



*randstedelijke* rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Gevalstudie doeltreffendheid subsidie  
CMO Flevoland - *Provincie Flevoland*



# Gevalstudie doeltreffendheid subsidie CMO Flevoland

Provincie Flevoland

Amsterdam, oktober 2012





# Voorwoord

---

Het is niet direct zichtbaar, maar heel veel activiteiten komen tot stand mede dankzij subsidies. Provinciale subsidies worden verstrekt om doelen te bereiken die de provincie zich heeft gesteld. Voorbeelden van dergelijke doelen zijn het vergroten van toeristische bestedingen in Zuid-Holland, het verbeteren van de luchtkwaliteit in Noord-Holland, het verminderen van files in Utrecht en het verhogen van de sociale kwaliteit in Flevoland.

Inzicht in de doeltreffendheid van subsidies is belangrijk en de uitvoering van evaluaties kan beter. Dat is gebleken uit ons eerder verschenen rapport 'Inzicht in doeltreffendheid van subsidies' (maart 2012). Met een handreiking voor het evalueren van subsidies wil de Rekenkamer de provincie hierbij ondersteunen. De bouwstenen voor deze handreiking zijn geleverd door evaluaties uit te voeren naar vier geselecteerde subsidies, waarvan de doelen hierboven zijn genoemd. Het is niet altijd eenvoudig om een complexe subsidie te evalueren. Vaak moet er worden gezocht naar passende oplossingen om toch iets te kunnen zeggen over de doeltreffendheid van een subsidie. Tijdens de uitvoering van de evaluaties zijn we vraagstukken tegengekomen die vergelijkbaar zijn met die van andere subsidie-evaluaties.

Naast de uitwerking van de vier onderzoeken op papier hebben we, zoals gezegd, ook een handreiking opgesteld die de provincie kan helpen bij het opzetten en uitvoeren van subsidie-evaluaties. De handreiking is een digitaal hulpmiddel dat is te vinden op onze website [www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl). Hierin wordt per stap aangegeven waaraan gedacht kan worden bij het voorbereiden en uitvoeren van een evaluatie. Deze stappen zijn verduidelijkt met voorbeelden uit de gevalstudies van de vier onderzochte subsidies.

Voor het onderzoek heeft de Rekenkamer documentenonderzoek uitgevoerd, interviews gehouden met medewerkers van de provincie, alsmede enquêtes en interviews gehouden bij subsidieontvangers en enkele externe deskundigen. Wij willen iedereen hartelijk danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door Loes van den Broek MSc., Maarten Franken MSc., drs. Steven van Oostveen, drs. Dharma Tjiam (onderzoekers) en dr. Gerth Molenaar (directielid).

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA  
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer



# Inhoudsopgave

<b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>5</b>
<b>Reactie Gedeputeerde Staten en CMO Flevoland.....</b>	<b>11</b>
Reactie Gedeputeerde Staten .....	11
Reactie CMO Flevoland .....	12
<b>Nawoord Rekenkamer.....</b>	<b>15</b>
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>17</b>
1.1 Aanleiding.....	17
1.2 Subsidie Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling Flevoland .....	17
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	18
1.4 Afbakening .....	19
1.5 Uitwerking onderzoeksvragen en beoordelingskader .....	19
<b>2. Beleidskader .....</b>	<b>23</b>
2.1 Nut & noodzaak en beleidstheorie .....	23
2.2 Beoogde doel .....	24
2.3 Beoogde prestatie .....	25
2.4 Beoogde activiteiten .....	25
2.5 Samenhang beoogde doelen, prestaties en activiteiten .....	26
<b>3. Middelen, activiteiten en prestaties.....</b>	<b>29</b>
3.1 Middelen .....	29
3.2 Uitgevoerde activiteiten en behaalde prestaties .....	31
<b>4. Doelbereiking en doeltreffendheid.....</b>	<b>35</b>
4.1 Doelbereiking .....	35
4.2 Doeltreffendheid .....	37
<b>BIJLAGE A Verantwoording onderzoeksmethoden .....</b>	<b>41</b>
<b>BIJLAGE B Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen .....</b>	<b>43</b>
<b>BIJLAGE C Lijst van geraadpleegde bronnen.....</b>	<b>45</b>





# Conclusies en aanbevelingen

---

## **Inleiding**

Het Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling Flevoland (kortweg CMO Flevoland) is een steunfunctie-instelling op het gebied van zorg, welzijn en participatie. CMO Flevoland ondersteunt instellingen en burgers door het geven van advies, het doen van onderzoek en het ontwikkelen en geven van trainingen. Het is in 2010 ontstaan uit een fusie van Axion met Zorgbelang Flevoland. De provincie Flevoland verstrekt jaarlijks een subsidie aan CMO Flevoland voor het verbeteren van de sociale kwaliteit. In 2010, 2011 en 2012 bedraagt de subsidie van de provincie aan CMO Flevoland zo'n € 1,8 mln. CMO Flevoland wordt daarnaast door gemeenten, bedrijven, ministeries en maatschappelijke organisaties gesubsidieerd. In 2011 bedroeg de begroting van CMO Flevoland in totaal € 2,64 mln., waarvan 67,8% afkomstig was van de boekjaarsubsidie van de provincie. Aangezien de provincie zich meer wil richten op haar kerntaken en de taken binnen het sociaal domein gaat afbouwen, is besloten om de subsidie in twee stappen te halveren naar € 0,9 mln. in 2014. Tegelijkertijd is de provincie bezig om de opdracht aan CMO Flevoland te herijken.

Begin maart 2012 heeft de Randstedelijke Rekenkamer het rapport 'Inzicht in doeltreffendheid van subsidies' uitgebracht. Hierin is verslag gedaan van de eerste fase van het onderzoek naar subsidies bij de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Het algemene beeld is dat de provincies een gering inzicht hebben in de doeltreffendheid van de subsidies. Dit komt doordat het aantal evaluaties gering is en/of doordat de kwaliteit van de evaluaties beperkt is. De vier provincies hebben deze conclusie onderschreven en aangegeven dat ze het beleid omtrent het evalueren van subsidies willen verbeteren.

In de tweede fase van het onderzoek naar subsidies heeft de Rekenkamer voor iedere provincie een evaluatie van een subsidie uitgevoerd. Voor de provincie Flevoland is de doeltreffendheid van de subsidie aan CMO Flevoland onderzocht. De lessen die getrokken kunnen worden uit de vier gevalstudies vormen de bouwstenen voor een separate handreiking voor het evalueren van de doeltreffendheid van subsidies. Met de vier gevalstudies en de handreiking wil de Rekenkamer de provincies een leidraad bieden voor het uitvoeren van evaluaties naar de doeltreffendheid van subsidies. Tevens willen we met deze gevalstudie waar mogelijk handvatten bieden voor de herijking van de opdracht van de provincie Flevoland aan CMO Flevoland. De vraagstelling voor de tweede fase van het onderzoek luidt:

**Vraagstelling:** In hoeverre is aannemelijk dat de subsidie aan CMO Flevoland doeltreffend is en tot welke inzichten leidt dit voor de wijze waarop de doeltreffendheid van een subsidie is vast te stellen?

Deze vraagstelling is uitgewerkt in zes onderzoeksvragen:

1. Wat is de kwaliteit van het beleidskader van de subsidie aan CMO Flevoland?
2. In welke mate zijn de middelen van de subsidie aan CMO Flevoland beschikt en in hoeverre staan de uitvoeringskosten voor de provincie en de administratieve lasten voor de subsidieontvanger in verhouding tot de totale omvang van de beschikte subsidie?
3. In welke mate zijn de beoogde activiteiten uitgevoerd en beoogde prestaties behaald?
4. In welke mate zijn de beoogde doelen bereikt?
5. In hoeverre is aannemelijk dat de subsidie aan CMO Flevoland heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen?
6. Wat zijn de voornaamste oorzaken voor het wel of niet doeltreffend zijn van de subsidie?

## Conclusies

**Algemene conclusie:** Het is aannemelijk dat de subsidie aan CMO Flevoland doeltreffend is geweest, maar het is niet vast te stellen in welke mate omdat de beoogde prestaties en het beoogde doel niet meetbaar zijn opgesteld.

De algemene conclusie komt voort uit twee deelconclusies. Deelconclusie 1 gaat in op de kwaliteit van het beleidskader dat bij de opzet van de subsidie is opgesteld (onderzoeksvragen 1 en 6). Deelconclusie 2 gaat in op de uitvoering van de subsidie en de doeltreffendheid ervan (onderzoeksvragen 2 t/m 6).

**Deelconclusie 1:** De kwaliteit van het beleidskader van de subsidie aan CMO Flevoland is beperkt:

- Het beoogde doel om de sociale kwaliteit van Flevoland te verbeteren is niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden. De provincie heeft geen relatie gelegd tussen het achterblijvende voorzieningenniveau, de doelen op het gebied van zorg en welzijn en de subsidie aan CMO Flevoland.
  - De beoogde prestatie om tweedelijnsondersteuning aan gemeenten en zorginstellingen te bieden is eveneens niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.
  - In de jaarlijkse werkplannen is door CMO Flevoland wel specifiek aangegeven aan welke activiteiten de subsidie wordt besteed.
  - De beoogde doelen, prestaties en activiteiten vormen in principe een samenhangend geheel, maar de samenhang is beperkt doordat de beoogde doelen en prestaties niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn opgesteld.
- 
- De provincie heeft een beperkte analyse uitgevoerd naar nut en noodzaak van de subsidie aan CMO Flevoland. De subsidie aan CMO Flevoland is in algemene zin gelegen in een achterblijvend voorzieningenniveau en een wettelijke taak vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning. De provincie heeft geen beleidstheorie beschreven waarin de relatie wordt gelegd tussen het achterblijvende voorzieningenniveau, de doelen op het gebied van zorg en welzijn en de subsidie aan CMO Flevoland. Momenteel is de provincie bezig met het herijken van het provinciaal sociaal beleid en de provinciale steunfunctierol.
  - Het beoogde doel op het gebied van zorg en welzijn waaraan CMO Flevoland moet bijdragen heeft de provincie geformuleerd als het verbeteren van de sociale kwaliteit van Flevoland. Dit is niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden, zoals ook al door PS in 2005 is geconstateerd.
  - De provincie heeft geen eenduidig, specifiek, meetbaar en tijdgebonden prestatie geformuleerd. De formulering van de beoogde prestatie is de afgelopen jaren gewijzigd van 'het ontwikkelen van een kennis- en informatiepunt rondom het thema maatschappelijk welbevinden en participatie' tot het bieden van 'tweedelijnsondersteuning aan gemeenten en zorginstellingen'. In de praktijk is het uitvoeren van het jaarlijkse werkplan van CMO Flevoland de belangrijkste prestatie.
  - In de jaarlijkse werkplannen is door CMO Flevoland over het algemeen specifiek aangegeven aan welke activiteiten de subsidie wordt besteed. De wijze van weergave wisselt per jaar, waardoor het inzicht in de continuïteit van de activiteiten wordt beperkt. Bij het opstellen van haar werkplan had CMO Flevoland voorheen veel vrijheid, maar de laatste jaren vindt er meer inhoudelijke aansturing door de provincie plaats.
  - De beoogde doelen, prestaties en activiteiten vormen in principe een samenhangend geheel. Aangezien het doel en de prestatie niet specifiek en meetbaar zijn geformuleerd, ontbreekt inzicht in de mate waarin de activiteiten en prestaties moeten bijdragen aan het doel. Dit is door middel van kleurgebruik uitgedrukt in de

onderstaande figuur. Met groen wordt een neutraal dan wel positief oordeel uitgedrukt, rood duidt op een kritische beoordeling.

### Opzet subsidie



**Deelconclusie 2:** De twee nader onderzochte activiteiten van CMO Flevoland hebben tot resultaat geleid, waarbij het aannemelijk is dat een bijdrage wordt geleverd aan het verbeteren van de sociale kwaliteit van Flevoland. Het is echter niet vast te stellen in welke mate de subsidie aan CMO Flevoland doeltreffend is, door het ontbreken van een meetbaar doel en meetbare prestaties. Wel geldt dat het algemene doel van de provincie om de achterstand van Flevoland op het gebied van voorzieningen terug te brengen, is bereikt. Daarnaast hebben klanten van CMO Flevoland, zoals gemeenten en zorginstellingen, in algemene zin aangegeven behoefte te hebben aan ondersteuning door CMO Flevoland.

- De Rekenkamer heeft twee activiteiten van CMO Flevoland nader onderzocht, namelijk 'Handen aan de ploeg voor handen in de zorg' en 'Bereikbaarheid, toegankelijkheid, bruikbaarheid en veiligheid'. Het project 'Handen aan de ploeg voor handen in de zorg' (kortweg Handen aan de ploeg) is een leerwerktraject voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Doel is het bevorderen van de instroom van lageropgeleiden in zorg- en welzijnsfuncties. De werkzaamheden van CMO Flevoland worden mede door de provincie gefinancierd. 'Bereikbaarheid, toegankelijkheid, bruikbaarheid en veiligheid' (BTBV) is een dienst waarbij CMO Flevoland advies geeft bij het ontwikkelen van openbare gebouwen en ruimtes. Het doel is het verbeteren van de integrale toegankelijkheid voor openbare gebouwen en vervoer, zodat ook mensen met een lichamelijke beperking gebruik kunnen maken van openbare voorzieningen.
- De provincie stelt jaarlijks middelen beschikbaar aan CMO Flevoland voor de uitvoering van het werkplan. Omdat de subsidie aan CMO Flevoland een boekjaarsubsidie is, worden de voor deze subsidie beschikbare middelen volledig beschikt. In 2009 was er echter wel sprake van een onderbesteding van circa 30% door CMO Flevoland. In 2010 en 2011 zijn wel alle middelen besteed. De provinciale middelen voor de twee geselecteerde activiteiten bedragen € 16.298 voor 'Handen aan de ploeg' in 2011 en € 67.900 voor BTBV in 2012.
- De uitvoeringskosten van de subsidie voor de provincie Flevoland bestaan uit het beoordelen van de subsidieaanvraag inclusief het werkplan van CMO Flevoland en het beoordelen van de

verantwoordingsrapportages. Ook heeft de provincie maandelijks overleg met CMO Flevoland. De administratieve lasten voor CMO Flevoland bestaan uit het opstellen van een halfjaarverslag en een jaarverslag waarin CMO Flevoland zich verantwoordt over de activiteiten die met de provinciale middelen zijn uitgevoerd. Daarnaast voert de directie van CMO Flevoland maandelijks overleg met de provincie. De uitvoeringskosten en administratieve lasten zijn niet in euro's uitgedrukt. Niettemin lijken de administratieve lasten in verhouding te staan tot de totale omvang van de beschikte subsidie.

