



Noordelijke
Rekenkamer



OP EIGEN BENEN?

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

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 28 november 2016

Geachte leden der Provinciale Staten van Groningen,

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

Noordelijke Rekenkamer

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

Dr.M. Herweijer
Secretaris

Op eigen benen?

Beëindigen sociaal beleid: gevolgen voor maatschappelijke
instellingen provincie Groningen

Inhoud

Samenvatting	3
1 Onderwerp en aanpak onderzoek	8
1.1 Context	9
1.2 Afbakening en vraagstelling	10
1.3 Aanpak	10
1.4 Leeswijzer	11
2 Transitie Sociaal Domein	12
2.1 Inleiding	13
2.2 Aanpak transitie	13
2.3 Beëindigen ondersteuning gebiedsgerichte welzijnsprojecten	15
2.4 Monitoren, kennis ontwikkelen en signaleren	16
2.5 Uitgaven sociaal domein	17
3 Subsidierelaties maatschappelijke instellingen	18
3.1 Inleiding	19
3.2 Aanpak vaste subsidie instellingen	19
3.3 Ontwikkeling vaste subsidie instellingen	20
4 CMO Groningen, Zorgbelang Groningen en Huis voor de Sport	22
4.1 Inleiding	23
4.2 CMO Groningen	23
4.3 Zorgbelang Groningen	26
4.4 Huis voor de Sport	29
5 Vergelijking Drenthe, Fryslân en Groningen	32
5.1 Inleiding	33
5.2 Transitie sociaal beleid	33
5.3 Subsidierelaties instellingen	34
5.4 Ontwikkeling CMO-instellingen	36
5.5 Ontwikkeling Zorgbelanginstellingen	38
5.6 Ontwikkeling Sportinstellingen	40
6 Bestuurlijke reactie	43
6.1 Reactie van Gedeputeerde Staten van Groningen	44
Informatiebronnen	48
Informatiebronnen	49

Samenvatting

Samenvatting

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

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

Daarnaast is in het bestuursakkoord de afspraak opgenomen om op het Provinciefonds € 600 miljoen te korten. Voor provincie Groningen kwam dit neer op een korting van € 28,5 miljoen.

PS van Groningen hebben in maart 2010 besloten hoe zij invulling willen geven aan de hierboven genoemde afspraken. Besloten is om de transitie in het sociale domein volgens drie sporen te laten verlopen:

1. de provinciale inzet voor gebiedsgerichte welzijnsprojecten in acht regio's met ingang van 2013 beëindigen en in de periode tot 2013 zoveel mogelijk taken overdragen aan gemeenten;
2. de inzet in het sociale domein meer gaan richten op het volgen van ontwikkelingen en het signaleren van trends over de leefsituatie van de Groningse bevolking. CMO Groningen dient zich daarom in de toekomst te ontwikkelen als een onderzoeksinstituut vergelijkbaar met het Sociaal Cultureel Planbureau;
3. met ingang van 2013 bij 11 maatschappelijke instellingen een bezuiniging op de vaste subsidie doorvoeren van in totaal zo'n € 1,2 miljoen.

Het onderzoek van de Rekenkamer heeft zich gericht op de periode 2009 tot en met 2015. Af en toe is een doorkijk gegeven naar 2016 wanneer er sprake is van nieuwe ontwikkelingen. Wat de inhoudelijke afbakening betreft is besloten om de jeugdzorginstellingen buiten beschouwing te laten. In 2009 subsidieerde provincie Groningen nog 11 maatschappelijke instellingen. Besloten is om bij drie instellingen nader te onderzoeken wat de gevolgen zijn geweest van het afbouwen van de vaste provinciale subsidie op deze instellingen zelf en op hun dienstverlening. De drie geselecteerde instellingen zijn: CMO Groningen, Zorgbelang Groningen en Huis voor de Sport Groningen. De Rekenkamer heeft bij de afnemers van de diensten geen onderzoek gedaan. Voor het onderzoek heeft de Rekenkamer de volgende vraagstelling gehanteerd:

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

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

Conclusie 1 Beëindigen gebiedsgericht werken

Het besluit van PS om taken in het sociale domein over te dragen aan gemeenten heeft ertoe geleid dat in de periode tot 2016 de uitgaven in het sociale domein zijn afgenomen met in totaal zo'n € 8 miljoen. De Rekenkamer concludeert dat de verwachting van de provincie dat gemeenten het gebiedsgerichte werken volledig gingen overnemen niet is uitgekomen. Gemeenten hebben aangegeven dat ze zelf ook moeten bezuinigen. Verder is het opvallend dat de provincie enerzijds vanuit het welzijnsbeleid met het gebiedsgerichte werken is gestopt en anderzijds vanuit het krimpbeleid hier weer invulling aan wil geven. Het had voor de hand gelegen om het gebiedsgerichte werken in de krimpregio's te continueren, nu met als doel de krimpproblemen aan te pakken. Nu stelt de provincie in de *Agenda Krimpbeleid Provincie Groningen 2015–2020* dat de gevolgen van de transities in het sociale domein in de krimpregio's hard aankomen en dat wachten geen optie meer is.

Conclusie 2 Signalerende en agenderende taak

De provincie heeft haar signalerende en agenderende taak vooral willen invullen door zich te richten op het ondersteunen van gemeenten bij het uitvoeren van Wmo-taken, ook nadat in 2015 deze wettelijke verplichting is komen te vervallen. Gelet op de afspraken van het *Bestuursakkoord 2008–2011* had het voor de hand gelegen dat de provincie zich had gericht op de eigen informatiebehoefte vanuit het provinciale plattelands- en leefbaarheidsbeleid.

Conclusie 3 Subsidierelaties instellingen

De Rekenkamer concludeert dat van de 11 gesubsidieerde instellingen met één instelling de subsidierelatie is beëindigd, namelijk met de Vereniging Gered Gereedschap Groningen. Het betrof een gering subsidiebedrag dat bedoeld was om het werk van vrijwilligers mogelijk te maken. De subsidiëring van Sensor is overgenomen door de gemeenten. Bij de overige instellingen is in 2013 een bezuiniging doorgevoerd van in totaal € 1,05 miljoen, een afname van 37% vergeleken met het referentiejaar 2009. Bij de instellingen CMO Groningen en Zorgbelang Groningen is in 2013 in absolute zin het meest bezuinigd op de vaste subsidie.

Conclusie 4 Ontwikkeling CMO Groningen

Door de korting in 2013 is de vaste subsidie voor CMO Groningen afgenomen van € 1,74 miljoen in 2009 tot € 1,01 miljoen in 2014, een afname met 42%. De Rekenkamer concludeert dat in deze periode ook de inkomsten uit opdrachten van gemeenten en derden zijn gedaald, waardoor de inkomsten met 28% zijn afgenomen. Dit verlies aan inkomsten heeft ertoe geleid dat het aantal formatieplaatsen bij de stichting is verminderd van 42 fte in 2009 naar 27 fte in 2014. CMO Groningen en STAMM CMO Drenthe zijn op 20 februari 2015 gefuseerd tot CMO STAMM Groningen Drenthe.

Conclusie 5 Ontwikkeling Zorgbelang Groningen

Door de korting in 2013 is de vaste subsidie van Zorgbelang Groningen afgenomen van € 0,77 miljoen in 2009 tot € 0,62 miljoen in 2015, een afname van 19%. De Rekenkamer concludeert dat de inkomsten van derden in deze periode schommelen, maar er is geen sprake van een trendmatige toename. Het provinciale aandeel in totale inkomsten van Zorgbelang is wel iets afgenomen, van 63% in 2009 tot 48% in 2015, maar de afhankelijkheid van de provinciale subsidie blijft

hoog. Door het verlies aan inkomsten is de formatie teruggelopen van 22 fte in 2009 naar 14,5 fte begin 2016. Hierdoor heeft stichting de afdeling Informatie & Klachtopvang moeten opheffen en is de dienstverlening aan zorgconsumenten bij klachtenprocedures komen te vervallen. Daarnaast is de ondersteuning die Zorgbelang biedt aan de besturen van de vijf koepels (patiënten- en cliëntenraden) gewijzigd en afgeslankt.

