM, BOKD, Zorgbelang en SportDrenthe. Vervolgens is besloten om de notitie *Sociaal Beleid 2016–2019* in te trekken.<sup>13</sup>

De Rekenkamer stelt vast dat de integratie van de sociale component in het omgevingsbeleid lang op zich heeft laten wachten. Pas in de *Visie op Krimp en Leefbaarheid 2016–2020*, die op 6 juli 2016 door PS van Drenthe is vastgesteld, is hiertoe een aanzet gegeven.<sup>14</sup> In de visie wordt gesteld dat de provincie op het terrein van de sociale leefbaarheid een rol wil oppakken, ook al is het sociale domein geen kerntaak. De provincie heeft dit verder uitgewerkt in de onderliggende *Nota Sociaal beleid 2016–2020*.<sup>15</sup> In deze nota staat vermeld dat het sociale leefbaarheidsbeleid aanvullend is op dat van gemeenten, maar ook aanvullend op de eigen kerntaken in het fysieke domein (een plus op de kerntaken). Voor drie prioritaire thema's namelijk zorg, vitaliteit & sport en onderwijskwaliteit zijn ambitieuze algemene doelstellingen geformuleerd. De Rekenkamer constateert dat de wijze waarop de provincie invulling heeft gegeven aan het thema sociale leefbaarheid in feite een voortzetting is van het eerdere autonome sociale beleid, maar met een budget dat bij benadering 10% is van dat in 2009. Anders gezegd, doelstelling en inzet staan niet meer met elkaar in verhouding; de provinciale inzet kan maar een marginale bijdrage leveren aan de algemene ambitieuze sociale leefbaarheidsdoelen. Dit betekent volgens de Rekenkamer ook dat de beoogde integratie van de sociale component in ruimtelijke en/of economische gebiedsgerichte projecten nog niet is gerealiseerd.

Leefbaarheid is een breed begrip. De Rekenkamer merkt op dat het daarom van belang is om samen met gemeenten binnen het leefbaarheidsbeleid tot een duidelijke afbakening van taken te komen. Het ligt voor de hand dat in navolging van de afspraken in het *Bestuursakkoord 2008–2011* de provincie zich vooral richt op de ruimtelijke en fysieke component. Het gaat hier bijvoorbeeld om infrastructuurele voorzieningen, de beschikbaarheid en spreiding van zorgcentra, woningen

<sup>11</sup> Provincie Drenthe. *Sociale Agenda 2009–2012. Sociaal doe je niet alleen*. Vastgesteld door PS op 17 december 2008.

<sup>12</sup> Provincie Drenthe. *Beleidsvisie Sociaal Drenthe 2013–2015*, vastgesteld door PS op 18 april 2012.

<sup>13</sup> Provincie Drenthe. Brief van GS aan PS met als onderwerp: Voortgang sociaal beleid. Assen, 6 april 2016.

<sup>14</sup> Provincie Drenthe. *Visie op Krimp en Leefbaarheid 2016–2020*. Vastgesteld door PS van Drenthe op 6 juli 2016.

<sup>15</sup> Provincie Drenthe. *Nota Sociaal beleid 2016–2020*. Vastgesteld door PS van Drenthe op 6 juli 2016

voor kwetsbare groepen en sportaccommodaties. De gemeenten zouden in lijn met de overdracht van sociale taken de sociale leefbaarheid voor hun rekening moeten nemen (kwaliteit onderwijs, aanpak laaggeletterdheid, gezondheid en vitaliteit, de kwaliteit van de zorg).

## 2.4 Monitoren, kennis ontwikkelen en signaleren

De provincie heeft in de periode 2009–2012 het instrument van de *Sociale Alliantie* ingezet met als doel om samen met de Drentse gemeenten een (gezamenlijke) visie op te stellen over een nieuwe taakverdeling in het sociale domein. In deze visie moet onder andere naar voren komen aan welke informatie Drentse gemeenten gezamenlijk behoefte hebben bij het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van hun sociale beleid. Hoewel met iedere gemeente in de periode 2010–2011 afzonderlijk een sociale alliantie tot stand is gekomen, is het niet gelukt om voor 2013 een collectieve alliantie op te stellen.<sup>16</sup> De verwachting van de provincie dat gemeenten gezamenlijk hun informatiebehoefte in het sociale domein in beeld zouden brengen is daarmee niet uitgekomen.

In de *Beleidsvisie Sociaal Drenthe 2013–2015* geeft de provincie aan dat de resterende WMO-steunfunctietaak die zij nog wil blijven subsidiëren vooral gericht zal zijn op het monitoren en het vergaren van kennis voor de gebieden leefbaarheid, jeugd, onderwijs en sport. De Rekenkamer stelt vast dat de provincie na 2013 is blijven inzetten op het vergaren van kennis in het sociale domein met als doel om gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen en evalueren van haar WMO-taken. Daarnaast heeft de provincie STAMM CMO gevraagd om een leefbaarheidsmonitor te ontwikkelen in samenhang met een visie op het krimp- en leefbaarheidsbeleid. De Rekenkamer constateert dat de provincie jarenlang heeft ingezet op een vorm van monitoring en kennisontwikkeling vanuit twee invalshoeken die duidelijke raakvlakken met elkaar vertonen.

In de *Visie op Krimpen Leefbaarheid 2016–2020* stelt de provincie dat zij de bestaande monitoring- en trendbureau functie verder wil versterken om zodoende invulling te geven aan een vraag van Drentse gemeenten en andere partners. Het hoofddoel van het Trendbureau Drenthe is om ontwikkelingen in beeld te brengen om zodoende Drentse gemeenten, maatschappelijke instellingen en de provincie te ondersteunen. Het voornemen is om alle bestaande monitoren in het sociale domein (leefbaarheid, onderwijs, sport en zorg) te integreren en verder te laten ontwikkelen door dit trendbureau. De Rekenkamer vindt het opvallend dat ook nu weer de invalshoek is gekozen om vooral andere partijen te ondersteunen, terwijl de provincie verschillende malen heeft gesteld dat zij zelf behoefte heeft aan deze informatie in het kader van het ontwikkelen en uitvoeren van haar ruimtelijke en economische programma's.

De Rekenkamer constateert dat de provinciale aanpak om invulling te geven aan haar signalerende en agenderende rol niet erg efficiënt en effectief is (geweest). De focus is namelijk gelegd bij de informatiebehoefte van de Drentse gemeenten en niet bij die van de provincie zelf, ook nadat bleek dat gemeenten hun gezamenlijke informatiebehoefte niet konden concretiseren. Hierdoor heeft het lang

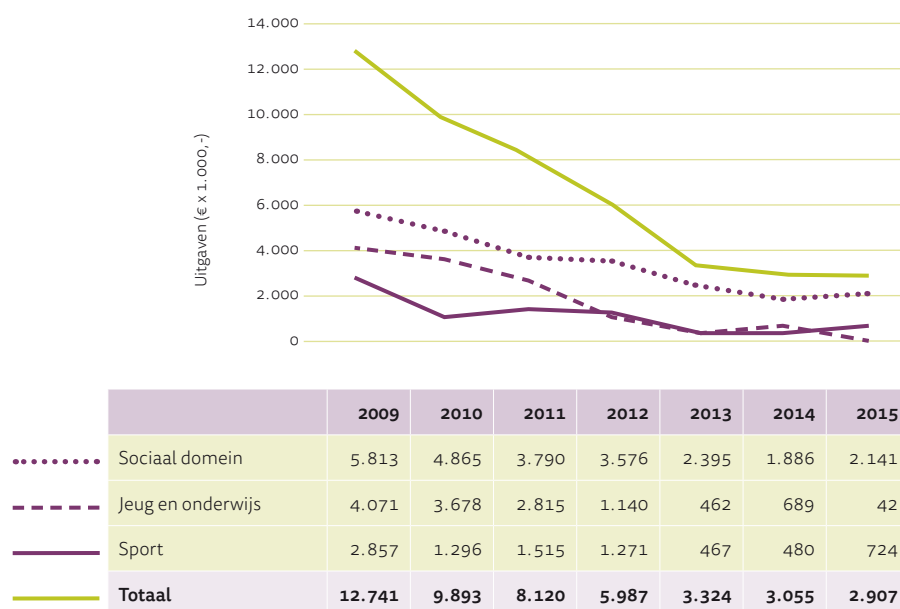
<sup>16</sup> Provincie Drenthe. *Sociale Agenda 2009–2012. Tussenbalans*. Assen, 2010.

geduurd voordat inzichtelijk is gemaakt welke informatie de provincie zelf nodig heeft om uitvoering te geven aan haar leefbaarheids- en omgevingsbeleid.

## 2.5 Uitgaven sociaal domein

Na het PS-besluit om geen autonoom sociaal beleid meer te voeren, zijn de uitgaven in het sociale domein afgenomen. Figuur 2.1 geeft het verloop van de uitgaven in de periode 2009–2015 weer, waarbij een uitsplitsing is gemaakt naar de beleidsthema's *sociaal domein*, *jeugd & onderwijs* en *sport*. Bij alle drie beleidsthema's is in de beschouwde periode sprake van een substantiële afname. In 2009 bedroegen de provinciale uitgaven in het sociale domein in totaal nog € 12,74 miljoen, in 2015 was dit afgenomen tot € 2,91 miljoen, een afname van 77%. Het komt erop neer dat in de beschouwde periode de uitgaven in totaal met bijna € 10 miljoen zijn afgenomen.

**Figuur 2.1** Verloop autonome uitgaven in het sociale domein in de periode 2009–2015.



Bron: Provinciale Jaarrekeningen en Productrealisaties

Wat het beleidsthema *jeugd & onderwijs* betreft, heeft de provincie in de periode tot de overdracht van de wettelijke jeugdzorgtaken in 2015 naast de Rijksmiddelen uit de *Doeluitkering Jeugdzorg* ook autonome middelen ingezet. De provincie heeft de inzet van eigen middelen afgebouwd van € 4,07 miljoen in 2009 naar € 0,69 miljoen in 2014. Bij het beleidsthema *sport* zijn in het jaar 2009 extra middelen uitgetrokken voor het organiseren van de Vuelta. Het ging hierbij om een bedrag van € 0,6 miljoen. Als deze uitgave niet wordt meegeteld dan zijn de uitgaven voor de sport gedaald van € 2,26 miljoen in 2009 tot € 0,72 miljoen in 2015, een afname van bijna 70%.

De Rekenkamer merkt op dat in de Begroting 2016 geen apart programma *Welzijn, jeugdzorg, onderwijs en sport en cultuur* meer is opgenomen. De middelen voor de sociale leefbaarheid zijn nu opgenomen in het programma *Dynamiek in*

*leefomgeving*, bij het product *Dynamisch Drenthe*. De provincie stelt dat zij de middelen voor de sociale beleidsopgave en *Vitaal Platteland* wil integreren. Verder stelt de provincie dat de opgaven samenvallen met de krimpopgave in de regio Oost-Drenthe. De Rekenkamer constateert dat er weliswaar geen apart financieel programma meer is voor het sociale domein, maar een volledige integratie van de middelen in het financiële programma voor het leefbaarheids- of plattelandsbeleid is nog niet gerealiseerd.



# **Subsidierelaties maatschappelijke instellingen**

---

3

# Subsidierelaties maatschappelijke instellingen

## 3.1 Inleiding

Bij de uitvoering van het (autonome) sociale beleid heeft provincie Drenthe de afgelopen decennia maatschappelijke instellingen ingezet als instrument. Dit hoofdstuk gaat in op hoe provincie Drenthe invulling heeft gegeven aan het beëindigen van de vaste subsidierelaties met maatschappelijke instellingen in het sociale domein. In paragraaf 3.2 wordt beschreven welke besluiten PS van Drenthe hebben genomen. In de paragrafen 3.3 en 3.4 is weergegeven hoe het proces feitelijk is verlopen.