- De Rekenkamer constateert dat bij het project 'Handen aan de ploeg' de beoogde prestatie om 150 mensen toe te leiden naar een baan in de zorg, niet is behaald. Bij de activiteit BTBV zijn weliswaar prestaties behaald, maar hiervoor zijn geen concrete streefwaarden geformuleerd. Het project 'Handen aan de ploeg' is in 2008 gestart en loopt tot halverwege 2012. In totaal zijn 89 personen een leerwerktraject aangegaan. Hiervan hebben 77 personen een diploma behaald. Van deze groep zijn tot op heden 32 personen een vervolgopleiding gestart of hebben een baan binnen een zorginstelling. CMO Flevoland heeft voor de activiteit 'Bereikbaarheid, Toegankelijkheid, Bruikbaarheid en Veiligheid' de afgelopen jaren advies uitgebracht binnen onder meer het Regionaal overlegorgaan consumentenorganisaties openbaar vervoer (Rocov) en geadviseerd bij de ontwikkeling van de Multifunctionele Accommodaties in Lelystad. Door het advies zijn voorlopige ontwerpen en programma's van eisen aangepast, waardoor het openbaar vervoer en de Multifunctionele accommodaties beter toegankelijk zijn geworden voor mensen met een lichamelijke beperking.
- Het algemene doel om de achterstand van Flevoland op het gebied van voorzieningen terug te brengen tot 21% is bereikt. De achterstand ten opzichte van het Nederlands gemiddelde bedroeg nog 32% in 2004 en is al in 2009 teruggebracht naar 19%. Het is niet te vast te stellen in welke mate het beoogde doel op het gebied van zorg en welzijn (het verbeteren van de sociale kwaliteit in Flevoland) is bereikt, omdat de provincie dit doel niet meetbaar heeft geformuleerd.
- De twee activiteiten hebben zichtbare resultaten en dragen in principe bij aan een verbetering van de sociale kwaliteit van Flevoland. Er kan echter niet worden vastgesteld in welke mate de activiteiten een bijdrage hebben geleverd aan het verbeteren van de sociale kwaliteit.
- Voor de twee onderzochte activiteiten is de inbreng van CMO Flevoland volgens de betrokken organisaties en betrokken deelnemers noodzakelijk geweest. Ook in algemene zin hebben klanten van CMO Flevoland, zoals gemeenten en zorginstellingen, aangegeven behoefte te hebben aan ondersteuning door CMO Flevoland.

In onderstaande figuur is de doeltreffendheid van de subsidie aan CMO Flevoland weergegeven.

### Werking subsidie



De subsidie van de provincie wordt voor veel verschillende activiteiten van CMO Flevoland ingezet. Een duidelijke prestatie die CMO Flevoland moet behalen heeft de provincie Flevoland niet geformuleerd. Zodoende kan niet geconstateerd worden in hoeverre de prestatie is behaald. Aangezien het doel, het verbeteren van de sociale kwaliteit van Flevoland, niet concreet is uitgewerkt door de provincie, kan ook niet geconstateerd worden in hoeverre het doel is bereikt en in hoeverre de subsidie doeltreffend is. Wel kan worden gesteld dat de resultaten van 'Handen aan de ploeg' en 'Bereikbaarheid, Toegankelijkheid, Bruikbaarheid en Veiligheid' (BTBV) hebben bijgedragen aan de verbetering van de sociale kwaliteit in Flevoland.

### ***Aanbevelingen aan PS en GS***

De Rekenkamer doet aparte aanbevelingen gericht op de doeltreffendheid van de subsidie van de provincie Flevoland aan CMO Flevoland. Daarnaast doet de Rekenkamer in een separate handreiking algemene aanbevelingen voor het evalueren van de doeltreffendheid van de provinciale subsidies.

**Aanbeveling 1:** Stel bij het herijken van de taak van de provincie op het gebied van het sociale domein specifieke en meetbare doelen op. Op deze wijze kan worden nagegaan of het doel wordt bereikt en of het beleid bijdraagt aan het oplossen van een maatschappelijk probleem.

**Aanbeveling 2:** Werk dit meetbare doel c.q. deze meetbare doelen uit in concrete en meetbare prestaties voor CMO Flevoland, zodat kan worden nagegaan welke resultaten CMO Flevoland heeft behaald.

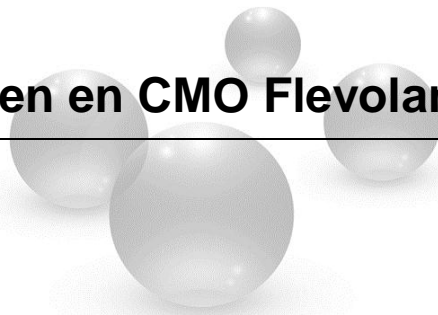
**Aanbeveling 3:** Bepaal in samenspraak met CMO Flevoland op basis van de beoogde prestaties welke concrete activiteiten c.q. projecten worden gesubsidieerd met de subsidie van de provincie.

**Aanbeveling 4:** Maak heldere afspraken met CMO Flevoland over de verantwoording van de uitgevoerde activiteiten, zodat duidelijk wordt of de uitgevoerde activiteiten hebben geleid tot het behalen van de prestaties.



# Reactie Gedeputeerde Staten en CMO Flevoland

---



## Reactie Gedeputeerde Staten

U heeft ons op 29 augustus 2012 per mail uw bestuurlijke nota *Gevalstudie doeltreffendheid subsidie CMO* gezonden. U heeft om een bestuurlijke reactie gevraagd vóór 19 september 2012. Hierna gaan wij in op het rapport en de conclusies en aanbevelingen.

In juni jongstleden hebben Provinciale Staten van Flevoland gesproken over het algemene deel van het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer (RRK) over *Doeltreffendheid subsidies*. Dit onderzoek is in de vier provincies gelijktijdig uitgevoerd. Belangrijkste conclusie is dat de provincie te weinig inzicht heeft in de doeltreffendheid van subsidies en dat er onvoldoende sprake is van evaluatie van subsidies.

### Methode van onderzoek

Wij merken op dat in de onderzoeksopzet het algemene deel van het onderzoek en de casus sterk samenhangen. Het hoofdrapport is inmiddels met Provinciale Staten besproken. Wat ons betreft had een gelijktijdige bespreking van het hoofdrapport en de verdiepingsrapportage de voorkeur verdiend. Het moet immers niet gaan over de casus CMO, maar over de doeltreffendheid van het subsidie-instrument.

Het onderzoek is per provincie verdiept in een casus. Voor Flevoland is gekozen voor het Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling Flevoland (CMO). Voor dit onderzoek heeft de RRK ook het CMO in de gelegenheid gesteld een reactie te geven. Op basis van deze vier casussen wordt een handreiking opgesteld voor de evaluatie van subsidies. Deze handreiking wordt gepubliceerd gelijktijdig met het rapport.

### Doel van het onderzoek

Jaarlijks ontvangt het CMO van de provincie Flevoland een subsidie. De RRK heeft onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van deze subsidie. Het CMO is opgericht in 2010 als een steunfunctie om de sociale kwaliteit te verbeteren; het ondersteunt instellingen, overheden en burgers met advies, onderzoek en training.

### Veranderde bestuursstijl

Wij verwijzen naar onze bestuurlijke reactie op het hoofdonderzoek. In deze collegeperiode zetten wij een nieuwe koers in om onze maatschappelijke doelen te bereiken. Zo is de afgelopen jaren intensief met het CMO gesproken over haar bijdrage aan de provinciale doelstellingen. In de subsidiebeschikkingen in de jaren 2010 en 2011 is de verschuiving te zien van de ondersteuning aan gemeenten en instellingen naar de ontwikkeling van het CMO als kennisinstituut. Op basis van onze provinciale doelstellingen wordt de koers verder bijgesteld en het CMO focust haar bijdrage op het realiseren van de doelstelling zorginnovatie.

De subsidieaanvrager CMO biedt doelgerichte prestaties aan. En daarover wordt verantwoording gevraagd en afgelegd. Deze andere werkwijze vraagt van beide partijen veel inzet en overleg, met name aan de voorkant. In het onderzoek valt ons op dat aan dat element geen aandacht is besteed. Doeltreffendheid en een goede evaluatie is naar onze mening mogelijk als van te voren goede doelen zijn overeengekomen. Dit leertraject zetten wij de komende jaren intensief voort.

## **Bevindingen**

Verder valt op dat de RRK op diverse plaatsen in de bevindingen, bijvoorbeeld in bevinding 1 (pagina 16) en 9 (pagina 27), een relatie legt tussen deze subsidie en de achterstand in het voorzieningenniveau in Flevoland. Dit verband hebben wij niet aangebracht en is ook niet juist. Uiteraard dragen de werkzaamheden van CMO bij aan de kwaliteit van de maatschappelijke infrastructuur. Maar de subsidie van de provincie aan CMO beoogt niet de achterstand in voorzieningen te verkleinen. Dit zou namelijk tot gevolg hebben dat indien deze achterstand vermindert of is weggewerkt – en dat is in redelijke mate het geval – om die reden geen of minder subsidie zou worden verstrekt. In de beschikkingen bij de verlening van de subsidie is deze opdracht niet aan de orde.

## **Conclusies en aanbevelingen**

In de samenvatting zijn de conclusies en aanbevelingen weergegeven. De algemene conclusie en de deelconclusies wijken niet af van het algemene deel van de rapportage. Geconstateerd wordt dat doelen, prestaties en activiteiten onvoldoende meetbaar, specifiek en tijdgebonden zijn geformuleerd, hoewel de jaarlijkse werkplannen voldoende duidelijk zijn over de voorgenomen activiteiten. De twee onderzochte activiteiten van CMO hebben resultaat opgeleverd en daarmee bijgedragen aan de sociale kwaliteit van Flevoland, maar hoe doeltreffend de subsidie is geweest is niet voldoende meetbaar gemaakt.

De aanbevelingen zijn algemeen geformuleerd en zijn ingevuld in de aanpak verbetering subsidies. De eerste aanbeveling is mede gericht op Provinciale Staten. Er is geen aanvulling nodig op deze aanpak. Met het CMO wordt al geruime tijd intensief en productief gesproken op meetbare prestaties en te bereiken resultaten. Wij kunnen ons vinden in de conclusies en aanbevelingen.

## **Handreiking**

Er is geen provincievergelijking opgesteld. De casussen verschillen te veel om van elkaar te kunnen leren. U brengt een handreiking uit op basis van de casussen voor de evaluatie van subsidies. Wij zijn benieuwd naar deze handleiding en hopen dat u concrete handvatten biedt waarmee wij de kwaliteit en de doeltreffendheid van de evaluatie van verleende subsidies kunnen verbeteren.

## **Reactie CMO Flevoland**

Graag wil ik u danken voor de gelegenheid die u het bestuur van CMO Flevoland biedt om te reageren op de in de aanhef genoemde nota.

Als bestuur hebben wij er belang bij dat het beeld dat met uw onderzoek over CMO Flevoland wordt opgeroepen en geschetst, zo adequaat en helder mogelijk is. Wij waarderen het dat u onze directeur de heer de Vreede in staat hebt gesteld om eventuele feitelijke onjuistheden te corrigeren. Het bestuur van CMO Flevoland heeft waardering voor uw rapport en onderschrijft in belangrijke mate uw aanbevelingen, waaraan we overigens al geruime tijd in nauw overleg met de provincie werken.

U heeft, volgens opdracht, primair de relatie tussen de provincie en CMO Flevoland onderzocht. Daardoor wordt, naar onze opvatting, onvoldoende belicht dat CMO Flevoland naast de provincie nog andere opdrachtgevers heeft. Zo komt een derde deel van onze inkomsten van andere opdrachtgevers dan de provincie en dit aandeel moet, ook gelet op het provinciale versoberingsbeleid, de komende jaren stevig groeien. Het spreekt vanzelf dat we als CMO Flevoland dan ook al jaren resultaat gericht (moeten) werken en onze beoogde resultaten, zowel als de beoogde doelstellingen en effecten vooraf, zo smart mogelijk (moeten beschrijven). Lukt dit ons niet dan blijft



ons orderboek immers leeg. Deze expertise nemen we telkenmale mee in onze contacten en afspraken met de provincie.

Een aantal jaren terug was het smart formuleren van resultaten een punt dat minder aandacht kreeg bij het opstellen van het werkplan voor de provincie. De provincie was tevreden met een meer algemene beschrijving van resultaten. Echter de laatste jaren heeft hier een duidelijke ommekeer plaatsgevonden.

De provincie en CMO Flevoland zijn met elkaar het pad ingeslagen om te komen tot een beschrijving van heldere en meetbare resultaten. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat dit niet altijd even gemakkelijk is want binnen zorg en welzijn is er vaak sprake van afgeleide resultaten, samenwerking met anderen en ook daardoor is lang niet alles te tellen, te kwantificeren en op doeltreffendheid en doelmatigheid te meten.

Als bestuur zijn wij er blij mee dat provincie en CMO inmiddels de nodige stappen hebben gezet. Er is sprake van een open en vruchtbaar overleg met de provincie. Zeker gezien de keuzes die de provincie de komende maanden moet maken over verminderde inzet is het belangrijk dat de opdracht vanuit de provincie duidelijk is. Wij gaan er vanuit dat uw rapportage de provincie mede aanspoort zo concreet mogelijk haar doelstellingen en beoogde en gewenste resultaten te formuleren. CMO Flevoland kan dan nog beter worden ingezet als instrument om de doelstellingen die de provincie heeft opgesteld te behalen.

Als bestuur en directie kunnen wij ons zodoende blijven inzetten voor een organisatie die in staat is om de afgesproken resultaten binnen de tijd en met hoge kwaliteit te leveren. Onze werkzaamheden voor andere opdrachtgevers kunnen hierbij helpen.