Conclusie 6 Ontwikkeling Huis voor de Sport

Provincie Groningen verleende in de periode 2009–2015 geen vaste subsidie aan het Huis voor de Sport. Wel verstrekte de provincie projectopdrachten aan de stichting. De Rekenkamer concludeert dat na het PS-besluit om het sportbeleid te beëindigen de inkomsten uit provinciale projecten zijn gedaald van € 0,31 miljoen in 2011 naar € 0,19 miljoen in 2015. Het provinciale aandeel in de inkomsten van het Huis voor de Sport is relatief klein, minder dan 10%, waardoor de stichting niet zwaar steunt op provinciale subsidie. Doordat de inkomsten van gemeenten en derden eveneens zijn afgenomen, zijn de totale baten gedaald van € 2,31 miljoen in 2009 tot € 1,93 miljoen in 2014, een afname met 14%. Hierdoor heeft de stichting moeten inleveren op de vaste formatie. Tot 2011 was er nog een groei van 50 naar 55 medewerkers, maar daarna is het aantal gedaald naar 45 in 2015. Verder merkt de Rekenkamer op dat het nieuwe College van GS opnieuw wil investeren in breedtesport, nu vanuit de gedachte dat sport een belangrijk instrument is voor het realiseren van de leefbaarheidsdoelen. Opvallend is dat de provincie er niet voor heeft gekozen om het sportbeleid te integreren in het leefbaarheidsbeleid.

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

Aanbeveling 1: Signalerende en agenderende taak

Beëindig de inzet in het sociale domein die tot doel heeft om gemeenten te ondersteunen bij het uitvoeren van hun Wmo-taken. Vul de signalerende en agenderende taak in door sociale vraagstukken onder de aandacht van gemeenten te brengen die bij de uitvoering van het provinciale leefbaarheids- en krimpbeleid naar voren komen. Geef hierbij tevens aan welke (structurele) taken het Sociaal Planbureau Groningen en CMO STAMM voor de provincie dienen uit te voeren om zodoende een bijdrage te leveren aan het realiseren van de provinciale leefbaarheids- en krimpdoelen. Op deze wijze wordt aangesloten bij de afspraken van het Bestuursakkoord Rijk – Provincies en ontstaat duidelijkheid over de afbakening van taken tussen provincie en gemeenten.

Aanbeveling 2: Overdracht taken

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

Aanbeveling 3: Afbakening taken zorglandschap

Zorg voor een duidelijk begrensde opgave in het zorglandschap die aansluit bij het provinciale fysieke en ruimtelijke leefbaarheidsbeleid en maak daarbij inzichtelijk in welke mate de provinciale inzet bijdraagt aan het gestelde beleidsdoel. Geef hierbij tevens aan welke (structurele) taken Zorgbelang Groningen

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

Aanbeveling 4: Individuele cliëntondersteuning en collectieve belangenbehartiging

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

Aanbeveling 5: Provinciale inzet sport en bewegen

Integreer het sportbeleid in het leefbaarheidsbeleid. Kies vervolgens voor een provinciale inzet die gericht is op het ruimtelijke en fysieke domein (toegankelijkheid en spreiding van voorzieningen). Maak duidelijk wat de afbakening met het gemeentelijke beleid is. Geef hierbij tevens aan welke (structurele) taken het Huis voor de Sport voor de provincie dient uit te voeren om een bijdrage te leveren aan deze opgave. Zo wordt aangesloten bij de afspraken van het Bestuursakkoord 2008–2011 en blijkt duidelijk dat sport wordt ingezet als instrument om bij te dragen aan de leefbaarheid.

Onderwerp en aanpak onderzoek



Onderwerp en aanpak onderzoek

1.1

Context

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

Het advies van de commissie Lodders heeft zijn beslag gekregen in het landelijke *Bestuursakkoord Rijk - Provincies 2008–2011*.² In dit bestuursakkoord zijn de adviezen van de commissie betreffende het sociale domein overgenomen. Daarnaast is afgesproken om in deze periode op het Provinciefonds een korting van in totaal € 600 miljoen door te voeren. Voor provincie Groningen bedroeg de korting € 28,5 miljoen.

De korting op het Provinciefonds is voor GS van Groningen aanleiding geweest om voor de periode 2011–2015 met een bezuinigingsvoorstel te komen van in totaal € 35 miljoen.³ In dit voorstel is op hoofdlijnen aangegeven wat de bezuinigingen betekenen voor het provinciale sociale beleid en gesubsidieerde maatschappelijke instellingen. Op 31 maart 2010 is het voorstel besproken in PS. Er is een motie aangenomen waarin PS aan GS verzoeken om bij het afstoten van taken in het sociale domein zorgvuldigheid te betrachten. Door in overleg te gaan met de instellingen en gemeenten dient te worden nagegaan welke taken door (samenwerkende) gemeenten kunnen worden opgepakt. Verder hebben PS aangegeven om knelpunten in het overdrachtsproces in beeld te brengen en hierover te rapporteren aan PS.

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

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

³ Provincie Groningen. *Voordracht van GS aan PS over de kaderstelling voor de bezuinigingen*. Groningen, 8 december 2009.

1.2

Afbakening en vraagstelling

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

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

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

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

1.3

Aanpak

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

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

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

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

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

1.4

Leeswijzer

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

Transitie Sociaal Domein

2

Transitie Sociaal Domein

2.1

Inleiding

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

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

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

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

2.2

Aanpak transitie

In de periode 2009–2012 lag het zwaartepunt van de uitvoering van het sociale beleid bij het ontwikkelen, financieren en uitvoeren van gebiedsgerichte projecten in acht regio's. In deze regio's werkte de provincie nauw samen met gemeenten en andere betrokken partijen. Het voornemen is dan nog om het gebiedsgerichte werken te intensiveren. CMO Groningen bood in opdracht van de provincie ondersteuning bij dit gebiedsgerichte werken. Daarnaast subsidieerde de provincie in deze periode WMO-steunfunctietaken die werden uitgevoerd door CMO Groningen, Het Huis voor de Sport en Zorgbelang Groningen. Deze instellingen vervulden op deze wijze een belangrijke rol in de uitvoering van het provinciale beleid.⁷

⁶ Rijk en Provincies. *Bestuursakkoord Rijk - Provincies 2008–2011*, 4 juni 2008. Paragraaf 1.1.

⁷ Provincie Groningen. *Sociale Agenda 2009–2012*. Vastgesteld door PS op 5 november 2008.

De voorgenomen korting op het Provinciefonds is voor GS van Groningen aanleiding geweest om in december 2009 met een bezuinigingsvoorstel voor de periode 2011–2015 te komen. Dit voorstel heeft betrekking op alle beleidsterreinen van de provincie.⁸ GS stellen voor om in totaal € 35 miljoen te bezuinigen. Wat het beleidsprogramma *Welzijn, Zorg, Jeugd en Cultuur* betreft, bestaat het voorplan om op het autonome sociale beleid (welzijn, zorg en jeugd) in totaal zo'n € 5,3 miljoen te bezuinigen. GS stellen dat welzijn primair een taak is van gemeenten. Daarom stellen zij voor om de provinciale inzet op gebiedsgerichte welzijnsprojecten te beëindigen. Daar waar sprake is van een samenhang met ruimtelijk-fysische aspecten willen GS bij welzijnstaken als gebiedsregisseur een rol blijven houden. Verder geven GS aan dat zij zich meer willen gaan richten op het volgen van ontwikkelingen in het sociale domein. CMO Groningen dient zich daarom in de toekomst vooral te gaan richten op monitoring en het signaleren van trends. Het idee is dat CMO Groningen zich ontwikkelt als een onderzoeksinstituut dat cijfers over de leefsituatie van de Groninger bevolking verzamelt en bundelt, vergelijkbaar met op landelijk niveau het Sociaal Cultureel Planbureau.