## 3.2 Aanpak vaste subsidie instellingen

De uitkomsten van de kerntakendiscussie hebben geleid tot het provinciale voornemen om de vaste subsidierelaties met de maatschappelijke instellingen in het sociale domein in goed overleg en geleidelijk te beëindigen.<sup>17</sup> De inzet is dat de instellingen steeds meer marktgericht gaan opereren en op deze wijze het verlies aan provinciale baten kunnen compenseren. Het doel is dat de betreffende instellingen vanaf 2013 op eigen benen staan. De provincie wil in de vorm van *Sociale Allianties* met gemeenten en maatschappelijke instellingen afspraken maken over de overdracht van taken.<sup>18</sup> PS hebben bij het vaststellen van de visie *Provincie Drenthe Nieuwe Stijl*, als voorwaarde toegevoegd dat in goed overleg met maatschappelijke instellingen en gemeenten en met in achtneming van een passende overgangstermijn, het uitgangspunt is maximaal twee jaar, subsidierelaties worden afgebouwd.<sup>19</sup>

Gelet op het bovenstaande merkt de Rekenkamer op dat provincie Drenthe het beëindigen van de vaste subsidierelaties met de instellingen in het sociale domein als volgt wil aanpakken:

1. instellingen worden vroegtijdig geïnformeerd en gestimuleerd om meer marktgericht te gaan opereren om zodoende het verlies aan provinciale baten op te vangen. In goed overleg met maatschappelijke instellingen en gemeenten en met inachtneming van een passende overgangstermijn, het uitgangspunt is maximaal twee jaar, wil de provincie de vaste subsidie afbouwen. De inzet daarbij is dat alle instellingen in 2013 op eigen benen staan;
2. met gemeenten en maatschappelijke instellingen worden in de periode tot 2013 in de vorm van *Sociale Allianties* afspraken gemaakt ten aanzien van de overdracht van ondersteunende WMO-taken (warme overdracht van taken).

<sup>17</sup> Provincie Drenthe. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Reactie op het rapport Amen is geen Amsterdam'. Assen, 17 oktober 2008.

<sup>18</sup> Provincie Drenthe. Brief van GS met als onderwerp 'Nadere uitwerking sociaal domein volgens Provincie Nieuwe Stijl'. Assen, 14 januari 2010.

<sup>19</sup> Provincie Drenthe. PS-besluit F-2 genomen op 17 februari 2010.

### 3.3

## Ontwikkeling vaste subsidie instellingen

Zoals aangegeven in paragraaf 1.3 heeft de Rekenkamer in haar onderzoek de jeugdzorginstellingen niet meegenomen. Ook is de instelling *Breed Overleg Kleine Dorpen* (BOKD) buiten beschouwing gebleven, omdat de activiteiten van deze instelling zich vooral richten op de uitvoering van het provinciale plattelandsbeleid. Het onderzoek heeft zich gericht op de volgende 12 instellingen:

1. STAMM CMO Drenthe / ENOVA<sup>20</sup>
2. Zorgbelang Drenthe
3. SportDrenthe
4. Sensor Groningen/Drenthe
5. Sensor Oost-Nederland
6. Stichting Paardrijden Gehandicapten Westerbork
7. Stichting Welzijn Doven
8. Stichting Drentse Dorpshuizen
9. Topsport Noord-Nederland (Topsport NOORD)
10. Jongerenraad
11. Scouting Drenthe
12. Senioren zomerschool.

De eerste drie maatschappelijke instellingen zijn de meer professionele organisaties die, in vergelijking met de andere instellingen, in de periode 2009–2015 de meeste provinciale subsidie ontvingen (zie tabel 3.1). In opdracht van de provincie voerden deze drie instellingen specifieke taken uit en dienden zij jaarlijks verantwoording af te leggen over de besteding van de ontvangen subsidie en de geleverde prestaties. Deze instellingen zijn door de Rekenkamer nader onderzocht (zie hoofdstuk 4). De overige instellingen ontvingen jaarlijks een relatief klein subsidiebedrag dat vooral bedoeld was om de inzet van vrijwilligers mogelijk maken. In de periode 2009–2015 is het totale vaste subsidiebedrag van de 12 bovengenoemde instellingen afgebouwd van € 4,3 miljoen in 2009 tot 0,7 miljoen in 2015, een afname met 83%.

De provincie is in 2010 bij de instellingen STAMM CMO Drenthe, Zorgbelang Drenthe en SportDrenthe gestart met het korten op de vaste subsidie. In 2013 is besloten om deze instellingen voor de jaren 2013 en 2014 nog van een vaste subsidie en een flexibel budget te voorzien, omdat de instellingen een belangrijke bijdrage leveren aan het ontwikkelen van kennis en toepassen van kennis in het sociale domein. Na 2014 moeten de instellingen op eigen benen staan door voldoende opdrachten bij de derden, met name gemeenten, te verwerven.<sup>21</sup> In 2015 zijn GS, en ook PS, hierop teruggekomen. De provincie wil de nog resterende vaste subsidie voor de periode 2016–2020 handhaven, zodat de instellingen een bijdrage kunnen leveren aan de uitvoering van het provinciale leefbaarheidsbeleid. Bij deze drie instellingen is in de periode 2009–2015 bij benadering 80% gekort op de vaste subsidie.

Wat de negen overige instellingen betreft, heeft de provincie in de periode tot 2013, zoals voorgenomen, de vaste subsidie bij zes instellingen stopgezet. De

<sup>20</sup> Het emancipatiebureau ENOVA is in 2010 opgegaan in STAMM CMO.

<sup>21</sup> Provincie Drenthe. *Beleidsvisie Sociaal Drenthe 2013–2015*. Vastgesteld door PS op 18 april 2012, pagina 25.

subsidie aan Scouting Drenthe, de Senioren Zomerschool en de Stichting Dorpshuizen Drenthe is in 2010 beëindigd. De Stichting Dorpshuizen Drenthe is in 2010 opgeheven en ondergebracht bij BOKD. De Jongerenraad Drenthe heeft vanaf 2011 geen subsidie meer ontvangen. De Stichting Paardrijden voor Gehandicapten Westerbork en de Stichting Welzijn Doven Drenthe hebben in 2011 nog eenmalig een subsidiebedrag ontvangen voor de jaren 2011 en 2012. Beide stichtingen zijn er in geslaagd om na 2012 hun activiteiten, in gewijzigde vorm, voort te zetten.<sup>22</sup>

Wat Sensor betreft, heeft de provincie per brief van 18 november 2011 kenbaar gemaakt dat ze de subsidie aan Sensor Groningen/Drenthe en aan Sensor Oost-Nederland nog enige tijd wil continueren, maar met ingang van 2014 stop wil zetten. Sensor heeft hier tegen bezwaar aangetekend. De provincie heeft vervolgens besloten om haar besluit te heroverwegen door niet het besluit in te trekken, maar voor het jaar 2014 nog eenmalig een subsidie toe te kennen. De VNG heeft in 2015 de financiering overgenomen, zodat de provincie de subsidie heeft kunnen beëindigen zonder dat dit voor deze instellingen ingrijpende gevolgen heeft gehad. Topsport Noord-Nederland is de enige instelling waarop niet is gekort, omdat de provincie topsport wil blijven ondersteunen.

**Tabel 3.1** Verloop vaste subsidie aan 12 Drentse maatschappelijke instellingen in de periode 2009–2015.<sup>23</sup>

Vaste budgetsubsidie instellingen (€ x 1.000,-)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
STAMM CMO Drenthe/CMO STAMM	2.705	2.435	2.103	1.684	1.162	797	500
Zorgbelang Drenthe	890	894	813	736	561	421	150
SportDrenthe	331	252	212	180	147	95	35
Sensor Groningen/Drenthe	96	98	96	93	96	96	0
Sensor Oost-Nederland	53	56	53	53	53	54	0
Stichting Gehandicapten Paardrijden Westerbork	44	44	83	0	0	0	0
Stichting Welzijn Doven	9	9	41	0	0	0	0
Stichting Drentse Dorpshuizen	80	77	0	0	0	0	0
Topsport Noord-Nederland	16	25	25	25	25	35	33
Jongerenraad Drenthe	5	5	0	0	0	0	0
Scouting	24	0	0	0	0	0	0
Senioren zomerschool	3	0	0	0	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>4.256</b>	<b>3.895</b>	<b>3.426</b>	<b>2.771</b>	<b>2.044</b>	<b>1.498</b>	<b>718</b>

<sup>22</sup> Aan de Stichting Welzijn Doven Drenthe is op 18 juni 2012 aanvullend en met terugwerkende kracht nog een subsidie toegekend voor de huisvestingskosten in 2011. De stichting is er in geslaagd om zonder provinciale ondersteuning haar werkzaamheden voort te zetten. Ook de Stichting Paardrijden voor Gehandicapten Westerbork bestaat nog. De manege heeft zich ontwikkeld tot een zorgmanege. Daarnaast is er een stichting Vrienden van de Manege opgericht die via donaties en paardenadopties jaarlijks een som geld doneert aan de manege met als doel het begrotingstekort op te vangen.

<sup>23</sup> Naast prestatiesubsidies, ook wel vaste budgetsubsidies genoemd, heeft de provincie voor een aantal instellingen voor de jaren 2013 en 2014 een flexbudget beschikbaar gesteld. Het flexbudget was bedoeld om voor een meer geleidelijke afbouw van de vaste prestatiesubsidie te zorgen en is daarom meegeteld bij de vaste subsidie. Daarnaast zijn er nog projectsubsidies toegekend en is bij sommige instellingen nog sprake van het toekennen van een transitiebudget, bedoeld als vergoeding voor reorganisatiekosten. Deze zijn subsidies en vergoedingen zijn niet meegenomen.

Op 3 februari 2010 heeft de provincie een inspraakavond georganiseerd voor de gesubsidieerde maatschappelijke instellingen. De instellingen hebben kunnen reageren op het voornemen van de provincie om haar taken in het sociale domein af te bouwen evenals de vaste subsidierelaties met maatschappelijke instellingen. Naar aanleiding van deze reacties stellen GS dat er bij de maatschappelijke instellingen weliswaar onzekerheid bestaat over hun toekomstige rol door het (gedeeltelijk) wegvallen van de provinciale subsidie, maar dat er voor deze instellingen zeker ook kansen zijn door meer marktgericht te gaan opereren. GS willen daarom vasthouden aan de ingeslagen weg.

In december 2011 zijn de maatschappelijke instellingen opnieuw geïnformeerd over nieuwe ontwikkelingen in het sociale domein. GS hebben in deze brief aangegeven dat ze, gelet op haar financiële positie, zich genoodzaakt zien om de subsidie voor een aantal instellingen eerder te beëindigen dan voorgenomen. De vaste subsidie voor STAMM CMO, Zorgbelang Drenthe en SportDrenthe willen ze vanaf 2013 versneld afbouwen. Verder geven GS aan dat er geen breed gedragen *Collectieve Sociale Alliantie* komt. Hierdoor komt er geen duidelijkheid over de ondersteunende WMO-taken die gemeenten gezamenlijk willen overnemen en ook niet of gemeenten bereid zijn hiervoor structureel financiële middelen beschikbaar te stellen.

De instellingen STAMM CMO, Zorgbelang en SportDrenthe hebben bezwaar gemaakt tegen het provinciale voornemen om opnieuw te bezuinigen op de vaste subsidie. Deze instellingen zijn van mening dat door de nieuwe forse korting er zeker geen sprake meer kan zijn van een zachte landing. Ze voeren hiervoor twee redenen aan. In de eerste plaats zien de instellingen zich genoodzaakt om ingrijpende reorganisaties door te voeren, waarbij gedwongen ontslagen niet zijn uit te sluiten. Hoewel de provincie de gestelde overgangstermijn termijn van twee jaar in acht neemt, is het volgens de instellingen niet reëel te verwachten dat zij in zo'n korte tijd de gevolgen van deze korting kunnen opvangen, mede door de slechte marktomstandigheden. In de tweede plaats is het zeer de vraag, nu er geen *Collectieve Sociale Alliantie* komt, of gemeenten op termijn wel bereid zullen zijn structureel uitvoeringstaken bij de instellingen onder te brengen. Gemeenten moeten namelijk eveneens bezuinigen. Volgens de drie instellingen is er daarom geen sprake van een (warme) overdracht van taken en een zachte landing.

Na het ingediende bezwaar hebben GS besloten om aan voornoemde instellingen voor de jaren 2013 en 2014 een flexibel budget beschikbaar te stellen om de aanzienlijke korting op de vaste subsidie te kunnen opvangen. Vervolgens heeft SportDrenthe haar bezwaar ingetrokken. STAMM CMO en Zorgbelang daarentegen hebben hun bezwaar gehandhaafd. Het bezwaar is in behandeling genomen door de Commissie Rechtsbescherming die heeft geadviseerd het bezwaar ongegrond te verklaren. De commissie is van mening dat de instellingen voldoende tijd, namelijk twee jaar, is gegund om te anticiperen op de voorgenomen provinciale bezuinigingen. Volgens de commissie is er in die zin sprake van zorgvuldig handelen.

**Ontwikkeling STAMM  
CMO, Zorgbelang en  
SportDrenthe**

---

4

# Ontwikkeling STAMM CMO, Zorgbelang en SportDrenthe

## 4.1

### Inleiding

De Rekenkamer heeft voor drie vergelijkbare type instellingen nader onderzocht hoe deze instellingen zich hebben ontwikkeld in de periode 2009–2015. Het betreft de volgende instellingen:

1. CMO-instellingen (Centra voor Maatschappelijke Ontwikkeling) die in opdracht van de provincies met name zogenoemde steunfunctietaken (artikel 13 WMO) uitvoeren om gemeenten en welzijnsinstellingen te ondersteunen bij het uitvoeren van hun welzijnsbeleid;
2. Zorgbelanginstellingen die zich primair richten op collectieve belangenbehartiging van zorgconsumenten en het ondersteunen van individuele cliënten die een beroep doen op de zorg;
3. Sportinstellingen die scholen en sportverenigingen ondersteunen bij het ontwikkelen en organiseren van sport- en beweegprojecten om zodoende meer mensen aan het sporten te krijgen.