# Nawoord Rekenkamer

---

De Rekenkamer dankt GS en het bestuur van CMO Flevoland voor hun reactie. De reacties geven ons aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen.

## **Behandeling**

GS geven aan dat het de voorkeur had verdiend om het algemene rapport (maart 2012) en deze gevalstudie gelijktijdig te bespreken in plaats van een gescheiden bespreking. Het algemene rapport heeft ertoe geleid dat er in algemene zin meer aandacht voor het evalueren van subsidies is gekomen. Daarbij zijn ook kanttekeningen gemaakt dat het aantonen van doeltreffendheid complex is. Met dit rapport zijn we specifiek nagegaan op welke wijze het vaststellen van de effectiviteit mogelijk gemaakt kan worden. Dit heeft geleid tot concrete aanbevelingen om de subsidierelatie met CMO Flevoland te verbeteren en het opstellen van een handreiking die de provincie kan gebruiken om evaluaties mogelijk te maken.

## **Achterstand in voorzieningenniveau**

GS merken op dat de Rekenkamer een relatie legt tussen de subsidie aan CMO Flevoland en de achterstand in het voorzieningenniveau en dat dit een verband is dat GS niet hebben aangebracht en ook niet juist vinden. De Rekenkamer merkt op dat zij het ontbreken van deze relatie in het kader van de nut en noodzaak en de beleidstheorie van de subsidie aan CMO Flevoland juist als een bevinding heeft opgenomen. Het gaat hierbij om een relatie die in algemene zin is gelegd, dat wil zeggen geplaatst in de context van de ontwikkeling van de provincie Flevoland voor wat betreft het op peil brengen van het voorzieningenniveau, waaronder ook de voorzieningen voor zorg en welzijn. Alleen in deze bredere context heeft de Rekenkamer de subsidie aan CMO Flevoland gerelateerd aan het algemene doel van de provincie om de achterstand in het voorzieningenniveau terug te dringen.

## **CMO Flevoland**

CMO Flevoland constateert terecht dat in het onderzoek primair de relatie tussen de provincie en CMO Flevoland is onderzocht en dat daardoor alleen beknopt is aangegeven dat CMO Flevoland ook nog andere opdrachtgevers heeft. We zijn ons hiervan bewust, maar het is primair onze taak om het functioneren van het provinciale bestuur te beoordelen.

De Rekenkamer neemt met instemming kennis van de inzet van CMO Flevoland en de provincie Flevoland om te komen tot een beschrijving van heldere en meetbare resultaten en tot een duidelijke opdracht van de provincie in termen van doelstellingen, beoogde en gewenste resultaten. We zien met belangstelling de reactie van PS op de handreiking en het onderzoek tegemoet.





# HOOFDSTUK 1

## Inleiding

---

### 1.1 Aanleiding

Begin maart 2012 heeft de Randstedelijke Rekenkamer het rapport 'Inzicht in doeltreffendheid van subsidies' uitgebracht. Hierin is verslag gedaan van de eerste fase van het onderzoek naar subsidies van de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. De Rekenkamer is hierbij nagegaan – op basis van uitgevoerde evaluaties – wat er met de inzet van de provinciale subsidies wordt bereikt in termen van beoogde prestaties en maatschappelijke effecten. Het algemene beeld is dat het inzicht van de provincies in de doeltreffendheid van de subsidies gering is. Dit komt doordat het aantal evaluaties gering is en/of doordat de kwaliteit van de evaluaties beperkt is. De vier provincies hebben deze conclusie onderschreven en aangegeven dat ze het beleid omtrent het evalueren van subsidies willen verbeteren. De Rekenkamer heeft aangegeven dat zij zelf een specifieke subsidie per provincie zal evalueren. Daarnaast heeft de Rekenkamer besloten om een separate handreiking voor het evalueren van subsidies op te stellen. De bouwstenen voor deze handreiking worden geleverd door de evaluaties van de specifieke subsidie per provincie. Hiervoor hebben we bij elk van de Randstadprovincies op vergelijkbare wijze een gevalstudie naar een subsidie uitgevoerd. Voor de provincie Flevoland heeft de Rekenkamer besloten om de subsidie aan de stichting 'Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling Flevoland' te evalueren.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de keuze voor de subsidie aan het Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling Flevoland. Hierna worden de probleemstelling, de onderzoeksvragen en beoordelingscriteria gepresenteerd en toegelicht. In de hoofdstukken daarna worden de bevindingen van de gevalstudie gepresenteerd, waarbij wordt ingegaan op het beleidskader (hoofdstuk 2), de middelen, activiteiten en prestaties (hoofdstuk 3) en doelbereiking en doeltreffendheid (hoofdstuk 4).

### 1.2 Subsidie Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling Flevoland

Het Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling Flevoland (CMO Flevoland) is een steunfunctie-instelling op het gebied van zorg, welzijn en participatie. CMO Flevoland ondersteunt instellingen en burgers door het geven van advies, het doen van onderzoek en het ontwikkelen en geven van trainingen.<sup>1</sup> Het is in 2010 ontstaan uit een fusie van Axion met Zorgbelang Flevoland.<sup>2</sup> De provincie Flevoland verstrekt jaarlijks een subsidie aan CMO Flevoland voor het verbeteren van de sociale kwaliteit. In 2010, 2011 en 2012 bedraagt de subsidie van de provincie aan CMO Flevoland zo'n € 1,8 mln. CMO Flevoland wordt daarnaast door gemeenten, bedrijven, ministeries en maatschappelijke organisaties gesubsidieerd. In 2011 bedroeg de omzet/begroting van CMO Flevoland in totaal € 2,64 mln., waarvan 67,8% afkomstig was van de boekjaarsubsidie van de provincie.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> CMO Flevoland (2011), Uitvoeringsplan 2012

<sup>2</sup> Er is sprake van een langere historie, want Axion bestond al vanaf 2001 en was op haar beurt een fusie van o.a. het Emancipatiebureau Flevoland en Allochtonensteunpunt, die in de jaren tachtig zijn opgericht (Bron: e-mail directeur CMO Flevoland 7 augustus 2012 in het kader van feitelijk wederhoor).

<sup>3</sup> CMO Flevoland (2012), Jaarverslag en jaarrekening 2011

---

Aangezien de provincie zich meer wil richten op haar kerntaken en de taken binnen het sociaal domein gaat afbouwen, is besloten om de subsidie in twee stappen te halveren naar € 0,9 mln. in 2014. Tegelijkertijd is de provincie bezig om de opdracht aan CMO Flevoland te herijken.

CMO Flevoland voert jaarlijks tientallen activiteiten uit. De activiteiten 'Handen aan de ploeg voor handen in de zorg' en 'Bereikbaarheid, toegankelijkheid, bruikbaarheid en veiligheid' zijn in overleg met de provincie en met CMO Flevoland geselecteerd om nader te onderzoeken, omdat ze het hoogst scoorden op de combinatie van de financiële omvang van de activiteit, de bijdrage van de provincie en de meetbaarheid en zichtbaarheid van de resultaten.

Het project 'Handen aan de ploeg voor handen in de zorg' (kortweg Handen aan de ploeg) is een leerwerktraject voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Doel van het project is het bevorderen van de instroom van lageropgeleiden in zorg- en welzijnsfuncties. De werkzaamheden van CMO Flevoland worden mede door de provincie gefinancierd. Het project loopt vanaf 2008 tot en met medio 2012.

'Bereikbaarheid, toegankelijkheid, bruikbaarheid en veiligheid' (BTBV) is een dienst die ook wel wordt aangeduid als integrale toegankelijkheid. CMO Flevoland geeft advies bij het ontwikkelen van openbare gebouwen en ruimtes in relatie tot de toegankelijkheid ervan voor mensen met een lichamelijke beperking.

Het doel is het verbeteren van de integrale toegankelijkheid voor openbare gebouwen en vervoer, zodat ook mensen met een lichamelijke beperking gebruik kunnen maken van openbare voorzieningen. Het advies van CMO Flevoland is niet bindend. De werkzaamheden van CMO Flevoland voor deze dienst worden grotendeels door de provincie gefinancierd.

### 1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Voor dit onderzoek is de volgende probleemstelling geformuleerd, bestaande uit een doelstelling en een vraagstelling.

**Doelstelling:**

Aan de hand van een onderzoek naar de doeltreffendheid van de subsidie aan CMO Flevoland wil de Rekenkamer een leidraad bieden voor het uitvoeren van evaluaties naar de doeltreffendheid van subsidies en waar mogelijk handvatten bieden voor de herijking van de opdracht van de provincie aan CMO Flevoland.

**Vraagstelling:**

In hoeverre is aannemelijk dat de subsidie aan CMO Flevoland doeltreffend is en tot welke inzichten leidt dit voor de wijze waarop de doeltreffendheid van een subsidie is vast te stellen?

De vraagstelling is beantwoord aan de hand van zes onderzoeksvragen. Een uitwerking hiervan is in paragraaf 1.5 opgenomen.

## 1.4 Afbakening

Het onderzoek richt zich op de doeltreffendheid van de subsidie aan CMO Flevoland. Bij het selecteren van de subsidie aan CMO Flevoland zijn we uitgegaan van de volgende criteria:

- een financieel relatief omvangrijke subsidie;
- een subsidie die wordt verstrekt vanwege een autonome taak van de provincie, omdat de provincie hierbij veel zeggenschap heeft over het wijzigen en/of opheffen van het beleid en subsidie-instrument;
- een subsidie waarvan de beoogde prestaties en doel(en) concreet zijn opgesteld;
- een subsidie die langer dan 1 jaar bestaat, zodat prestaties en effecten kunnen worden onderzocht;
- een subsidie die de komende jaren naar verwachting zal worden gecontinueerd.

CMO Flevoland voert jaarlijks tientallen activiteiten uit die niet allemaal door de Rekenkamer geëvalueerd kunnen worden. Zodoende is gekozen om ter illustratie de activiteiten 'Handen aan de ploeg voor handen in de zorg' en 'Bereikbaarheid, toegankelijkheid, bruikbaarheid en veiligheid' nader te onderzoeken. De keuze voor deze twee activiteiten is tot stand gekomen in overleg met de provincie en met CMO Flevoland, waarbij rekening is gehouden met de omvang van de activiteit, de bijdrage van de provincie en het meetbaar c.q. zichtbaar zijn van de resultaten.

Het onderzoek naar de doeltreffendheid van de subsidie aan CMO Flevoland richt zich **niet** op:

- een beoordeling van de kwaliteit van de beleidsdocumenten die als kader dienen voor de inzet van subsidies als beleidsinstrument;
- een analyse van deze subsidie vanuit de invalshoek rechtmatigheid.

## 1.5 Uitwerking onderzoeksvragen en beoordelingskader

In Tabel 1 zijn de onderzoeksvragen en beoordelingscriteria uitgewerkt. Deze gaan in op de mate van doeltreffendheid van de subsidie aan CMO Flevoland.

**Tabel 1** Onderzoeksvragen en beoordelingscriteria

Nr.	Onderzoeksvraag
1.	Wat is de kwaliteit van het beleidskader van de subsidie aan CMO Flevoland?
	a. De provincie heeft een analyse uitgevoerd van nut en/of noodzaak en beschikt over een beleidstheorie. b. De provincie heeft in het beleidskader de beoogde doelen en prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. c. De provincie heeft in de subsidieverordening specifiek omschreven voor welke activiteiten subsidie kan worden verleend. d. De beoogde doelen, prestaties en activiteiten vormen een samenhangend geheel.
2.	In welke mate zijn de middelen van de subsidie aan CMO Flevoland beschikbaar en in hoeverre staan de uitvoeringskosten voor de provincie en de administratieve lasten voor de subsidieontvanger in verhouding tot de totale omvang van de beschikte subsidie?
	e. De subsidiemiddelen zijn beschikbaar. f. De uitvoeringskosten en administratieve lasten staan in een redelijke verhouding tot de omvang van de subsidie.

Nr.	Onderzoeksvraag
3.	In welke mate zijn de beoogde activiteiten uitgevoerd en beoogde prestaties behaald?
	g. De beoogde activiteiten en prestaties zijn uitgevoerd c.q. behaald.
4.	In welke mate zijn de beoogde doelen bereikt?
	h. De beoogde doelen worden c.q. zijn bereikt.
5.	In hoeverre is aannemelijk dat de subsidie heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen?
	i. Voor het uitvoeren van de activiteiten en het behalen van de prestaties is de subsidie noodzakelijk gebleken. j. De subsidie heeft een substantiële bijdrage geleverd aan het bereiken van de doelen.
6.	Wat zijn de voornaamste oorzaken voor het wel of niet doeltreffend zijn van de subsidie?

#### *Toelichting onderzoeksvraag 1: Kwaliteit beleidskader*

Het beleidskader is een startpunt voor de inzet van subsidies. De kwaliteit hiervan is bepalend voor een effectieve inzet van dit beleidsinstrument én voor de verantwoording en evaluatie ervan. Voor een beoordeling van de kwaliteit van het beleidskader is – op hoofdlijnen – gekeken naar de mate waarin de provincie verschillende onderdelen van het beleidskader heeft uitgewerkt. Daarbij gaat het om de analyse van nut en noodzaak (probleemanalyse), de beleidstheorie, de formulering van doelen, prestaties en activiteiten in het beleidskader én in de subsidieregeling, en de samenhang tussen deze onderdelen. De beoordeling en waardering voor elk van deze onderdelen bepaalt uiteindelijk de kwaliteit van het beleidskader.

Onder de noemer ‘nut en noodzaak’ gaat het erom dat de provincie helder en eenduidig beargumenteerd heeft waarom zij beleid ontwikkelt en daarbij kiest voor de inzet van het subsidie-instrument. Hiervoor moeten de problemen en/of kansen beschreven zijn, die aanleiding zijn voor het ontwikkelen van beleid. Een goede onderbouwing, bijvoorbeeld geëxpliciteerd op grond van uitgevoerd onderzoek of een verkenning van beschikbare kennis, is uiteraard een pre. Een onderscheidend aspect hierbij is of de analyse van ‘nut en noodzaak’ alleen in termen van beschrijving wordt gepresenteerd, of dat daarbij ook wordt ingegaan op onderliggende oorzaken en gevolgen.