Wat de zorg betreft stellen GS dat een consequente doorvertaling van het *Bestuursakkoord 2008–2011* onaanvaardbare gevolgen zal hebben. GS vinden het niet acceptabel dat er door provinciale bezuinigingen taken vervallen. Vandaar dat organisaties, zoals Zorgbelang en Sensoor, de komende jaren op provinciale ondersteuning kunnen rekenen. De Rekenkamer stelt vast dat GS niettemin een bezuiniging willen doorvoeren op het zorgbeleid. Verder stellen GS dat zij middelen wil inzetten voor de leefbaarheid in krimpgebieden. Dit om vraagstukken op het terrein van wonen, onderwijs, zorg, gezondheid, kwetsbare groepen en het voorzieningenniveau aan te pakken. Ze willen hiervoor een bestemmingsreserve Leefbaarheid Krimpgebieden instellen en deze reserve voeden met € 2 miljoen per jaar.

Op 31 maart 2010 zijn de voorstellen van GS door PS besproken en vastgesteld. Wel is in deze vergadering nog een motie aangenomen waarin PS aan GS verzoeken om bij het afstoten van taken in het sociale domein zorgvuldig te werk te gaan. Ze willen dat GS in overleg gaan met de maatschappelijke instellingen en gemeenten om na te gaan welke taken door (samenwerkende) gemeenten kunnen worden bekostigd. Tevens is het verzoek om knelpunten in het overdrachtsproces in beeld te brengen en voor het eind van 2010 hierover te rapporteren aan PS.⁹

De Rekenkamer stelt vast dat PS van Groningen hebben besloten om de bezuinigingen in het sociale domein volgens drie sporen te laten verlopen:

1. de provinciale inzet voor gebiedsgerichte welzijnsprojecten in acht regio's met ingang van 2013 beëindigen en in de periode tot 2013 zoveel mogelijk taken overdragen aan gemeenten;
2. de inzet in het sociale domein meer gaan richten op het volgen van ontwikkelingen en het signaleren van trends over de leefsituatie van de Groningse bevolking. CMO Groningen dient zich daarom in de toekomst te ontwikkelen als een onderzoeksinstituut vergelijkbaar met het Sociaal Cultureel Planbureau;

⁸ Provincie Groningen. Voordracht van GS aan PS over de kaderstelling voor de bezuinigingen. Groningen, 8 december 2009.

⁹ Provinciale Staten van Groningen in vergadering bijeen op 31 maart 2010 voor het behandelen van de voordracht van het College van Gedeputeerde Staten d.d. 8 december 2009, nummer 40/2009 en de aanvullende voordracht, nummer 40a/2009 over de kaderstelling voor de bezuinigingen (motie 28).

3. met ingang van 2013 bij 11 maatschappelijke instellingen een bezuiniging op de vaste subsidie doorvoeren van in totaal zo'n € 1,2 miljoen.

In de volgende twee paragrafen wordt ingegaan op de uitvoering van de eerste twee sporen. Het derde spoor komt in hoofdstuk 3 aan de orde.

2.3

Beëindigen ondersteuning gebiedsgerichte welzijnsprojecten

Het verzoek van PS aan GS om in overleg te gaan met gemeenten en instellingen heeft in december 2010 geleid tot het rapport *Bezuinigen Sociaal Beleid (uitvoering motie 28)*.¹⁰ GS geven in dit rapport aan dat zij met alle betrokken instellingen en de 23 gemeenten contact hebben gezocht in de vorm van een schriftelijke enquête. De respons was 100% wat duidt op een hoge betrokkenheid. Ten aanzien van het provinciale voornemen om in 2013 het gebiedsgerichte werken te beëindigen, concluderen GS dat het merendeel van gemeenten van plan is om hier na 2012 mee door te gaan. Wel verwachten veel gemeenten dat het wegvallen van de provinciale inzet knelpunten gaat opleveren op het terrein van het uitvoeren van met name innovatieve projecten, de inzet van CMO Groningen en de gemeentelijke samenwerking. Daarnaast geven gemeenten aan dat ze zelf ook moeten bezuinigen, waardoor het steeds lastiger wordt om nog middelen vrij te maken voor deze gebiedsgerichte projecten. De verwachting is dat ruim 20 projecten zullen worden gestaakt als de provinciale ondersteuning wegvalt.

Driekwart van de gemeenten zien voor de provincie nog wel een rol als het gaat om onderzoek, monitoren en het signaleren van trends. Verder hebben veel gemeenten in de krimpgebieden aangegeven een rol te zien voor de provincie bij het opstellen van woon- en leefbaarheidsplannen. Volgens GS is dit in lijn met het voornemen om de leefbaarheidsmonitor te continueren, de resterende provinciale inzet te concentreren in krimpgebieden en het voornemen om krimpvraagstukken eveneens gebiedsgericht aan te pakken.

Na afloop van de Sociale Agenda 2009–2012 hebben PS het *Beleidskader Sociaal Beleid 2013–2015* vastgesteld.¹¹ In dit beleidskader staat aangegeven dat een belangrijk deel van de middelen uit het sociale domein naar de krimpgebieden zal gaan voor het realiseren van sociale leefbaarheidsdoelen. Daarnaast is het voornemen om burgers te ondersteunen bij het uitvoeren van mantelzorg, het vrijwilligerswerk en het bundelen van burgerinitiatieven. Het doel is om in beleidsperiode een extra impuls te geven aan het vrijwilligerswerk via het Expertisecentrum Vrijwilligerswerk. Daarnaast wil de provincie zich blijven inzetten om de kwaliteit en het aanbod van onderwijs te verbeteren. De provincie stelt dat onderwijs geen wettelijke taak van de provincie is, maar dat zij het belangrijk vindt dat jongeren in de gelegenheid zijn om goed onderwijs te volgen. Wat het beleidsthema sport betreft is het plan om bij te dragen aan actieve, gezonde en sociaal sterke inwoners. Langs deze weg draagt sport bij aan de leefbaarheid.

¹⁰ Provincie Groningen. *Rapportage Bezuinigingen Sociaal Beleid (Uitvoering motie 28)*. Vastgesteld door GS van Groningen op 6 december 2010.

¹¹ Provincie Groningen. *Beleidskader Sociaal Beleid 2013–2015 (Initiatiefrijke & Betrokken)*. Groningen, oktober 2012.

De Rekenkamer constateert dat de provincie enerzijds vanuit het welzijnsbeleid het gebiedsgerichte werken wil beëindigen en anderzijds vanuit het krimpbeleid hier weer invulling aan wil geven. De Rekenkamer vraagt zich af waarom de provincie niet veel eerder een integraal beleidskader voor de leefbaarheid in krimpregio's (welzijn, zorg, voorzieningen, onderwijs, aardbevingsdossier, wonen, sport en vrijwilligerswerk) heeft opgesteld op het moment dat ze besloot om het autonome beleid af te bouwen en resterende autonome middelen in te zetten in de krimpgebieden. Nu wordt in de *Agenda Krimpbeleid Provincie Groningen 2015–2020* gesteld dat de provincie heeft gemerkt dat de gevolgen van de transities in het sociale domein in de krimpregio's hard aankomen en dat wachten geen optie meer is.¹²

2.4

Monitoren, kennis ontwikkelen en signaleren

Het voornemen om de provinciale inzet in het sociale domein toe te spitsen op het volgen van ontwikkelingen en het signaleren van trends, heeft de provincie ingevuld door het Sociaal Planbureau Groningen op te zetten. Dit planbureau is ondergebracht bij CMO Groningen, thans CMO STAMM. De belangrijkste taken van dit planbureau zijn:

- **Gegevens verzamelen** Voor het in kaart brengen van trends en ontwikkelingen in het sociale domein worden bestaande gegevensbronnen gebruikt. Daarnaast is er input vanuit het Groninger Panel dat bestaat uit een representatieve groep Groningers die via internet enquêtes invult over diverse onderwerpen.
- **Gegevens ontsluiten** De gegevens worden verzameld en opgeslagen in een database die via de website van het planbureau voor alle belangstellenden te benaderen is.
- **Informatie verstrekken** Het Sociaal Planbureau deelt actief informatie over de thema's zorg, jeugd en leefbaarheid. Nieuwe onderzoeksgegevens komen op de site en worden verspreid via factsheets, nieuwsbrieven en sociale media.
- **Hulp bieden** Gemeenten en provincie kunnen worden geholpen bij hun onderzoeksvraag en bij het vinden van de juiste beschikbare data. Ook worden (nieuwe) onderzoeksgegevens gericht onder de aandacht gebracht.