Bovengenoemde instellingen zijn de meer professionele organisaties die, zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk, in de periode 2009–2015 het meeste subsidie ontvingen en in opdracht van de provincie specifieke taken uitvoerden. Dit hoofdstuk gaat in op de ontwikkelingen bij STAMM CMO Drenthe, Zorgbelang Drenthe en SportDrenthe in de periode 2009–2015.

## 4.2

### STAMM CMO Drenthe

In de WMO van 2007 was een artikel opgenomen dat de provincie een verantwoordelijkheid verleende voor het bieden van het zogeheten steunfunctiewerk. Dit steunfunctiewerk diende ervoor om gemeenten te ondersteunen bij het uitvoeren van hun welzijnsbeleid. Provincies hadden een grote vrijheid om zelf invulling te geven aan het steunfunctiewerk. De steunfunctietaken werden bekostigd uit de algemene middelen. Veelal hebben provincies deze taken ondergebracht bij een aantal provincie breed opererende maatschappelijke instellingen die hiervoor een vaste subsidie ontvingen. In de herziene Wmo van 2015 is de wettelijke verplichting voor provincies om gemeenten te ondersteunen bij het uitvoeren van hun Wmo-taken komen te vervallen.

De stichting STAMM CMO Drenthe (hierna: STAMM) voerde tot aan de fusie met CMO Groningen (20 februari 2015) een belangrijk deel van het steunfunctiewerk uit voor provincie Drenthe. In de periode 2009–2012 spitste het steunfunctiewerk zich toe op een drietal deelprogramma's (zie tabel 4.1) namelijk: het delen van kennis, het in beeld brengen van huidige en toekomstige ontwikkelingen in het sociale domein en het uitvoeren van een aantal meer specifieke opdrachten die betrekking hadden op bijvoorbeeld vitaal platteland, voorzieningen, onderwijs, zorg en krimp. In 2011 heeft de provincie het deelprogramma *Sociale Allianties en*

Vrije ruimte toegevoegd met als doel dat STAMM de ruimte zou krijgen om zich te oriënteren op vragen vanuit gemeenten en de markt. Dit met de verwachting dat STAMM vanaf 2013 op eigen benen kon staan. De Rekenkamer merkt op dat de provinciale aannames dat gemeenten steunfunctietaken van de provincie overnemen en meer opdrachten aan STAMM verstrekken geen reële aannames zijn geweest. Ook gemeenten hadden te maken met een onzekere financiële positie. Daarnaast was er tot 2015 onzekerheid over de inhoud en kosten van nieuwe gemeentelijke taken in het sociale domein.

Hoewel pas met ingang van 2015 de herziene Wmo in werking is getreden, heeft de provincie vanaf 2013 de meeste steunfunctietaken reeds afgebouwd en is zich steeds meer gaan concentreren op de steunfunctietaak die betrekking heeft op de ontwikkeling en het beschikbaar stellen van kennis in het sociale domein. Op deze wijze wil de provincie invulling geven aan haar signalerende en agenderende rol met als doel, in afgeslankte vorm, gemeenten te blijven ondersteunen bij het uitvoeren van de WMO-taken. Daarnaast wil de provincie gemeenten nog ondersteunen bij het invoeren van de gedecentraliseerde sociale wetgeving (Jeugdwet, Participatiewet en Wmo). Voor de jaren 2014 en 2015 heeft de provincie aan STAMM gevraagd om:

- met een visie te komen voor een kennismanagementsysteem (signaleren en agenderen van ontwikkelingen in het sociale domein) en het opstellen van een monitor die vooral bedoeld is om gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen en evalueren van het welzijnsbeleid;
- met een visie te komen op het krimp- en leefbaarheidsbeleid en een voorstel te doen voor een trendbureau die ontwikkelingen in beeld brengt. In dit trendbureau zouden bestaande monitors in het sociale domein (leefbaarheid, sport, zorg, onderwijs, jeugd) moeten worden geïntegreerd. De hierbij behorende activiteiten zijn vooral gericht op kennismanagement en vergelijkbaar met die van het Sociaal Planbureau Groningen.

Zoals in paragraaf 2.4 opgemerkt is het opvallend dat de provincie in 2013 nog vanuit twee invalshoeken richting wil geven aan haar signalerende en agenderende rol. Volgens de Rekenkamer had het destijds meer voor de hand gelegen – nadat gemeenten geen inzicht hadden gegeven in hun gezamenlijke informatiebehoefte – om prioriteit te geven aan het inzichtelijk maken van de eigen informatiebehoefte vanuit het leefbaarheidsbeleid. Het voornemen van de provincie was immers om de sociale component te integreren in het omgevings- en leefbaarheidsbeleid. Als deze integratie eerder had plaatsgevonden was ook eerder duidelijkheid ontstaan over welke rol STAMM kan spelen bij het ontwikkelen en uitvoeren van dit beleid. Nu is deze duidelijkheid er pas gekomen met het vaststellen van de *Visie op Krimp en Leefbaarheid 2016–2020*.



**Tabel 4.1** Overzicht deelprogramma's STAMM CMO Drenthe die door provincie in de periode 2009–2015 voorzien zijn van een vaste subsidie.

Deelprogramma	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kennisinfrastructuur	X	X	X	X	X		
Huidige en toekomstige ontwikkelingen	X	X	X	X	X		
Thema's	X	X	X	X			
Sociale Allianties en Vrije ruimte			X	X	X		
Ondersteuning kennismanagement						X	X
Ondersteuning op specifieke onderwerpen						X	X
Ontwikkelen visie leefbaarheid en monitor						X	X

Bron: *Werkplannen STAMM CMO Drenthe en subsidiebeschikkingen provincie Drenthe.*

Conform planning heeft de provincie in de periode 2009–2015 de vaste subsidie aan STAMM steeds verder afgebouwd. De eerste korting in de periode tot 2012 heeft ertoe geleid dat STAMM een reorganisatie heeft moeten doorvoeren en een aantal medewerkers heeft moeten ontslaan. Om de reorganisatiekosten (deels) te kunnen opvangen heeft provincie Drenthe een transitiebudget beschikbaar gesteld. Vervolgens is STAMM in een schrijven van de provincie van 22 december 2011 op de hoogte gesteld van het provinciale besluit om met ingang van 2013 de vaste subsidie verder af te bouwen naar € 0,5 miljoen. Zoals opgemerkt in het vorige hoofdstuk heeft STAMM tegen dit besluit bezwaar gemaakt, maar is dit bezwaar ongegrond verklaard. Wel hebben GS voor de jaren 2013 en 2014 een flexibel budget beschikbaar gesteld om tegemoet te komen aan het bezwaar. In een brief van de provincie van 14 september 2012 doen GS nogmaals een beroep op STAMM om scherper te anticiperen op de nieuwe provinciale werkwijze, namelijk dat de stichting in de nabije toekomst alleen nog provinciale subsidie kan binnenhalen vanuit een marktgerichte benadering.

STAMM heeft destijds aangegeven dat de organisatie zich terdege heeft ingezet om zich te ontwikkelen tot een marktgerichte organisatie. Door de slechte marktomstandigheden, gemeenten die eveneens te maken hadden met bezuinigingstaakstellingen en een toenemende concurrentie in de vorm van zowel zzp-ers als commerciële adviesbureaus was het volgens STAMM niet reëel te verwachten dat de stichting zonder verstrekende gevolgen de beoogde transitie kon doorvoeren. De stichting heeft in 2012 en 2013 hierdoor opnieuw moeten reorganiseren.<sup>24</sup>

De forse afname van de provinciale subsidie heeft met name gevolgen gehad voor de dienstverlening van STAMM aan gemeenten en welzijnsorganisaties bij het uitvoeren van Wmo-taken. De Rekenkamer merkt hierbij op dat het wegvallen van de ondersteuning van STAMM voor gemeenten geen reden is geweest om hard aan de bel te trekken of dat gemeenten de ondersteuning zelf hebben georganiseerd. Onbekend is of het wegvallen van de ondersteuning ook voor burgers die een beroep doen op de Wmo gevolgen heeft gehad of nog zal hebben. Bovenstaande

<sup>24</sup> Jaarverslag 2012 STAMM CMO.

ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat STAMM CMO Drenthe en CMO Groningen hebben onderzocht om samen te gaan en zich te ontwikkelen als kenniscentrum en als een professioneel adviesbureau voor sociaal economische vraagstukken in Drenthe en Groningen. De uitkomst was dat op 20 februari 2015 beide organisaties zijn gefuseerd tot CMO STAMM Groningen Drenthe.

De provincie heeft de vaste subsidie afgebouwd van € 2,71 miljoen in 2009 tot € 0,80 miljoen in 2014, een afname met 70%. De Rekenkamer constateert dat STAMM het verlies aan vaste provinciale subsidie in geringe mate heeft kunnen opvangen door meer opdrachten van derden binnen te halen (zie figuur 4.1). De inkomsten uit de markt, hoofdzakelijk opdrachten van gemeenten, zijn in de beschouwde periode weliswaar licht gestegen, maar lang niet genoeg om het verlies aan provinciale subsidie te kunnen compenseren. Hetzelfde geldt voor het verwerven van provinciale projectsubsidies; ook deze baten zijn niet substantieel toegenomen. Hierdoor zijn de totale baten van STAMM meer dan gehalveerd, van € 3,90 miljoen in 2009 tot € 1,88 miljoen in 2014. De overige baten bestaan voor een belangrijk deel uit provinciale vergoedingen voor de reorganisatiekosten die de stichting in de periode 2009–2013 heeft moeten maken. Door de korting op de provinciale vaste subsidie is het provinciale aandeel in de baten van STAMM afgenomen van 70% in 2009 tot 47% in 2014. Dat neemt niet weg dat de instelling in 2014 nog steeds sterk afhankelijk was van provinciale subsidie. Dat geldt ook nieuwe fusie-instelling CMO STAMM. Door de afgenomen inkomsten heeft de stichting haar formatie in de periode 2009 tot aan de fusie in 2015 moeten inkrimpen van 44 naar 18 fte.

**Figuur 4.1** Ontwikkeling baten STAMM CMO Drenthe in de periode 2009 tot aan de fusie in 2015.



Bron: Jaarrekeningen STAMM CMO.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> De vaste subsidie is inclusief het flexibele budget dat in de jaren 2013 en 2014 door de provincie is toegekend.

## 4.3

### Zorgbelang Drenthe

Het zorglandschap is flink in ontwikkeling. Door de decentralisatie van taken zijn vooral gemeenten, naast zorgaanbieders en zorgverzekeraars, verantwoordelijk voor de zorg. Met de herziene Wmo en de nieuwe Jeugdwet heeft de provincie vanaf 2015 geen wettelijke taken meer te vervullen in het zorgdomein. Dit neemt niet weg dat het de provincie vrij staat om autonoom zorgbeleid te (blijven) voeren. Bovenstaande ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat provinciale Zorgbelanginstellingen de afgelopen jaren flink onder druk zijn komen te staan. In de provincies Noord-Holland en Zeeland bestaat Zorgbelang inmiddels niet meer en Zorgbelang Utrecht is overgenomen door Zorgbelang Gelderland. De belangrijkste taken die provincies bij de Zorgbelanginstellingen hebben ondergebracht betroffen het collectief behartigen van de belangen van zorgconsumenten, individuele cliëntondersteuning en het verzorgen van vertrouwenspersonen jeugdzorg.

Zorgbelang Drenthe is een stichting die in 2000 is opgericht en optreedt als belangenbehartiger van alle inwoners van Drenthe die gebruik maken van zorg. Evenals STAMM voerde Zorgbelang voor provincie Drenthe in de periode 2009–2015 een aantal steunfunctietaken uit en ontving hiervoor een vaste provinciale subsidie (zie tabel 4.2). In de periode tot 2013 richtte de provinciale inzet zich op vier deelprogramma's: het ontwikkelen van een kennisinfrastructuur in het zorglandschap, het volgen van huidige en toekomstige ontwikkelingen in de zorg, individuele cliëntondersteuning (waaronder Jeugdzorg en klachtenregistratie) en collectieve belangenbehartiging (ondersteuning WMO- en cliëntraden, het signaleren van knelpunten in de zorg en het aandragen van oplossingen).