Ook van belang is dat de provincie beschikt over een beleidstheorie. Het gaat hierbij primair om een handelingstheorie, dat wil zeggen een theorie die bruikbaar is in de beleidspraktijk. Deze theorie wint uiteraard aan kracht wanneer daarbij ook kan worden teruggevallen op beschikbare wetenschappelijke inzichten (‘bewezen beleid’). De beleidstheorie behelst uitspraken over de perceptie van problemen, de relatie tussen oorzaken en gevolgen en tussen doelen en middelen (instrumenten, maatregelen e.d.). De Rekenkamer stelt vast in hoeverre het beleidskader hierover duidelijkheid verschaft, zowel op basis van documentenanalyse als interviews.

Bij de formulering van doelen en prestaties is in deze gevalstudie vooral gekeken naar de aspecten specifiek, meetbaar en tijdgebonden van de inmiddels welbekende SMART-criteria.

- Specifiek: voor alle betrokkenen is voor elk onderdeel van het doel duidelijk wat bereikt moet worden en dit is niet voor meerdere uitleg vatbaar;
- Meetbaar: het doel is kwantitatief of kwalitatief meetbaar gemaakt, zodat objectief is vast te stellen of sprake is van realisatie van het doel;
- Tijdgebonden: het is duidelijk gedurende welk tijdvak of op welk tijdstip het doel gerealiseerd dient te zijn.



De Rekenkamer merkt hierbij op dat doelen en prestaties SMART gemaakt kunnen worden door het gebruik van indicatoren en/of een goede uitleg en toelichting.

Het criterium 'specifiek' is ook toegepast op de omschrijving van de activiteiten in de subsidieregeling, waarvoor subsidie kan worden aangevraagd. Is duidelijk voor wie de regeling is bedoeld? Is duidelijk voor welke activiteiten wel en voor welke geen subsidie kan worden verleend? Het is belangrijk dat de omschreven activiteiten logisch samenhangen met de beoogde doelen en prestaties van de subsidieregeling. Een heldere omschrijving hiervan maakt het beter mogelijk om aanvragen te beoordelen. Dat draagt ook bij aan een doelmatige uitvoering van de subsidieregeling.

Tenslotte en logisch volgend uit het voorgaande is nagegaan in hoeverre sprake is van samenhang tussen de beoogde doelen, prestaties en activiteiten. Deze samenhang kan gevisualiseerd worden door een zogenoemde doelenboom, waarin de doel-middelrelaties zijn weergegeven. Als sprake is van samenhang, dan is daarmee voldaan aan een belangrijke randvoorwaarde voor een doeltreffende inzet van subsidies.

#### *Toelichting onderzoeksvraag 2: Middelen, uitvoeringskosten en administratieve lasten*

Met de inzet van subsidies streeft de provincie ernaar de beoogde doelen en prestaties te realiseren. De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre de begrote subsidiemiddelen daadwerkelijk zijn beschikbaar. De verstrekking van subsidies is vanzelfsprekend geen doel op zich, maar een grote mate van onderuitputting kan erop duiden dat de subsidie niet doeltreffend is. Aspecten die hierbij een rol kunnen spelen zijn de mate waarin bekendheid is gegeven aan de subsidieregeling en specifieke voorwaarden voor subsidieontvangers. Zo zouden er in de verordening en/of regeling voorwaarden kunnen zijn opgenomen die potentiële aanvragers ervan weerhouden subsidie aan te vragen.

Vanuit de invalshoek van doelmatigheid kijkt de Rekenkamer op twee manieren naar de uitvoering van de subsidie. Enerzijds gaat het hierbij om de verhouding tussen de omvang van de subsidie in financiële zin en de hiermee gemoeide uitvoeringskosten voor de provincie. Anderzijds gaat het om de administratieve lasten die aan de subsidie zijn verbonden voor de aanvragers c.q. ontvangers hiervan. Hierbij dient vooral gedacht te worden aan lasten in de sfeer van administratieve verplichtingen verbonden aan de uitvoering van de subsidie. Dit zijn bijvoorbeeld informatie-eisen bij de aanvraag en verantwoordingseisen gedurende de uitvoering of ten behoeve van de vaststelling van de subsidie. Proportionaliteit is hierbij een belangrijk uitgangspunt: er dient sprake te zijn van een redelijke verhouding tussen de omvang van de subsidie en de uitvoeringskosten c.q. administratieve lasten. Voor omvangrijke subsidies zijn deze anders dan voor kleine subsidies. Dit uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan het onderscheiden van verschillende subsidiearrangementen in het Rijksbrede subsidiekader.

De Rekenkamer heeft in dit kader het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) geconsulteerd met de vraag in hoeverre er voor het vraagstuk van de uitvoeringskosten en administratieve lasten normen bestaan. Daarbij is als vuistregel voor de omvang van de administratieve lasten maximaal 5% van de ontvangen subsidie genoemd, met de kanttekening dat dit geen lineaire relatie is. Anders gezegd, voor een subsidie van € 50.000 ligt dit anders dan voor een subsidie van bijvoorbeeld € 1,0 mln. Het vraagstuk van de uitvoeringskosten voor de subsidieverstrekker valt buiten het werkterrein van Actal. Uitvoeringskosten hebben betrekking op de inzet vanuit de provincie zelf en op de eventuele inzet van externen, bijvoorbeeld bij het beoordelen van subsidieaanvragen. Er bestaan voor de uitvoeringskosten geen ondubbelzinnige normen, die hierbij a priori gehanteerd zouden kunnen worden. De aard van subsidie en het hiermee gemoeide budget spelen hierbij ook een rol. Het ontbreken van enig houvast in de vorm van bestaande normen neemt niet weg dat nagegaan kan worden of bij de provincies aandacht bestaat voor de aspecten uitvoeringskosten en administratieve lasten, bijvoorbeeld in de vorm van het vooraf begroten van de

uitvoeringskosten of het monitoren van het tijdsbeslag dat is gemoeid met de uitvoering van de subsidie. Hiermee kan enig inzicht worden verkregen in de vraag of deze kosten c.q. lasten in een redelijke verhouding staan tot de omvang van het subsidiebudget c.q. de verstrekte subsidie aan een individuele subsidieontvanger.

Opgemerkt wordt dat administratieve lasten en uitvoeringskosten in zekere zin wel communicerende vaten zijn, in die zin dat een doelmatige inrichting van de subsidie en uitvoering daarvan van invloed is op de mate waarin subsidieaanvragers worden geconfronteerd met administratieve lasten.

#### *Toelichting onderzoeksvragen 3 t/m 6: Activiteiten en prestaties, doelbereiking en doeltreffendheid*

De beoordelingscriteria die de Rekenkamer hierbij hanteert zijn in essentie eenvoudig. Enerzijds is nagegaan in hoeverre de activiteiten waarvoor subsidie is verleend zijn uitgevoerd én in hoeverre de beoogde prestaties hiermee zijn gerealiseerd. Anderzijds is nagegaan of de doelen waarvoor de subsidieregeling in het leven is geroepen zijn bereikt én, zo ja, of deze doelbereiking het gevolg is van de inzet van het subsidie-instrument. Dit betreft het onderscheid tussen doelbereiking en doeltreffendheid.

In de praktijk is het onderzoeken hiervan lastig. Om uitspraken over de doelbereiking te kunnen doen, moet aan verschillende randvoorwaarden zijn voldaan. Deze zijn voor een deel al aangestipt bij de kwaliteitsaspecten voor het beleidskader. In vervolg hierop is de verzameling van allerlei gegevens in het kader van verantwoording, monitoring en evaluatie noodzakelijk om over de doelbereiking relevante uitspraken te kunnen doen. Hierbij kan gedacht worden aan het houden van interviews bij subsidieontvangers of het opvragen van gegevens bij het CBS.

Met de gevalstudie wil de Rekenkamer – binnen aanvaardbare marges van kosten en tijd – komen tot een zo groot mogelijk aannemelijk inzicht in de doeltreffendheid van de subsidie, waarbij zo expliciet mogelijk duidelijk wordt of de doelen worden c.q. zijn bereikt, of de subsidie noodzakelijk is geweest voor de verrichte activiteiten en geleverde prestaties en of de subsidie voldoende substantieel is geweest voor het bereiken van de doelen. Deze analyse biedt tevens zicht op de factoren die bijdragen aan het succes dan wel falen van de subsidie.

#### **Toelichting onderzoeksmethode**

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen heeft de Rekenkamer een documentanalyse uitgevoerd en interviews gehouden. Bij de documentanalyse zijn relevante documenten doorgenomen zoals het Hoofdlijnenakkoord 2007-2011, Coalitieakkoord Flevoland 2011-2015, het Collegeuitvoeringsprogramma 2011-2015 en de jaarlijkse subsidiebeschikkingen van CMO Flevoland. Daarnaast zijn interviews gehouden met beleidsambtenaren van de provincie Flevoland, directeur en medewerkers van CMO Flevoland, medewerkers van organisaties die samenwerken met CMO Flevoland en met deelnemers aan het project 'Handen aan de ploeg' van CMO Flevoland. Een meer uitgebreide verantwoording van de werkwijze is opgenomen in bijlage A.



# HOOFDSTUK 2

## Beleidskader

---

### 2.1 Nut & noodzaak en beleidstheorie

**Bevinding 1:** De provincie heeft een beperkte analyse uitgevoerd naar nut en noodzaak van de subsidie aan CMO Flevoland. De subsidie aan CMO Flevoland is in algemene zin gelegen in een achterblijvend voorzieningenniveau en een wettelijke taak vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning. De provincie heeft geen beleidstheorie beschreven waarin de relatie wordt gelegd tussen het achterblijvende voorzieningenniveau, de doelen op het gebied van zorg en welzijn en de subsidie aan CMO Flevoland. Momenteel is de provincie bezig met het herijken van het provinciaal sociaal beleid en de provinciale steunfunctierol.

Nut en noodzaak van de subsidie aan CMO Flevoland is in algemene zin gelegen in een achterblijvend voorzieningenniveau in de provincie Flevoland ten opzichte van Nederland. Dit is een probleem dat betrekking heeft op meerdere beleidsvelden, waaronder de economie. De provincie benoemt geen specifiek probleem op het gebied van zorg en welzijn, waarbinnen CMO Flevoland voornamelijk actief is. In het vorige Hoofdlijnenakkoord wilde de provincie de achterstand ten opzichte van het Nederlands gemiddelde (32% volgens een meting uit 2005) terugbrengen met een derde (tot 21% in 2011) voor heel Flevoland.<sup>4</sup> Ook in het huidige Coalitieakkoord Flevoland 2011-2015 wordt gesteld dat het voorzieningenniveau een aandachtspunt blijft en dat het noodzakelijk is om hier verder op in te zetten.<sup>5</sup> De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat de provincie Flevoland een betrekkelijk jonge provincie is waar ook voorzieningen op het gebied van zorg en welzijn nodig waren.<sup>6</sup> Deze beperkte analyse is reden geweest om een organisatie als CMO Flevoland te subsidiëren. De provincie heeft geen beleidstheorie beschreven waarin de relatie wordt gelegd tussen het achterblijvende voorzieningenniveau, de doelen op het gebied van zorg en welzijn en de subsidie aan CMO Flevoland.

Daarnaast heeft de provincie een wettelijke taak vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Artikel 13 bepaalt: *“Provinciale Staten onderscheidenlijk Gedeputeerde Staten dragen zorg voor het voeren van beleid betreffende het steunfunctiewerk.”* Een dergelijke bepaling was ook al opgenomen in de Welzijnswet uit 1994. De wijze waarop provincies invulling geven aan deze wettelijke taak kan elke provincie zelf bepalen.<sup>7</sup> Uitvoering van de Wmo is in de eerste plaats een taak van de gemeenten. Provincies kunnen vanuit hun ondersteunende rol helpen bij de uitvoering van deze taak, bijvoorbeeld door het subsidiëren van een steunfunctie-instelling zoals CMO Flevoland in dit geval.

De laatste jaren vindt er een heroriëntatie plaats op de rol van de provincie voor het sociale domein. De provincie Flevoland heeft in het Coalitieakkoord 2011-2015 opgenomen dat ze zich meer op de kerntaken gaat richten. Dit houdt in dat ze de activiteiten in het sociale domein voor een groot deel gaat afbouwen. In de programma-begroting 2012 wordt gesteld dat het provinciaal sociaal beleid en de provinciale steunfunctierol zullen worden

---

<sup>4</sup> Provincie Flevoland (2007), Hoofdlijnenakkoord 2007-2011

<sup>5</sup> Provincie Flevoland (2011), Coalitieakkoord Flevoland 2011-2015, p. 13

<sup>6</sup> Provincie Flevoland, Ambtelijk interview 30 mei 2012

<sup>7</sup> Provincie Flevoland, Ambtelijk interview 30 mei 2012

herijkt. Dit houdt volgens de provincie een hervorming en professionalisering in van provinciale organisaties. Ook wil de provincie haar opdrachtgeverschap verbeteren door middel van een scherper sturingskader.<sup>8</sup> De provincie zal zich nog wel voor een deel richten op taken op het gebied van samenleving. Hierbij gaat het om zorginnovaties binnen de thema's ouderen, gehandicapten, vrijwilligers / mantelzorgers, chronisch zieken en eenzaamheid. De gedeputeerde heeft aangegeven dat hij voor CMO Flevoland een rol weggelegd ziet binnen dit nieuwe beleid.<sup>9</sup>

## 2.2 Beoogde doel

**Bevinding 2:** Het beoogde doel op het gebied van zorg en welzijn waaraan CMO Flevoland moet bijdragen heeft de provincie geformuleerd als het verbeteren van de sociale kwaliteit van Flevoland. Dit is niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden, zoals ook al door de provincie in 2005 is geconstateerd.

De provincie wil dat alle inwoners kunnen participeren in de samenleving en dat ze meer betrokken zijn bij elkaar en bij de Flevolandse en Nederlandse samenleving.<sup>10</sup> Het doel van de provincie op het gebied van zorg en welzijn is het verbeteren van de sociale kwaliteit van Flevoland, waaraan CMO Flevoland dient bij te dragen.<sup>11</sup> Dit wordt ook door CMO Flevoland onderschreven: *CMO Flevoland werkt voor een belangrijk deel in opdracht van de provincie. Taken zijn daarin het hebben en verkrijgen van inzicht in de sociale kwaliteit van de Flevolandse samenleving, het signaleren van knelpunten en het samen met gemeenten en maatschappelijke organisaties zoeken naar en werken aan oplossingen. Niemand aan de kant in Flevoland is daarbij het leidende devies.*<sup>12</sup>

Dit doel is echter niet specifiek. Sociale kwaliteit is een zeer algemeen begrip, waardoor het niet duidelijk is welke onderwerpen wel en welke niet ertoe gerekend moeten worden. Hierdoor is onduidelijk waaraan CMO Flevoland concreet moet bijdragen.<sup>13</sup> Daarbij is het doel niet met een indicator en nulmeting meetbaar gemaakt. Ook ontbreekt een tijdspad met streefwaarden, wanneer dit doel moet zijn bereikt.