De Rekenkamer constateert dat de provincie haar signalerende en agenderende taak voor een belangrijk deel blijft invullen vanuit het sociale domein, gericht op het uitvoeren van Wmo-taken om zodoende gemeenten te ondersteunen. De provincie heeft er niet voor gekozen om de deze taak uitsluitend vorm te geven vanuit het leefbaarheids- en krimpbeleid. De Rekenkamer merkt op dat de provincie wel een monitor voor de leefbaarheid heeft laten ontwikkelen door CMO Groningen (thans CMO STAMM), maar dat in de *Agenda Krimpbeleid Provincie Groningen 2015–2020* niet naar deze monitor wordt verwezen. Onduidelijk is op welke wijze de provincie het in gang gezette leefbaarheidsbeleid in krimpregio's wil gaan volgen. Volgens de Rekenkamer moet met name de leefbaarheidsmonitor de basis vormen voor het evalueren van het provinciale leefbaarheids- en krimpbeleid. Vanuit dit perspectief kan CMO STAMM een belangrijke bijdrage leveren in het evalueren van dit beleid. Deze werkwijze is meer in lijn met de afspraak in het *Bestuursakkoord 2008–2011* en leidt eveneens tot een meer duidelijke taakverdeling tussen gemeenten en provincie. In dit kader sluit een Gronings Planbureau voor de Leefomgeving beter aan bij de provinciale kerntaken dan een Sociaal Planbureau Groningen.

¹² Provincie Groningen. *Agenda Krimpbeleid Provincie Groningen 2015–2020*. Vastgesteld door GS in december 2015. Paragraaf 1.1.

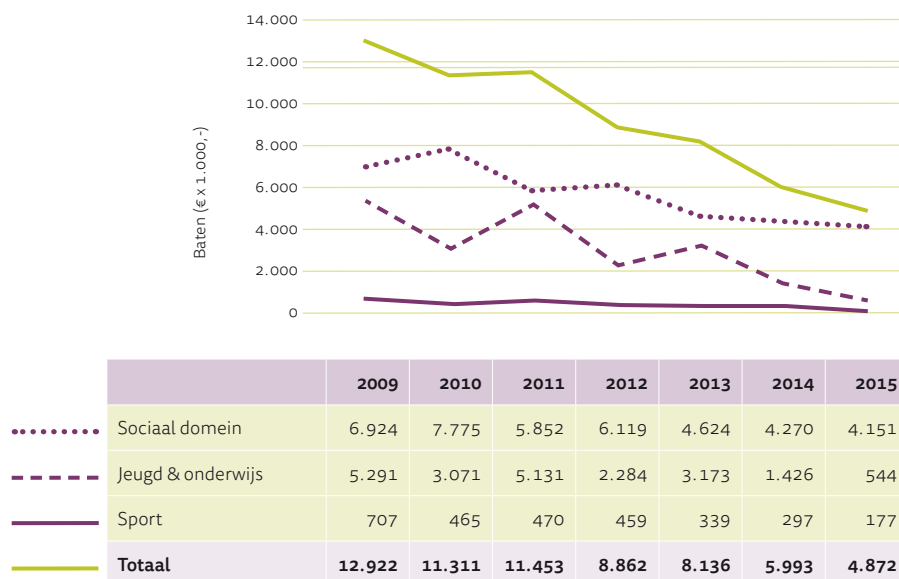
2.5

Uitgaven sociaal domein

Na het PS-besluit om geen autonoom sociaal beleid meer te voeren, zijn de uitgaven in het sociale domein afgenomen. Figuur 2.1 geeft het verloop van de uitgaven in de periode 2009–2015 weer, waarbij een uitsplitsing is gemaakt naar de beleidsthema's *sociaal domein & zorg*, *jeugd & onderwijs* en *sport*. Bij alle drie thema's is in de beschouwde periode sprake van een substantiële afname van de uitgaven. In 2009 bedroegen de totale uitgaven in het sociale domein € 12,92 miljoen en in 2015 nog € 4,87 miljoen, een afname van 62%. Het komt erop neer dat de provincie in de beschouwde periode de bestedingen in het sociale domein met zo'n € 8 miljoen heeft afgebouwd.

In de periode 2009–2015 heeft provincie Groningen naast de Rijksmiddelen uit de *Doeluitkering Jeugdzorg* ook autonome middelen ingezet. De provincie heeft de inzet van eigen middelen voor het thema *Jeugd en onderwijs* verminderd van 5,29 miljoen in 2009 tot 0,54 miljoen in 2015. Voor het beleidsthema *sport* zijn de uitgaven gedaald van 0,71 miljoen in 2009 tot € 0,18 miljoen in 2015, een afname van 75%.

Figuur 2.1 Verloop autonome uitgaven in het sociale domein in de periode 2009–2015. Bron: Provinciale Programmarekeningen.



Bron: Provinciale Jaarrekeningen en Productrealisaties.

De Rekenkamer constateert dat de provincie in de Begroting 2016 nog een apart financieel programma heeft voor het beleidsthema *Welzijn, sociaal beleid en cultuur*, terwijl de provincie verschillende malen heeft aangegeven dat zij deze middelen – met uitzondering van cultuur – wil inzetten voor de leefbaarheid in krimpregio's. Vanuit dit perspectief ligt het voor de hand om de nog resterende middelen op te nemen in het programma *Leven en wonen* dat betrekking heeft op leefbaarheid.

Subsidierelaties maatschappelijke instellingen

3

Subsidierelaties maatschappelijke instellingen

3.1 Inleiding

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

3.2 Aanpak vaste subsidie instellingen

In het rapport *Bezuinigen Sociaal Beleid* heeft de provincie aangegeven dat het voornemen is om met ingang van 2013 bij 11 maatschappelijke instellingen een bezuiniging op de vaste subsidie door te voeren van in totaal € 1,27 miljoen, een afname met 44% ten opzichte van het referentiejaar 2009 (zie tabel 3.1).¹³ Voor het Huis voor de Sport heeft de provincie geen bedrag opgenomen, maar alleen een percentage van bij benadering 50%. De provincie heeft aangegeven dat deze instelling in 2011 geen vaste subsidie meer ontving, maar alleen subsidie voor het uitvoeren van projecten (zie paragraaf 4.4). Het voornemen van de provincie is om eveneens te gaan bezuinigen op het sportbeleid, waardoor er ook minder subsidie beschikbaar komt voor sportprojecten. De korting varieert per instelling, van 25 tot 100%. In de laatste kolom van tabel 3.1 is aangegeven hoe groot het aandeel van de provinciale subsidie bij benadering is in de totale baten van de instelling. Hiermee wordt een indicatie gegeven in welke mate de baten van de instelling zal afnemen op het moment dat de provinciale bezuiniging wordt doorgevoerd.

¹³ Provincie Groningen. *Rapportage Bezuinigingen Sociaal Beleid (Uitvoering motie 28)*. Vastgesteld door GS van Groningen op 6 december 2010.

Tabel 3.1 Voorgenomen bezuiniging vaste subsidie instellingen provincie Groningen met ingang van 2013. Tevens is aangegeven wat de procentuele korting is ten opzichte van de vaste subsidie in 2009 en wat de korting betekent voor de baten van de instelling.