In 2013 heeft de provincie besloten om de individuele cliëntondersteuning af te bouwen en zich te beperken tot het subsidiëren van de vertrouwenspersonen jeugdzorg. De Rekenkamer merkt op dat de andere drie deelprogramma's door de provincie in feite ineengeschoven zijn onder de noemer collectieve belangenbehartiging, maar dat de invulling vooral is toegespitst op het ontwikkelen van een zorgkenniscentrum. Op deze wijze wil de provincie invulling geven aan haar signalerende en agenderende rol in het zorglandschap. Voor de Raad van Advies van Zorgbelang is de nieuwe provinciale opzet reden geweest om zich in september 2012 op te heffen. De Raad was namelijk van mening dat bij deze opzet er geen ruimte meer zou zijn voor een vorm van onafhankelijke collectieve belangenbehartiging vanuit de achterban, bedoeld om tegenspraak te organiseren voor de partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de wettelijke zorgtaken.

**Tabel 4.2** Overzicht deelprogramma's Zorgbelang Drenthe die door provincie in de periode 2009–2015 voorzien zijn van een vaste subsidie.

Deelprogramma	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kennisinfrastructuur	X	X	X	X			
Huidige en toekomstige ontwikkelingen	X	X	X	X			
Jeugdzorg en klachtopvang	X	X	X	X	X	X	
Collectieve belangenbehartiging en kenniscentrum	X	X	X	X	X	X	X

Bron: Werkplannen Zorgbelang Drenthe en subsidiebeschikkingen provincie Drenthe.

De provincie heeft de ingezette koers van 2013 doorgetrokken in de *Visie op Krimp en Leefbaarheid 2016–2020*. In deze visie heeft zorg een plaats gekregen in het prioritaire thema *Beschikbare en toegankelijke zorg*. De doelstelling van dit thema is het realiseren van een goede zorginfrastructuur gericht op toegankelijke en kwalitatief goede zorg in Drenthe. De provincie ziet voor Zorgbelang Drenthe vooral een rol bij de uitvoering van twee taken namelijk:

- behartigen van de belangen van zorgvragers door op onderwerpen en ontwikkelingen in de zorg informatie op te halen en om te zetten in advies- en verbetertrajecten;
- het in kaart brengen van ervaringen en standpunten van burgers over de zorg en het meten van de klanttevredenheid.

De Rekenkamer stelt vast dat de wijze waarop de provincie invulling heeft gegeven aan het prioritaire thema *Beschikbare en toegankelijk zorg* zeer algemeen is: onduidelijk is wat de provinciale opgave concreet inhoudt en in welke mate een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van de (ambitieuze) doelstelling voor dit thema. De suggestie wordt namelijk gewekt dat de provinciale bijdrage in het realiseren van deze doelstelling substantieel is, terwijl de uitvoering vooral bij gemeenten, zorgverzekeraars en zorginstellingen ligt. Verder constateert de Rekenkamer dat in de onderliggende *Nota Sociaal beleid 2016–2020* niet specifiek wordt ingegaan op collectieve belangenbehartiging, terwijl dit wel een gesubsidieerde taak blijft van Zorgbelang. Zoals eerder opgemerkt, heeft de provincie hieraan een andere invulling gegeven, waardoor de oorspronkelijke vorm van belangenbehartiging onder druk is komen te staan. Hoewel gemeenten, zorginstellingen en zorgverzekeraars wellicht de aangewezen partijen zijn om de collectieve belangenbehartiging van zorgconsumenten te organiseren, valt er iets voor te zeggen dat de provincie, als onafhankelijke partij, deze taak voor haar rekening blijft nemen.<sup>26</sup>

De provincie heeft in de periode 2009–2012 bij Zorgbelang een korting op de vaste provinciale subsidie doorgevoerd van bij benadering 20%. Volgens Zorgbelang was deze korting nog goed op te vangen door enkele organisatorische aanpassingen en efficiencyverbeteringen door te voeren. Deze korting heeft daardoor geen gevolgen gehad voor de dienstverlening. Op 22 december 2011 is Zorgbelang per brief geïnformeerd over een nieuwe korting op de vaste subsidie voor de periode 2013–2015. Het provinciale voornemen is voor de instelling aanleiding geweest om bezwaar te maken. Zorgbelang was van mening dat er sprake was van onbehoorlijk bestuur en wel op grond van het zorgvuldigheids-, het vertrouwens- en het motiveringsbeginsel. Volgens Zorgbelang was deze aanzienlijke korting volledig in strijd met het provinciale voornemen om voor een zachte landing te zorgen. Evenals bij STAMM is het bezwaar ongegrond verklaard. Wel hebben GS voor de jaren 2013 en 2014 een flexibel budget beschikbaar gesteld om tegemoet te komen aan het bezwaar.

De inkringing van het personeelsbestand heeft gevolgen gehad voor de dienstverlening. Op 1 januari 2013 heeft Zorgbelang haar afdeling Informatie & Klacht-opvang en Signalering opgeheven. Hierdoor beschikken de inwoners van Drenthe niet langer over een onafhankelijk loket (Meldpunt Zorg Drenthe) als het gaat om voorlichting, informatie, advies en ondersteuning bij het melden van

<sup>26</sup> Argo. *Herijking Zorgvragersbeleid Provincie Groningen*. In opdracht van provincie Groningen, december 2015.

klachten en/of missstanden. Jaarlijks ging het om enkele honderden meldingen. Zoals hiervoor opgemerkt is ook de collectieve belangenbehartiging onder druk komen te staan. De achterban van Zorgbelang, vertegenwoordigd in de Raad van Advies, heeft aangegeven dat belangenbehartiging een publieke zaak is en daarmee een verantwoordelijkheid van de overheid. Door als instelling te gaan opereren als een marktgericht adviesbureau, zoals beoogd door de provincie, zou de instelling deze taak alleen nog kunnen uitvoeren als zij daartoe opdracht krijgt van belanghebbende partijen: gemeenten, zorgverzekeraars en zorgaanbieders. Volgens de achterban kan in dit geval geen sprake meer zijn van een onafhankelijke belangenbehartiging zoals oorspronkelijk bedoeld.<sup>27</sup> Verder heeft Zorgbelang aangegeven dat er geen ruimte meer is voor onderzoek naar innovatieve ontwikkelingen.

In 2014 heeft Zorgbelang na een kennismakingsronde met de Drentse gemeenten en zorgverzekeraars een passend productaanbod ontwikkeld dat aansluit bij de nieuwe zorgtaken. Zorgbelang is erin geslaagd om in 2015 twee belangrijke opdrachten binnen te halen, namelijk het vervullen van de ombudsfunctie voor de gemeente Emmen en het verzorgen van onafhankelijke cliëntondersteuning in het kader van de Wet langdurige zorg (raamovereenkomst met Achmea). Volgens Zorgbelang zijn deze twee opdrachten net genoeg geweest om in 2015 te overleven.

**Figuur 4.2** Ontwikkeling baten Zorgbelang Drenthe in de periode 2009–2015. Bron: Jaarrekeningen Zorgbelang.<sup>28</sup>



De provincie heeft in de periode 2009–2015 de vaste subsidie afgebouwd van € 0,89 miljoen in 2009 tot € 0,15 miljoen in 2015, een afname met 83%. De Rekenkamer constateert dat Zorgbelang het verlies aan vaste provinciale subsidie slechts in geringe mate heeft kunnen opvangen door iets meer opdrachten van gemeenten en derden (markt) binnen te halen (zie figuur 4.2). Hierbij past

<sup>27</sup> Antwoord op vragen aan Zorgbelang, 8 augustus 2016.

<sup>28</sup> De vaste subsidie is inclusief de subsidie voor de vertrouwenspersonen Jeugdzorg en de flexibele subsidie voor de jaren 2013 en 2014.

als kanttekening dat de kosten voor de vertrouwenspersonen jeugdzorg in 2015 betaald zijn door de Vereniging Nederlandse Gemeenten en niet meer door de provincie. Ze zijn daarom in 2015 geschaard onder de noemer markt. Als deze baten buiten beschouwing worden gelaten, bedroeg het marktaandeel in 2015 bij benadering € 0,18 miljoen. Ook heeft Zorgbelang het verlies aan vaste subsidie niet kunnen compenseren door meer provinciale projecten te verwerven. Alleen in 2009 heeft Zorgbelang een project voor de provincie uitgevoerd.<sup>29</sup> Door de forse afname van de vaste provinciale subsidie, zijn de totale baten van Zorgbelang in de beschouwde periode bij benadering gehalveerd. Door de afgenomen inkomsten heeft de stichting moeten inkrimpen op haar vaste formatie, van ruim 15 fte in 2009 naar bij benadering 6 fte in 2015.

## 4.4

### SportDrenthe

Aan provincies zijn geen (wettelijke) taken opgedragen op het terrein van de sport waarvoor ze een specifieke Rijksuitkering ontvangen. In zijn algemeenheid wordt aangenomen dat het Rijk zich richt op topsport en dat de gemeenten vooral de zorg hebben voor het aanbieden van toereikende accommodaties (zwembaden, voetbalvelden) voor breedtesport. Dit neemt niet weg dat provincies autonoom sportbeleid kunnen voeren zolang zij geen invulling en uitvoering geven aan taken die bij andere overheden zijn ondergebracht.

SportDrenthe is een stichting, bestaat sinds 1968 en is gevestigd te Hoogeveen. Ze behartigt de belangen van de sport in de provincie Drenthe en heeft als doel dat zoveel mogelijk inwoners op een verantwoorde wijze sport bedrijven. Dat geldt ook voor de mensen met een beperking (aangepast sporten). In de periode 2009–2012 heeft de provincie ingezet op drie deelprogramma's: het stimuleren en ondersteunen van breedtesport, het begeleiden van combinatiefunctionarissen en het uitvoeren van de Sportmonitor. Daarnaast ontving SportDrenthe jaarlijks een aparte subsidie voor het organiseren van het Sportgala Drenthe.

In de *Beleidsvisie Sociaal Drenthe 2013–2015* is besloten om de ondersteuning van de breedtesport te beëindigen. De provincie wil alleen nog een vaste subsidie beschikbaar stellen voor de Sportmonitor en het organiseren van het Sportgala. Daarnaast wil de provincie meer inzetten op topsport. Het voornemen van de provincie om de sportmonitor te integreren in één monitor voor de leefbaarheid (Trendbureau), uit te voeren door STAMM, is voor SportDrenthe aanleiding geweest om met de provincie in overleg te gaan over nut en noodzaak van het blijven uitvoeren van de Sportmonitor. Vastgesteld is dat een extra sportmonitor, naast de leefbaarheidsmonitor, geen meerwaarde oplevert. Het bovenstaande betekent dat SportDrenthe vanaf 2016 geen taken meer voor de provincie uitvoert waarvoor zij een vaste subsidie ontvangt. De organisatie ontvangt nog wel een provinciale projectsubsidie. Zo wordt de uitvoering van het programma *Drenthe Beweegt* grotendeels uitgevoerd door SportDrenthe.

---

<sup>29</sup> De geringe projectsubsidies in de periode tot 2015 waren gerelateerd aan de jeugdzorg.

**Tabel 4.3** Overzicht deelprogramma's SportDrenthe die door provincie in de periode 2009–2015 voorzien zijn van een prestatie-subsidie.

Deelprogramma	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Deelprogramma	X	X	X	X			
Combinatiefunctionarissen	X	X	X	X			
Sportmonitor	X	X	X	X	X	X	
Sportgala Drenthe	X	X	X	X	X	X	X

Bron: Werkplannen SportDrenthe en subsidiebeschikkingen provincie Drenthe.

De Rekenkamer stelt vast dat de provincie in de *Visie op Krimp en Leefbaarheid 2016–2020 (Nota Sociaal beleid 2016–2020)* is teruggekomen op het besluit om breedtesport niet meer te ondersteunen. In deze visie heeft sport een plaats gekregen in het prioritaire thema *Gezondheid en vitaliteit door sport en bewegen*. Het doel van dit thema is: **activering door sportactiviteiten gericht op vitalisering en gezondheid**. Dit thema is uitgewerkt in het programma *Drenthe Beweegt*. De provincie geeft hierbij als toelichting:

*“Via Drenthe Beweegt worden ook landelijke programma's als Sportbuurtcoaches, Sportdorpen en Aangepast Sporten verder uitgerold. Daarnaast wordt sport en bewegen gebruikt om Drenthe te profileren als een provincie die geschikt is voor buitensporten die om ruimte vragen. Drenthe Beweegt sluit daarmee aan bij de trend van beweging, gezondheid en actieve beleving van de natuur én stelt een manier voor om daar duurzaam economisch van te profiteren.”*

Verder geeft de provincie aan dat ze voor SportDrenthe de volgende rol ziet bij de uitvoering:

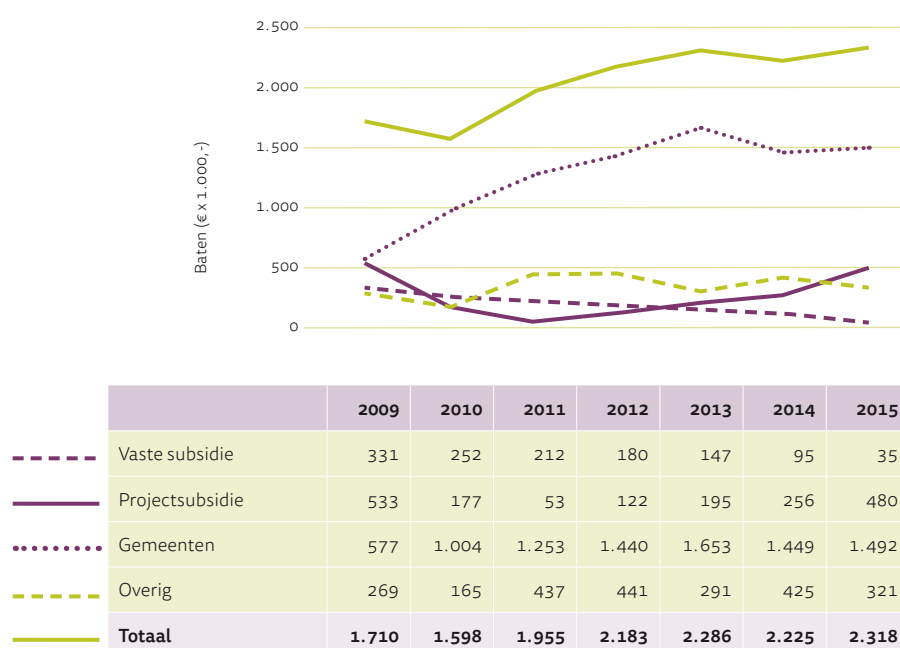
- voer het programma *Drenthe Beweegt* uit en geef uitvoering aan het Drents Bureau Aangepast Sporten (DREBAS);
- voer de *Sportmonitor* uit die de provincie de komende periode wil gaan integreren in de trendbureaufunctie.

De Rekenkamer stelt vast dat de wijze waarop de provincie voor de periode 2016–2020 invulling heeft gegeven aan het beleidsthema sport vergelijkbaar is met het beleidsthema zorg, namelijk zeer algemeen. Het is onduidelijk wat de provinciale opdracht concreet inhoudt en in welke mate een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van de (ambitieuze) doelstelling voor dit thema. Verder lijkt het erop dat er voor SportDrenthe opnieuw een structurele taak met een vaste subsidie is weggelegd, terwijl de vaste subsidie voor deze instelling in de periode tot 2016 volledig is afgebouwd. Ook vermeldt de provincie dat SportDrenthe de *Sportmonitor* blijft uitvoeren, terwijl in 2015 al is besloten dat de monitor zal worden geïntegreerd in de trendbureaufunctie en dat er op dit punt geen taak meer is weggelegd voor SportDrenthe.

Door het afbouwen van de provinciale vaste subsidie heeft SportDrenthe zich verschillende keren moeten bezinnen op de positie en de toekomst van de organisatie. In 2009 was het voornemen om een reorganisatie door te voeren, maar aan het eind van 2009 is het gelukt om een aantal nieuwe opdrachten binnen te halen van met name gemeenten. Hierdoor kon de bestaande formatie intact blijven.

Wel heeft de organisatie flink bezuinigd op de overhead door een belangrijk deel bij de bestuurder-directeur onder te brengen. Evenals STAMM en Zorgbelang is SportDrenthe op 23 december 2011 per brief door de provincie op de hoogte gesteld van een nieuwe bezuinigingsronde. Ook SportDrenthe heeft bezwaar gemaakt, niet alleen tegen de korting maar ook tegen de keuze van de provincie om het programma *Drenthe 2028* in de markt te zetten. Volgens de instelling sloot de inhoud van dit programma grotendeels aan bij taken die tot nu toe naar tevredenheid door SportDrenthe werden uitgevoerd. Om tegemoet te komen aan het bezwaar heeft de provincie niet alleen flexibel budget beschikbaar gesteld voor de jaren 2013 en 2014, maar ook een voorlopige toezegging gedaan dat de instelling betrokken zal worden bij het uitvoeren van het programma *Drenthe beweegt*. Daarna heeft SportDrenthe besloten haar bezwaar in te trekken.

**Figuur 4.3** Ontwikkeling baten SportDrenthe in de periode 2009–2015.



Bron: Jaarrekeningen SportDrenthe en provinciale subsidiebeschikkingen.

De provincie heeft de vaste subsidie afgebouwd van € 0,33 miljoen in 2009 tot € 0,04 miljoen in 2015, een afname met 91% (zie figuur 4.3). SportDrenthe heeft aangegeven dat door het wegvallen van de vaste subsidie er nu minder tijd en middelen beschikbaar zijn voor het initiëren van nieuwe ontwikkelingen. Ook ervaren gemeenten, volgens SportDrenthe, dat ze nu minder dan voorheen gebruik kunnen maken van de expertise van SportDrenthe bij het uitvoeren van het gemeentelijke sportbeleid. Hoewel de provinciale inkomsten in eerste instantie flink zijn gedaald door de korting op de vaste subsidie, zijn deze inkomsten vervolgens weer gestegen doordat SportDrenthe een belangrijke taak heeft gekregen bij het uitvoeren van het programma *Drenthe beweegt*. De Rekenkamer merkt op, zoals hierboven vermeld, dat de provincie het voornemen heeft om in de periode 2016–2020 de stichting opnieuw te voorzien van een vaste subsidie.



De Rekenkamer constateert dat SportDrenthe het verlies aan vaste provinciale inkomsten ruimschoots heeft weten op te vangen door, naast het programma *Drenthe beweegt*, ook meer opdrachten van gemeenten te verwerven (zie figuur 4.3). De inkomsten van gemeenten zijn in de beschouwde periode met een factor 3 toegenomen. De totale baten zijn hierdoor gestegen van 1,71 miljoen in 2009 tot 2,32 miljoen in 2015. Hierdoor heeft de stichting ook haar formatie kunnen uitbreiden, van 16 fte in 2009 naar 32 fte in 2015.

# Vergelijking Drenthe, Fryslân en Groningen

---

5

# Vergelijking Drenthe, Fryslân en Groningen

## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen met elkaar vergeleken. Het oogmerk van deze vergelijking is om de Statenleden van de drie provincies inzicht te geven in de overeenkomsten, de verschillen en de gevolgen van het opheffen van het autonome sociale beleid. De paragrafen 5.2 en 5.3 gaan in op respectievelijk de transitie van het sociale beleid en het beëindigen van vaste subsidierelaties met maatschappelijke instellingen. In de paragrafen 5.4, 5.5 en 5.6 komen respectievelijk de CMO-, Zorgbelang- en Sportinstellingen aan bod.

## 5.2 Transitie sociaal beleid

### **Integratie sociale component in plattelands- en leefbaarheidsbeleid**

De Staten van de noordelijke provincies hebben, in navolging van de afspraken in het Bestuursakkoord 2008–2011, besloten dat sociaal beleid (welzijn, zorg, onderwijs, sport) geen kerntaak meer van de provincie is, waarbij PS van Fryslân voor sport en onderwijs een uitzondering hebben gemaakt. PS van Fryslân blijven sport en onderwijs belangrijk vinden en hebben ervoor gekozen om hiervoor autonoom beleid te blijven voeren, aanvullend op dat van het Rijk en gemeenten. De provincies zijn wel van mening dat de sociale component nadrukkelijk in beeld dient te blijven. Daarom is besloten om het sociale aspect sterker te verankeren in het omgevingsbeleid (*Vitaal Platteland*, leefbaarheid). Provincie Drenthe, die als eerste in 2010 is gestart met het afbouwen van haar autonome sociale beleid, heeft nog twee keer een apart beleidskader opgesteld voor het sociale domein, waardoor de beoogde integratie in het ruimtelijke domein lang op zich heeft laten wachten, namelijk zes jaar. De provincies Fryslân en Groningen zijn later gestart met deze integratie, namelijk in 2013. Beide provincies hebben voor de periode 2013–2015 nog overgangsbeleid vastgesteld. Ook bij provincie Groningen kent de integratie van het sociale domein in het leefbaarheids- en krimpbeleid een moeizaam verloop.

### **Monitoren, kennis ontwikkelen en signaleren**

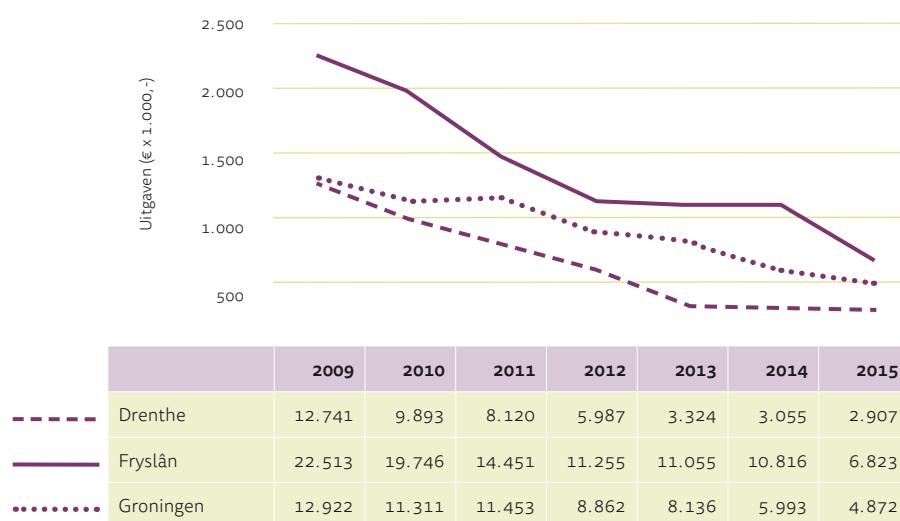
Volgens het Bestuursakkoord 2008–2011 moet de taak van de provincies in het sociale domein zich concentreren op het periodiek signaleren en agenderen van sociale vraagstukken en tekortkomingen, vooral vanuit haar rol als gebiedsregisseur bij het uitvoeren van het provinciale omgevingsbeleid. De provincies Drenthe en Fryslân hebben in de periode 2009–2015 de steunfunctietaken in het kader van de WMO afgebouwd. De overgebleven taak heeft zich toegespitst op monitoren en het ontwikkelen van kennis met als doel om gemeenten te blijven ondersteunen bij het uitvoeren van hun Wmo-taken. Op deze wijze willen beide provincies invulling geven aan hun signalerende en agenderende taak. Provincie Groningen heeft dit ook gedaan, maar daarnaast subsidieerde de provincie in 2015 nog verschillende steunfunctietaken. De provincies hebben er niet voor gekozen

om vooral de eigen informatiebehoefte vanuit het plattelands- en leefbaarheidsbeleid – waarin de sociale component is geïntegreerd – in beeld te brengen om op die manier de sociale vraagstukken onder de aandacht te brengen bij gemeenten.

### Autonome uitgaven sociaal domein

In lijn met het afbouwen van het autonome sociale beleid zijn ook de uitgaven in het sociale domein afgenomen (zie figuur 5.1). Provincie Drenthe heeft in de beschouwde periode in totaal € 9,8 miljoen bezuinigd (77%), Fryslân € 15,7 miljoen (70%) en Groningen € 8,1 miljoen (63%).

**Figuur 5.1** Verloop uitgaven sociaal domein provincies Drenthe, Fryslân en Groningen in de periode 2009–2015.



Bron: Provinciale Jaarrekeningen en Productrealisaties.

## 5.3 Subsidierelaties instellingen

### Afbouwen van vaste subsidie

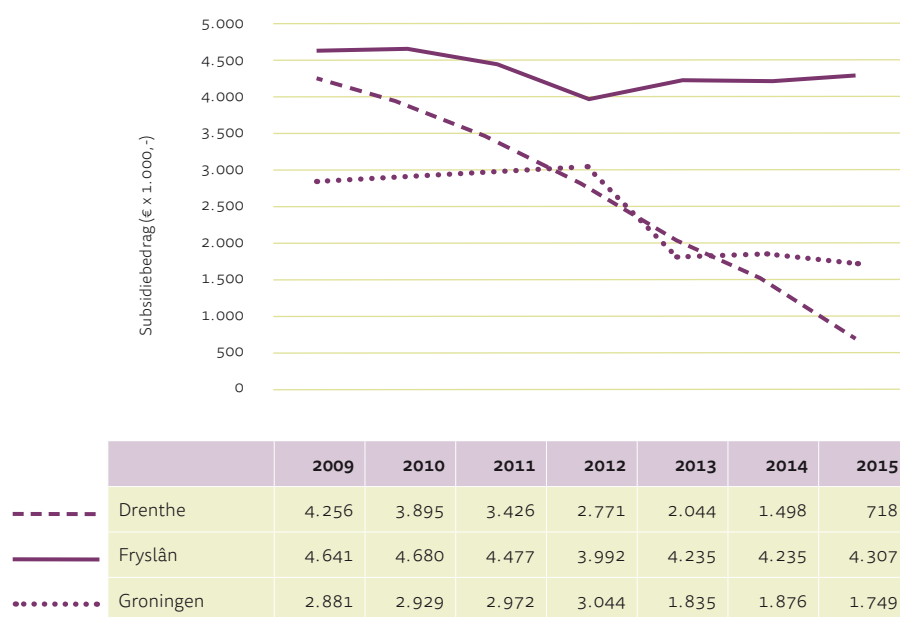
De Staten van de noordelijke provincies hebben, in lijn met het beëindigen van het autonome sociale beleid, besloten om de vaste subsidierelaties met de maatschappelijke instellingen in het sociale domein af te bouwen en in veel gevallen te beëindigen. Provincie Drenthe onderhield in 2009 met 12 maatschappelijke instellingen nog een subsidierelatie. In de periode daarna is bij acht instellingen (Sensoor Groningen/Drenthe, Sensoor Oost-Nederland, Stichting Paardrijden Gehandicapten Westerbork, Stichting Welzijn Doven, Stichting Drentse Dorpshuizen, Jongerenraad, Senioren zomerschool) de vaste subsidie stopgezet. Het betrof relatief kleine vaste subsidies die door de betreffende instellingen werden ingezet om het werk van vrijwilligers mogelijk te maken. Bij drie instellingen die in 2015 nog een vaste subsidie ontvingen (STAMM CMO, Zorgbelang en Sport-Drenthe) is ten opzichte van 2009 een korting doorgevoerd van bij benadering 80%. Topsport Noord-Nederland is de enige instelling waarop niet is gekort. In totaal is het vaste subsidiebedrag afgebouwd van € 4,3 miljoen in 2009 tot 0,7 miljoen in 2015, een afname met 83% (zie figuur 5.2).

Provincie Fryslân onderhield in 2009 met 13 maatschappelijke instellingen nog

een vaste subsidierelatie. Hoewel het oorspronkelijke voornemen was om bij 11 instellingen de subsidie met ingang van 2015 volledig stop te zetten, hebben PS van Fryslân besloten de instellingen meer tijd te geven om zich te bezinnen op de nieuwe situatie en maatregelen te nemen om een nieuwe koers te gaan varen. Hierdoor is er in de periode tot 2016 relatief weinig gekort op de vaste subsidie. In 2009 bedroeg de totale vaste subsidie € 4,6 miljoen en in 2015 was dit € 4,3 miljoen, een afname met 7%.

Provincie Groningen heeft eind 2010 besloten om met ingang van 2013 bij 11 maatschappelijke instellingen een bezuiniging op de vaste subsidie door te voeren van in totaal € 1,21 miljoen. Hierbij diende het jaar 2009 als referentie. De voorgenomen korting varieerde per instelling, van 25 tot 100%. Feitelijk heeft de provincie in 2013 de vaste subsidie voor de instellingen met € 1,05 miljoen verlaagd, een afname met 37% ten opzichte van 2009. Alleen met de Vereniging Gered Gereedschap Groningen is de subsidierelatie beëindigd. In de beschouwde periode is het vaste subsidiebedrag afgebouwd van € 2,88 miljoen in 2009 tot € 1,75 miljoen in 2015, een afname met 39%.

**Figuur 5.2** Ontwikkeling vaste subsidie maatschappelijke instellingen provincies Drenthe, Fryslân en Groningen in de periode 2009–2015.



Bron: Jaarrekeningen instellingen, subsidiebeschikkingen en aangeleverde gegevens provincies.

### Overdracht van taken en zachte landing?

Provincie Drenthe heeft via het instrument van de Sociale Allianties getracht om (steunfunctie)taken in het sociale domein over te dragen aan gemeenten. Dit is niet gelukt. Gemeenten doen veelal alleen een beroep op een beperkt aantal maatschappelijke instellingen in de vorm van het uitvoeren van kortlopende projecten en afgebakende opdrachten. Hoewel de provincie verschillende acties heeft ondernomen om voor een zachte landing te zorgen, heeft een aantal instellingen (STAMM CMO, Zorgbelang) geen zachte landing ervaren doordat ze flink hebben moeten inleveren op de bestaande formatie.

Provincie Fryslân heeft via het zogenoemde Wybertjesoverleg (vier-partijen-overleg) zich ingespannen om de (gezamenlijke) ondersteuningsvraag van gemeenten in beeld te brengen en welke diensten instellingen kunnen leveren die hierbij aansluiten. Gemeenten hebben in dit overleg een afwachtende houding aangenomen. Ze hebben niet collectief hun ondersteuningsbehoefte geconcretiseerd die ze vervolgens (gezamenlijk) willen gaan bekostigen. Ook zijn er geen toezeggingen gedaan richting maatschappelijke instellingen om gemeenten structureel te ondersteunen bij het ontwikkelen en uitvoeren van het welzijnsbeleid. Begin 2016 is besloten om dit proces te stoppen. Doordat het proces van de overdracht van taken geen concrete afspraken opleverde, hebben PS van Fryslân twee keer besloten om de instellingen meer tijd te geven om de beoogde transitie door te voeren. De meeste instellingen hebben hierdoor in totaal 3,5 jaar extra subsidie ontvangen om een nieuwe koers te gaan varen. Of dit uitstel ertoe zal leiden dat instellingen op eigen benen kunnen staan, zal pas in 2018 blijken als de subsidie is beëindigd. Alleen bij CMO Partoer is in de beschouwde periode bezuinigd op de vaste subsidie, waardoor de organisatie heeft moeten inkrimpen op haar formatie.

Provincie Groningen heeft na haar besluit om te gaan bezuinigen in het sociale domein een vinger aan de pols gehouden door enquêtes uit te zetten bij gemeenten en instellingen. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met de instellingen en heeft de provincie bij gemeenten gepolst of ze bereid zijn om na 2012 door te gaan met het gebiedsgerichte werken. Gemeenten hebben aangegeven dat het wegvallen van de provinciale inzet naar verwachting knelpunten gaat opleveren voor het ontwikkelen en uitvoeren van innovatieve projecten, de inzet van CMO Groningen en de gemeentelijke samenwerking. Doordat gemeenten zelf ook moesten bezuinigen, vonden zij het lastig om de provinciale inzet over te nemen. Verschillende instellingen hebben aangegeven niet blij te zijn met de bezuinigingen op de vaste provinciale subsidie, maar door deze instellingen is geen formeel bezwaar gemaakt tegen de bezuinigingsplannen. CMO Groningen en Zorgbelang Groningen hebben door de bezuinigingen wel vaste formatieplaatsen moeten opgeven.

## 5.4 Ontwikkeling CMO-instellingen

Doordat begin 2015 STAMM CMO en CMO Groningen zijn gefuseerd en de Stichting Partoer CMO begin 2015 is opgeheven, heeft de Rekenkamer ervoor gekozen om de vergelijking van de CMO-instellingen te beperken tot de periode 2009–2014. De vaste provinciale subsidie aan STAMM CMO, Partoer CMO en CMO Groningen is in deze periode met respectievelijk 71%, 12% en 42% afgenomen. De provincies Drenthe en Fryslân hebben na 2012 de gesubsidieerde steunfunctietaken grotendeels beëindigd en stelden in 2014 in feite alleen nog vaste subsidie beschikbaar voor monitoring en kennisontwikkeling. Daarnaast hebben beide provincies nog subsidie beschikbaar gesteld om gemeenten te ondersteunen bij het invoeren van nieuwe wettelijke taken in het sociale domein. Provincie Groningen subsidieerde in 2014 naast monitoring en kennisontwikkeling (Sociaal Planbureau Groningen) ook nog een tiental steunfunctietaken. Het verlies aan vaste subsidie hebben de CMO-instellingen niet kunnen compenseren door meer projectsubsidie van de provincie te verwerven; alleen bij CMO Groningen is de provinciale projectsubsidie toegenomen, maar niet genoeg om het totale verlies aan vaste baten te kunnen opvangen.

**Tabel 5.1** Vergelijking ontwikkeling STAMM CMO Drenthe, Partoer CMO en CMO Groningen periode 2009–2014.

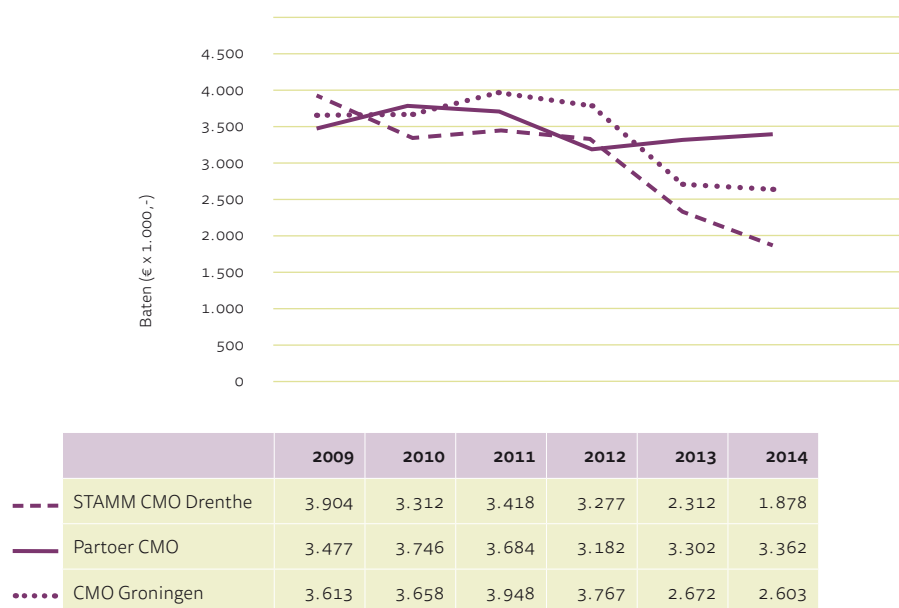
	Drenthe	Fryslân	Groningen
Vaste provinciale subsidie	- 71%	- 12%	- 42%
Gesubsidieerde taken in 2014	Monitor sociaal domein	Fries Sociaal Planbureau	Sociaal Planbureau Groningen en 10 steunfuncties
Provinciale subsidie totaal	- 68%	- 14%	- 24%
Oprachten vanuit de markt (gemeenten en derden)	lichte toename	lichte toename	lichte afname
Totale baten	- 52%	- 5%	- 28%
Aandeel provincie in totale baten	Van 70% naar 47%	Van 88% naar 78%	Van 48% naar 51%
Formatie	Van 44 naar 18 fte	Van 34 naar 24 fte*	Van 42 naar 27 fte

\*Dit is de afname in de periode 2011–2014. Van de jaren daarvoor zijn geen gegevens beschikbaar. Daarnaast maakt Partoer gebruik van een omvangrijke flexibele schil (in 2014 zo n 10 fte).

De provinciale inzet is erop gericht geweest dat CMO-instellingen meer opdrachten uit de markt gingen verwerven, met name van gemeenten. De provincies verwachtten dat gemeenten zelf meer opdrachten aan deze instellingen gingen verstrekken op het moment dat provincies de dienstverlening aan gemeenten gingen afbouwen. Deze verwachting is in de drie provincies niet uitgekomen. Gemeenten hebben tot 2016 alleen kortlopende projectopdrachten aan de CMO-instellingen verstrekt. De instellingen zijn er daardoor niet in geslaagd om substantieel meer inkomsten uit de markt te halen om zodoende het verlies aan provinciale inkomsten te kunnen opvangen, bij CMO Groningen is zelfs een daling opgetreden van het aantal opdrachten uit de markt. De inkomsten zijn hierdoor in de periode 2009–2014 bij STAMM CMO met 52 % afgenomen, bij Partoer CMO met 5% en bij CMO Groningen met 28% (zie figuur 5.3).

De afname in inkomsten heeft belangrijke gevolgen gehad voor de vaste formatie van de CMO-instellingen. Alle drie instellingen hebben ingeleverd op de formatie. Hierbij past als kanttekening dat door het grotendeels wegvallen van de vaste subsidie de instellingen in een onzekere positie zijn terechtgekomen, doordat ze ieder jaar opnieuw opdrachten moeten zien te verwerven. Hierdoor zijn de instellingen genoodzaakt steeds meer gebruik te maken van flexwerkers. Doordat er bij Partoer CMO het minst is gekort op de vaste subsidie, is de afhankelijkheid van de provinciale vaste subsidie onverminderd hoog gebleven. Het provinciale aandeel in de totale baten bedroeg in 2014 nog 78%. Bij de twee andere instellingen is deze afhankelijkheid in 2014 weliswaar minder, zo rond de 50%, maar dit is vooral een gevolg van de afgenomen provinciale inkomsten.

**Figuur 5.3** Ontwikkeling baten CMO-instellingen in de periode 2009–2014.



Bron: Jaarrekeningen instellingen, subsidiebeschikkingen en aangeleverde gegevens provincies.

## 5.5 Ontwikkeling Zorgbelanginstellingen

De vaste provinciale subsidie voor Zorgbelang Drenthe, Fryslân en Groningen is in de periode 2009–2015 met respectievelijk 83%, 1% en 20% afgebouwd (zie tabel 5.2). Provincie Drenthe heeft in 2013 de vaste subsidie voor individuele cliëntondersteuning en klachtenregistratie beëindigd. De overige gesubsidieerde taken zijn ineengeschoven onder de noemer collectieve belangenbehartiging, die is toegespitst op het ontwikkelen van een zorgkenniscentrum. Bij Zorgbelang Fryslân zijn er enige accentverschuivingen doorgevoerd, maar in feite zijn er geen taken vervallen. De provinciale inzet richtte zich in 2015 op collectieve belangbehartiging, het versterken van de positie van de zorgconsument en het ontwikkelen van een kenniscentrum voor de zorg. Met het beëindigen van de vaste subsidie in 2018, zullen deze taken komen te vervallen. Hierdoor verdwijnt een belangrijke vorm van burgerparticipatie in het zorglandschap. Bij Zorgbelang Groningen is de individuele ondersteuning bij klachtenprocedures komen te vervallen. De nog bestaande activiteiten richten zich op het ondersteunen van de vijf aangesloten koepels, collectieve belangenbehartiging, individuele cliëntondersteuning en het ontwikkelen van een kenniscentrum voor de zorg. Wel is de omvang van sommige taken afgenomen als gevolg van de bezuiniging op de vaste subsidie. Zo wordt er minder ondersteuning verleend aan de aangesloten koepels.



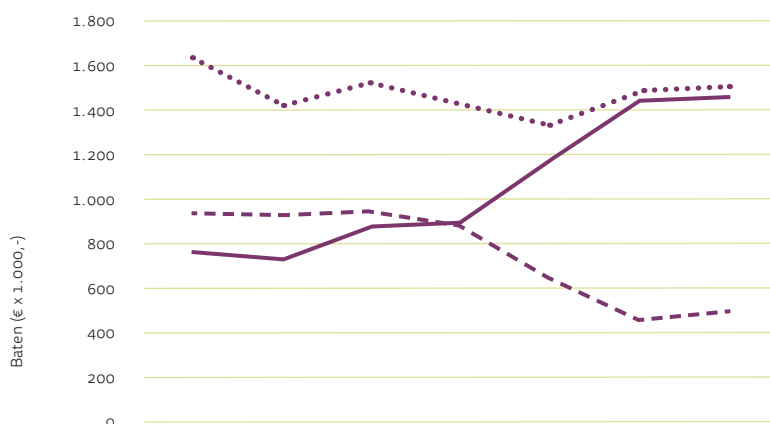
**Tabel 5.2** Vergelijking ontwikkeling Zorgbelang Drenthe, Zorgbelang Fryslân en Zorgbelang Groningen in de periode 2009–2015.

	Drenthe	Fryslân	Groningen
Vaste provinciale subsidie	- 83%	- 1%	- 20%
Nog gesubsidieerde taken in 2014	Kenniscentrum (collectieve belangenbehartiging)	Kenniscentrum, collectieve belangenbehartiging en versterking positie zorgconsument	Kenniscentrum, collectieve belangenbehartiging, individuele ondersteuning en klachtenregistratie
Provinciale subsidie totaal	- 84%	- 39%	- 30%
Oprachten vanuit de markt (gemeenten en derden)	Pas in 2015 flink toegenomen	Substantieel toegenomen	Licht toegenomen
Totale baten	- 47%	+ 91%	- 7%
Aandeel provincie in totale baten	Van 98% naar 30%	Van 80% naar 25%	Van 62% naar 47%
Formatie	Van 15 naar 6 fte	Van 8 naar 11 fte	Van 22 naar 15 fte

Zorgbelang Drenthe en Zorgbelang Groningen hebben het verlies aan vaste subsidie niet kunnen compenseren door meer projectsubsidie van de provincie binnen te halen. Zorgbelang Drenthe heeft in de beschouwde periode, met uitzondering van een kleine subsidie in 2009, geen projectsubsidie ontvangen. Bij Zorgbelang Fryslân en Zorgbelang Groningen zijn de inkomsten uit provinciale projecten gedaald, waardoor de provinciale inkomsten zijn afgenomen.

Evenals bij de CMO-instellingen is de provinciale inzet erop gericht geweest dat de Zorgbelanginstellingen meer opdrachten uit de markt gingen binnenhalen. Alleen Zorgbelang Fryslân is erin geslaagd om bij gemeenten, zorginstellingen en zorgverzekeraars gestaag meer opdrachten te verwerven. Hierdoor zijn de totale inkomsten van deze instelling verdubbeld (zie figuur 5.4). Hiermee is de afhankelijkheid van provinciale subsidie flink afgenomen; het provinciale aandeel in de totale baten is afgenomen van 80 naar 25%. De totale baten van Zorgbelang Groningen zijn licht gedaald. Doordat het marktaandeel licht is gestegen, is het provinciale aandeel gedaald van 62 naar 47%. Bij Zorgbelang Drenthe zijn pas in 2015 de inkomsten uit de markt gestegen. De flinke daling van het provinciale aandeel in de totale baten, namelijk van 98 naar 30%, is bij Drenthe bijna uitsluitend toe te schrijven aan de afname van provinciale inkomsten. Doordat de baten van Zorgbelang Fryslân flink zijn gestegen zaten de totale baten in 2015 op hetzelfde niveau als die van Zorgbelang Groningen; de totale baten van Zorgbelang Drenthe zijn daarentegen met de helft afgenomen en bedroegen in 2015 nog maar een derde van die van de twee andere instellingen.

**Figuur 5.4** Ontwikkeling baten Zorgbelanginstellingen in de periode 2009–2015.



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
--- Zorgbelang Drenthe	942	934	949	877	640	459	501
— Zorgbelang Fryslân	762	729	881	897	1.180	1.442	1.455
..... Zorgbelang Groningen	1.634	1.429	1.522	1.441	1.337	1.490	1.513

Bron: Jaarrekeningen instellingen, subsidiebeschikkingen en aangeleverde gegevens provincies.

Doordat er bij Zorgbelang Drenthe nauwelijks compensatie heeft plaatsgevonden voor het verlies aan provinciale subsidie, heeft deze instelling in de beschouwde periode een ingrijpende reorganisatie moeten voeren. Hierdoor is het aantal vaste formatieplaatsen afgenomen van 15 fte naar 6 fte in 2015. Hoewel de provinciale inkomsten van Zorgbelang Groningen verhoudingsgewijs minder zijn gekort, heeft deze instelling wel flink gesnoeid in de vaste formatie: deze bedroeg in 2009 nog 22 fte en is vervolgens afgenomen naar 15 fte in 2015. Bij Zorgbelang Fryslân daarentegen is het aantal fte toegenomen van 8 naar 11 fte en daarnaast beschikt de instelling over een flexibele schil.

## 5.6 Ontwikkeling Sportinstellingen

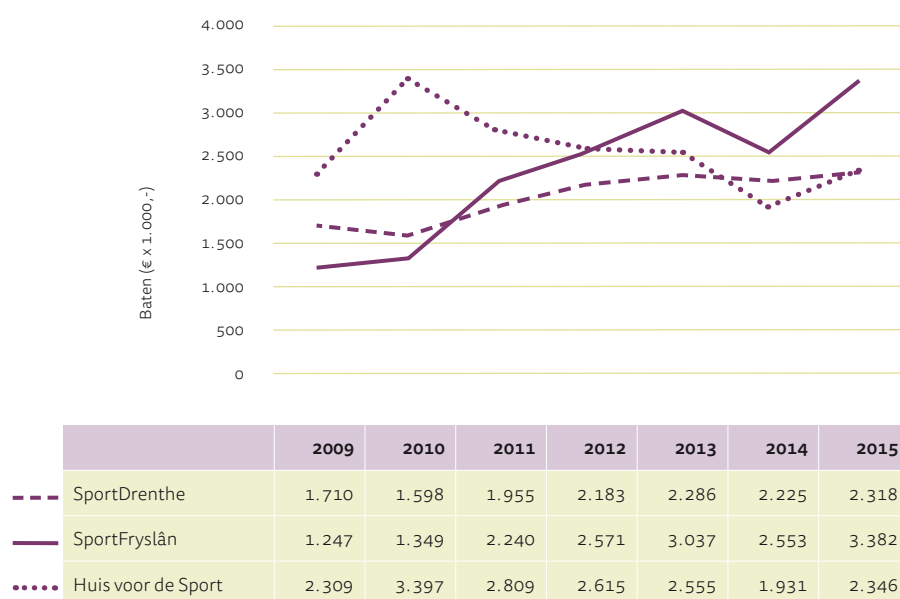
De vaste provinciale subsidie voor SportDrenthe is in de periode 2009–2015 afgebouwd met 91%, terwijl die van Sport Fryslân nagenoeg gelijk gebleven is. Het Huis voor de Sport heeft in deze periode geen vaste subsidie van de provincie ontvangen, maar alleen subsidie voor het uitvoeren van projecten. Bij SportDrenthe heeft het afbouwen van gesubsidieerde taken ertoe geleid dat in 2015 alleen de sportmonitor nog resteerde als uit te voeren taak. Overigens is in 2015 besloten om de sportmonitor onder te brengen bij het Drents Trendbureau, uit te voeren door CMO STAMM. In 2015 voerde SportDrenthe nog wel projectopdrachten uit voor de provincie (*Programma Drenthe Beweegt*), waardoor de totale provinciale baten veel minder zijn afgenomen. Bij Sport Fryslân zijn er geen gesubsidieerde taken vervallen. Wel hebben enkele accentverschuivingen plaatsgevonden. Bij het Huis voor de Sport is de inhoud van de projectopdrachten in de loop van 2009–2015 versmald en heeft zich toegespitst op een kenniscentrum voor de sport (Sportplein Groningen) en het ondersteunen van gehandicaptensport.

**Tabel 5.3** Vergelijking ontwikkeling SportDrenthe, Sport Fryslân en Huis voor de Sport Groningen in de periode 2009–2015.

	Drenthe	Fryslân	Groningen
Vaste provinciale subsidie	- 91%	- 1%	n. v. t.
Nog gesubsidieerde taken in 2015	Monitor sport	Breedtesport, sport op scholen, aangepast sporten, Fryske sporten en kenniscentrum	n. v. t.
Provinciale subsidie totaal	- 40%	- 3%	- 10%
Opdrachten vanuit de markt (gemeenten en derden)	Substantieel toegenomen	Substantieel toegenomen	Licht toegenomen
Totale baten	toename met een factor 1,4	toename met een factor 2,7	+ 2%
Aandeel provincie in totale baten	Van 51% naar 22%	Van 58% naar 21%	Van 9% naar 8%
Formatie	Van 16 naar 32 fte	Van 13 naar 49 fte*	Van 50 naar 45 medewerkers*

\* Het Huis voor de Sport geeft in haar jaarrekeningen alleen overzichten van het aantal medewerkers.

**Figuur 5.6** Ontwikkeling baten Sportinstellingen in de periode 2009–2015.



Bron: Jaarrekeningen instellingen, subsidiebeschikkingen en aangeleverde gegevens provincies.

De totale baten van SportDrenthe en Sport Fryslân zijn in de beschouwde periode gestegen, die van het Huis voor de Sport schommelen aanzienlijk maar vertonen geen trendmatige stijging (zie figuur 5.6). De baten van SportDrenthe en het Huis voor de Sport zijn in 2015 nagenoeg gelijk en liggen op het niveau van € 2,3 miljoen. Sport Fryslân is erin geslaagd om de inkomsten van derden substantieel te verhogen. In 2009 waren de totale baten nog lager dan die van de twee andere

instellingen, maar in 2015 zijn de baten van Sport Fryslân een factor 1,4 hoger dan die van de andere twee Sportinstellingen. Zowel bij Sport Fryslân als Sport-Drenthe is de afhankelijkheid van de provinciale subsidie flink afgenomen; het provinciale aandeel in de totale baten lag in 2009 nog boven de 50 %, maar in de periode daarna is dit aandeel gedaald naar bij benadering 20%. Bij het Huis voor de Sport was in 2009 het aandeel van de provincie in de totale baten al bijzonder laag, namelijk minder dan 10% en dat is zo gebleven.

Doordat bij SportDrenthe en Sport Fryslân de inkomsten zijn toegenomen is ook de formatie uitgebreid in de periode 2009–2015, bij SportDrenthe van 16 naar 32 fte en bij Sport Fryslân van 13 naar 49 fte. Bij het Huis voor de Sport daarentegen is het aantal medewerkers afgenomen van 50 in 2009 naar 45 in 2015.

# Bestuurlijke reactie

---

6

# Bestuurlijke reactie

## 6.1 Reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe

Op 26 oktober 2016 ontvingen wij uw rapport *Op eigen benen?* Met deze brief geven wij onze bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen die u in uw rapport heeft opgenomen. Al eerder is er ambtelijk gereageerd op de bevindingen.

### **Algemene reactie**

Wij hebben in de door u beschreven periode invulling gegeven aan het sociale beleid conform de afspraken met het Rijk, de gemeenten (Bestuursakkoord 2011–2015) en in de lijn met de visie van Provinciale Staten (als geformuleerd in de nota *Amen is geen Amsterdam*).

Wij zijn dan ook van mening dat er geen sprake is van bezuinigingen zoals u dat in uw onderzoeksvraag verwoordt. Wij hebben de financiering van het sociaal beleid aangepast aan de nieuwe taken voor de provincie zoals vastgelegd in het bestuursakkoord. Zoals u beschrijft zijn er middelen aan het provinciefonds onttrokken door het rijk en vervolgens heeft het rijk met gemeenten nieuwe afspraken gemaakt.

Het valt ons op dat de Drentse gemeenten niet voor dit onderzoek zijn geïnterviewd. Ook geeft u aan dat de inwoners van Drenthe, als eindgebruikers, niet zijn bevraagd. De opinie van gemeenten en inwoners had een meer volledig beeld kunnen geven betreffende de vraag of het werk van de maatschappelijke instellingen zinvol is gecontinueerd na de transities. Dit had in onze ogen de conclusies van het eindrapport verrijkt.

In onze nota *Visie op krimp en leefbaarheid 2016–2020, naar een Dynamisch Drenthe* en de bijbehorende nota *Sociaal beleid 2016–2020* is de keuze gemaakt onze inzet in het sociale domein in te zetten vanuit krimp en leefbaarheid. Als provincie hebben wij daar een aanvullende rol op de inzet van gemeenten en andere partners. Gemeenten zijn het eerste aanspreekpunt en van ons als provincie mag verwacht worden dat wij proactief gemeenten ondersteunen (door hen te faciliteren, signaleren en agenderen).

In het afwegingskader in de nota beschrijven wij de rol van de provincie. Wij stimuleren leefbaarheid en pakken de gevolgen van krimp voor inwoners van Drenthe aan:

- kiezen voor de prioritaire (sociale) thema's, sport, onderwijs, zorg, evenals de fysieke thema's kwaliteit leefgebieden en bereikbare voorzieningen;
- kiezen voor een aanpak op bovengemeentelijke schaal;
- opereren vanuit een toegevoegde waarde omdat gemeenten als eerste overheid aan zet zijn;
- adaptief werken: onverwachte maatschappelijke ontwikkelingen pakken wij op in samenspraak met andere partijen.

Deze aanpak om de sociale en fysieke opgaven nog beter met elkaar te verbinden, is in juli 2016 door Provinciale Staten vastgesteld.

### **Ten aanzien van de conclusies**

#### **CONCLUSIE 1: INTEGRATIE SOCIALE COMPONENT IN OMGEVINGSBELEID**

Wij kunnen ons niet vinden in deze conclusie. Met de realisatie van de visie op krimp en leefbaarheid is de sociale component in ons fysieke domein geïntegreerd. Na brede consultatie van gemeenten en stakeholders blijven wij binnen de prioritaire opgaven kiezen voor sport, onderwijs en zorg juist omdat wij op deze beleidsterreinen een meerwaarde hebben in aanvulling op het gemeentelijk beleid. Ook zijn wij er al voor 2016 in geslaagd om, door middel van inzet op deze thema's, bij te dragen aan de leefbaarheid in Drenthe, in combinatie met andere beleidsterreinen.

#### **CONCLUSIE 2: SIGNALERENDE EN AGENDERENDE TAAK**

Wij begrijpen uw conclusie maar wij hebben er bewust voor gekozen om samen met gemeenten te blijven werken aan een gezamenlijke informatiebehoefte. Wij constateren dat gemeenten de invulling van voormalig provinciale taken in de WMO op hun eigen manier hebben ingevuld. Dat vraagt ook om andere informatiebehoefte. Het is niet verwonderlijk dat gemeenten hun informatiebehoefte nog niet direct met ingang van de decentralisaties helder konden krijgen. Wij zijn nu, bijna twee jaar na de overdracht van taken, beter in staat om samen met gemeenten en Rijk een betere invulling te geven aan het organiseren van kennis en informatie.

#### **CONCLUSIE 3: BEËINDIGEN SUBSIDIERELATIES**

Wij onderschrijven uw feitelijke beschrijving onder deze conclusie.

#### **CONCLUSIE 4: MARKTGERICHT WERKEN EN ZACHTE LANDING**

Wij betreuren het dat de onderzochte instellingen de transitie niet als soepel hebben ervaren. Als provincie hebben wij er bewust voor gekozen om de tijd te nemen het werk van de sociale instellingen positief onder de aandacht te brengen van gemeenten. Wij hebben de instellingen tevens gefaciliteerd om zich te profileren richting gemeenten. Wij hebben er niet voor gekozen om via zogenaamde 'gedwongen winkelnering' het aanbod van de sociale instellingen 'op te dringen' aan gemeenten. Overigens hebben wij in de onderzochte periode de instellingen ook projectsubsidies verleend.

#### **CONCLUSIES: 5, 6 EN 7 ONTWIKKELING CMO STAMM, ZORGBELANG DRENTHE EN SPORTDRENTHE**

Wij kunnen ons niet vinden in deze conclusies. Het leefbaarheidsdomein is in eerste instantie een kerntaak van gemeenten. CMO STAMM is sinds 2014 betrokken bij projecten krimp en leefbaarheid, onder meer door het opstellen van de monitor leefbaarheid, de rapportage over de leefbaarheidsmonitor en het ontwikkelen van een aanpak voor de opzet van het provinciale subsidiebeleid voor Dorpsinitiatieven. Voor Zorgbelang Drenthe geldt dat het feit dat inwoners van Drenthe vanaf januari 2013 niet meer kunnen beschikken over een onafhankelijk loket (Meldpunt Zorg Drenthe) een gevolg is van keuzes gemaakt door de Drentse gemeenten. De gemeenten hebben deze taak op hun eigen wijze ingevuld via bijvoorbeeld de WMO-raden. Sport Drenthe is al sinds 2013 betrokken bij vitaliseringsprogramma's in het leefbaarheidsdomein.

## **Ten aanzien van de aanbevelingen**

### **AANBEVELINGEN: 1 EN 2 INTEGRATIE SOCIALE COMPONENT IN OMGEVINGSBELEID & SIGNALERENDE EN AGENDERENDE TAAK**

Deze aanbevelingen zijn al geïmplementeerd in onze nota *Visie op Krimp en Leefbaarheid 2016–2020, naar een Dynamisch Drenthe* met inbegrip van de nota *Sociaal beleid 2016–2020*. Deze worden jaarlijks geconcretiseerd in de uitvoeringagenda's.

### **AANBEVELING 3: OVERDRACHT TAKEN**

Wij onderschrijven deze aanbeveling en zijn hierover in gesprek met gemeenten.

### **AANBEVELING 4: AFBAKENING TAKEN ZORGLANDSCHAP**

Wij hebben invulling gegeven aan uw aanbeveling. In de *Visie op krimp en leefbaarheid* geven wij duidelijk aan waar wij een rol zien voor de provincie. Daarmee bakenen wij de taken in het zorglandschap af.

### **AANBEVELING 5: INDIVIDUELE CLIËNTONDERSTEUNING EN COLLECTIEVE BELANGENBEHARTIGING**

Wij nemen deze aanbeveling niet over. Naar onze mening is individuele cliëntondersteuning en collectieve belangenbehartiging bij uitstek een taak van gemeenten vanaf respectievelijk 2009 en 2016. Hoe gemeenten hier invulling aan hebben gegeven is aan hen.

### **AANBEVELING 6: PROVINCIALE INZET SPORT EN BEWEGEN**

Wij onderschrijven deze aanbeveling niet. Voor het beleidsterrein sport en beweging hebben wij gekozen voor een gezamenlijke inzet met gemeenten en stakeholders in het nieuwe programma *Drenthe Beweegt 2017–2020*.

Wij zien uit naar de behandeling van uw rapport in Provinciale Staten van Drenthe.



# Informatiebronnen

---

# Informatiebronnen

## Algemeen

- Commissie Ladders. *Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (Ruimte, Regie en Rekenschap)*. Den Haag, 17 maart 2008.
- Meicirculaire Provinciefonds 2015.
- Noordelijke Rekenkamer. *Onderzoeksplan Gevolgen bezuinigingen op maatschappelijke instellingen*. Vastgesteld door het College op 23 september 2015.
- Rijk en Provincies. *Bestuursakkoord Rijk - Provincies 2008-2011*. Den Haag, 4 juni 2008.
- Regeerakkoord Rutte I. Den Haag, 30 september 2010.
- Movisie. *Dossier wat werkt bij cliëntparticipatie*. Den Haag, januari 2016.

## Provincie Drenthe

- Provincie Drenthe. *Evaluatie ASV 2004. Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Algemene Subsidie Verordening 2004*. Assen, 2006.
- Provincie Drenthe. *Amen is geen Amsterdam: een onderzoek naar positionering, rollen en taken van de provincie Drenthe*. Assen, mei 2008.
- Provincie Drenthe. *Sociale Agenda 2009-2012. Sociaal doe je niet alleen...* Vastgesteld door PS op 17 december 2008.
- Provincie Drenthe. *Beleidsinstrumenten Sociale en Culturele Agenda 2009-2012*. Vastgesteld door PS op 17 december 2008.
- Provincie Drenthe. *Provincie Drenthe Nieuwe Stijl: over de positionering, rollen en taken van de provincie Drenthe*. Assen, september 2009.
- Provincie Drenthe. *Sociale Agenda 2009-2012. Tussenbalans*. Assen, 2010.
- Provincie Drenthe. *Beleidsvisie Sociaal Drenthe 2013-2015*. Vastgesteld door PS op 18 april 2012.
- Provincie Drenthe. *Brochure: Sociaal doe je niet alleen... Over het succes van de Drentse Sociale Allianties*. Assen, 2014.
- Provincie Drenthe. *Visie op Krimp en Leefbaarheid 2016-2020*. Vastgesteld door PS van Drenthe op 6 juli 2016.
- Provincie Drenthe. *Nota Sociaal beleid 2016-2020*. Vastgesteld door PS van Drenthe op 6 juli 2016

## Provincie Drenthe overig

- Provinciale Begrotingen en Jaarrekeningen periode 2009-2015.
- Subsidiebeschikkingen en subsidievestigingen maatschappelijke instellingen 2009-2015.

## Instellingen

- SportDrenthe. Jaarverslagen en Jaarrekeningen periode 2009-2015.
- SportDrenthe. *Drenthe Beweegt... met sport nog beter maken...* Hoogeveen, 2013
- SportDrenthe. *SportDrenthe zet mensen in beweging! In 2018 al 50 jaar. Hoe zien wij onze taken en rollen op weg naar ons eeuwfeest in 2068?* Hoogeveen, 15 februari 2016.
- STAMM CMO Drenthe/CMO STAMM. Jaarverslagen en Jaarrekeningen periode 2009-2015.
- Zorgbelang Drenthe. Jaarverslagen en Jaarrekeningen periode 2009-2015.

### **Geïnterviewde personen**

- Mw. Y. van Turenhout, bestuurder-directeur CMO STAMM
- Dhr. H. de Lang, bestuurder-directeur SportDrenthe
- Dhr. J. van Loenen, bestuurder-directeur Zorgbelang Drenthe

## **colofon**

### **ONTWERP EN OPMAAK**

Studio Peter Musschenga - [www.pjot.nl](http://www.pjot.nl)

### **DRUK**

Multa, Assen

### **FOTOVERANTWOORDING**

Omslag midden, fietsers op de heide: Provincie Drenthe, Hans Dekker





DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR  
Jappie van den Bergs

MET MEDEWERKING VAN  
Bruno Steiner

ASSEN 28 NOVEMBER 2016