In 2005 is al een dergelijke constatering gedaan in een evaluatie van twee toenmalige PS-leden naar de voorganger van het CMO Flevoland (Axion). Zij stellen dat een duidelijke opdracht van de provincie Flevoland aan Axion met betrekking tot haar taken ontbreekt en dat hierin moet worden voorzien.<sup>14</sup> De provincie stelt vervolgens in 2008 dat er een meer resultaatgerichte aansturing van de steunfuncties van Axion en Zorgbelang moet plaatsvinden.<sup>15</sup> In 2010 geeft de provincie aan dat het opdracht-kader voor CMO Flevoland is aangescherpt, waarvoor ze meerdere gesprekken heeft gevoerd over de rolopvatting en de inzet van CMO Flevoland op provinciale thema's. De provincie wil de inzet van CMO Flevoland verbeteren, zodat beter wordt voldaan aan de vraag van de provincie.<sup>16</sup> Wat dit beleidskader inhoudt, maakt de provincie niet duidelijk. In de begroting 2012

---

<sup>8</sup> Provincie Flevoland (2011), Programmabegroting 2012

<sup>9</sup> Provincie Flevoland, Bestuurlijk interview 12 juli 2012

<sup>10</sup> Provincie Flevoland (2006) Omgevingsplan Flevoland 2006, p.89

<sup>11</sup> Provincie Flevoland (2011), Beschikking tot subsidieverlening Uitvoeringsplan 2011

<sup>12</sup> CMO Flevoland (2011), Jaarverslag en jaarrekening 2010, p. 8

<sup>13</sup> Provincie Flevoland, Ambtelijk interview 30 mei 2012

<sup>14</sup> Hasper-Wolters & Joosse (2005), Verslag van een onderzoek naar de betekenis van de provinciale steunfunctie Axion in Flevoland

<sup>15</sup> Provincie Flevoland (2008), Programmabegroting 2009

<sup>16</sup> Provincie Flevoland (2011), Jaarverslag 2010, p. 56

wordt vervolgens 'een zorgvuldige herijking, overdracht en afbouw van het provinciale sociale beleid' als doel gesteld.<sup>17</sup>

## 2.3 Beoogde prestatie

**Bevinding 3:** De provincie heeft geen eenduidig, specifiek, meetbaar en tijdgebonden prestatie geformuleerd. De formulering van de beoogde prestatie is de afgelopen jaren gewijzigd van 'het ontwikkelen van een kennis- en informatiepunt rondom het thema maatschappelijk welbevinden en participatie' tot het bieden van 'tweedelijnsondersteuning aan gemeenten en zorginstellingen'. In de praktijk is het uitvoeren van het jaarlijkse werkplan van CMO Flevoland de belangrijkste prestatie.

De prestatie die CMO Flevoland moet leveren is de afgelopen jaren gewijzigd en zodoende niet eenduidig. In het Coalitieakkoord 2011-2015 spreekt de provincie over de tweedelijnsondersteuning van CMO Flevoland aan de gemeenten en zorginstellingen in Flevoland. De provincie stelt hierbij dat uitvoerende activiteiten daar niet in passen, omdat die bij de gemeenten horen. Eerder had de provincie nog aangegeven dat CMO Flevoland zich in 2010 en 2011 moest ontwikkelen tot kennis- en informatiepunt rondom het thema maatschappelijk welbevinden en participatie.<sup>18</sup> De beoogde prestatie van de provincie is niet specifiek geformuleerd. Zo is niet precies beschreven wat de provincie verstaat onder tweedelijnsondersteuning. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat hiermee wordt bedoeld op het doen van onderzoek op thema's binnen zorg en welzijn en het geven van advies aan gemeenten en zorginstellingen.<sup>19</sup> Daarnaast is de prestatie niet meetbaar en tijdgebonden geformuleerd, omdat niet is aangegeven wanneer CMO Flevoland gemeenten en zorginstellingen in Flevoland voldoende heeft ondersteund. In de praktijk blijkt dat de belangrijkste prestatie voor CMO Flevoland is: het uitvoeren van het door haar zelf opgestelde jaarlijkse werkplan. Dit werkplan wordt in overleg met provincie opgesteld; in de aanloop naar het plan is er sprake van geregeld overleg en afstemming.<sup>20</sup>

## 2.4 Beoogde activiteiten

**Bevinding 4:** In de jaarlijkse werkplannen is door CMO Flevoland over het algemeen specifiek aangegeven aan welke activiteiten de subsidie wordt besteed. De wijze van weergave wisselt per jaar, waardoor het inzicht in de continuïteit van de activiteiten wordt beperkt. Bij het opstellen van haar werkplan had CMO Flevoland voorheen veel vrijheid, maar de laatste jaren vindt er meer inhoudelijke aansturing door de provincie plaats.

De subsidie aan CMO Flevoland valt onder de noemer 'per boekjaar verstrekte subsidie aan rechtspersonen'. In de Algemene Subsidieverordening van Flevoland is hierover opgenomen dat de rechtspersoon jaarlijks een activiteitenplan en een begroting indient.<sup>21</sup> Dit doet CMO Flevoland in haar jaarlijkse werkplannen. Hierin is over het algemeen specifiek omschreven aan welke activiteiten de ontvangen middelen zullen worden besteed.

<sup>17</sup> Provincie Flevoland (2011), Programmabegroting 2012

<sup>18</sup> Provincie Flevoland (2010), Jaarverslag 2009, p. 67, Provincie Flevoland (2010), Beschikking tot subsidieverlening Uitvoeringsplan 2010 en Provincie Flevoland (2011), Beschikking tot subsidieverlening Uitvoeringsplan 2011

<sup>19</sup> Provincie Flevoland, Ambtelijk interview 30 mei 2012

<sup>20</sup> CMO Flevoland, E-mail directeur CMO 7 augustus 2012 in het kader van feitelijk wederhoor

<sup>21</sup> Provincie Flevoland (2006), Algemene Subsidieverordening Flevoland 2006

Voorheen had CMO Flevoland veel vrijheid met betrekking tot het opstellen van het werkplan en het uitvoeren van de activiteiten. De laatste drie jaar vindt er vanuit de provincie meer inhoudelijke aansturing van CMO Flevoland plaats, constateert ook CMO Flevoland.<sup>22</sup> Hierbij worden de werkplannen van CMO Flevoland beoordeeld aan de hand van de collegeambities.<sup>23</sup> In de werkplannen worden veel activiteiten opgesomd. De wijze waarop de activiteiten worden weergegeven wisselt per jaar. Zo worden in het werkplan van 2010 vijf programma's beschreven met 22 onderliggende thema's waarbij een thema meerdere activiteiten kan omvatten.<sup>24</sup> Het werkplan 2011 kent vijf programma's met 15 onderliggende thema's.<sup>25</sup> In het werkplan 2012 gaat het om twee programma's met 52 onderliggende projecten.<sup>26</sup> Door deze jaarlijks wisselende opzet van de werkplannen, wordt het inzicht in de continuïteit van de activiteiten beperkt. Zo wordt het project 'Handen aan de ploeg' niet als apart project in de werkplannen genoemd.

Het subsidiebedrag bedroeg in 2009 € 1,7 mln. In de jaren daarna is het bedrag iets verhoogd tot € 1,8 mln. De provincie heeft in 2011 echter besloten om de subsidie in twee stappen te verlagen tot een bedrag van € 0,9 mln. in 2014.

## 2.5 Samenhang beoogde doelen, prestaties en activiteiten

**Bevinding 5:** De beoogde doelen, prestaties en activiteiten vormen in principe een samenhangend geheel. Omdat ze niet specifiek en concreet zijn geformuleerd, ontbreekt inzicht in de mate waarin de activiteiten en prestaties moeten bijdragen aan het doel.

In Figuur 1 is de samenhang tussen de middelen, activiteiten prestaties en doelen schematisch weergegeven van de subsidie van de provincie Flevoland aan CMO Flevoland.

### Opzet subsidie



**Figuur 1** Schematische weergave subsidie aan CMO Flevoland

<sup>22</sup> CMO Flevoland, Interview 22 december 2011 en Provincie Flevoland, Ambtelijk interview 30 mei 2012

<sup>23</sup> Provincie Flevoland, E-mail 14 december 2011

<sup>24</sup> CMO Flevoland (2009), Werkplan 2010

<sup>25</sup> CMO Flevoland (2010), Werkplan 2011

<sup>26</sup> CMO Flevoland (2011), Werkplan 2012

De provincie Flevoland verstrekt jaarlijks een boekjaarsubsidie aan CMO Flevoland voor de uitvoering van haar werkplan. In dit werkplan zijn tientallen activiteiten beschreven. Door uitvoering van het werkplan moet CMO Flevoland tweedelijnsondersteuning geven aan gemeenten en zorginstellingen. Voor 2010 en 2011 gold ook nog dat CMO Flevoland zich moest ontwikkelen tot het kennis- en informatiepunt op het sociaal domein. In 2012 wordt echter teruggegaan naar de oorspronkelijke functie van CMO Flevoland als tweedelijnsondersteuner voor gemeenten en zorg- en welzijnsinstellingen.<sup>27</sup> Uiteindelijk doel is dat CMO Flevoland bijdraagt aan het verbeteren van de sociale kwaliteit van Flevoland. In principe is er een samenhang tussen het doel en de daarvan afgeleide activiteiten en prestaties. Aangezien het doel en de prestatie echter niet specifiek en concreet zijn opgesteld, kan niet worden vastgesteld in welke mate de activiteiten en prestaties moeten bijdragen aan het bereiken van het doel.

---

<sup>27</sup> Provincie Flevoland (2012), Reactie in het kader van feitelijk wederhoor

---





# HOOFDSTUK 3

## Middelen, activiteiten en prestaties

### 3.1 Middelen

#### Beschikking subsidiemiddelen

**Bevinding 6:** De provincie stelt jaarlijks middelen beschikbaar aan CMO Flevoland voor de uitvoering van het werkplan. Omdat de subsidie aan CMO Flevoland een boekjaarsubsidie is, worden de voor deze subsidie beschikbare middelen volledig beschikt. In 2009 was er echter wel sprake van een onderbesteding van circa 30% door CMO Flevoland. In 2010 zijn wel alle middelen besteed. De provinciale middelen voor de twee geselecteerde activiteiten bedragen € 16.298 voor Handen aan de Ploeg in 2011 en € 67.900 voor BTBV in 2012.

In Tabel 2 is vanaf 2009 aangegeven wat de omvang van de subsidie aan CMO Flevoland is geweest en hoeveel hiervan daadwerkelijk is besteed aan de uitvoering van het werkplan.

**Tabel 2** Jaarlijkse subsidie provincie Flevoland aan CMO Flevoland (voorheen Axion en Zorgbelang Flevoland)

Jaar	Begroot (bedrag x mln.)	Gerealiseerd (bedrag x mln.)
2009	€ 1,7	€ 1,2
2010	€ 1,8	€ 1,8
2011	€ 1,8	€ 1,8 <sup>28</sup>
2012	€ 1,8	Nog onbekend

CMO Flevoland krijgt jaarlijks een bedrag van € 1,7 mln. - € 1,8 mln. van de provincie Flevoland voor de uitvoering van het werkplan. Dit bedrag zal de komende jaren worden verminderd naar € 0,9 mln. in 2014. In 2009 is ongeveer € 500.000 (circa 30%) van het beschikte subsidiebedrag niet uitgegeven. In 2010 is vrijwel het gehele beschikte bedrag besteed. Voor 2011 en 2012 is dit nog onbekend.

Voor de twee activiteiten die de Rekenkamer nader heeft onderzocht is eveneens naar de middelen gekeken. Het project 'Handen aan de ploeg' is niet als afzonderlijke activiteit beschreven, waardoor de middelen ook niet specifiek zijn weergegeven in de werkplannen van CMO Flevoland. In de werkplannen 2010 en 2011 valt het project onder het programma 'Zowelwerk' binnen het thema 'instroom, doorstroom en behoud'. Voor dit thema heeft de provincie € 113.850 in 2010 en € 135.800 in 2011 beschikbaar gesteld.<sup>29</sup> In het werkplan 2012 valt 'Handen aan de ploeg' onder het programma 'Ontzorg de professional' bij de projecten 'Werven met beleid' en 'Kwalificeren voor Zorg en Welzijn'. Voor beide projecten stelt de provincie € 109.610 beschikbaar.<sup>30</sup> CMO

<sup>28</sup> Het gerealiseerde bedrag moet nog vastgesteld worden, maar is zeer waarschijnlijk € 1,8 mln. Bron: Provincie Flevoland (2012), Reactie in het kader van feitelijk wederhoor

<sup>29</sup> Op basis van het uurtarief vermenigvuldigd met het aantal uur (2010 = 1.150 uur x uurtarief van € 99 en 2011 = 1.400 uur x uurtarief van € 97)

<sup>30</sup> 2012 = 1.130 uur x uurtarief van € 97

Flevoland heeft aangegeven dat de specifieke bijdrage van de provincie in 2011 aan 'Handen aan de ploeg' € 16.298 is.<sup>31</sup>

De dienst 'Bereikbaarheid, Toegankelijkheid, Bruikbaarheid en Veiligheid' (BTBV) valt in het werkplan van 2010 onder het programma 'Samen' binnen het thema 'dienstverlening'. Voor dit thema heeft de provincie € 123.750 beschikbaar gesteld. In het werkplan 2011 valt het onder het programma 'Meedoen' binnen het thema 'ervaren kwaliteit' waarvoor de provincie € 239.590 beschikbaar heeft gesteld. In het werkplan van 2012 wordt specifiek aangegeven dat de provinciale middelen voor BTBV € 67.900 bedragen.<sup>32</sup>

#### *Verhouding uitvoeringskosten en administratieve lasten*

**Bevinding 7:** De uitvoeringskosten van de subsidie voor de provincie Flevoland bestaan uit het beoordelen van de subsidieaanvraag inclusief het werkplan van CMO Flevoland en het beoordelen van de verantwoordingsrapportages. Ook heeft de provincie maandelijks overleg met CMO Flevoland. De administratieve lasten voor CMO Flevoland bestaan uit het opstellen van een halfjaarverslag en een jaarverslag waarin CMO Flevoland zich verantwoordt over de activiteiten die met de provinciale middelen zijn uitgevoerd. Daarnaast voert de directie van CMO Flevoland maandelijks overleg met de provincie. De uitvoeringskosten en administratieve lasten zijn niet in euro's uitgedrukt. Niettemin lijken de administratieve lasten in verhouding te staan tot de totale omvang van de beschikte subsidie.

De uitvoeringskosten zijn de kosten voor de administratie en controle van de subsidie door de provincie Flevoland. Hieronder vallen de kosten van het voeren van overleg met CMO Flevoland en het controleren van het werkplan en de verantwoording daarover. De provincie heeft vooraf niet bepaald wat de omvang is van de uitvoeringskosten. Bij de provincie is een vaste beleidsmedewerker verantwoordelijk voor het contact met CMO Flevoland. De beleidsmedewerker voert maandelijks overleg met de directie van CMO Flevoland. Deze overleggen zijn primair bedoeld om te spreken over de voorbereiding van de nieuwe aanvragen, gerelateerd aan de politieke en bestuurlijke ontwikkelingen van provincie en CMO.<sup>33</sup> Ook controleert de beleidsmedewerker de jaarverslagen van CMO Flevoland. In 2011 is ongeveer 80 uur besteed aan overleggen met CMO en de gehele afhandeling van de subsidie zowel inhoudelijk als financieel.<sup>34</sup>

De administratieve lasten voor CMO Flevoland betreffen het opstellen van het jaarlijks en halfjaarlijks verslag over de uitputting van de middelen en de uitvoering van het werkplan. Zoals is opgenomen in de Algemene subsidieverordening van de provincie Flevoland moet CMO Flevoland het financieel jaarverslag voorzien van een getrouwheidsverklaring van een accountant. Daarnaast voert de directie van CMO Flevoland maandelijks overleg met de provincie over de uitvoering van het werkplan en ook over de herijking van taken van CMO Flevoland.

De uitvoeringskosten en administratieve lasten zijn niet in euro's uitgedrukt. Niettemin lijken de administratieve lasten in verhouding te staan tot de totale omvang van de beschikte subsidie. De verantwoordingsdocumenten die provincie Flevoland van CMO Flevoland verlangt, zijn nodig om de subsidie te kunnen controleren. De

<sup>31</sup> CMO Flevoland, E-mail 12 juni 2012

<sup>32</sup> CMO Flevoland (2011), Uitvoeringsplan 2012, p. 9 (700 uur x uurtarief van € 97)

<sup>33</sup> Provincie Flevoland (2012), Reactie in het kader van feitelijk wederhoor

<sup>34</sup> Dit is een schatting, aangezien geen urenregistratie per gesubsidieerde instelling wordt bijgehouden. Bron: Provincie Flevoland (2012), Reactie in het kader van feitelijk wederhoor

omvang van de subsidie van € 1,8 mln. per jaar rechtvaardigt dat CMO Flevoland capaciteit inzet voor de verkrijging van de subsidie en verantwoording erover.

### 3.2 Uitgevoerde activiteiten en behaalde prestaties

**Bevinding 8:** De Rekenkamer constateert dat bij het project 'Handen aan de ploeg' de beoogde prestatie om 150 mensen toe te leiden naar een baan in de zorg, niet is behaald. Bij de dienst BTBV zijn weliswaar prestaties behaald, maar hiervoor zijn geen concrete streefwaarden geformuleerd. Het project 'Handen aan de ploeg' is in 2008 gestart en loopt tot halverwege 2012. In totaal zijn 89 personen een leerwerktraject aangegaan. Hiervan hebben 77 personen een diploma behaald. Van deze groep zijn tot op heden 32 personen een vervolgopleiding gestart of hebben een baan binnen een zorginstelling.

CMO Flevoland heeft voor 'Bereikbaarheid, Toegankelijkheid, Bruikbaarheid en Veiligheid' de afgelopen jaren advies uitgebracht binnen onder meer het Regionaal overlegorgaan consumentenorganisaties openbaar vervoer (Rocov) en geadviseerd bij de ontwikkeling van de Multifunctionele Accommodaties in Lelystad. Door het advies zijn voorlopige ontwerpen en programma's van eisen aangepast, waardoor het openbaar vervoer en de Multifunctionele accommodaties beter toegankelijk zijn geworden voor mensen met een lichamelijke beperking.

De provincie heeft geen specifiek, meetbaar en tijdgebonden prestatie voor CMO Flevoland geformuleerd. Voor de twee gekozen activiteiten zijn de resultaten in kaart gebracht door gesprekken te voeren met CMO Flevoland en samenwerkingspartners van CMO Flevoland en het opvragen en het doornemen van concrete gegevens. Ook is gebruik gemaakt van de jaarverslagen van CMO Flevoland. Hierin wordt echter voornamelijk kwalitatief gerapporteerd over de uitgevoerde activiteiten en wordt geen relatie gelegd met de beoogde activiteiten en resultaten. Daarbij wisselt de benaming van programma's, thema's en projecten, waardoor een meerjarig project moeilijk te volgen is.

#### 1. *Handen aan de ploeg*

Het project 'Handen aan de ploeg' is gestart met het ondertekenen van een convenant door de provincie Flevoland, Flevolandse gemeenten, het UWV, verschillende zorginstellingen en CMO Flevoland. Zij hebben afgesproken om zich in te spannen voor de instroom van lageropgeleiden naar functies in de zorg en welzijn. Bij de start van het project medio 2008, werd namelijk voorzien dat de arbeidsmarkt voor zorg en welzijn krap zou worden door de combinatie van een toenemende zorgvraag en een afname van het arbeidsaanbod. Ook was er toenemende druk om zoveel mogelijk mensen actief deel te laten nemen aan de maatschappij en economisch zelfstandig te laten zijn.<sup>35</sup> Het project is gericht op lageropgeleiden die wegens arbeidsongeschiktheid of werkloosheid een uitkering ontvangen (WW, WAO/WIA, WWB), maar geldt ook voor niet-werkende werkzoekenden/niet-uitkeringsgerechtigden (NNW of NUG) en inburgeraars (oud- en nieuwkomers).

CMO Flevoland begeleidt het project. Dit houdt in dat CMO Flevoland bij zorg- en welzijnsinstellingen het aantal beschikbare leerwerkplekken inventariseert, gemeenten en UWV benadert voor potentiële kandidaten, sollicitatie-gesprekken voert met potentiële kandidaten en periodiek overleg voert met de zorginstellingen, gemeenten en met het ROC Flevoland, die de opleiding van de kandidaten verzorgt.

---

<sup>35</sup> Convenant ketenaanpak instroom lager opgeleiden (2008), *Handen aan de Ploeg voor Handen in de Zorg*

De vraag van de zorginstellingen is leidend binnen het project. Dit vergroot de kans dat gediplomeerde kandidaten doorstromen naar een betaalde baan binnen de zorginstelling. Potentiële kandidaten die worden aangeleverd door gemeenten en het UWV, moeten daarom eerst een stageplek regelen bij de gewenste zorginstelling, voordat ze kunnen deelnemen aan het project. De zorginstellingen bepalen welke kandidaten geschikt zijn voor de werksoort en de functie die de instelling aanbiedt. Hierover hebben de zorginstellingen in interviews met de Rekenkamer aangegeven dat motivatie en de sociale vaardigheden van de kandidaten belangrijk zijn, omdat er wordt gewerkt met patiënten en hulpbehoevenden. Ook is motivatie van de kandidaten van belang om het risico op uitval zoveel mogelijk te beperken.

In het convenant staat het doel van het project aangegeven: “Voor de beleidsperiode 2008-2011 gaat het om de toeleiding van 150 uitkeringsgerechtigden en niet-werkende niet-uitkeringsgerechtigden naar functies in zorg en welzijn op basis van maatwerk scholingstrajecten en intensieve begeleiding op de werkvloer.” Hoewel in het convenant niet is aangegeven wat onder ‘toeleiding’ wordt verstaan, kan worden opgemaakt dat het gaat om 150 mensen die een baan krijgen binnen de zorg door het volgen van het leerwerktraject.

In Tabel 3 is weergegeven hoeveel personen aan het leerwerktraject hebben deelgenomen, hoeveel personen zijn afgevallen en hoeveel personen een diploma hebben behaald. Ook is weergegeven hoeveel personen met een diploma zijn doorgestroomd naar een vervolgopleiding of een baan binnen de zorginstelling.

**Tabel 3 Resultaten Handen aan de ploeg**

Jaar	Deelnemers	Afvallers	Diploma	Vervolgopleiding/baan
2009-2010	36	0	36	21
2010-2011	21	3	18	11
2010-2012	11	5	6	Nog onbekend
2011-2012	21	4	17	Nog onbekend
<b>Totaal</b>	<b>89</b>	<b>12</b>	<b>77</b>	<b>32 + nog onbekend</b>

In totaal hebben 89 personen een leerwerktraject gevolgd in de periode 2009-2012. De laatste twee trajecten lopen in juli 2012 af. Van de 89 personen zijn 12 personen afgevallen. Uiteindelijk hebben 77 personen een diploma behaald. Van deze groep zijn sowieso 32 personen een vervolgopleiding gestart of hebben een baan binnen een zorginstelling gekregen. Van de twee leerwerktrajecten die in juli 2012 zullen worden afgerond, is nog niet bekend hoeveel personen een vervolgopleiding gaan volgen of een baan binnen de zorg krijgen.

Hiermee is niet voldaan aan de prestatie om 150 uitkeringsgerechtigden en niet-werkende niet-uitkeringsgerechtigden toe te leiden naar functies in zorg en welzijn. Als mogelijke oorzaak worden de gevolgen van de economische recessie genoemd, waardoor ook zorginstellingen worden gedwongen om te bezuinigen. Hierdoor zijn er minder financiële middelen om mensen een leerwerkstage te laten volgen en vervolgens een baan aan te bieden.

In andere regio's in Nederland zijn eerder zeven soortgelijke regionale zorgpilots gestart. De resultaten van deze pilots zijn geëvalueerd.<sup>36</sup> Hieruit blijkt dat drie van de zeven zorgpilots de instroomdoelstelling hebben behaald, waarmee 602 personen zijn ingestroomd in een betaalde baan in de zorg. Hierbij wordt gesproken over “een druppel op de gloeiende plaat” in het perspectief van de arbeidsmarkt. Dit geldt ook voor Handen aan de ploeg. In drie jaar tijd zijn vooralsnog 32 mensen een vervolgopleiding gestart of hebben een baan binnen een

<sup>36</sup> Regioplan (2009), Regionale zorgpilots: evaluatie van zeven pilots gericht op de inschakeling van lager opgeleiden in de zorg

zorginstelling gekregen. Ter vergelijking, in de maand mei bedroeg de instroom van niet-werkende werkzoekenden<sup>37</sup> in Flevoland 1.159 en was het totaal aantal niet-werkende werkzoekenden 13.390.<sup>38</sup>

Niettemin worden de zeven zorgpilots succesvol genoemd, omdat ze hebben bijgedragen aan een structurele organisatie. Dit ziet CMO Flevoland eveneens als bijkomend resultaat van 'Handen aan de ploeg'. Met het instellen van het project 'Handen aan de ploeg' is een nieuwe sociale infrastructuur aangelegd.<sup>39</sup> Hiermee wordt bedoeld dat de zorginstellingen elkaar hebben leren kennen, meer onderling zijn gaan afstemmen en meer zijn gaan samenwerken. Zo kan bijvoorbeeld een deelnemer die in de ene zorginstelling niet goed functioneert, worden overgeplaatst naar een andere zorginstelling waar de werksituatie beter aansluit op de kwaliteiten van de deelnemer. Ook blijkt uit interviews dat kandidaten overstappen naar een andere zorginstelling om door te kunnen groeien op een hoger functieniveau.

## *2. Bereikbaarheid, Toegankelijkheid, Bruikbaarheid en Veiligheid (BTBV)*

'Bereikbaarheid, toegankelijkheid, bruikbaarheid en veiligheid' (BTBV) is een dienst die ook wel wordt aangeduid als integrale toegankelijkheid. CMO Flevoland geeft advies bij het ontwikkelen van openbare gebouwen en ruimtes in relatie tot de toegankelijkheid ervan voor mensen met een lichamelijke beperking. Dit moet ertoe leiden dat ook mensen met een lichamelijke beperking gebruik kunnen maken van openbare voorzieningen. Voor dit doel zijn geen concrete streefwaarden geformuleerd.

CMO Flevoland heeft de afgelopen jaren geadviseerd bij het beter toegankelijk maken van openbare gebouwen en vervoer voor mensen met een lichamelijke beperking. Dit is onder andere gebeurd binnen het Regionaal overlegorgaan consumentenorganisaties openbaar vervoer (Rocov) en bij de ontwikkeling van Multifunctionele Accommodaties in Lelystad. Door het advies zijn voorlopige ontwerpen en programma's van eisen aangepast, waardoor het openbaar vervoer Flevoland en de Multifunctionele accommodaties in Lelystad beter toegankelijk zijn geworden voor mensen met een lichamelijke beperking.

### *Regionaal overlegorgaan consumentenorganisaties openbaar vervoer (Rocov)*

Het Rocov is een wettelijk inspraakorgaan waarbinnen beleids- en uitvoeringsplannen door vertegenwoordigers van diverse reizigerspartijen worden getoetst. Het Rocov kan om advies worden gevraagd of ongevraagd advies geven. CMO Flevoland neemt zitting in het Rocov namens reizigers met een lichamelijke beperking en richt zich specifiek op de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor deze doelgroep. In 2011 heeft CMO Flevoland bushaltes getoetst aan de wettelijke norm. De bevindingen zijn gerapporteerd aan de verantwoordelijke gemeenten en de provincie Flevoland.