Naam instelling		Voorgenomen korting 2013 (€ x 1.000,-)	Korting t.o.v. 2009 (%)	Aandeel baten instelling (%)
1	CMO Groningen	921	53	27
2	Huis voor de Sport	?	50	?
3	Zorgbelang Groningen	199	25	14
4	GGz-Cliëntenplatform	9	25	25
5	Verstandelijke Gehandicapten Belangen Platform	9	25	25
6	Platform Chronische Zieken en Gehandicapten	9	25	25
7	Platform Hattinga Verschure	3	25	25
8	Organisatie van Samenwerkende Ouderenbonden	9	25	25
9	Vereniging Gered Gereedschap Groningen	2	100	20
10	COS Groningen (vanaf 2012 Noordbaak)	77	100	13
11	Sensor Groningen / Drenthe	36	25	15
Totaal		1.274	44%	

De eerste drie maatschappelijke instellingen zijn de meer professionele organisaties die, in vergelijking met de andere instellingen, in de periode 2009–2015 de meeste provinciale subsidie ontvingen voor het uitvoeren van steunfunctietaken (zie tabel 3.1). Onder Zorgbelang Groningen vallen vijf koepelorganisaties: GGz-Cliëntenplatform, Verstandelijke Gehandicapten Belangen Platform, Platform Chronische Zieken en Gehandicapten, Platform Hattinga Verschure en Organisatie van Samenwerkende Ouderenbonden. Deze koepels ontvingen in de onderzoeksperiode afzonderlijk een vaste subsidie. De overige drie instellingen ontvingen jaarlijks een relatief klein subsidiebedrag dat vooral bedoeld was om de inzet van vrijwilligers mogelijk maken. Op de drie eerste instellingen en de vijf koepelorganisaties wordt verder ingegaan in hoofdstuk 4.

3.3

Ontwikkeling vaste subsidie instellingen

De provincie heeft alle instellingen in de loop van 2010 op de hoogte gesteld van de voorgenomen bezuiniging. Hierdoor hebben instellingen ruim twee jaar de tijd gehad om zich voor te bereiden op de korting van de vaste subsidie. Daarbij heeft de provincie tevens aan de instellingen gevraagd om via een enquête aan te geven wat de mogelijke consequenties zullen zijn van de korting op de provinciale subsidie. Uit de reacties bleek dat vier van de elf instellingen verwachtten dat het voortbestaan niet meer gegarandeerd was als de voorgenomen provinciale bezuiniging werd geëffectueerd. Dat gold voor de Vereniging Gered Gereedschap Groningen, COS Groningen, Zorgbelang Groningen en Sensor. Drie instellingen waren nog onzeker over de gevolgen en vier instellingen verwachtten dat het voortbestaan niet in gevaar zou komen (Huis voor de Sport, Platform Chronisch Zieken en Gehandicapten, Ouderenbonden en Platform Hattinga Verschure). Verder bleek dat negen van de elf instellingen een plan van aanpak hadden opgesteld om de bezuiniging op te vangen.

GS hebben een vinger aan de pols gehouden door in 2011 en in 2012 bij de instellingen opnieuw een enquête uit te zetten. PS zijn op de hoogte gesteld van de uitkomsten van deze vervolgenquêtes. Het algemene beeld van de tweede enquête was volgens de provincie dat de meeste instellingen concreter konden aangeven welke maatregelen ze wilden nemen om de voorgenomen bezuiniging op te vangen. Voor GS is dit reden geweest om geen toezeggingen te doen over het vergoeden van reorganisatiekosten (frictiekosten). Na de derde enquête hebben GS vastgesteld dat zes instellingen opteren voor een koerswijziging namelijk: Noordbaak, Het Huis voor de Sport, CMO Groningen, Zorgbelang en de koepels Ouderenbonden, GGz-cliëntenplatform en VG-belangenplatform. Deze instellingen hebben gesteld dat een koerswijziging onontkoombaar is, dat er activiteiten moeten worden geschrapt en dat arbeidsplaatsen zullen verdwijnen. Voor GS, maar ook voor PS, is dit geen aanleiding geweest om een andere koers te gaan varen. Bij CMO Groningen en Zorgbelang hebben de bezuinigingen ertoe geleid dat zij in afgeslankte vorm verder moesten (zie hoofdstuk 4).

De Rekenkamer constateert dat in 2013 de totale vaste subsidie een omvang had van € 1,84 miljoen (zie tabel 3.2). Ten opzichte van het referentiejaar 2009 is daarmee een bezuiniging doorgevoerd van € 1,05 miljoen, een afname met 37%. Dat is iets minder dan de voorgenomen bezuiniging van € 1,27 miljoen (44%). De provincie heeft bij COS Groningen (Noordbaak) een korting doorgevoerd van 54% in plaats van de subsidie volledig te beëindigen. Ook bij CMO Groningen en Zorgbelang zijn de kortingen iets lager uitgevallen dan voorgenomen. In de jaren 2014 en 2015 is het vaste subsidiebedrag nog iets afgenomen doordat de subsidie aan de koepels Platform Chronisch Zieken en Gehandicapten en de Ouderenbonden in 2014 tijdelijk is stopgezet. Dit omdat ze volgens de provincie niet voldeden aan de provinciale subsidievereisten. Verder is de subsidie aan Sensor in 2015 overgenomen door de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

Tabel 3.2 Ontwikkeling vaste subsidie maatschappelijke instellingen in de periode 2009–2015.

Vaste subsidie instellingen (€ x 1.000,-)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CMO Groningen	1.743	1.766	1.791	1.838	893	1.007	1.015
Zorgbelang Groningen	772	782	794	815	634	617	619
GGz-cliëntenplatform	34	35	35	36	28	27	27
Verstandelijke Gehandicapten Belangenplatform	39	43	42	36	28	27	27
Platform Chronische Zieken en Gehandicapten	34	35	40	36	28	0	0
Platform Hattinga Verschure	10	16	15	21	28	27	27
Organisatie van Samenwerkende Ouderenbonden	34	35	35	36	28	27	0
Vereniging Gered Gereedschap Groningen	3	2	2	2	0	0	0
COS Groningen (Noordbaak)	75	76	77	79	35	34	34
Sensor Groningen/Drenthe	137	139	141	145	133	110	0
Totaal	2.881	2.929	2.972	3.044	1.835	1.876	1.749

Bron: Jaarrekeningen instellingen en aangeleverde gegevens provincie Groningen.

**CMO Groningen,
Zorgbelang Groningen
en Huis voor de Sport**

4

CMO Groningen, Zorgbelang Groningen en Huis voor de Sport

4.1

Inleiding

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

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

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

4.2

CMO Groningen

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

De stichting Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling Groningen (hierna: CMO Groningen) voerde tot aan de fusie met STAMM CMO Drenthe voor provincie Groningen WMO-steunfunctietaken uit. In 2009 verleende de provincie nog exploitatiesubsidie aan CMO Groningen. De subsidie was gebaseerd op ingezette uren voor vastgestelde gebiedsprogramma's. In 2010 is de provincie overgegaan tot het verlenen van een vaste subsidie op basis van prestatieafspraken. Tot 2012 was de subsidie voor CMO Groningen bedoeld om ondersteuning te bieden bij gebiedsgerichte welzijnsprojecten en om een aantal steunfunctietaken uit te

voeren met als doel gemeenten te ondersteunen bij het uitvoeren van hun WMO-taken. In de periode 2009 tot 2013 is de vaste subsidie min of meer op hetzelfde niveau gebleven.

Met ingang van 2013 heeft de provincie een forse korting op de vaste subsidie doorgevoerd en heeft een belangrijke wijziging in de gesubsidieerde taken plaatsgevonden. Het provinciale besluit om te stoppen met gebiedsgerichte werken betekende dat CMO Groningen alleen nog ondersteuning kan bieden bij het ontwikkelen en uitvoeren van gebiedsgerichte projecten als gemeenten bereid zijn hiervoor te betalen. Een andere belangrijke wijziging is dat de provincie, zoals eerder aangegeven in paragraaf 2.4, zich meer wil richten op het volgen van ontwikkelingen en het signaleren van trends over de leefsituatie van de Groningse bevolking. De provincie wil dit doen in de vorm van een *Sociaal Planbureau* voor de provincie Groningen. Aan CMO Groningen is opdracht verstrekt dit planbureau op te zetten. De Rekenkamer constateert dat hoewel de wettelijke verplichting tot het uitvoeren van steunfunctietaken in 2015 is vervallen, de provincie na 2014 blijft inzetten op steunfunctietaken om zodoende gemeenten te ondersteunen bij het uitvoeren van Wmo-taken. Wel heeft een accentverschuiving plaatsgevonden door de taken meer te richten op de participatie van burgers.

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

Activiteit	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ondersteuning gebiedsgerichte projecten	X	X	X	X			
Steunfuncties	X	X	X	X	X	X	X
Sociaal Planbureau					X	X	X

Bron: provinciale subsidiebeschikkingen.

Nadat CMO Groningen in 2010 op de hoogte is gesteld van het provinciale voornemen om met ingang van 2013 een korting van 50% op de structurele subsidie door te voeren, is de stichting zich gaan bezinnen op haar toekomst. De stichting heeft in de eerste enquête aangegeven dat zij naar verwachting de bezuiniging grotendeels kan opvangen door het verwerven van andere financieringsbronnen. Wel wijst ze erop dat gedwongen ontslagen niet zijn uit te sluiten en dat een risico aanwezig is dat de opgebouwde kennisinfrastructuur voor een deel verloren gaat.¹⁴ In de tweede enquête heeft CMO Groningen aangegeven dat zij een plan van aanpak heeft opgesteld op de provinciale bezuiniging te kunnen opvangen. Mogelijke kostenbesparingen zijn dat activiteiten minder intensief worden uitgevoerd en dat bezuinigd wordt op de interne bedrijfsvoering. Verder geeft de stichting aan op zoek te zijn naar samenwerking met andere partners, zoals Zorgbelang en Sensor. De stichting wijst ook nadrukkelijk op de problemen die kunnen ontstaan door de reorganisatiekosten (frictiekosten).¹⁵

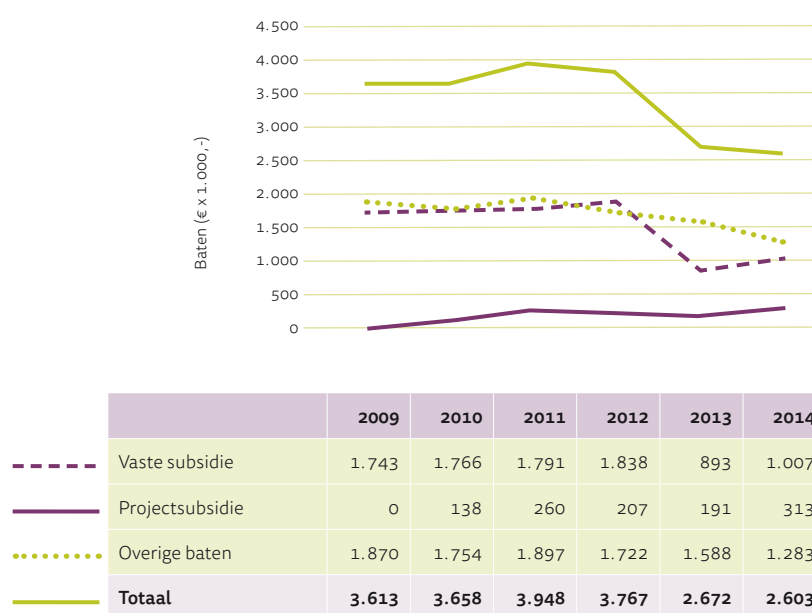
¹⁴ Provincie Groningen. *Rapportage Bezuinigingen Sociaal Beleid (Uitvoering motie 28)*. Vastgesteld door GS van Groningen op 6 december 2010. Paragraaf 2.3.

¹⁵ Provincie Groningen. *Bezuinigingen Sociaal Beleid. Quickscan instellingen deel II*. Groningen, september 2011. Paragraaf 2.4.

In de derde enquête vermeldt de stichting dat zij een reorganisatie gaat doorvoeren om tot een besparing van € 1 miljoen te komen. Tijdelijke contracten zullen niet worden verlengd (8,8 fte) en daarnaast zijn gedwongen ontslagen onontkoombaar (7,5 fte). De stichting verwacht nog steeds dat ze haar marktsegment de komende jaren kan uitbreiden. Daarnaast attendeert de stichting de provincie erop dat ze te maken heeft met aanzienlijke frictiekosten. GS stellen dat op 12 juli 2012 een overleg hebben gehad met CMO Groningen over het vergoeden van frictiekosten en de stichting erop hebben gewezen dat deze kosten voor eigen rekening zijn.¹⁶

Door de korting op de vaste subsidie in 2013 is de vaste subsidie afgenomen van € 1,74 miljoen in 2009 tot € 1,01 miljoen in 2014, een afname met 42%. De Rekenkamer constateert dat CMO Groningen in deze periode wel geleidelijk meer projectopdrachten van de provincie heeft verworven, waardoor er enige compensatie heeft plaatsgevonden voor het verlies aan vaste subsidie. De inkomsten uit provinciale subsidie zijn in de periode 2009–2014 met 0,43 miljoen afgenomen, een afname met 24%. Doordat ook de inkomsten uit opdrachten van gemeenten en derden na 2012 zijn gedaald, zijn de totale baten eveneens afgenomen. In 2009 bedroegen de totale baten nog € 3,61 miljoen en in 2014 nog € 2,60 miljoen, een afname met 28%. De afhankelijkheid van de stichting van provinciale subsidie is ongeveer hetzelfde gebleven. In 2014 lag het provinciale aandeel in de totale baten rond de 50%. Het verlies aan inkomsten heeft ertoe geleid dat het aantal formatieplaatsen bij de stichting is verminderd van 42 fte in 2009 naar 27 fte in 2014.

Figuur 4.1 Ontwikkeling baten CMO Groningen in de periode 2009–2014. Bron: Jaarrekeningen CMO Groningen.



¹⁶ Provincie Groningen. *Bezuinigingen Sociaal Beleid. Quickscan instellingen deel III*. Groningen, september 2012. Paragraaf 2.4.

Het verlies aan provinciale subsidie heeft met name gevolgen gehad voor de dienstverlening van CMO Groningen aan gemeenten. Onbekend is of het wegvallen van de ondersteuning ook voor burgers die een beroep doen op de Wmo gevolgen heeft gehad of nog zal hebben. Bovenstaande ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat CMO Groningen en STAMM CMO Drenthe de mogelijkheden tot fuseren hebben onderzocht. De uitkomst was dat op 20 februari 2015 beide organisaties zijn gefuseerd tot CMO STAMM Groningen Drenthe.

4.3 Zorgbelang Groningen

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

Zorgbelang Groningen is een stichting waarin een vijftal sectorale koepels van patiënten- en consumentenorganisaties samenwerken. De dagelijkse leiding berust bij een bestuurder-directeur die verantwoording aflegt aan een Raad van Toezicht. Daarnaast is er een Raad van Advies, bestaande uit vertegenwoordigers uit de vijf aangesloten koepels. De stichting heeft als missie dat zij patiënten, consumenten en hun organisaties in staat (stelt) om hun (individuele en collectieve) belangen optimaal te behartigen met als doel de positie van patiënten en consumenten in de provincie Groningen te verstevigen. De stichting ondersteunt als professionele organisatie vijf, vooral uit vrijwilligers samengestelde, koepelorganisaties:

1. Provinciale Chronisch zieken en Gehandicaptenraad Groningen;
2. Provinciaal GGz-Cliëntenplatform Groningen;
3. Verstandelijk Gehandicapten Belangen Platform Groningen;
4. Organisatie Samenwerkende Ouderenbonden en
5. Platform Hattinga Verschure (mantelzorg).

De door de provincie gesubsidieerde taken zijn in de periode 2009–2013 min of meer hetzelfde gebleven (zie tabel 4.2). Deze taken richtten zich op collectieve belangenbehartiging, individuele ondersteuning bij klachtprocedures, klachtenregistratie, individuele belangenbehartiging en het ondersteunen en huisvesten van de vijf aangesloten koepels. Door de bezuiniging op de vaste subsidie in 2013, is besloten om te stoppen met de individuele ondersteuning bij klachtprocedures. Daarnaast is de ondersteuning van de vijf koepels anders georganiseerd en in afgeslankte vorm verder gegaan. Verder is de *Zorgbelang Academie* in het leven geroepen die een rol vervult in de collectieve belangenbehartiging. Tot slot wil de provincie meer inzet plegen op het volgen van ontwikkelingen en trends in het Groningse zorglandschap. De provincie wil dat doen in de vorm van een zorgmonitor, om zodoende knelpunten te signaleren en te agenderen.

GS van Groningen hebben in 2015 opdracht verstrekt aan het adviesbureau Argo om een onderzoek te verrichten naar de veranderingen in het krachtenveld in het zorglandschap en de gevolgen voor het zorgvragersbeleid.¹⁷ Uit de uitgevoerde analyse komt onder meer naar voren dat de vijf koepelorganisaties en de daarin vertegenwoordigde individuele leden van groot belang zijn voor het bereik (de afnemers, klantenkring) van de professionele organisatie Zorgbelang. De band van Zorgbelang met de individuele zorgvragers verloopt via de vijf koepels. Deze koepels worden gerund door vrijwilligers. Het verzorgen van een vorm van collectieve belangenbehartiging is geen wettelijke verplichting. Niettemin blijkt in de praktijk dat alle betrokken partijen collectieve belangenbehartiging belangrijk vinden, maar weinig partijen voelen zich geroepen om deze taak op zich te nemen en structureel te bekostigen. Op het eerste gezicht lijken gemeenten, zorginstellingen en zorgverzekeraars de meest aangewezen partijen om de collectieve belangenbehartiging van zorgconsumenten te organiseren. Een nadeel is dat deze partijen belanghebbende zijn en daarmee niet volledig onafhankelijk.

Wat de individuele ondersteuning van zorgconsumenten betreft, hebben volgens de nieuwe wetgeving van 2015 alle zorgconsumenten recht op onafhankelijk advies en gratis ondersteuning. In principe dienen gemeenten, zorgverzekeraars en zorgaanbieders hiervoor te zorgen. Gemeenten zijn vrij hoe zij hieraan invulling willen geven. Ze zijn bijvoorbeeld niet verplicht om dit bij Zorgbelang onder te brengen. De Rekenkamer stelt vast dat uit landelijk onderzoek is gebleken dat het organiseren van deze vorm van ondersteuning moeizaam van de grond komt. Van veel gemeenten is niet bekend of zij vanuit hun verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de Wmo hier uitvoering aan hebben gegeven en zo ja, op welke wijze.¹⁸

Tabel 4.2 Overzicht activiteiten Zorgbelang Groningen die door provincie Groningen in de periode 2009–2015 voorzien zijn van een vaste subsidie.

Activiteit	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Collectieve belangenbehartiging (Zorgbelang Academie)	X	X	X	X	X	X	X
Individuele ondersteuning bij klachtprocedures	X	X	X	X			
Klachtenregistratie	X	X	X	X	X	X	X
Individuele belangenbehartiging	X	X	X	X	X	X	X
Beschikbaar stellen informatie (Zorgmonitor)	X	X	X	X	X	X	X
Ondersteuning van de 5 koepels	X	X	X	X	X	X	X

Bron: provinciale subsidiebeschikkingen.

Zorgbelang is medio 2010 op de hoogte gesteld van het provinciale voornemen om met ingang van 2013 een korting van 25% op de structurele subsidie door te voeren. In de eerste enquête in 2010 heeft Zorgbelang aangegeven dat door de decentralisaties en de provinciale bezuiniging het behartigen van de belangen van zorgconsumenten onder druk komt te staan. De invloed van Zorgbelang neemt

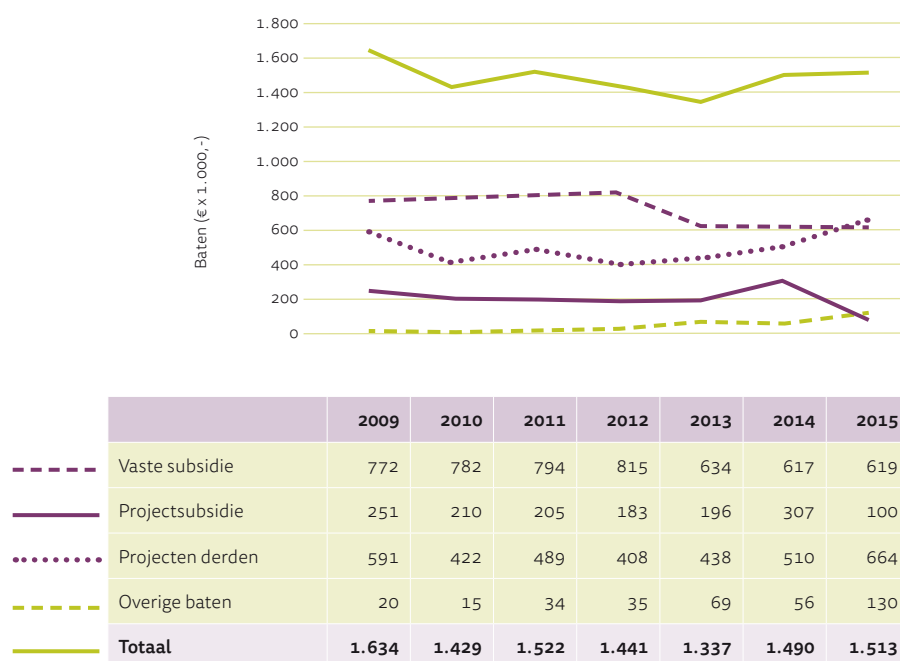
¹⁷ C.P. van Linschoten en B.P. te Velde. *Herijking Zorgvragersbeleid Provincie Groningen*. ARGO, december 2015.

¹⁸ Movisie. *Dossier wat werkt bij cliëntparticipatie*. Den Haag, januari 2016.

daardoor af.¹⁹ In de tweede enquête heeft Zorgbelang gemeld dat ze voorbereidingen treft om de voorgenomen bezuinigingen op te vangen. Zo zal de afdeling Informatie & Klachtovang met ingang van 2013 worden opgeheven. Daarnaast wordt een koerswijziging voorgesteld door de ondersteuning van de besturen van de vijf koepels te verminderen en de koepels meer in te schakelen bij projecten. In derde enquête van september 2012 heeft Zorgbelang aangegeven dat zij te maken zal krijgen met een verlies van arbeidsplaatsen.

In haar *Jaarverslag 2014* geeft Zorgbelang aan dat wanneer het zorgvragersbeleid volledig aan gemeenten wordt overgelaten niet alleen de collectieve belangenbehartiging dreigt weg te vallen, maar ook het ondersteunen van individuele burgers bij vragen en klachten én het ondersteunen en bundelen van patiëntenorganisaties. Het is volgens Zorgbelang de vraag of gemeenten, die na de transitie zowel financier als aanbieder zijn, wel de juiste partij zijn om al deze taken te faciliteren. De stichting verwacht dat de tegenmacht op de zorg – de stem en invloed van patiënten en consumenten – in de toekomst gaat verzwakken, versplinteren of mogelijk gaat verdwijnen. Zorgbelang is daarom een lobby gestart richting provinciale politieke partijen en ze wil ook met provincie en gemeenten in gesprek gaan over de vraag welke taken wel goed naar de (regio)gemeenten zijn over te dragen.²⁰

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



Bron: Jaarrekeningen Zorgbelang.

De in 2013 voorgenomen korting van 25% op de vaste subsidie 2013 is lager uitgevallen, de afname bedroeg 18%. In de periode 2009–2015 is de vaste subsidie afgenomen met € 0,15 miljoen (zie figuur 4.2). Naast de vaste subsidie heeft de stichting voor

¹⁹ Provincie Groningen. *Rapportage Bezuinigingen Sociaal Beleid (Uitvoering motie 28)*. Vastgesteld door GS van Groningen op 6 december 2010. Paragraaf 2.3.

²⁰ Zorgbelang Groningen, *Financieel Jaarverslag 2014*, blz. 2.

de provincie projectopdrachten uitgevoerd. Als de baten uit provinciale projecten worden meegeteld dan was het provinciale aandeel in de totale baten in 2009 63% en in 2015 48%. Dit houdt in dat de afhankelijkheid van de stichting van de provinciale subsidie wel iets is afgenomen, maar nog steeds groot is. De overige baten komen uit andere bronnen, onder andere van Groningse ziekenhuizen, Menzis, koepels en gemeenten. Deze baten schommelen maar er is geen sprake van een trendmatige toename. De totale baten zijn in het beschouwde tijdvak tot 2014 eerst afgenomen en daarna weer licht toegenomen. Gerekend over de totale periode zijn de baten afgenomen van € 1,63 miljoen in 2009 tot € 1,51 miljoen in 2015, een afname met 7%. Door de afname van baten is de formatie teruggelopen van 22 fte in 2009 naar 14,5 fte begin 2016. Een groot deel van de geleidelijk doorgevoerde personeelsreductie kon worden opgevangen via natuurlijk verloop.

4.4 Huis voor de Sport

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

Het Huis voor de Sport Groningen is een stichting die gevestigd is in de stad Groningen en met name voor gemeenten, maar ook voor de provincie, opdrachten en projecten uitvoert. Anders dan bij CMO STAMM en Zorgbelang Groningen ontving deze stichting in de periode geen vaste subsidie van de provincie. Opdrachten vanuit de provincie zijn alleen verleend in de vorm van projecten. De leiding van de stichting berust bij een bestuurder-directeur die verantwoording aflegt aan een Raad van Commissarissen. Bij het Huis voor de Sport is daarnaast de Stichting Arbeidsloket ondergebracht die voor sportverenigingen een werkgeversrol vervult. Deze stichting is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Het Huis voor de Sport stelt zich ten doel zoveel mogelijk Groningers in beweging te brengen en te houden door het ontwikkelen en organiseren van sport- en bewegeevenementen.

Provincie Groningen heeft haar sportbeleid opgenomen in een apart beleidskader. Voor de periode 2007–2010 is het sportbeleid verwoord in de *Sportnota Mitdown = Goud*.²¹ In deze nota is de provinciale inzet nog gericht op breedtesport, het ondersteunen van sportverenigingen, het ondersteunen en stimuleren van oudereninitiatieven en het organiseren van het Sportgala Groningen. Met het vaststellen van de *Sportnotitie Provincie Groningen 2012–2014* is door PS besloten om zich terugtrekken uit het gemeentelijke domein door geen inzet meer te plegen op breedtesport en het ondersteunen van sportverenigingen en oudereninitiatieven.²² Het doel is om beschikbare middelen vooral in te zetten voor een kennisplatform in de vorm van Sportplein Groningen. Sportplein Groningen moet het kenniscentrum en dienstenloket worden voor de sport in de provincie Groningen. De ontwikkeling en coördinatie van Sportplein Groningen heeft de provincie bij het Huis voor de Sport

²¹ Provincie Groningen. *Sportnota Provincie Groningen 2007–2010 (Mitdown = Goud)*. Groningen, maart 2006.

²² Provincie Groningen. *Sportnotitie provincie Groningen 2012–2014*.

neergelegd. Daarnaast wil de provincie zich meer richten op het behouden van het sportaanbod in krimpgebieden en het sportaanbod voor kwetsbare doelgroepen. De provincie heeft besloten om de geldigheid van de *Sportnotitie Provincie Groningen* met een jaar te verlengen. Het doel was om het provinciale sportbeleid in de periode tot 2016 te beëindigen. Het nieuwe College, vanaf maart 2015, is hier op teruggekomen. In het *Collegeakkoord Vol Vertrouwen* hebben GS aangegeven te willen investeren in sport en bewegen, met name door te zorgen voor een goede bereikbaarheid en spreiding van accommodaties. Het College is van mening dat de sociale infrastructuur rondom sport een belangrijk podium is om de gezondheid de Groningers te verbeteren. Verder is aangegeven dat het Huis voor de Sport meer middelen zal ontvangen.²³ Dit heeft geleid tot de *Kader sporten bewegingvisie 2016–2019* die in maart 2016 door PS is vastgesteld. Het voornemen is om in de periode 2016–2019 jaarlijks zo'n € 0,66 miljoen uit te trekken voor het sportbeleid. Besloten is om voor de krimpregio's een revolverend leefbaarheidsfonds in het leven te roepen van waaruit middelen beschikbaar worden gesteld voor het duurzaam maken van sportaccommodaties.

De Rekenkamer constateert dat de wijze waarop de provincie voor de periode 2016–2019 invulling heeft gegeven aan het beleidsthema sport zeer algemeen is. Onduidelijk is wat de provincie met haar inzet voor doel wil bereiken. Daarnaast is niet aangegeven hoe de afbakening met het gemeentelijke beleid is, terwijl gemeenten juist verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van het breedtesportbeleid. Verder wordt in het beleidskader een duidelijke relatie gelegd met de doelen van het provinciale leefbaarheids- en krimpbeleid. Hieruit blijkt dat er een flinke overlap is met dit beleid. De Rekenkamer vindt het opvallend dat de provincie er niet voor heeft gekozen om het sportbeleid te integreren in het leefbaarheidsbeleid en van daaruit aan te geven welke doelen zij nastreeft. Verder is niet aangegeven welke taken voor het Huis voor de Sport zijn weggelegd bij de uitvoering van het beleid, terwijl deze instelling wel meer provinciale middelen gaat ontvangen.

Tabel 4.3 Overzicht activiteiten Huis voor de Sport die door provincie Groningen in de periode 2009–2015 voorzien zijn van projectsubsidie.

Activiteit	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Buurt/wijk, Onderwijs, Sport en jeugd	X	X					
Ondersteuning sportverenigingen	X	X					
Ondersteuning oudereninitiatieven	X	X		X			
Sport in krimpgebieden			X				
Kenniscentrum sport (Sportplein Groningen)			X	X	X	X	X
Ondersteunen gehandicaptensport				X	X	X	X
Sportgala	X	X	X	X			

Bron: provinciale subsidiebeschikkingen.

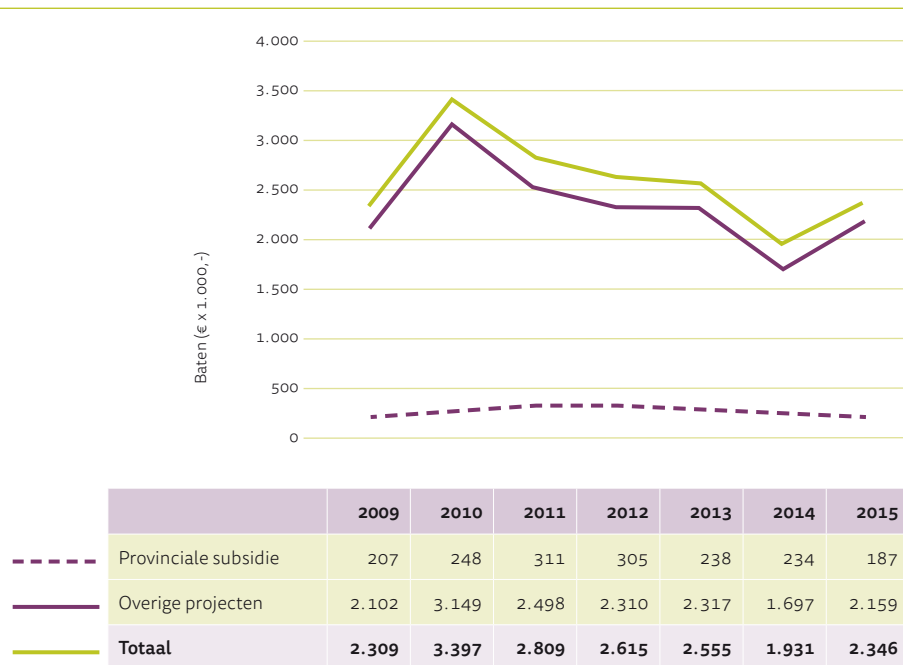
Zoals hiervoor aangegeven verleende provincie Groningen in de periode 2009–2015 geen vaste subsidie aan het Huis voor de Sport, maar alleen projectsubsidie. De stichting is niettemin medio 2010 op de hoogte gesteld van de voorgenomen

²³ Provincie Groningen. *Collegeakkoord provincie Groningen 2015–2019. Vol vertrouwen*. