OP EIGEN BENEN?

Beëindigen sociaal beleid: gevolgen voor maatschappelijke instellingen provincie Fryslân

Noordelijke Rekenkamer

Noordelijke Rekenkamer

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 28 november 2016

Geachte leden der Provinciale Staten van Fryslân,

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

Noordelijke Rekenkamer

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 andere beleidsterreinen	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 beëindigen vaste subsidierelaties	20
3.3	Verloop vaste subsidie instellingen	21
4	Ontwikkeling Partoer, Zorgbelang en SportFryslân	24
4.1	Inleiding	25
4.2	Partoer CMO Fryslân	25
4.3	Zorgbelang Fryslân	29
4.4	Sport Fryslân	32
5	Vergelijking Drenthe, Fryslân en Groningen	35
5.1	Inleiding	36
5.2	Transitie sociaal beleid	36
5.3	Subsidierelaties instellingen	37
5.4	Ontwikkeling CMO-instellingen	39
5.5	Ontwikkeling Zorgbelanginstellingen	41
5.6	Ontwikkeling Sportinstellingen	43
6	Bestuurlijke reactie	46
6.1	Reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân	47
	Informatiebronnen	50
	Informatiebronnen	51

Samenvatting

Samenvatting

Provincies hebben na 2007 bestaande subsidierelaties met maatschappelijke instellingen in het sociale domein tegen het licht gehouden. De aanleiding hiertoe 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 de provincie Fryslân bedroeg de korting € 46,5 miljoen.

PS van Fryslân hebben begin 2013 besloten hoe zij invulling willen geven aan de hierboven genoemde afspraken. PS laten de transitie in het sociale domein volgens drie sporen verlopen:

1. het autonome sociale beleid afbouwen en het aspect sociale kwaliteit integreren in andere provinciale beleidsterreinen. De beleidsthema's onderwijs en sport opnemen in andere provinciale programma's;
2. gesubsidieerde (WMO-)steunfunctietaken in het sociale domein beëindigen en waar mogelijk overdragen aan gemeenten. De enig resterende taak in het sociale domein richten op monitoring en kennisontwikkeling om zodoende invulling te geven aan de signalerende en agenderende taak in het sociale domein. Het uitgangspunt hierbij is dat gemeenten vooral zelf aangeven aan welke informatie zij behoefte hebben;
3. de vaste subsidierelaties met 11 maatschappelijke instellingen gefaseerd en zorgvuldig afbouwen en voor 2016 beëindigen. De inzet van de provincie hierbij dient te zijn dat gemeenten zelf gebruik gaan maken van deze instellingen, zodat de instellingen kunnen blijven voortbestaan.

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 Fryslân nog 13 maatschappelijke instellingen. Besloten is om bij drie instellingen nader te onderzoeken wat de gevolgen zijn geweest van het afbouwen van de vaste provinciale subsidie voor deze instellingen zelf en voor hun dienstverlening. De drie geselecteerde instellingen zijn: Partoer CMO, Zorgbelang Fryslân en Sport Fryslân. Deze instellingen ontvingen verreweg de meeste subsidie. 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 bezuiniging op maatschappelijke instellingen in het sociale domein?

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

Conclusie 1 Integratie sociale component in Streekagenda's

Na het PS-besluit dat sociaal beleid geen provinciale kerntaak meer is, heeft de provincie in de periode tot 2016 de uitgaven in het sociale domein afgebouwd met in totaal zo'n € 15 miljoen. De Rekenkamer concludeert dat de integratie van de sociale en zorgcomponent in Streekagenda's er niet toe heeft geleid dat gemeenten taken van de provincie hebben overgenomen. De verwachting van de provincie dat gemeenten welzijns- en zorgprojecten zelf in uitvoering nemen is niet uitgekomen. Gemeenten hebben aangegeven dat zij door de grote decentralisaties hiervoor onvoldoende tijd en capaciteit kunnen vrijmaken.

Conclusie 2 Signalerende en agenderende taak

De provincie heeft haar signalerende en agenderende taak vooral willen invullen door zich te richten op de informatiebehoefte van Friese gemeenten, ook nadat bleek dat gemeenten hun gezamenlijke informatiebehoefte niet konden concretiseren. Gelet op de afspraken van het *Bestuursakkoord 2008–2011* had het voor de hand gelegen dat de provincie zich had gericht op de eigen informatiebehoefte vanuit het provinciale plattelands- en leefbaarheidsbeleid.

Conclusie 3 Beëindigen subsidierelaties instellingen

De provincie heeft in de periode 2009–2015, anders dan oorspronkelijk voorgenomen, met geen enkele instelling de vaste subsidierelatie beëindigd. De reden hiervoor is dat gemeenten, met uitzondering van Sensoor, de instellingen niet van een doorlopende vaste subsidie wilden voorzien. Veel gemeenten hebben aangegeven in een lastige financiële positie te verkeren en dat ze daarom terughoudend zijn om lang lopende financiële verplichtingen aan te gaan. Het procesverloop is voor PS aanleiding geweest om tien instellingen gedurende 3,5 jaar extra subsidie te verstrekken om nieuwe verdienmodellen te ontwikkelen. Door dit uitstel is er in de periode 2009–2015 nauwelijks gekort op de vaste subsidie: in 2009 bedroeg de totale vaste subsidie € 4,64 miljoen en in 2015 was dit € 4,31 miljoen, een afname met 7%.

Conclusie 4 Ontwikkeling Partoer CMO

De vaste provinciale subsidie voor Partoer CMO is afgenomen van € 3,06 miljoen in 2009 tot € 2,68 miljoen in 2015, een afname van 12%. De inkomsten van Partoer Advies (opdrachten van gemeenten en derden) zijn in de periode 2009–2015 weliswaar licht gestegen, maar de afhankelijkheid van de provinciale subsidie is onverminderd hoog gebleven. In 2015 bedroeg het provinciale aandeel in de totale baten van Partoer nog 83%. Dit houdt in dat de instelling nog zwaar steunt op de provinciale subsidie en niet op eigen benen kan staan. De Rekenkamer merkt op dat gemeenten ervoor kiezen om alleen kortlopende projecten en afgebakende opdrachten bij Partoer onder te brengen. Hierdoor is er weinig continuïteit in het werkaanbod en brengt deze werkwijze veel onzekerheid met zich mee. Door de afname aan inkomsten heeft de stichting een tweetal reorganisaties doorgevoerd, waardoor het aantal vaste fte afgenomen van 34 fte in 2011 tot 24 fte in 2014. Daarnaast maakt de stichting gebruik van een groeiende flexibele schil om schommelingen in inkomsten te kunnen opvangen. In 2014 bedroeg deze schil 10 fte.

Conclusie 5 Ontwikkeling Zorgbelang Fryslân

De vereniging Zorgbelang Fryslân is erin geslaagd om substantieel meer opdrachten van derden (gemeenten, zorgaanbieders en zorgverzekeraars) te verwerven. Hierdoor zijn in de periode 2009–2015 de inkomsten toegenomen van € 0,76 miljoen in 2009 tot € 1,46 miljoen in 2015, bijna een verdubbeling. Hierdoor is de vereniging minder afhankelijk geworden van de provinciale subsidie; het provinciale aandeel in de totale baten bedroeg in 2009 nog 75% en in 2015 was dit 30%. Door de groei in inkomsten heeft Zorgbelang haar vaste formatie kunnen uitbreiden, van 8 fte in 2009 tot 11 fte in 2015. De door de provincie gesubsidieerde taken richten zich op het ondersteunen en het behartigen van de belangen van gehandicaptenorganisaties, patiëntenverenigingen en ouderenbonden, individuele ondersteuning van zorgconsumenten en klachtenregistratie. Deze taken zullen met het beëindigen van de subsidierelatie in 2018 vervallen. Onduidelijk is of andere partijen deze taken zullen overnemen.

Conclusie 6 Ontwikkeling Sport Fryslân

Het PS-besluit dat sport een kerntaak blijft van de provincie heeft ertoe geleid dat er niet is bezuinigd op de vaste subsidie voor Sport Fryslân, met uitzondering van een korting van 5% die de provincie in 2012 bij alle maatschappelijke instellingen heeft doorgevoerd. De door de provincie gesubsidieerde taken richten zich op breedtesport, sport op scholen, de typische Fryske sporten, het aangepast sporten, en het ondersteunen van sportevenementen. De instelling is erin geslaagd om in de periode 2009–2015 gestaag meer inkomsten van derden, onder andere gemeenten, te verwerven. Door zich te profileren als het kenniscentrum voor de sport in Fryslân zijn de inkomsten toegenomen van € 0,24 miljoen in 2009 naar € 2,45 miljoen in 2015. Daarmee is de afhankelijkheid van de vaste provinciale subsidie afgenomen: in 2009 bedroeg het aandeel van de provinciale subsidie in de totale baten nog 58%, in 2015 is dit gedaald naar 21%. Door de toename in inkomsten, heeft Sport Fryslân haar formatie kunnen uitbreiden, namelijk van 13 fte in 2009 naar 49 fte in 2015.

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

Aanbeveling 1: Signalerende en agenderende taak

Vul de signalerende en agenderende taak uitsluitend in door sociale vraagstukken onder de aandacht van gemeenten te brengen die bij de uitvoering van het provinciale plattelands- en leefbaarheidsbeleid naar voren komen. Geef hierbij tevens aan welke (structurele) taken het Fries Sociaal Planbureau en Partoer voor de provincie dienen uit te voeren om zodoende een bijdrage te leveren aan het realiseren van de provinciale plattelandsdoelen. Op deze wijze wordt beter aangesloten bij de afspraken van het Bestuursakkoord 2008–2011 en ontstaat meer duidelijkheid over de afbakening van taken tussen provincie en gemeenten.

Aanbeveling 2: Overdracht taken

Ga bij de formulering van toekomstig beleid niet uit van de ongetoetste verwachting dat gemeenten de bekostiging van bepaalde taken wel 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 3: 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 Fryslân voor de provincie dient uit te voeren om een bijdrage te leveren aan het uitvoeren van deze opgave.

Aanbeveling 4: 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 vanaf 2018 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.

Onderwerp en aanpak onderzoek

1

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.[1]

Het advies van de commissie Lodders heeft zijn beslag gekregen in het landelijke *Bestuursakkoord Rijk - Provincies 2008–2011*.[2] 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 de provincie Fryslân bedroeg de korting € 46,5 miljoen.

De afspraken in het bestuursakkoord zijn voor Provinciale Staten (PS) van Fryslân aanleiding geweest om de provinciale kerntaken opnieuw tegen het licht te houden. Besloten is om vanaf 2013 geen zelfstandig sociaal beleid meer te voeren en subsidierelaties met maatschappelijke instellingen geleidelijk te beëindigen. Voor sport is besloten dat dit wel een kerntaak blijft waarvoor de provincie autonoom beleid blijft voeren. Vervolgens hebben PS op 23 januari 2013 het plan van aanpak *Transitie van het sociaal beleid en zorg* vastgesteld. Hierin zijn de stappen en instrumenten beschreven van het beoogde transitieproces. Als belangrijke voorwaarde hebben PS gesteld dat de beëindiging van subsidies zorgvuldig plaatsvindt, zodat de instellingen voldoende tijd krijgen maatregelen te treffen om de gevolgen van het wegvallen van de provinciale subsidie op te vangen.

---

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

2 Rijk en Provincies. Bestuursakkoord Rijk - Provincies 2008–2011. Den Haag, 4 juni 2008.

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.[3] 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.[4]

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 onderhield. Voor deze instellingen is nagegaan in welke mate subsidies zijn afgebouwd en op welke instellingen het meest is bezuinigd. 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 de drie noordelijke 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 Fryslân zijn dit Partoer CMO, Zorgbelang Fryslân en Sport Fryslân. Voor deze

3 Noordelijke Rekenkamer. Onderzoeksprogramma 2016–2017. Vastgesteld door het College op 18 december 2015.

4 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 bezuiniging. Ook is bij de instellingen nagevraagd welke gevolgen de provinciale bezuiniging heeft 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 laat zien hoe provincie Fryslân vorm heeft gegeven aan de transitie van het autonome sociale beleid 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 beëindigen en hoe dit proces is verlopen. Voor de instellingen Partoer CMO, Zorgbelang Fryslân en Sport Fryslân heeft de Rekenkamer meer specifiek onderzocht welke interne veranderingen hebben plaatsgevonden en of het is gelukt het verlies aan provinciale inkomsten op te vangen. Dit is beschreven in hoofdstuk 4 evenals welke activiteiten en diensten zijn vervallen door de provinciale bezuiniging. In het laatste hoofdstuk worden 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.[5]

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 Fryslân invulling en uitvoering heeft gegeven aan de afspraken van het *Bestuursakkoord 2008–2011*. In paragraaf 2.2 wordt beschreven welke besluiten PS van Fryslân 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

Het *Bestuursakkoord 2008–2011* is voor PS aanleiding geweest om in 2009 een discussie te starten over de kerntaken van de provincie. Ze hebben GS opdracht gegeven om met een aantal scenario's te komen. Dit heeft ertoe geleid dat GS in het Coalitieakkoord 2011–2015 een beschouwing hebben opgenomen over de provinciale kerntaken, waarbij het scenario ***lokaal tenzij*** leidend is geweest. Het komt erop neer dat de provinciale kerntaken zich moeten beperken tot wettelijke taken en taken die zich vanwege hun aard en/of bovenlokaal schaalniveau lenen voor een provinciale aanpak. Vervolgens zijn door zowel GS als PS visies opgesteld die moesten dienen als basis voor het debat over de provinciale kerntaken, met speciale aandacht voor de nog uit te voeren taken in het sociale domein. Bij PS was echter geen consensus over de rol die de provincie nog in het sociale domein moet spelen. Tevens speelde dat de financiële positie van de provincie geen directe aanleiding gaf om flink te bezuinigen op het autonome sociale beleid.

[5] Rijk en Provincies. Bestuursakkoord Rijk - Provincies 2008–2011, 4 juni 2008. Paragraaf 1.1.

Vervolgens is in opdracht van PS door een externe partij een document opgesteld waarin een aantal scenario's is uitgewerkt.[6] Aan de hand van deze scenario's hebben PS na twee jaar, op 19 december 2012, het debat gevoerd over de nog uit te voeren taken. PS hebben in lijn met het Coalitieakkoord besloten dat sociaal beleid en zorg géén kerntaken meer zijn. Het aspect sociale kwaliteit blijft in hun ogen wel van belang en dient daarom opgenomen te worden in andere provinciale beleidsterreinen. Verder is gesteld dat de beoogde transitie voor 2016 gerealiseerd dient te zijn, zodat er na 2015 geen aparte budgetten meer zijn voor het autonome sociale beleid. Voor het beleidsthema sport is een uitzondering gemaakt. PS zijn van mening dat sport een kerntaak blijft en dat het takenpakket op het gebied van breedtesport, topsport en de Fryske sporten ongewijzigd moet blijven. Wel zal dit thema bij een ander programma moeten worden ondergebracht. Hetzelfde geldt voor het beleidsthema onderwijs. Ook hiervoor is besloten dat het een kerntaak blijft die in een ander programma dient te worden ondergebracht.

Daarna hebben PS op 23 januari 2013 het plan van aanpak *Transitie van het sociaal beleid en zorg* vastgesteld. In dit plan van aanpak zijn de stappen en instrumenten beschreven die vorm moeten geven aan het transitieproces.[7] *Jeugdzorg* en *Sport* zijn in dit plan buiten beschouwing gelaten; sport omdat PS besloten hebben dat het een kerntaak blijft en jeugdzorg omdat hiervoor een apart traject wordt gevolgd. De planning is om het transitieproces voor 2016 af te ronden. In het plan van aanpak is door GS voorgesteld om bij 11 maatschappelijke instellingen met ingang van het jaar 2015 de vaste subsidierelatie te beëindigen. Tijdens de behandeling van het plan van aanpak hebben PS een amendement aangenomen waarin wordt voorgesteld om de instellingen nog een jaar extra te geven om zich voor te bereiden op de nieuwe situatie. Daarnaast is het plan om de WMO-steunfunctie-taken af en te bouwen en waar mogelijk over te dragen aan gemeenten. In het sociale domein wil de provincie richting gemeenten alleen nog een signalerende en agenderende taak vervullen. Deze taak wil de provincie vorm geven door het verzamelen en analyseren van data, het opbouwen van kennis en het signaleren van trends (*Sociale Spiegel*).

Gelet op het bovenstaande constateert de Rekenkamer dat PS van Fryslân de transitie in het sociale domein in de periode 2013–2016 volgens drie sporen willen laten verlopen:

1. het autonome sociale en zorgbeleid afbouwen en het aspect sociale kwaliteit integreren in andere provinciale beleidsterreinen. De beleidsthema's onderwijs en sport opnemen in andere provinciale programma's;
2. gesubsidieerde (WMO-)steunfunctietaken in het sociale domein beëindigen en waar mogelijk overdragen aan gemeenten. De enige resterende taak in het sociale domein richten op monitoring en kennisontwikkeling om zodoende invulling te geven aan de signalerende en agenderende taak in het sociale domein. Het uitgangspunt hierbij is dat gemeenten vooral zelf aangeven aan welke informatie zij behoefte hebben;
3. de vaste subsidierelaties met 11 maatschappelijke instellingen zorgvuldig afbouwen en voor 2016 beëindigen. De inzet van de provincie hierbij dient te zijn dat gemeenten zelf gebruik gaan maken van deze instellingen, zodat de instellingen kunnen blijven voortbestaan.

---

6 Necker van Naem in opdracht van Provinciale Staten Fryslân. Discussienotitie 'Afronding kerntakendebat Friesland'. Leeuwarden, 5 november 2012.

7 Provincie Fryslân. *Transitie van het sociaal beleid en zorg. Plan van Aanpak.* Vastgesteld door PS op 23 januari 2013.

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

2.3 Integratie sociale component in andere beleidsterreinen

De Rekenkamer constateert dat PS van Fryslân na afloop van de *Sociale Agenda 2008–2012* niet opnieuw een beleidskader voor het sociale domein hebben vastgesteld. Wel is er, zoals aangegeven, voor twee jaar een plan van aanpak vastgesteld voor het afbouwen van het autonome sociale beleid, het zogenoemde transitiebeleid. GS hebben vervolgens PS via halfjaarlijkse voortgangsrapportages op de hoogte gehouden van de vorderingen van de voorgenomen transitie. In de periode 2013–2016 zijn zes rapportages aan PS voorgelegd.[8]

De provincie heeft zich vanaf 2013 ingezet om samen met gemeenten en stakeholders sociale- en zorgaspecten te integreren in plattelandsprojecten die in het kader Streekagenda's worden ontwikkeld en uitgevoerd. De verwachting van de provincie hierbij was dat gemeenten, als eerst verantwoordelijke voor de welzijns- en zorgprojecten, een grotere rol gingen vervullen in de ontwikkeling en uitvoering van deze projecten. Daarnaast zijn er verschillende pilotprojecten ontwikkeld en in uitvoering genomen, zoals het *Mobiliteitsproject Súdwest*, de pilot *Aandachtsgebieden* in de Stellingwerven, en het project *Social Return bij Aanbestedingen*. Voor het uitvoeren van deze projecten hebben PS middelen beschikbaar gesteld via het *Budget Sociale Kwaliteit 2012–2016*. De Rekenkamer stelt vast dat de verwachting van de provincie dat gemeenten vooral deze projecten gingen uitvoeren niet is uitgekomen. Door de grote decentralisaties hadden gemeenten onvoldoende tijd en capaciteit om deze pilotprojecten in uitvoering te nemen.[9]

Wat de zorg betreft was het voornemen om de gesubsidieerde taken, met name gericht op de individuele ondersteuning en collectieve belangenbehartiging van zorgconsumenten, af te bouwen en voor 2016 te beëindigen. Dat is niet gerealiseerd. Zorgbelang Fryslân heeft meer tijd gekregen om zich voor te bereiden op het wegvallen van de vaste provinciale subsidie (zie hoofdstuk 4). Daarnaast wilde provincie zich meer richten op het ontwikkelen van innovatieve producten in de zorg, met een duidelijke koppeling met het MKB. De provincie heeft hiermee een start gemaakt door op 21 maart 2014 een werkconferentie met partijen uit de zorg, MKB, kennisinstellingen en gemeenten te organiseren. Vanuit deze werkconferentie is input geleverd voor het *Uitvoeringsprogramma Zorgeconomie 2014–2020: Innoveren en verbinden met zorg* dat op 10 juni 2014 door GS is vastgesteld.[10] Het uitvoeringsprogramma is op 24 september 2014 ter kennisneming aangeboden aan PS. Tevens is een monitoringskader opgesteld en een nulmeting uitgevoerd.[11]

Zoals vermeld in de vorige paragraaf, zijn voor de beleidsthema's sport en onderwijs uitzonderingen gemaakt. De Rekenkamer stelt vast dat de provincie het

8 Provincie Fryslân. Terugkoppelingen Transitie Sociaal beleid en Zorg (periode 2013–2016).

9 Provincie Fryslân. Tussenrapportage Uitvoering Plan van aanpak 2013–2016 Transitie sociaal beleid en Zorg. Leeuwarden, januari 2015.

10 Provincie Fryslân. Uitvoeringsprogramma zorgeconomie 2014–2020. Vastgesteld door GS op 10 juni 2014.

11 Provincie Fryslân. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Monitoring Uitvoeringsprogramma zorgeconomie 2014–2020'. Leeuwarden, 8 september 2015.

beleidsthema onderwijs reeds in 2013 heeft ondergebracht in het programma *Cultuur, Taal en Onderwijs*.[12] Voor sport is besloten om periodiek een zelfstandig beleidskader te blijven vaststellen. De laatste beleidsnota die door PS is vastgesteld is de *Sportnota Fryslân Beweegt 2014–2017*.[13] Om de doelen van het sportbeleid te realiseren blijft de provincie de instelling Sport Fryslân structureel subsidiëren.

2.4 Monitoren, kennis ontwikkelen en signaleren

In de *Sociale Agenda 2008–2011* is vorm gegeven aan het monitoren en het ontwikkelen van kennis in het sociale domein in de vorm van zogenoemde *Informatie en Kennispunten* (IKP's).[14] Voor een belangrijk deel betrof dit het verzamelen en analyseren van data in het sociale en zorgdomein en het beschikbaar stellen van informatie aan gemeenten en welzijnsorganisaties. Deze taak is uitgevoerd door Partoer CMO.

Zoals hiervoor opgemerkt ziet de provincie voor zichzelf in het sociale domein een belangrijke taak weggelegd die betrekking heeft op het monitoren, signaleren en agenderen van sociale vraagstukken. Het voornemen van de provincie was om hier invulling aan te geven door samen met gemeenten en betrokken organisaties een *Sociale Spiegel* van Fryslân te ontwikkelen. Deze *Sociale Spiegel* diende de leefsituatie van de Friese bevolking te beschrijven en te analyseren. De insteek van de provincie hierbij was dat de Friese gemeenten gezamenlijk gingen aangeven aan welke informatie zij behoefte hebben.

Op 19 februari 2014 heeft de provincie in overleg met de Vereniging Friese Gemeenten (VFG) afgesproken te stoppen met het inputproces voor de *Sociale Spiegel*. De provincie is tot de conclusie gekomen dat het gezamenlijk vorm geven aan deze monitor geen succes is. De grootste opgave was om grip te krijgen op alle mogelijke databestanden en het toegankelijk en uitwisselbaar maken van de verschillende systemen. Dat is niet gelukt. Daarnaast hebben gemeenten aangegeven midden in de voorbereiding van de drie grote decentralisaties te zitten en nog onvoldoende zicht te hebben van wat voor informatie zij nodig hebben.[15]

Daarna heeft de provincie aan Partoer opdracht verleend om een *Sociaal Planbureau (FSP)* voor de Friese samenleving op te zetten. De provincie merkt hierbij op dat gemeenten daarnaast hun eigen informatiestroom organiseren.[16] De provincie heeft meegegeven dat het FSP zich moet richten op leefbaarheid, participatie en zorg en zich dient bezig te houden met analyses en trends die betrekking hebben op de werkvelden van de nieuwe Wmo. Het doel is kennis en informatie beschikbaar te stellen aan alle partijen die daar belang bij hebben. Daarnaast is het doel om een burgerpanel in te richten om te volgen hoe de Friese burger veranderingen in de samenleving ervaart en beoordeelt.

---

12 Provincie Fryslân. *Grinzen oer. Integrale beleidsnota cultuur, taal en onderwijs Provincie Fryslân*. Vastgesteld door PS op 23 januari 2013.

13 Provincie Fryslân. *Sportnotitie Fryslân Beweegt 2006–2009, Sportnota Fryslân Beweegt 2010–2013* en *Sportnota Fryslân Beweegt 2014–2017*.

14 Provincie Fryslân. *Sociale Agenda 2008–2011*. Vastgesteld door PS op 12 december 2007.

15 Provincie Fryslân. Terugkoppeling 3de halfjaar (maart 2014-augustus 2014) Transitie Sociaal beleid en Zorg. Leeuwarden, 17 september 2014.

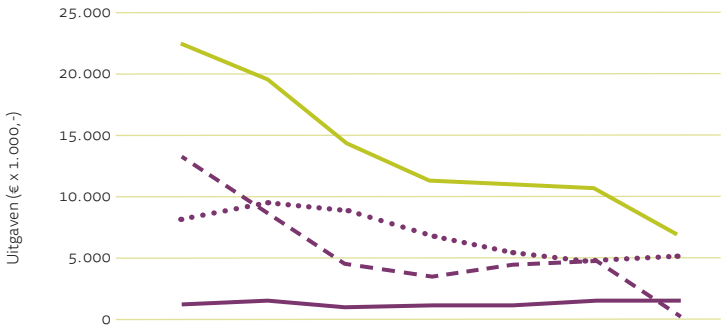
16 Deze vorm van informatievoorziening verloopt via het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING).

De Rekenkamer constateert dat de provincie haar signalerende en agenderende taak voor een belangrijk deel blijft invullen vanuit het sociale domein, gericht op het uitvoeren van Wmo-taken. De provincie heeft er niet voor gekozen, ook nadat de Friese gemeenten niet concreet hebben aangegeven aan welke informatie zij behoefte hebben, om het FSP uitsluitend vorm te geven vanuit het provinciale plattelands- en omgevingsbeleid. Deze keuze sluit namelijk beter aan bij de afspraken van het Bestuursakkoord. In dit kader zou een Fries Planbureau voor de Leefomgeving beter aansluiten bij de provinciale kerntaken dan een Fries Sociaal Planbureau.

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 beleid & zorg, jeugdzorg* en *sport*. In 2009 bedroegen de totale uitgaven in het sociale domein € 22,51 miljoen en in 2015 nog € 6,82 miljoen, een afname van 70%. Het komt erop neer dat de uitgaven in het sociale domein met zo'n € 15 miljoen zijn afgenomen.

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



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sociaal beleid en zorg	8.056	9.517	8.947	6.831	5.469	4.640	5.061
Jeugdzorg	13.266	8.969	4.512	3.320	4.442	4.780	334
Sport	1.191	1.260	992	1.104	1.144	1.396	1.428
Totaal	**22.513**	**19.746**	**14.451**	**11.255**	**11.055**	**10.816**	**6.823**

Bron: Provinciale Jaarrekeningen en Productrealisaties.

De provincie heeft de uitvoering van jeugdzorgtaken niet alleen bekostigd met middelen afkomstig uit de *Doeluitkering Jeugdzorg* van het Rijk, maar heeft ook autonome middelen ingezet om de sterk stijgende vraag naar jeugdzorg te kunnen opvangen. In de periode 2009–2014 heeft de provincie zelf gemiddeld € 6,5 miljoen op jaarbasis bijgedragen. De autonome uitgaven zijn gedaald van 13,27 miljoen in 2009 naar 0,33 miljoen in 2015. Zoals voorgenomen heeft de provincie niet bezuinigd op sport. De uitgaven voor het sportbeleid schommelen enigszins, maar van een trendmatige afname is geen sprake; de uitgaven in 2014 en 2015 zijn zelfs hoger dan die in voorafgaande jaren.

De Rekenkamer merkt op dat in de Begroting 2016 nog een apart financieel programma *Sociaal Beleid en Zorg* is opgenomen, waarbij een uitsplitsing is gemaakt naar de drie bovengenoemde beleidsthema's. Dit betekent dat, hoewel de provincie aangeeft dat de sociale- en zorgaspecten zijn opgenomen in andere provinciale beleidsterreinen, de resterende middelen nog niet zijn ondergebracht in de bijbehorende financiële programma. Op dit punt is de beoogde integratie nog niet afgerond.

Subsidierelaties maatschappelijke instellingen

3

Subsidierelaties maatschappelijke instellingen

3.1 Inleiding

Bij de uitvoering van het (autonome) sociale beleid heeft provincie Fryslân de afgelopen decennia maatschappelijke instellingen ingezet als instrument. Dit hoofdstuk gaat in op hoe provincie Fryslân 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 Fryslân hierover hebben genomen. Hoe het proces feitelijk is verlopen, wordt beschreven in paragraaf 3.3.

3.2 Aanpak beëindigen vaste subsidierelaties

Zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk is in het *Plan van Aanpak: Transitie van het sociaal beleid en zorg* voorgesteld om de subsidierelaties met 11 maatschappelijke instellingen te beëindigen. Het betreft de volgende instellingen:

1. Zorgbelang Fryslân
2. Fries Samenwerkingsverband Uitkeringsgerechtigden (FSU)
3. COC Friesland
4. Stichting Hoor Friesland
5. Humanitas District Noord
6. Protestantse Kerk Nederland, Noord (PKN)
7. Sensoor Fryslân
8. Stichting Friese Ouderenbonden (SFO)
9. Solidair Fryslân
10. Tûmba
11. Verstandelijke Gehandicapten Belangen Platform Fryslân

Het voorstel van GS was om voor het jaar 2014 de vaste subsidie voor deze instellingen met de helft te verminderen en met ingang van het jaar 2015 geen subsidie meer te verlenen. GS hebben hierbij opgemerkt dat het beëindigen van de vaste subsidie bij een aantal instellingen tot ontslag van medewerkers kan leiden. Vandaar dat zij de gesubsidieerde activiteiten zorgvuldig en in twee jaar willen afbouwen. Tijdens de behandeling van het plan van aanpak hebben PS een amendement aangenomen waarin is voorgesteld om het beëindigen van de subsidierelatie met een jaar uit te stellen. Het plan is om met gemeenten en de betreffende instellingen gesprekken aan te gaan, zodat gemeenten taken van de provincie gaan overnemen en bij deze instellingen gaan onderbrengen.

Wat betreft de steunfunctieorganisatie Partoer CMO bestaat het voornemen om de gesubsidieerde (WMO-)steunfunctietaken vanaf 2013 in afgeslankte vorm uit te voeren. Het komt erop neer dat van Partoer tot 2015 nog inzet wordt gevraagd

voor het ondersteunen van gemeenten bij de uitvoering van WMO-taken en het opzetten van een *Sociale Spiegel*. De verwachting van de provincie hierbij is dat gemeenten een aantal steunfunctietaken gaan overnemen en zelf gaan bekostigen. Door de afslanking van taken willen GS de vaste subsidie afbouwen van € 2,7 miljoen naar € 1,5 miljoen in 2015. Daarnaast is de inzet van de provincie dat Partoer intensiever gaat samenwerken met Doarpswurk, met name op het gebied van een gedeelde bedrijfsvoering.

De Rekenkamer stelt vast dat PS van Fryslân het beëindigen van de vaste subsidierelaties met de instellingen in het sociale domein als volgt willen aanpakken:

1. voor 11 maatschappelijke instellingen wil de provincie samen met gemeenten bijeenkomsten organiseren zodat gemeenten gesubsidieerde taken van de provincie overnemen en onderbrengen bij deze instellingen. De provincie hoopt zodoende de gevolgen voor de instellingen te beperken, waardoor ze vanaf 2016 op eigen benen kunnen staan.
2. voor de steunfunctieorganisatie Partoer is het voornemen om de steunfunctietaken af te bouwen en tot 2015 te beperken tot twee taken, namelijk op het ondersteunen van gemeenten bij het uitvoeren van de Wmo-taken en het verzorgen van de *Sociale Spiegel*.

In de volgende paragraaf wordt beschreven hoe het proces van het afbouwen van de vaste subsidie voor 11 maatschappelijke instellingen is verlopen. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het afbouwen van de steunfunctietaken bij Partoer.

3.3 Verloop vaste subsidie instellingen

Na het vaststellen van het plan van aanpak heeft de provincie verschillende acties ondernomen om te zorgen voor het zorgvuldig afbouwen van de vaste subsidie. De instellingen zijn medio 2013 per brief op de hoogte gesteld van het PS besluit om de subsidierelaties te beëindigen, zodat ze ruim twee jaar de tijd hadden om zich voor te bereiden op de nieuwe situatie. Vervolgens heeft de provincie bijeenkomsten georganiseerd waarin de instellingen zich hebben kunnen presenteren aan gemeenten. Tevens is door de provincie een overzicht gemaakt van de producten en diensten van de instellingen dat vervolgens aan gemeenten is voorgelegd. Tot slot heeft de provincie op basis van de ingewonnen informatie een afwegings-kader opgesteld om een inschatting te maken van de gevolgen voor de instellingen van het wegvallen van de vaste provinciale subsidie.

De uitkomsten van bovengenoemde acties hebben gediend als basis voor de *Notitie afbouw budgetsubsidies maatschappelijke organisaties* die door GS op 7 april 2014 is vastgesteld. In de notitie stellen GS aan PS voor om de subsidierelaties met 11 instellingen als volgt te beëindigen:

— de subsidierelatie met Sensoor met ingang van 1 januari 2016 te beëindigen. Gemeenten zijn namelijk verplicht om deze dienstverlening over te nemen;
— de subsidierelatie met Humanitas, Solidair, PKN, SFO en VG-Belangen met ingang van 1 januari 2017 te beëindigen. De inschatting is dat de dienstverlening van deze instellingen niet onder druk komt te staan door het wegvallen van de provinciale subsidie. De provinciale bijdrage is namelijk relatief klein en ook andere partijen zijn actief op dezelfde terreinen;
— de subsidierelatie met Hoor, COC, Zorgbelang, FSU en Tumba met ingang van 1 januari 2018 te beëindigen. Voor deze instellingen is het de vraag of bepaalde activiteiten zullen blijven voortbestaan.

De reden dat GS verschillende instellingen opnieuw uitstel willen verlenen is dat ze niet kunnen garanderen dat gemeenten op termijn wel taken gaan overnemen. Het wegvallen van de provinciale subsidie kan daardoor verstrekkende gevolgen hebben voor de betreffende instellingen. De bevindingen van GS zijn voor PS aanleiding geweest om op 18 juni 2014 het volgende te besluiten:

— de vaste subsidie voor alle instellingen te handhaven tot 1 januari 2017;
— voor het jaar 2017 en voor de eerste helft van 2018 de vaste subsidie voor alle maatschappelijke instellingen aan de Friese gemeenten beschikbaar te stellen, zodat gemeenten naar eigen inzicht producten kunnen afnemen bij deze instellingen.

PS willen op deze wijze ervoor zorgen dat instellingen en gemeenten voldoende tijd krijgen om in te spelen op de nieuwe situatie. Verder hebben PS besloten om voor de periode 2015–2019 een fonds in te stellen als vangnet. Dit vangnet is bedoeld voor mensen die door het mogelijk wegvallen van de dienstverlening in problemen raken.

In september 2014 is besloten een nieuwe werkgroep in te stellen met als opdracht in kaart te brengen wat de behoefte van burgers is, zodat gemeenten beter in staat zijn een vraag gestuurd aanbod samen te stellen. In het voorjaar van 2015 zijn door deze werkgroep drie ronde-tafelbijeenkomsten georganiseerd om met vier partijen (provincie, gemeenten, instellingen, burgers) vraag en aanbod in beeld te krijgen, het zogenoemde *Wybertjesproces*. Daarnaast is de website *www.sociaalfryslan.nl* opgezet waarop gemeenten kunnen aangegeven waaraan zij behoefte hebben en waarop instellingen hun diensten kunnen aanbieden die aansluiten bij de lokale ondersteuningsvraag.

Op 26 oktober 2015 zijn PS door GS op de hoogte gesteld van het verloop van het Wybertjesproces. Uit het gevoerde proces komt naar voren dat gemeenten een afwachtende houding blijven innemen. GS stellen daarom voor om geen vervolg meer te geven aan het Wybertjesproces. Voor een aantal instellingen is het procesverloop reden geweest om met het voorstel te komen om de middelen die de provincie heeft gereserveerd voor gemeenten rechtstreeks over te maken aan de instellingen, uitgesmeerd over de jaren 2017, 2018 en 2019. De instellingen zijn namelijk bang dat ze in 2016 al moeten besluiten hun activiteiten te beëindigen. Dit voorstel en de toezegging van de Vereniging Friese Gemeenten om geen aanspraak te maken op de door de provincie toegezegde middelen, is voor de vier coalitiepartijen (SP, FNP, VVD en CDA) aanleiding geweest voor het zogenoemde initiatiefvoorstel van 24 februari 2016. Het voorstel houdt in dat de instellingen voor 1 oktober 2016 bij de provincie een plan indienen waarin is aangegeven hoe de besteding van 150% subsidie zal plaatsvinden en hoe het verdienmodel eruit ziet na het wegvallen van de provinciale subsidie. Op basis hiervan zal de provincie besluiten om op 1 januari 2017 al dan niet over te gaan tot het eenmalig verstrekken van 150% vaste subsidie. Op 23 maart 2016 hebben PS ingestemd met dit initiatiefvoorstel.

De Rekenkamer constateert dat de provincie jarenlang verschillende acties heeft ondernomen om gemeenten en instellingen dichter bij elkaar te brengen in de hoop dat gemeenten gesubsidieerde taken zouden gaan overnemen. Gemeenten hebben dit echter niet gedaan. Gemeenten hebben aangegeven druk bezig te zijn met het invoeren van gedecentraliseerde wetgeving. Bovendien verkeren veel gemeenten in een lastige financiële positie en ze zijn daarom terughoudend om langdurige financiële verplichtingen aan te gaan. Het procesverloop is voor

PS aanleiding geweest de instellingen meer tijd te geven om nieuwe verdienmodellen te ontwikkelen, in vergelijking met het oorspronkelijke plan 3,5 jaar. De Rekenkamer merkt op dat het de vraag is of gemeenten op termijn wel bereid zullen zijn deze instellingen van een doorlopende vaste subsidie te voorzien. Verreweg de meeste instellingen zijn instellingen die werken met vrijwilligers. De beperkte subsidie die zij ontvangen is bedoeld voor het bekostigen van een aantal professionele krachten die het werk van deze vrijwilligers mogelijk maken.

Door de instellingen meer tijd te geven is er in de periode 2009–2015 nauwelijks gekort op de vaste subsidie van de instellingen (zie tabel 3.1). Alleen in het jaar 2012 is een eenmalige, algemene korting op alle instellingen van 5% doorgevoerd. Naast deze 11 instellingen is in tabel 3.1 ook het verloop van de vaste subsidie voor Partoer CMO en Sport Fryslân in beeld gebracht. Alleen bij Partoer is een substantiële korting doorgevoerd op de vaste subsidie, maar aanmerkelijk minder dan oorspronkelijk voorgenomen (zie hoofdstuk 4). De Rekenkamer merkt op dat Partoer in de periode 2009–2015 verreweg de meeste vaste subsidie ontving, zo'n 60% van de totale vaste subsidie. Zoals voorgenomen heeft de provincie niet bezuinigd op de vaste subsidie van Sport Fryslân, afgezien van de reeds genoemde eenmalige korting van 5% in 2012. In 2009 bedroeg de totale vaste subsidie € 4,64 miljoen en in 2015 was dit € 4,31 miljoen, een afname met 7%.

Tabel 3.1 Ontwikkeling vaste subsidie aan 13 Friese maatschappelijke instellingen in de periode 2009–2015.

Vaste budgetsubsidie instellingen (€ x 1.000,-)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Partoer CMO Fryslân	2.991	3.013	2.810	2.401	2.623	2.623	2.675
Zorgbelang Fryslân	325	328	328	311	317	317	323
SportFryslân	593	598	598	568	578	578	589
Subtotaal	**3.909**	**3.939**	**3.736**	**3.280**	**3.518**	**3.518**	**3.587**
Fries Samenwerkingsverband Uitkeringsgerechtigden	184	185	185	176	179	179	183
COC Fryslân	52	52	52	50	51	51	52
Stichting HOOR Friesland	159	160	160	157	155	155	158
Humanitas District Friesland	4	5	5	4	4	4	4
Protestants Dienstencentrum Friesland	9	9	9	9	9	9	9
Sensoor Fryslân	177	177	177	171	171	171	175
Stichting Friese Ouderenbonden	23	26	26	25	25	25	13
Solidair Friesland	5	5	5	5	5	5	5
Centrum Tumba	113	115	115	109	111	111	114
Verstandelijk Gehandicapten Platform Fryslân	6	7	7	6	7	7	7
Subtotaal	**732**	**741**	**741**	**712**	**717**	**717**	**720**
Totaal	**4.641**	**4.680**	**4.477**	**3.992**	**4.235**	**4.235**	**4.307**

Bron: Jaarrekeningen instellingen, subsidiebeschikkingen en aangeleverde gegevens provincie.

Ontwikkeling Partoer, Zorgbelang en SportFryslân

4

Ontwikkeling Partoer, Zorgbelang en SportFryslân

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 Partoer CMO, Zorgbelang Fryslân en SportFryslân in de periode 2009–2015.

4.2 Partoer CMO Fryslân

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.

Partoer CMO Fryslân, hierna kortweg Partoer, was tot 1 januari 2015 een stichting die voor provincie Fryslân een aantal WMO-steunfunctietaken uitvoerde in het sociale domein met als doel om gemeenten en instellingen op het gebied van welzijn en zorg te ondersteunen bij de uitvoering van WMO-taken. In de aanloop naar de nieuwe Wmo is in 2014 besloten de stichting op te heffen. Hiervoor in de plaats is de stichting Fries Sociaal Planbureau (FSP) gekomen, als rechtsopvolger van Partoer CMO, met daarnaast de stichting Partoer op Maat. Het FSP ontvangt voor het uitvoeren van haar werkzaamheden een vaste subsidie van de provincie.

Partoer op Maat daarentegen opereert als een adviesbureau dat opdrachten en projecten vanuit de markt moet binnen zien te halen.

In de periode 2009–2012 waren de door de provincie gesubsidieerde taken gerelateerd aan de beleidsthema's van de provinciale *Sociale Agenda 2008–2012*. Voor een belangrijk deel betrof dit het verzamelen en analyseren van gegevens in het sociale domein en het beschikbaar stellen van informatie aan gemeenten en welzijnsorganisaties, via de zogenoemde Informatie en Kennispunten (IKP's). Daarnaast werden door Partoer projecten uitgevoerd en verzorgde zij procesondersteuning bij bijvoorbeeld de implementatie van de WMO. De activiteiten waren gerelateerd aan de volgende thema's: *Jeugd en gezin, maatschappelijke participatie, vermaatschappelijking en leefbaarheid* en *zorg*.

In 2011 heeft de provincie wijzigingen doorgevoerd in het gesubsidieerde activiteitenprogramma. Er is een eerste stap gemaakt om het sociale beleid deels te integreren in het plattelandsbeleid door ook middelen in te zetten voor het thema *krimp & leefbaarheid*. Daarnaast wil de provincie dat Partoer zich meer ontwikkelt als een kenniscentrum voor de Friese samenleving. In eerste instantie is dit vorm gegeven via de zogenoemde *Informatie Kennispunten*, vervolgens als de *Sociale Spiegel* en daarna als *Fries Sociaal Planbureau*. In 2012 is gestopt met het subsidiëren van activiteiten die gerelateerd zijn aan *emancipatie en diversiteit*.

In 2015 is opnieuw een belangrijke wijziging doorgevoerd. De activiteiten die betrekking hebben op *jeugd & gezin* zijn vervallen door de overdracht van de jeugdzorg naar gemeenten. Ook de thema's *participatie van kwetsbare groepen, zorg* en *krimp & leefbaarheid* komen niet meer terug. Vanaf 2015 subsidieert de provincie in principe alleen nog het Fries Sociaal Planbureau. Daarnaast heeft de provincie in 2015 eenmalig een bedrag van € 1,2 miljoen beschikbaar gesteld (overdracht en borging) om activiteiten af te bouwen, waar mogelijk taken over te dragen en de interne organisatie aan te passen.

Tabel 4.1 Overzicht activiteiten Partoer CMO die door provincie Fryslân in de periode 2009–2015 voorzien zijn van een vaste subsidie.

Activiteit	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jeugd & Gezin	X	X	X	X	X	X	
Participatie kwetsbare groepen	X	X	X	X	X	X	
Emancipatie en diversiteit	X	X	X				
Vermaatschappelijking & Leefbaarheid	X	X	X				
Zorg	X	X	X	X	X	X	
Bevolking (krimp) & leefbaarheid			X	X	X	X	
Informatie Kennispunten, Sociale Spiegel, Fries Sociaal Planbureau			X	X	X	X	X
Transitie Partoer (Overdracht en borging)				X			X

Bron: Productplannen Partoer en provinciale subsidiebeschikkingen).

Vanaf 2009 heeft de provincie erop aangestuurd dat Partoer, naast het uitvoeren van steunfunctietaken, zich meer ging richten op de markt om zelf opdrachten binnen te halen (Partoer Advies). Partoer is gevraagd om de organisatie hierop aan te passen en in de verantwoording de ontwikkeling van Partoer Advies apart zichtbaar te maken. Ook heeft de provincie aan Partoer te kennen gegeven dat naar verwachting vanaf 2011 geleidelijk aan gekort gaat worden op de vaste subsidie.

Op 19 juli 2011 heeft de provincie per brief aan Partoer meegedeeld dat het voornemen is om de vaste subsidie voor Partoer, in lijn met andere maatschappelijke instellingen, in 2012 met 5% te korten. Daarnaast is het voornemen om in 2012 aanvullend een structurele korting toe te passen op de vaste subsidie van € 0,3 miljoen. Vervolgens is door de stichting een reorganisatieplan (Skerp oan de wyn) opgesteld dat op 1 februari 2012 van kracht is geworden. Tevens is een bestemmingsreserve ingericht van € 0,45 miljoen om frictiekosten op te kunnen vangen. Verder is als doel geformuleerd om 50% van de jaaromzet te verwerven via opdrachten van gemeenten. In 2012 is de voorgenomen reorganisatie doorgevoerd. De tussenlaag van managementfuncties is opgeheven en het aantal ondersteunende functies is verkleind. Hierdoor is afscheid genomen van 7 medewerkers.

Op 1 juli 2014 is Partoer per brief op de hoogte gesteld van de voorgenomen korting van € 1,2 miljoen. Tevens meldt de provincie dat mogelijke kosten van een reorganisatie (frictiekosten) niet in aanmerking komen voor subsidie. Op 11 augustus 2014 heeft Partoer bezwaar gemaakt tegen het provinciale besluit. Het bezwaar richt zich in de eerste plaats op de korte termijn waarin de provincie de omvangrijke korting wil doorvoeren. In de tweede plaats op het feit dat de provincie niet openstaat voor het vergoeden van frictiekosten die zullen voortvloeien uit de noodgedwongen reorganisatie. Nadrukkelijk stelt Partoer dat zij geen bezwaar maakt tegen de gewijzigde opvattingen over het gevoerde provinciale sociale beleid. Vervolgens hebben PS aan GS gevraagd om bij de korting op de vaste subsidie van in totaal € 1,2 miljoen wel rekening te houden met frictiekosten. GS hebben hier gehoor aangegeven door de voorgenomen korting van € 0,6 miljoen in 2015 niet te effectueren.

In het najaar van 2014 is het reorganisatieplan *Klaar om te wenden* vastgesteld dat in de eerste helft van 2015 is uitgevoerd. Besloten is om een groot deel van de bedrijfsvoering uit te besteden. Hoewel de inzet van de provincie was dat Partoer nauwer ging samenwerken met Doarpswurk, is dit niet gerealiseerd. Partoer heeft met de Bibliotheek Service Fryslân een convenant afgesloten om de financiele en salarisadministratie, P&O taken en ICT voor Partoer uit te voeren. Door de reorganisatie heeft Partoer afscheid moeten nemen van zes medewerkers van het bedrijfsbureau. Daarnaast zijn veel adviesfuncties komen te vervallen en zijn in 2015 binnen het FSP vijf nieuwe onderzoekers en data-analisten aangesteld. Door de reorganisaties is het aantal vaste fte afgenomen, van 34 fte in 2011 tot 24 fte in 2014. Daarnaast maakt de stichting gebruik van een steeds grotere flexibele schil, in 2014 bedroeg deze 10 fte.[17]

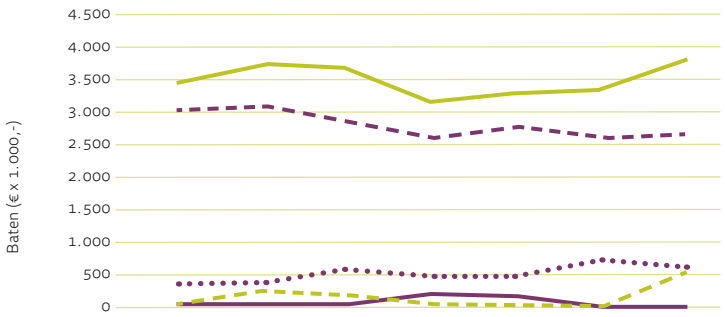
Door Partoer is aangegeven dat de afwachtende houding van gemeenten de nodige onzekerheid met zich mee heeft gebracht. Gemeenten werden steeds vaker een soort indirecte opdrachtgever, omdat zij al invulling gaven aan de uit te voeren

[17] Het aantal fte is gegeven voor de periode 2011–2014. Voor de jaren 2009 en 2010 zijn geen gegevens beschikbaar in de jaarrekeningen en na 2014 is er sprake van twee stichtingen.

activiteiten, terwijl de provincie Partoer nog subsidieerde. Dit leidde tot onduidelijkheid over verwachtingen en verantwoordelijkheden en maakte Partoer soms tot 'speelbal' tussen de gemeenten onderling en tussen provincie en gemeenten. De toekomst voor met name de adviseurs werd hierdoor erg onzeker.[18]

De Rekenkamer stelt vast dat de provincie in de beschouwde periode veel minder heeft bezuinigd op de vaste subsidie van Partoer dan oorspronkelijk was voorgenomen. De vaste subsidie is afgenomen van € 3,06 miljoen in 2009 naar € 2,68 miljoen in 2015, een afname met 12% (zie figuur 4.1). Doordat tot 2015 een belangrijk deel van de provinciale vaste subsidie nog bedoeld was om gemeenten te ondersteunen bij het uitvoeren van hun Wmo-taken, is nog niet bekend of het wegvallen van de provinciale subsidie gevolgen zal hebben voor welzijnsorganisaties en burgers die een beroep doen op de Wmo.

Figuur 4.1 Ontwikkeling baten Partoer CMO Fryslân in de periode 2009–2015.



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vaste subsidie	3.059	3.098	2.896	2.604	2.800	2.623	2.675
Projectsubsidie	68	85	86	203	177	0	0
Markt	375	393	601	498	492	739	617
Overig	43	255	187	80	10	0	541
Totaal	**3.477**	**3.746**	**3.684**	**3.182**	**3.302**	**3.362**	**3.833**

Bron: Jaarrekeningen Partoer.

Het doel van Partoer om in de transitieperiode geleidelijk meer opdrachten te verwerven bij gemeenten tot een niveau van € 1,5 miljoen in 2015, is niet gelukt. Belangrijkste oorzaak hiervan is de afwachtende houding van gemeenten. De baten van Partoer Advies zijn in de periode 2009–2015 gestegen met ongeveer een factor twee. Hierdoor is de afhankelijkheid van de provinciale subsidie onverminderd hoog gebleven. In 2015 bedroeg het provinciale aandeel in de totale baten nog 83%. Hierbij past nog de kanttekening dat de provincie in 2015 een bedrag beschikbaar heeft gesteld (zie overige baten) om activiteiten af te bouwen en om de interne organisatie aan te passen. Dit zijn dus ook provinciale inkomsten. De Rekenkamer merkt op dat het hier in feite een vergoeding van de frictiekosten betreft, opnieuw een aanwijzing dat de instelling nog volledig steunt op provinciale subsidie en niet op eigen benen kan staan.

18 Interview met Partoer.

4.3 Zorgbelang Fryslân

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 Jeugdwet heeft de provincie vanaf 2015 geen wettelijke taken meer te vervullen in het zorgdomein. Dit neemt overigens 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 Fryslân is een vereniging waarvan gehandicaptenorganisaties, patiëntenverenigingen en ouderenbonden lid zijn. Bij de Friese vereniging zijn rond de 100 organisaties aangesloten. Daarmee vormt Zorgbelang een netwerk voor zorgconsumenten in de provincie. Sturing van Zorgbelang vindt plaats vanuit de Algemene Ledenvergadering (ALV). De vereniging heeft een directeur-bestuurder en een Raad van Toezicht en is sinds mei 2015 gehuisvest in Heerenveen.

De activiteiten die in de periode 2009–2015 door de provincie zijn gesubsidieerd, zijn qua benaming wel veranderd, maar de inhoud is in grote lijnen hetzelfde gebleven (zie tabel 4.2). De activiteiten richten zich op het ondersteunen van gehandicaptenorganisaties, patiëntenverenigingen en ouderenbonden, het behartigen van de belangen van deze organisaties, individuele ondersteuning van zorgconsumenten, informatievoorziening en klachtenregistratie. Wel zijn er accentverschuivingen waarneembaar. Zo wordt er vanaf 2013 meer aandacht besteed aan de zorginkoop en het registreren van cliënttevredenheid (kwaliteitsbeleving). Daarmee ontwikkelt Zorgbelang zich meer als kennisinstituut.

Met het PS-besluit om de vaste subsidierelatie met Zorgbelang in 2018 te beëindigen zullen bovengenoemde activiteiten vervallen. De vraag dient zich vervolgens aan of andere partijen deze taken gaan overnemen en bekostigen. De Rekenkamer merkt op dat het verzorgen van een vorm van collectieve belangenbehartiging geen wettelijke verplichting is. Hoewel het voor de hand ligt dat gemeenten, zorginstellingen en zorgverzekeraars 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.In de praktijk blijkt dat alle betrokken partijen collectieve belangenbehartiging belangrijk vinden, maar weinig partijen voelen zich geroepen om deze taak op zich te nemen en structureel te bekostigen. Daarbij speelt tevens de onafhankelijkheidsvraag op het moment dat zorgaanbieders en zorgverzekeraars deze taak op zich nemen. Bovendien is het de vraag of het schaalniveau van gemeenten het juiste niveau is om dit te organiseren.[19]

Wat de individuele ondersteuning van zorgconsumenten betreft, hebben volgens de nieuwe wetgeving van 2015 alle zorgconsumenten recht op onafhankelijk

19 Argo. *Herijking Zorgvragersbeleid Provincie Groningen.* In opdracht van de provincie Groningen. Groningen, december 2015.

advies en gratis ondersteuning. In principe dienen gemeenten, zorgverzekeraars en zorgaanbieders hiervoor te zorgen. Gemeenten zijn vrij hoe zij hieraan invulling willen geven. Ze zijn bijvoorbeeld niet verplicht om dit bij Zorgbelang onder te brengen. De Rekenkamer stelt vast dat uit landelijk onderzoek is gebleken dat het organiseren van deze vorm van ondersteuning moeizaam van de grond komt. Van veel gemeenten is niet bekend of zij vanuit hun verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de Wmo hier uitvoering aan hebben gegeven en zo ja, op welke wijze.[20]

De Rekenkamer merkt op dat hoewel het voornemen is om de vaste subsidie met Zorgbelang in 2018 te beëindigen, in het Coalitieakkoord 2015–2019 is opgenomen dat de provincie meer grip op de spreiding van zorgvoorzieningen wil krijgen door zelf een provinciaal spreidingsplan op te stellen. De spreiding wordt nu grotendeels geregeld door het Rijk, maar de provincie ziet voor zichzelf en Zorgbelang ook een rol weggelegd. Vanuit dit perspectief wil de provincie Zorgbelang blijven steunen.[21]

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

Programma	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
WMO	X						
Cure & Care	X						
Signalering, netwerkvorming en achterban	X						
Bundeling pcgo-organisaties		X	X	X			
Ondersteunen pcgo-organisaties		X	X	X			
Bevorderen cliëntparticipatie		X	X	X			
Collectieve belangenbehartiging		X	X	X			
Informatievoorziening en klachtenopvang		X	X	X			
Bundelen en toerusten patiëntenverenigingen en cliëntenraden					X	X	X
Collectieve invloed op zorginkoop, politiek en beleidsmakers					X	X	X
Versterking positie zorgvrager (empowerment)					X	X	X
Inventariseren kwaliteitsbeleving zorgconsument						X	X

Bron: Productplannen Zorgbelang en subsidiebeschikkingen provincie Fryslân.

Zorgbelang Fryslân heeft zich in de periode 2009–2015 verschillende keren bezonnen op de toekomst van de organisatie en de gevolgen van het beëindigen van de provinciale subsidie. In de nota *Kwaliteit op Koers* van 2008 heeft Zorgbelang een visie ontwikkeld voor de langere termijn. De Rekenkamer stelt vast dat Zorgbelang in deze visie de keuze al heeft gemaakt om niet verder te gaan als steunfunctieorganisatie van de provincie, maar als een professionele maatschappelijke organisatie die zich met name inzet voor het behartigen van de belangen

20 Movisie. Dossier *'wat werkt bij cliëntparticipatie'*. Den Haag, januari 2016.

21 Provincie Fryslân. Coalitieakkoord 2015–2019 (Mei elkenien, foar elkenien). Resultaat 19.

van alle zorgconsumenten in de provincie. Hiermee heeft de instelling reeds in 2008 een belangrijke stap gezet om minder afhankelijk te worden van de provinciale subsidie. Ook is onderzocht of een fusie met andere maatschappelijke instellingen in de provincie voordelen en besparingen kan opleveren (Project Traject Samenwerking Maatschappelijke Organisaties). Daarnaast is gekeken of een fusie van Zorgbelang Fryslân met Drenthe en Groningen tot de mogelijkheden behoort. Beide onderzoeken hebben niet geleid tot een fusie met andere instellingen. Wel is de organisatiestructuur aangepast door het instellen van een directeur-bestuurder en een Raad van Toezicht.

In 2011 heeft Zorgbelang het *Strategisch Organisatieplan 2012–2016* opgesteld.[22] Het is een visiedocument dat in gaat op de ontwikkeling en positionering van de organisatie voor de periode tot 2017. Zorgbelang wil zich richten op drie kerntaken, namelijk:

1. individuele belangen: het informeren van cliënten en ondersteunen bij klachten (Helpdesk Zorg, vertrouwenspersonen, contactteam);
2. sectorspecifieke belangen: advies en ondersteuning bij sectorale belangen (Jeugdzorg, Ziekenhuiszorg, Ouderenzorg, Wmo, Zorgverzekeringswet, GGz);
3. collectieve belangen: invloed uitoefenen in het belang van de cliënt en het bundelen en toerusten van patiëntenverenigingen en cliëntraden.

Het doel is om de inkomsten in deze periode te laten groeien van bij benadering € 0,8 naar ruim € 1,2 miljoen. In maart 2015 is het *Strategisch Organisatieplan 2012–2016* vervangen door het *Strategisch plan 2020*.[23] De reden voor het nieuwe plan is om de Statenleden te laten zien wat de meerwaarde is voor de Friese burger als de provincie de bestaande subsidierelatie met Zorgbelang overeind houdt. In het plan zijn de gevolgen en risico's in beeld gebracht van het stopzetten van de provinciale subsidie. Er is nogmaals op gewezen dat een onafhankelijke belangenbehartiging, zoals die tot nu toe is uitgevoerd, dan niet meer mogelijk zal zijn.

De Rekenkamer constateert dat de inkomsten van Zorgbelang in de periode 2009–2015 substantieel zijn toegenomen, van € 0,76 miljoen in 2009 tot € 1,46 miljoen in 2015, bijna een verdubbeling (zie figuur 4.2). De vaste provinciale subsidie, dit is inclusief de subsidie voor de vertrouwenspersonen jeugdzorg, is in deze periode bij benadering op hetzelfde niveau gebleven. Hierbij past als kanttekening dat de subsidie voor de vertrouwenspersonen jeugdzorg in 2015 verzorgd is door de Vereniging Nederlandse Gemeenten en niet meer door de provincie. Deze subsidie is daarom in 2015 geschaard onder de noemer overige baten. De Rekenkamer stelt vast dat Zorgbelang erin is geslaagd om minder afhankelijk te worden van de provinciale subsidie. Als de baten voor de vertrouwenspersonen jeugdzorg buiten beschouwing blijven, bedroeg het provinciale aandeel in de totale baten in 2009 nog 75% en in 2015 was dit zo'n 30%.

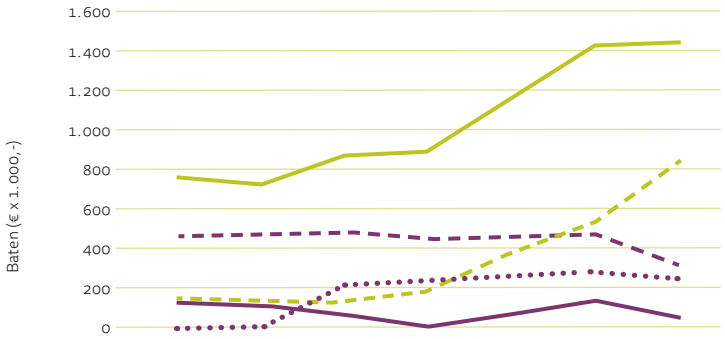
Bij de inkomsten van derden is in figuur 4.2 nog onderscheid gemaakt tussen de inkomsten uit sectorale belangenbehartiging (ziekenhuiszorg, ouderenzorg, zorginkoop) en overige inkomsten. Dit om te laten zien dat het Zorgbelang gelukt is om vanaf 2012 voor een aantal zorgaanbieders en zorgverzekeraars een vorm van sectorspecifieke belangenbehartiging uit te voeren. De Rekenkamer stelt vast dat Zorgbelang de doelstelling van het *Strategisch Organisatieplan 2012–2016*, namelijk om in 2016 een jaarbudget te realiseren van € 1,2 miljoen, ruimschoots heeft

22 Zorgbelang Fryslân. *Strategisch Organisatieplan 2012–2016*. Leeuwarden, januari 2012.

23 Zorgbelang Fryslân. *Strategisch plan 2020*. Leeuwarden, maart 2015.

gehaald. Door de toename in inkomsten is ook de vaste formatie uitgebreid, van 8 fte in 2009 tot 11 fte in 2015. Daarnaast werkt Zorgbelang met een flexibele schil.

Figuur 4.2 Ontwikkeling baten Zorgbelang Fryslân in de periode 2009–2015.



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vaste subsidie	465	474	473	462	468	476	323
Projectsubsidie	141	111	65	0	70	136	45
Belangenbehartiging	0	0	218	251	263	286	254
Overige baten	156	144	125	184	379	544	833
Totaal	**762**	**729**	**881**	**897**	**1.180**	**1.442**	**1.455**

Bron: Jaarrekeningen Zorgbelang.

4.4 Sport Fryslân

Aan provincies zijn geen (wettelijke) taken opgedragen op het terrein van de sport. Ook ontvangen provincies geen specifieke Rijksuitkering voor dit domein. 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.

Sport Fryslân is hét sportkenniscentrum van Friesland. Het bestaat uit twee stichtingen: Sport Fryslân en Sportwerkgever Fryslân. Sportwerkgever Fryslân treedt op als werkgever van bij benadering 500 trainers van 300 Friese sportverenigingen. Deze stichting staat in feite los van Sport Fryslân, ontvangt geen provinciale subsidie en is in dit onderzoek verder buiten beschouwing gebleven. Beide stichtingen hebben dezelfde directeur-bestuurder. Daarnaast is er een Raad van Toezicht. Sport Fryslân zet zijn expertise in om sporten en bewegen mogelijk te maken voor alle Friezen. In het bijzonder richt Sport Fryslân zich op het stimuleren van sportplezier bij kinderen, op sportdeelname van mensen die (te) weinig bewegen en mensen die niet mee kunnen doen aan het reguliere sportaanbod, maar aangepast willen sporten.

Het provinciale sportbeleid is opgenomen in een apart beleidskader en wordt om de vier jaar geëvalueerd en herzien.[24] De provincie ziet voor zichzelf een voorwaardenscheppende en ondersteunende rol ten aanzien van de sportinfrastructuur, kwaliteitsbevordering, coördinatie en afstemming, initiatie en stimulering en kennis en informatie. Om de provinciale beleidsdoelen te realiseren zet de provincie de volgende instrumenten in:

1. het verstrekken van een jaarlijkse vaste subsidie aan SportFryslan om steunfunctietaken uit te voeren;
2. het verstrekken van subsidies aan kleinschalige activiteiten en projecten zoals de projecten Breedte Sport Impuls (BSI) en Buurt Onderwijs en Sport (BOS), het bevorderen van de Fryske sporten, het begeleiden van Friese sporttalenten en het ondersteunen van kleinschalige- en grootschalige sportevenementen;
3. het verstrekken van investeringssubsidies aan grootschalige projecten en accommodaties met een (boven)provinciaal belang. Voorbeelden hiervan zijn de Sportstad Heerenveen en Thialf.

De door de provincie gesubsidieerde activiteiten zijn in de periode 2009–2015 op hoofdlijnen hetzelfde gebleven. Wel zijn er vanaf 2012 wat andere accenten gelegd (zie tabel 4.3). Zo willen PS dat er meer aandacht is voor een aantal specifieke Fryske sporten, dat Sport Fryslân zich met meer nadruk ontwikkelt als kenniscentrum en dat ook senioren die drempels ervaren gaan bewegen of sporten. In het laatste geval gaat het bij voorbeeld om mensen die financieel of sociaal in een lastige positie zitten. Als kanttekening past dat bij veel activiteiten ook middelen van andere partijen worden ingezet. Om de doelen van het sportbeleid te realiseren wil de provincie ook de komende jaren de steunfunctieorganisatie SportFryslân structureel blijven subsidiëren met bij benadering € 0,6 miljoen op jaarbasis.

Tabel 4.3 Overzicht activiteiten Sport Fryslân die door provincie in de periode 2009–2015 voorzien zijn van budgetsubsidie.

Activiteit	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gemeentelijk sport- en beweegbeleid	X	X	X	X	X	X	X
Vitale sportverenigingen (Sportdorp)	X	X	X	X	X	X	X
Servicepunt Jeugd en onderwijs	X	X	X	X	X	X	X
Sport en beweegstimulering volwassenen	X	X	X				
Servicepunt senioren	X	X	X				
Aangepast sporten en bewegen (Frysas)	X	X	X	X	X	X	X
Kenniscentrum / PR	X	X	X	X	X	X	X
Mensen die drempels ervaren				X	X	X	X
Masterplan Fryske sporten				X	X	X	X

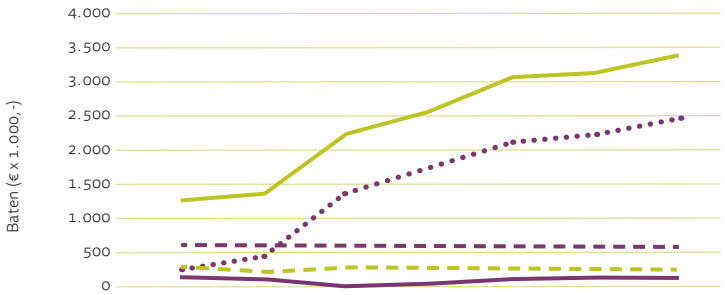
Bron: Productplannen Sport Fryslân en subsidiebeschikkingen provincie.

24 Provincie Fryslân. *Sportnotitie Fryslân Beweegt 2006–2009, Sportnota Fryslân Beweegt 2010–2013* en *Sportnota Fryslân Beweegt 2014–2017.*

Doordat sport een provinciale kerntaak is gebleven, is er niet bezuinigd op de vaste subsidie, met uitzondering van de korting van 5% die de provincie in 2012 voor alle maatschappelijke instellingen heeft doorgevoerd (zie figuur 4.3). Daarnaast heeft SportFryslân aangegeven dat de provincie in de beschouwde periode maar twee keer een indexering van de vaste subsidie heeft doorgevoerd. Hierdoor is er in feite toch iets meer gekort dan 5%. Naast de vaste subsidie voor het uitvoeren van een aantal activiteiten, heeft de provincie verschillende projecten door de stichting laten uitvoeren. In 2013, 2014 en 2015 heeft de provincie extra middelen beschikbaar gesteld om het Kenniscentrum een impuls te geven en de typische Fryske sporten te promoten.

Sport Fryslân beoogt een netwerkorganisatie voor sport en bewegen te zijn. Alle gemeenten en sportverenigingen kennen het instituut door de vele activiteiten die zij uitvoert. De stichting is er in geslaagd om naast de provinciale subsidie in de periode 2009–2015 steeds meer inkomsten via het uitvoeren van projecten in opdracht van derden, onder andere gemeenten, te verwerven (zie figuur 4.3). De projectinkomsten zijn in de periode 2009–2015 toegenomen van € 0,24 miljoen in 2009 naar € 2,45 miljoen in 2015, een toename met ongeveer een factor 10. De totale baten zijn hierdoor gestegen met een factor 2,7. Hierdoor is ook de afhankelijkheid van de vaste provinciale subsidie afgenomen: in 2009 bedroeg het aandeel van de provinciale subsidie in de totale baten 58%, in 2015 nog 21%. Door de toename in inkomsten is de formatie eveneens toegenomen, namelijk van 13 fte in 2009 naar 49 fte in 2015.

Figuur 4.3 Ontwikkeling baten Sport Fryslân in de periode 2009–2015.



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vaste subsidie	593	598	598	568	578	578	589
Projectsubsidie	127	112	0	50	110	110	110
Overige projecten	236	434	1.373	1.708	2.105	2.201	2.452
Overige baten	291	205	269	245	244	241	231
Totaal	**1.247**	**1.349**	**2.240**	**2.571**	**3.037**	**3.130**	**3.382**

Bron: Jaarrekeningen Sport Fryslân.

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

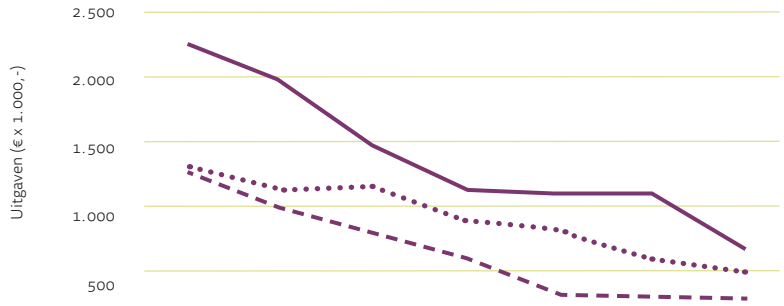
Volgens het *Bestuursakkoord 2008–2011* moet de taak van de provincies in het sociale domein zich concentreren op het periodiek signaleren en agenderen van sociale vraagstukken en tekortkomingen, vooral vanuit haar rol als gebiedsregisseur bij het uitvoeren van het provinciale omgevingsbeleid. De provincies 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.



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Drenthe	12.741	9.893	8.120	5.987	3.324	3.055	2.907
Fryslân	22.513	19.746	14.451	11.255	11.055	10.816	6.823
Groningen	12.922	11.311	11.453	8.862	8.136	5.993	4.872

Bron: Provinciale Jaarrekeningen en Productrealisaties.

5.3 Subsidierelaties instellingen

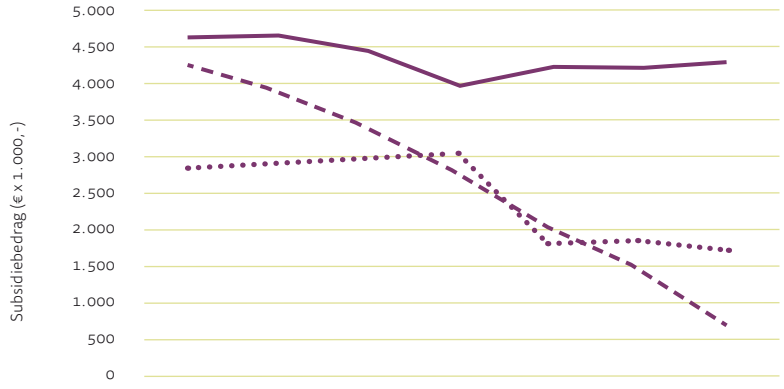
Afbouwen van vaste subsidie

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.



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Drenthe	4.256	3.895	3.426	2.771	2.044	1.498	718
Fryslân	4.641	4.680	4.477	3.992	4.235	4.235	4.307
Groningen	2.881	2.929	2.972	3.044	1.835	1.876	1.749

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-partijenoverleg) 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

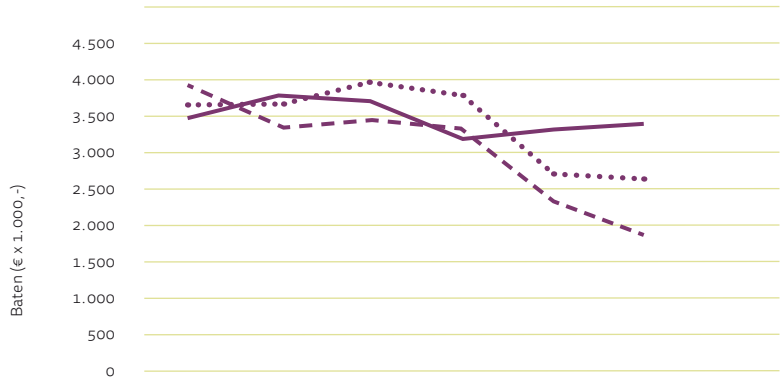
Doordat begin 2015 STAMM CMO en CMO Groningen zijn gefuseerd en de Stichting Partoer CMO begin 2015 is opgeheven, heeft de Rekenkamer ervoor gekozen om de vergelijking van de CMO-instellingen te beperken tot de periode 2009–2014. De vaste provinciale subsidie aan STAMM CMO, Partoer CMO en CMO Groningen 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%
Opdrachten 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).*

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



	2009	2010	2011	2012	2013	2014
STAMM CMO Drenthe	3.904	3.312	3.418	3.277	2.312	1.878
Partoer CMO	3.477	3.746	3.684	3.182	3.302	3.362
CMO Groningen	3.613	3.658	3.948	3.767	2.672	2.603

Bron: Jaarrekeningen instellingen, subsidiebeschikkingen en aangeleverde gegevens provincies

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.

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.

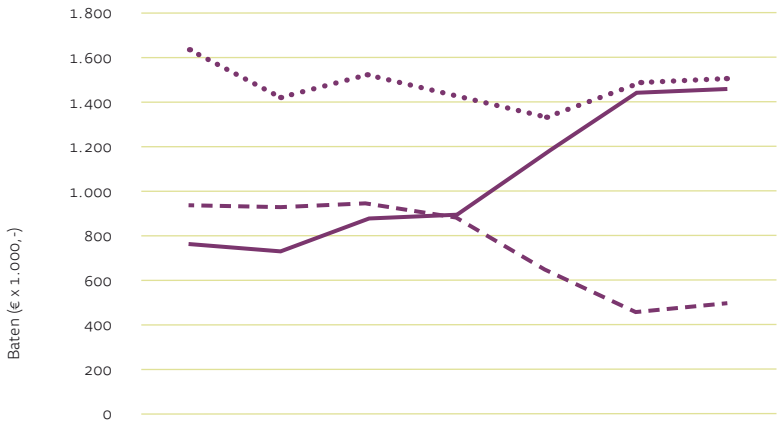
Tabel 5.2 Vergelijking ontwikkeling Zorgbelang Drenthe, Zorgbelang Fryslân en Zorgbelang Groningen in de periode 2009–2015.

	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%
Opdrachten 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

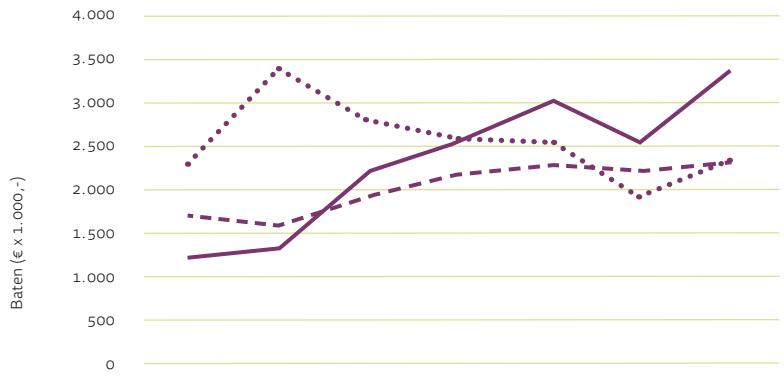
De vaste provinciale subsidie voor SportDrenthe is in de periode 2009–2015 afgebouwd met 91%, terwijl die van Sport Fryslân nagenoeg gelijk gebleven is. Het Huis voor de Sport heeft in deze periode geen vaste subsidie van de provincie ontvangen, maar alleen subsidie voor het uitvoeren van projecten. 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 projectenopdrachten 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.



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
SportDrenthe	1.710	1.598	1.955	2.183	2.286	2.225	2.318
SportFryslân	1.247	1.349	2.240	2.571	3.037	2.553	3.382
Huis voor de Sport	2.309	3.397	2.809	2.615	2.555	1.931	2.346

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 Fryslân

In deze brief reageren wij inhoudelijk op de conclusies en aanbevelingen in het rapport *Op eigen benen*? Op 27 oktober jl. hebben wij de aanbiedingsbrief en het conceptrapport per e-mail ontvangen. Met u is afgesproken dat we voor 24 november 2016 met een inhoudelijke reactie zullen komen. We stellen het op prijs indien u onze reactie integraal overneemt.

Wij hebben met interesse kennis genomen van uw concept eindrapport *Op eigen benen*? Het rapport laat zien hoe de voorgenomen terugtred van de provincie uit het sociale domein zich in de periode 2008–2015 heeft voltrokken.

In deze brief geven we eerst een algemene reactie op het rapport. Daarna gaan we in op de aanbevelingen en geven we per aanbeveling onze reactie weer.

Algemeen

Uw rapport geeft een beschrijving van hoe de provincie Fryslân invulling heeft gegeven aan de afspraken die voortvloeiden uit het Bestuursakkoord Rijk - Provincies 2008–2011 om de uitvoering van taken op sociaal gebied naar gemeenten over te dragen. Daarbij is de afspraak gemaakt dat de taak van de provincie in het sociale domein zich dient te concentreren op het periodiek signaleren en agenderen van sociale vraagstukken. De provincie houdt een rol als gebiedsregisseur in het sociale domein waar het gaat om het signaleren van tekortkomingen bij het uitvoeren van het provinciale omgevingsbeleid.

In uw onderzoek hebt u in kaart gebracht hoe de provincie het sociale beleid heeft afgebouwd en daarnaast heeft u onderzocht wat de gevolgen zijn geweest voor de maatschappelijke instellingen zelf en hun dienstverlening. U heeft hiervoor drie maatschappelijk instellingen geselecteerd (Partoer CMO, Zorgbelang en Sport Fryslân). Voor deze drie instellingen is nagegaan welke wijzigingen in strategie en bedrijfsvoering zij hebben doorgevoerd nadat zij op de hoogte zijn gesteld van de voorgenomen provinciale bezuiniging.

De centrale vraagstelling in het rapport was om na te gaan wat de gevolgen zijn geweest van de provinciale bezuiniging op maatschappelijke organisaties in het sociale domein. In het rapport concludeert u o.i. terecht, dat de provincie in de periode 2009–2016 nauwelijks gekort heeft op de subsidie aan maatschappelijke instellingen en dat met geen enkele instelling de vaste subsidierelatie is beëindigd. Uw aanbevelingen waarbij u anticipeert op mogelijke hiaten in de toekomst vinden wij in dat licht enigszins voorbarig. Aangezien de maatschappelijke organisaties nog steeds subsidie ontvangen kan pas vanaf 2019 inzichtelijk worden gemaakt wat de consequenties ervan zijn voor de maatschappelijke instellingen. Dit zegt echter nog niets of dit eventueel negatieve effecten heeft op de individuele burger, aangezien het maatschappelijk veld veel breder is dan alleen de door ons gesubsidieerde instellingen.

In uw rapport geeft u een aantal conclusies en aanbevelingen weer. Het rapport geeft echter niet altijd in voldoende mate een onderbouwing voor de conclusies en de daaruit vloeiende aanbevelingen. Ook worden conclusies en uitspraken gedaan ten aanzien van gemeentelijke standpunten, terwijl gemeenten niet betrokken zijn bij dit onderzoek. Dit betreuren wij.

Gemeenten maken voor de uitvoering van hun beleid hun eigen afweging en werken hierbij samen met heel veel maatschappelijke organisaties.

Aanbevelingen

AANBEVELING 1: SIGNALERENDE EN AGENDERENDE TAAK

Vul de signalerende en agenderende taak uitsluitend in door sociale vraagstukken onder de aandacht van gemeenten te brengen die bij de uitvoering van het provinciale plattelands- en leefbaarheidsbeleid naar voren komen. Geef hierbij tevens aan welke (structurele) taken het Fries Sociaal Planbureau en Partoer voor de provincie dienen uit te voeren om zodoende een bijdrage te leveren aan het realiseren van de provinciale plattelandsdoelen. Op deze wijze wordt beter aangesloten bij de afspraken van het Bestuursakkoord Rijk – Provincies en ontstaat meer duidelijkheid over de afbakening van taken tussen provincie en gemeenten.

Reactie provincie

Het Fries Sociaal Planbureau zou zich volgens uw aanbeveling dienen te beperken tot het onder de aandacht brengen bij gemeenten van sociale vraagstukken waar wij in ons provinciale plattelands- en leefbaarheidsbeleid tegen aan lopen. Bij aanvang van het transitieproces in 2013 is met Friese gemeenten gesproken over een Sociale Spiegel. Uiteindelijk is in overleg met en met instemming van de Friese gemeenten gekozen voor een Fries Sociaal Planbureau (FSP). Het FSP levert kennis, onderzoek en analyse voor gemeenten, provincie en andere stakeholders in Fryslân over de sociale staat en sociale kwaliteit in Fryslân rond de thema's participatie, leefbaarheid en zorg.

Het Fries Sociaal Planbureau is een onafhankelijk onderzoeksinstituut dat zelf haar onderzoek agenda binnen het sociaal domein bepaalt. De duiding en analyse van data rond sociale vraagstukken is bruikbaar voor zowel provinciaal als gemeentelijk beleid.

AANBEVELING 2: OVERDRACHT TAKEN

Ga bij de formulering van toekomstig beleid niet uit van de ongetoetste verwachting dat gemeenten de bekostiging van bepaalde taken wel 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.

Reactie provincie

In de beperkte rol die de provincie nu heeft met als instrumenten het IMF (Iepen Mienskips Fûns) en het Kansenfonds vindt via de streekteams en een vertegenwoordiging van wethouders in de advies- en begeleidingscommissie van het Kansenfonds afstemming met gemeenten plaats. In die zin onderschrijven wij uw aanbeveling en zullen wij waar nodig altijd met gemeenten blijven overleggen. Gemeenten zullen echter in hun taken altijd een eigen afweging maken.

AANBEVELING 3: 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 Fryslân voor de provincie dient uit te voeren om een bijdrage te leveren aan het uitvoeren van deze opgave. 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.

Reactie provincie

U geeft aan dat de provincie moet zorgen voor een duidelijk begrensde opgave in het zorglandschap en daarbij inzichtelijk moet maken in welke mate de provinciale inzet bijdraagt aan het gestelde beleidsdoel. In de Zorgverzekeringswet, de wet Langdurige zorg en de wet Maatschappelijke ondersteuning is al een zeer heldere omschrijving van de taakverdeling binnen het zorglandschap. De zorgverzekeraars zijn verantwoordelijk voor de cure, het Zorgkantoor voor de care en de gemeenten voor de WMO. In Fryslân is er een sociaal medische eerste lijn overleg tussen de zorgverzekeraar (De Friesland), Zorgkantoor en gemeenten om te zorgen voor een goede afstemming tussen de drie wetten. De provincie is adviserend lid binnen dit overleg. Wij kunnen uw aanbeveling niet overnemen, aangezien we dan op de stoel van gemeenten gaan zitten. Wij kunnen uw suggestie met de gemeenten bespreken. Maatschappelijke organisaties waaronder Zorgbelang worden nog tot in ieder geval half 2018 financieel ondersteund door de provincie. Eventuele gevolgen van het wegvallen van deze financiering moeten nog blijken.

AANBEVELING 4: 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 vanaf 2018 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.

Reactie provincie

U geeft aan dat de provincie moet onderzoeken hoe gemeenten invulling hebben gegeven aan het organiseren van een vorm van onafhankelijke individuele cliëntondersteuning en collectieve belangenbehartiging nu de provincie dit niet meer subsidieert. Uw aanbeveling richt zich op wat een wettelijke taak van gemeenten is. In de wet Maatschappelijke ondersteuning (2015) en vanaf 1 januari 2017 in de wet Langdurige zorg wordt onafhankelijke cliëntondersteuning geregeld. Ervaringen in het transitieproces leren ons dat gemeenten niet één op één de invulling van het sociaal domein van de provincie overnemen, maar hierin hun eigen afweging maken. Dat er daardoor verschuivingen in het zorglandschap ontstaan is onvermijdelijk. Gemeenten zijn echter primair verantwoordelijk. Wij zullen deze aanbeveling met de gemeenten in Fryslân bespreken.

Informatiebronnen

Informatiebronnen

Algemeen

- Commissie Lodders. *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 Fryslân

- Provincie Fryslân. *Sportnotitie Fryslân Beweegt 2006–2009.* Leeuwarden, 19 april 2006.
- Provincie Fryslân. *Sociale Agenda 2008–2011.* Vastgesteld door PS op 12 december 2007.
- Provincie Fryslân. *Sportnota Fryslân Beweegt 2010–2013.* Leeuwarden, 19 mei 2009.
- Necker van Naem. *Discussienotitie Afronding kerntakendebat Friesland.* In opdracht van PS Fryslân. Leeuwarden 5 november 2012.
- Provincie Fryslân. *Beleidskader Jeugdzorg 2013–2014.* Vastgesteld door PS op 28 november 2012.
- Provincie Fryslân. *Transitie van het sociaal beleid en zorg. Plan van Aanpak.* Vastgesteld door PS op 23 januari 2013.
- Provincie Fryslân. *Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2014.* Vastgesteld door GS op 26 november 2013.
- Provincie Fryslân. *Terugkoppelingen Transitie Sociaal beleid en Zorg (periode 2013–2016).*
- Provincie Fryslân. *Sportnota Fryslân Beweegt 2014–2017.* Vastgesteld door PS op 27 november 2013.
- Provincie Fryslân. *Uitvoeringsprogramma zorgeconomie 2014–2020.* Vastgesteld door GS op 10 juni 2014.
- Provincie Fryslân. Coalitieakkoord 2015–2019 (Mei elkenien, foar elkenien).

Provincie Fryslân overig

- Provinciale Begrotingen en Jaarrekeningen periode 2009–2015.
- Subsidiebeschikkingen en subsidievaststellingen instellingen 2009–2015.

Instellingen

- Sport Fryslân. Jaarverslagen en Jaarrekeningen periode 2009–2015.
- Partoer CMO. Jaarverslagen en Jaarrekeningen periode 2009–2015.
- Zorgbelang Fryslân. Jaarverslagen en Jaarrekeningen periode 2009–2015.

Geïnterviewde personen

- Mw. I. van de Vegte, bestuurder-directeur Partoer
- Mw. E. de Vrij, bestuurder-directeur Zorgbelang Fryslân
- Dhr. A.J. de Vries, bestuurder-directeur SportFryslân

colofon

ONTWERP EN OPMAAK
Studio Peter Musschenga - www.pjot.nl

DRUK
Multa, Assen

FOTOVERANTWOORDING
Omslag, bejaard stel: Provincie Fryslân, Klaas Pot

Noordelijke Rekenkamer

DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR
Jappie van den Bergs

MET MEDEWERKING VAN
Bruno Steiner

ASSEN 28 NOVEMBER 2016