### *Multifunctionele Accommodaties Lelystad*

In Lelystad is een aantal multifunctionele accommodaties (MFA) door de gemeente gerealiseerd. Een multifunctionele accommodatie is een gebouw waarin verschillende functies zoals wonen, zorg, welzijn en dienstverlening samenkomen. CMO Flevoland heeft geadviseerd over de toegankelijkheid van de gebouwen voor mensen met een lichamelijke beperking. Hierbij zijn de criteria van het Internationaal Toegankelijkheidssymbool (ITS) leidend geweest. CMO Flevoland heeft een voorlopig ontwerp en bouwtekeningen getoetst en een eindkeuring verricht.

---

<sup>37</sup> Een niet-werkende werkzoekende (n.w.w.) is een bij UWV ingeschreven werkzoekende zonder werk of minder dan 12 uur per week werkzaam

<sup>38</sup> UWV (2012), Basisset Regionale Arbeidsmarkt-informatie, arbeidsmarkt Flevoland

<sup>39</sup> CMO Flevoland, Interview 20 maart 2012





# HOOFDSTUK 4

## Doelbereiking en doeltreffendheid

---

### 4.1 Doelbereiking

**Bevinding 9:** Het algemene doel om de achterstand van Flevoland op het gebied van voorzieningen terug te brengen tot 21% is bereikt. De achterstand ten opzichte van het Nederlands gemiddelde bedroeg nog 32% in 2004 en is al in 2009 teruggebracht naar 19%. Het is niet te vast te stellen in welke mate het beoogde doel op het gebied van zorg en welzijn (het verbeteren van de sociale kwaliteit in Flevoland) is bereikt, omdat de provincie dit doel niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden heeft geformuleerd. Wel lijken er aandachtspunten te zijn op het gebied van de sociale kwaliteit in Flevoland.

De provincie Flevoland heeft aangegeven dat er in Flevoland sprake is van een achterblijvend voorzieningenniveau ten opzichte van Nederland (32% volgens een meting over 2004). Het algemene doel is om de achterstand ten opzichte van het Nederlands gemiddelde terug te brengen met een derde (tot 21% in 2011) voor heel Flevoland.<sup>40</sup> Dit doel heeft betrekking op vrijwel alle beleidsterreinen van de provincie zoals bijvoorbeeld economie, cultuur en recreatie en niet alleen op het beleidsterrein zorg en welzijn waarop CMO Flevoland voornamelijk werkzaam is. In 2010 is een vervolgmeting gedaan na eerdere metingen over 2001 en 2004.<sup>41</sup> Uit de vervolgmeting blijkt dat de achterstand in het voorzieningenniveau is ingelopen: In Nederland is in 2009 het totale voorzieningenniveau 19% hoger dan in Flevoland. Dit betekent dat het voorzieningenniveau in Flevoland met 19% zou moeten toenemen om het nationale niveau te evenaren. De achterstand is daarmee fors lager geworden.<sup>42</sup> De provincie heeft in 2011 haar doelstelling naar aanleiding van de vervolgmeting aangepast tot een vermindering van 10% ten opzichte van het Nederlands gemiddelde in 2015.<sup>43</sup>

De voorzieningen op het beleidsterrein van zorg en welzijn waarop CMO Flevoland werkzaam is, laten een redelijk positief beeld zien. Voor de welzijnszorg heeft Flevoland namelijk een hoger voorzieningenniveau dan landelijk. Op het gebied van de medische zorg waarop CMO Flevoland in mindere mate werkzaam is, is er echter nog een grote achterstand van Flevoland ten opzichte van Nederland als geheel.

Het doel van de provincie op het gebied van zorg en welzijn, het verbeteren van de sociale kwaliteit, is niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden, waardoor niet kan worden nagegaan of dit doel is bereikt. Om beter zicht te krijgen op het begrip sociale kwaliteit is de Rekenkamer nagegaan wat hieronder wordt verstaan en op welke wijze dit kan worden gemeten.

---

<sup>40</sup> Provincie Flevoland (2007), Hoofddlijnenakkoord 2007-2011

<sup>41</sup> ABF research (2010), Voorziningenniveau Flevoland in de tijd 1996-2009

<sup>42</sup> N.B. Het cijfer over 2004 is aangepast in het rapport over 2009 als gevolg van een nieuwe indeling van de voorzieningen. Op basis van de nieuwe indeling bedraagt het cijfer 30% over 2004 in plaats van 32%.

<sup>43</sup> Provincie Flevoland (2011), Programmabegroting 2012, p. 35

Uit de literatuur over sociale kwaliteit blijkt dat het een veelomvattend begrip is, dat betrekking heeft op de kwaliteit van het dagelijks leven van mensen.<sup>44</sup> Sociale kwaliteit kan worden gedefinieerd als 'de mate waarin burgers in staat zijn om deel te nemen aan het sociale en economische leven, onder condities die hun welbevinden en individuele potenties stimuleren'. Het niveau van sociale kwaliteit dat wordt ervaren door burgers heeft betrekking op de mate van:

- sociaal economische zekerheid
- sociale insluiting (i.p.v. uitsluiting)
- sociale cohesie en
- autonomie en zelfredzaamheid

Om de sociale kwaliteit voor bijvoorbeeld een provincie te kunnen meten, is het noodzakelijk het begrip te definiëren en te operationaliseren aan de hand van bovengenoemde indeling. Vervolgens is het van belang om indicatoren voor de verschillende onderdelen op te stellen. Dit kan op verschillende manieren gebeuren.<sup>45</sup> Om bijvoorbeeld sociale insluiting te meten, kan gekeken worden naar de sociale netwerken van een persoon. Een voorbeeld daarvan is het familieleven. Dit kan meetbaar worden gemaakt door onder andere na te gaan hoe vaak iemand contact heeft met zijn of haar familie. De scores op alle geformuleerde indicatoren leiden uiteindelijk tot een totaaloordeel over de sociale kwaliteit. Om vervolgens na te gaan of de sociale kwaliteit is verbeterd, zou na een aantal jaren opnieuw een meting moeten worden verricht op een zelfde, systematische wijze.

CMO Flevoland heeft in opdracht van de provincie een onderzoek uitgevoerd naar de sociaal-economische situatie van Flevoland, die als basis dient voor de politieke discussie over het sociale domein.<sup>46</sup> In deze analyse wordt geen relatie gelegd met het begrip sociale kwaliteit, maar het geeft wel indicaties over de sociale kwaliteit van Flevoland.

Ook in deze analyse wordt in de eerste plaats gesproken over het achterblijvend voorzieningenniveau. Daarnaast is een ander belangrijk aandachtspunt in deze analyse de lagere sociaal-economische status van Flevoland ten opzichte van de rest van Nederland. Dit wordt als verklaring gegeven waarom Flevoland vaak minder dan gemiddeld scoort bij het aantal mensen dat aan vrijwilligerswerk, sport en cultuur doet. Ook op het gebied van sociaal vertrouwen, de sociale betrokkenheid en de contacten met medemensen scoort Flevoland in praktisch alle gevallen slechter dan het Nederlands gemiddelde. Gesteld wordt dat de kwaliteit van scholen zeer belangrijk is om de achterstand in te kunnen halen. In Flevoland is echter sprake van een relatief hoog percentage zwakke en zeer zwakke scholen en er zijn relatief weinig sterke scholen in vergelijking met andere provincies.

Een ander belangrijk aandachtspunt dat wordt genoemd, is de groei van Flevoland. Flevoland is een provincie met een gemiddeld jonge bevolking, maar ook vergrijzing zal een belangrijk onderwerp voor de toekomst worden. Het aantal 65-plussers zal naar verwachting met tweederde toenemen in tien jaar tijd ten opzichte van een derde in de rest van Nederland. Deze ontwikkeling vereist aandacht op de gebieden van werk, zorg, wonen en welzijn.

---

<sup>44</sup> European Foundation on Social Quality (2002), Social Quality: The Theoretical State of Affairs

<sup>45</sup> Voorbeelden zijn: Provincie Overijssel (2011), Handreiking Sociale Kwaliteit en Het Pon (2011), De sociale kwaliteit van Brabant

<sup>46</sup> CMO Flevoland (2011), Blik op Flevoland



## 4.2 Doeltreffendheid

### *Bijdrage subsidie aan doelbereiking*

**Bevinding 10:** De twee activiteiten hebben zichtbare resultaten en dragen in principe bij aan een verbetering van de sociale kwaliteit van Flevoland. Er kan echter niet worden vastgesteld in welke mate de activiteiten een bijdrage hebben geleverd aan het verbeteren van de sociale kwaliteit, omdat het doel niet specifiek en meetbaar is geformuleerd.

Zoals eerder gesteld in paragraaf 4.1 is de achterstand van Flevoland op het gebied van voorzieningen minder geworden, vooral op het gebied van welzijnszorg. Hierop heeft Flevoland zelfs een hoger voorzieningenniveau dan het Nederlands gemiddelde. Welzijnszorg is een belangrijk werkgebied van CMO Flevoland, waarop ze jaarlijks meerdere activiteiten uitvoert. De resultaten van deze activiteiten hebben wellicht dan ook bijgedragen aan een verbetering van het voorzieningenniveau op het gebied van welzijnszorg. Dit geldt in ieder geval voor het project 'Handen aan de ploeg'.

#### *1. Handen aan de ploeg*

De 77 deelnemers die succesvol het project Handen aan de ploeg hebben doorlopen hebben een diploma op niveau 2 binnen de zorg behaald. Hiervan hebben voorlopig 32 deelnemers ook een baan binnen een zorginstelling bemachtigd, waarbij de deelnemers die in juli 2012 hun diploma ontvangen nog niet zijn meegenomen. Het project draagt in principe bij aan het verbeteren van de sociale kwaliteit van Flevoland, want mensen die voorheen een uitkering kregen, worden geholpen aan een baan in de zorg. Hierdoor hoeven de Flevolandse gemeenten en het UWV deze mensen geen uitkering meer te verstrekken. Daarnaast blijkt uit gesprekken met zorginstellingen en deelnemers dat de deelnemers vaak meer vertrouwen en een positieve levensinstelling hebben gekregen door het succesvol doorlopen van het traject. Dit kan ook worden beschouwd als een verbetering van de sociale kwaliteit.

#### *2. Bereikbaarheid, Toegankelijkheid, Bruikbaarheid en Veiligheid (BTBV)*

De adviezen op het gebied van integrale toegankelijkheid worden niet altijd overgenomen, omdat er een afweging moet worden gemaakt met andere beleidsthema's en de kosten niet te hoog mogen zijn. Niettemin zijn er concrete resultaten behaald bij de Multifunctionele accommodaties in Lelystad en binnen het Rocov. Dit heeft ertoe geleid dat mensen met een lichamelijke handicap beter gebruik kunnen maken van openbare gebouwen en van het openbaar vervoer in de provincie. Hiermee wordt dus in principe ook een bijdrage geleverd aan het doel om de sociale kwaliteit van Flevoland te verbeteren.

### *Noodzaak CMO Flevoland*

**Bevinding 11:** Voor de twee onderzochte activiteiten is de inbreng van CMO Flevoland volgens de betrokken organisaties en betrokken deelnemers noodzakelijk geweest. Ook in algemene zin hebben klanten van CMO Flevoland, zoals gemeenten en zorginstellingen, aangegeven behoefte te hebben aan ondersteuning door CMO Flevoland.

#### *1. Handen aan de ploeg*

Uit interviews met vijf betrokken zorginstellingen binnen 'Handen aan de ploeg' blijkt unaniem dat de inbreng van CMO Flevoland noodzakelijk was om de betrokken partijen te laten samenwerken binnen het project. Dit was vooral bij het opstarten van het project noodzakelijk. In de beginfase was er regelmatig (maandelijks) contact

tussen de instellingen. Dit is na een jaar op verzoek van de instellingen verminderd. CMO Flevoland is volgens de betrokken zorginstellingen ook de aangewezen organisatie om de partijen bij elkaar te brengen, omdat zij al regelmatig contact had met de zorg- en welzijnsinstellingen in Flevoland. Ook uit interviews met vijf deelnemers van het project *Handen aan de ploeg* blijkt dat ze zeer positief aankijken tegen het project en tegen de rol van CMO Flevoland binnen het project. Zo hebben zij met CMO Flevoland intakegesprekken gevoerd. Ook heeft CMO Flevoland gesprekken gevoerd met deelnemers met (privé) problemen, om te voorkomen dat ze zouden afhaken.

## *2. Bereikbaarheid, Toegankelijkheid, Bruikbaarheid en Veiligheid (BTBV)*

Betrokken organisaties bij BTBV hebben aangegeven dat de inbreng van CMO Flevoland nodig is. Zo blijkt uit de realisatie van Multifunctionele accommodaties in Lelystad dat het advies van CMO Flevoland ertoe heeft bijgedragen dat de gebouwen beter toegankelijk zijn geworden voor mensen met een lichamelijke beperking. Een betrokken ambtenaar heeft aangegeven dat de samenwerking met CMO Flevoland goed is verlopen en dat de blijvende aandacht van CMO Flevoland voor de toegankelijkheid van openbare ruimten voor mensen met een lichamelijke beperking goed is. Ook blijkt dat binnen het Rocov de kennis en expertise van CMO Flevoland belangrijk zijn. Mensen met een lichamelijke beperking worden goed vertegenwoordigd en het advies wordt vrijwel altijd overgenomen.

CMO Flevoland heeft in 2011 een klanttevredenheidsonderzoek gehouden. Hieruit blijkt dat klanten, zoals gemeenten en zorginstellingen, tevreden zijn met de bereikbaarheid van CMO Flevoland. Ook vinden zij dat het een belangrijke partner is op uitvoerend niveau, maar in mindere mate op strategisch en beleidsniveau. Verder wordt geconcludeerd dat klanten tevreden zijn over de dienstverlening van CMO Flevoland en over de PR- en communicatieaanpak. Wel zou CMO Flevoland haar dienstverlening kunnen verbeteren op een aantal punten met betrekking tot 'PR en Communicatie', 'Afstemmen van plannen of activiteiten met klanten' en 'Zichtbaarheid en profilering'. Niettemin wordt gesteld dat de klanten behoefte hebben aan ondersteuning door CMO Flevoland.<sup>47</sup> De provincie heeft hierop aangegeven dat CMO Flevoland voor een aantal gemeenten minder relevant is, doordat deze gemeenten de benodigde kennis op het gebied van zorg en welzijn zelf kunnen organiseren. Ook bestaat de behoefte bij gemeenten om zelf te kiezen tussen organisaties in plaats van dat standaard van de diensten van CMO Flevoland gebruik moet worden gemaakt.<sup>48</sup>

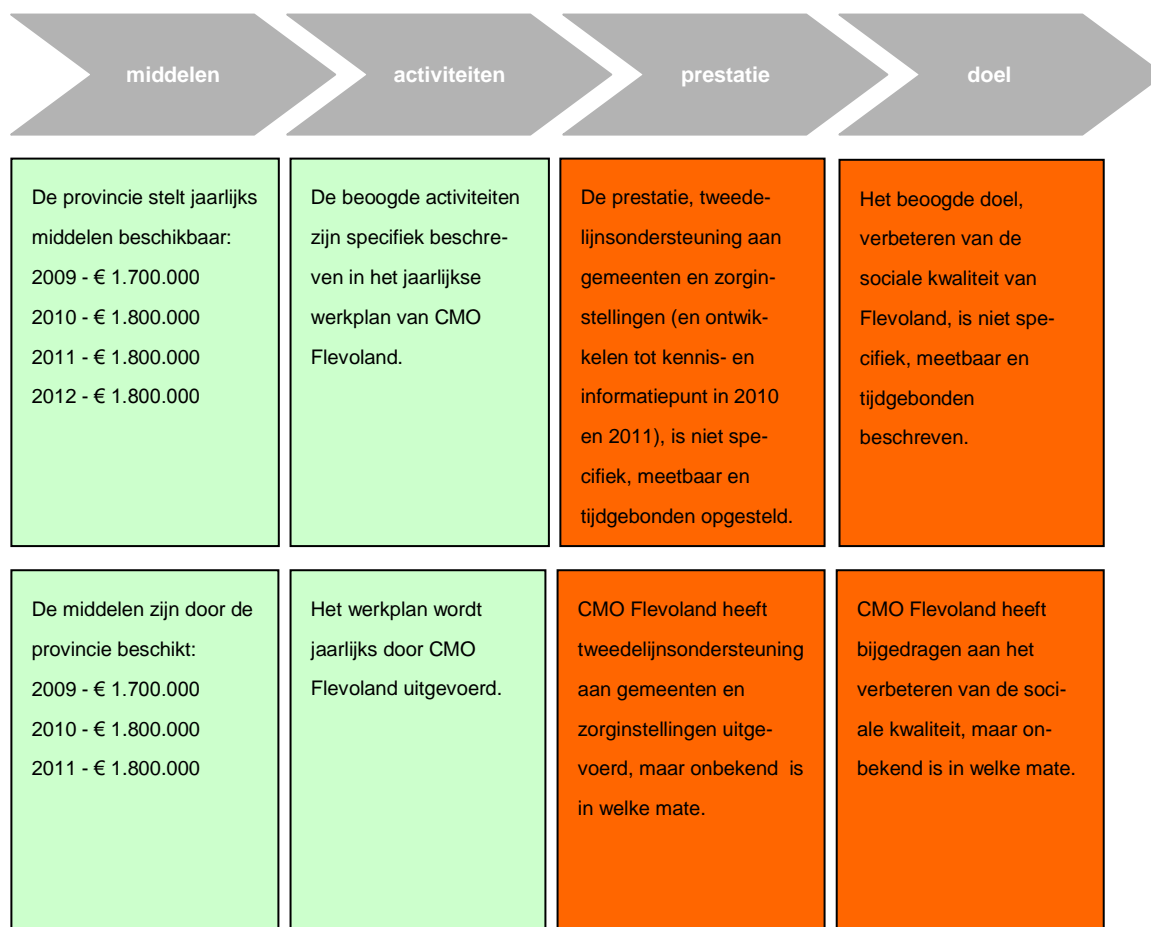
In Figuur 2 is schematisch weergegeven in hoeverre de subsidie CMO doeltreffend is.

---

<sup>47</sup> CMO Flevoland (2011), Klanttevredenheidsonderzoek - samenvatting

<sup>48</sup> Provincie Flevoland, Ambtelijk interview 30 mei 2012

## Werking subsidie



**Figuur 2** Schematische weergave doeltreffendheid van de subsidie aan CMO Flevoland

Voor de subsidie aan CMO Flevoland geldt dat de middelen van de provincie voor veel verschillende activiteiten van CMO Flevoland worden ingezet. Een duidelijke prestatie die CMO Flevoland moet behalen heeft de provincie Flevoland niet geformuleerd. Zodoende kan niet geconstateerd worden in hoeverre de prestatie is behaald. Aangezien het doel, het verbeteren van de sociale kwaliteit van Flevoland, niet concreet is uitgewerkt door de provincie, kan ook niet geconstateerd worden in hoeverre het doel is bereikt en in hoeverre de subsidie doeltreffend is. Wel kan worden gesteld dat de resultaten van 'Handen aan de ploeg' en 'Bereikbaarheid, Toegankelijkheid, Bruikbaarheid en Veiligheid (BTBV)' hebben bijgedragen aan de verbetering van de sociale kwaliteit in Flevoland.





# BIJLAGE A

## Verantwoording onderzoeksmethoden

---

Voor het beantwoorden van de vraagstelling in hoeverre aannemelijk is dat de subsidie aan CMO Flevoland doeltreffend is en voor het beantwoorden van de onderliggende onderzoeksvragen, heeft de Rekenkamer zowel documentanalyse uitgevoerd als interviews gehouden.

### ***Documentanalyse***

Bij de documentanalyse zijn relevante documenten doorgenomen zoals de algemene subsidieverordening van de provincie Flevoland waarin de voorwaarden zijn opgenomen voor het verstrekken van subsidie aan een instelling als CMO Flevoland. Ook zijn andere relevante documenten doorgenomen om na te gaan wat het doel is dat de provincie heeft gesteld bij de verstrekking van subsidie aan CMO Flevoland. Hiervoor zijn het Hoofdlijnenakkoord 2007-2011, Coalitieakkoord Flevoland 2011-2015, het Collegeuitvoeringsprogramma 2011-2015, de programma-begrotingen en jaarstukken en de jaarlijkse subsidiebeschikkingen aan CMO Flevoland doorgenomen. Ook zijn de werkplannen en jaarstukken van CMO Flevoland doorgelopen om na te gaan welke activiteiten CMO Flevoland uitvoert met de subsidie van de provincie Flevoland. Hierbij heeft de Rekenkamer zich gericht op de uitvoering van twee activiteiten, namelijk 'Handen aan de ploeg voor handen in de zorg' en 'Bereikbaarheid, toegankelijkheid, bruikbaarheid en veiligheid'. Tot slot heeft de Rekenkamer gegevens en cijfers over de maatschappelijke ontwikkeling en werkgelegenheid in Flevoland geanalyseerd en rapporten c.q. evaluaties over de maatschappelijke ontwikkeling in Flevoland bestudeerd.

### ***Interviews***

De Rekenkamer heeft voor deze evaluatie met bijna 30 personen interviews gehouden. Ten eerste zijn interviews gehouden met beleidsambtenaren van de provincie Flevoland die direct betrokken zijn bij CMO Flevoland. Hierbij is gevraagd naar de resultaten van de subsidie aan CMO Flevoland. Daarnaast zijn ook interviews gehouden met medewerkers van CMO Flevoland om na te gaan welke activiteiten zij uitvoeren en wat hiervan de resultaten zijn. Zoals gezegd heeft de Rekenkamer zich hierbij gefocust op twee activiteiten. Voor deze twee activiteiten hebben we interviews gehouden bij organisaties die samenwerken met CMO Flevoland. Tenslotte is ook gesproken met enkele deelnemers van het project 'Handen aan de ploeg voor handen aan de zorg' om een indruk te krijgen van de uitvoering van het project en de rol van CMO Flevoland hierbij.

### ***Geselecteerde activiteiten***

CMO Flevoland voert jaarlijks tientallen activiteiten uit. Het voert voor deze evaluatie te ver om de resultaten van alle activiteiten in kaart te brengen. Zodoende is gekozen om twee activiteiten ('Handen aan de ploeg voor handen in de zorg' en 'Bereikbaarheid, toegankelijkheid, bruikbaarheid en veiligheid') nader te onderzoeken. Aangezien het een kleine selectie van activiteiten betreft, moeten de resultaten ervan als illustratief voor het handelen van CMO Flevoland worden beschouwd. De keuze voor deze twee activiteiten is tot stand gekomen in overleg met de provincie en met CMO Flevoland. Hierbij is rekening gehouden met de omvang van de activiteit, de bijdrage van de provincie en het meetbaar c.q. zichtbaar zijn van de resultaten.





# BIJLAGE B

## Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

---

### ***Provincie Flevoland***

- De heer J. Lodders, gedeputeerde
- Mevrouw M. Moubarek, beleidsmedewerker afdeling Economie en Samenleving
- Mevrouw A. Nagtegaal, beleidsmedewerker afdeling Economie en Samenleving
- De heer B. Rijnbeek, senior beleidsmedewerker afdeling Infrastructuur
- De heer S. Scheek, voormalig hoofd afdeling Economie en Samenleving
- Mevrouw H. Boerrigter, hoofd afdeling Economie en Samenleving
- De heer G. de Vos, tijdelijk projectleider afdeling Economie en Samenleving

### ***CMO Flevoland***

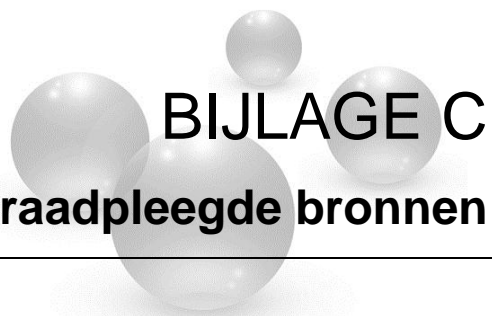
- De heer P. de Vreede, directeur
- Mevrouw J. van Scherrenburg, adviseur Handen aan de Ploeg
- De heer D. Schieman, adviseur Handen aan de Ploeg
- Mevrouw B. Nanlohy, medewerker Handen aan de Ploeg
- De heer F. Schuurman, adviseur BTBV
- Mevrouw J. de Koning, financieel administratief medewerker

### ***Overig***

- De heer M. Bolhuis, beleidsmedewerker gemeente Almere
- Mevrouw R. van Bijsteren, praktijkopleider Coloriet
- Mevrouw G. Chrispijn, opleidingsadviseur Flevoziekenhuis
- De heer J. Dombroek, opzichter gebouwenbeheer gemeente Lelystad
- De heer D. Halbesma, voorzitter Rocov Flevoland
- Mevrouw T. Holwerda, adviseur opleidingen Zorggroep Almere
- Mevrouw F. Kastermans, teammanager Zorggroep Almere
- Mevrouw M. van Kleef, opleidingsadviseur Flevoziekenhuis
- Mevrouw J. Kramer, praktijkopleider Zorggroep Oude en Nieuwe Land
- Mevrouw D. Siemons, programmamanager gemeente Almere
- Mevrouw F. Sweers, leidinggevende Verpleging en Verzorging Icare
- Mevrouw M. Verbraak, manager opleidingen ROC Flevoland
- De heer A. de Vroom, senior projectleider ROC Flevoland
- Vijf (oud-)deelnemers van Handen aan de Ploeg







# BIJLAGE C

## Lijst van geraadpleegde bronnen

---

### **Provincie Flevoland**

- Hasper-Wolters & Joesse (2005), Verslag van een onderzoek naar de betekenis van de provinciale steunfunctie Axion in Flevoland
- Provincie Flevoland (2006), Algemene Subsidieverordening Flevoland 2006
- Provincie Flevoland (2006) Omgevingsplan Flevoland 2006
- Provincie Flevoland (2007), Hoofdlijnenakkoord 2007-2011
- Provincie Flevoland (2008), Programmabegroting 2009
- Provincie Flevoland (2009), Jaarverslag 2008
- Provincie Flevoland (2009), Programmabegroting 2010
- Provincie Flevoland (2010), Jaarverslag 2009
- Provincie Flevoland (2010), Programmabegroting 2011
- Provincie Flevoland (2011), Beschikking tot subsidieverlening Uitvoeringsplan 2011
- Provincie Flevoland (2011), Coalitieakkoord Flevoland 2011-2015
- Provincie Flevoland (2011), Collegeuitvoeringsprogramma 2011- 2015
- Provincie Flevoland (2011), Jaarverslag 2010
- Provincie Flevoland (2011), Programmabegroting 2012
- Provincie Flevoland (2012), Jaarverslag 2011

### **Overig**

- ABF research (2010), Voorzieningenniveau Flevoland in de tijd 1996-2009
- CMO Flevoland (2011), Blik op Flevoland
- CMO Flevoland (2011), Jaarverslag en jaarrekening 2010
- CMO Flevoland (2012), Jaarverslag en jaarrekening 2011
- CMO Flevoland (2011), Klanttevredenheidsonderzoek
- CMO Flevoland (2011), Uitvoeringsplan 2010
- CMO Flevoland (2011), Uitvoeringsplan 2011
- CMO Flevoland (2011), Uitvoeringsplan 2012
- Convenant ketenaanpak instroom lager opgeleiden (2008), Handen aan de Ploeg voor Handen in de Zorg
- European Foundation on Social Quality (2002), Social Quality: The Theoretical State of Affairs
- Het Pon (2011), De sociale kwaliteit van Brabant
- Provincie Overijssel (2011), Handreiking Sociale Kwaliteit
- Regioplan (2009), Regionale zorgpilots: evaluatie van zeven pilots gericht op de inschakeling van lager opgeleiden in de zorg
- UWV (2012), Basisset Regionale Arbeidsmarktinformatie, arbeidsmarkt Flevoland

### **Websites**

- [www.cmo-flevoland.nl](http://www.cmo-flevoland.nl)
- [www.zowelwerk.nl](http://www.zowelwerk.nl)

Teleportboulevard 110  
1043 EJ Amsterdam

Telefoon 020 - 58 18 585  
Fax 020 - 58 18 586

[info@randstedelijke-rekenkamer.nl](mailto:info@randstedelijke-rekenkamer.nl)  
[www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl)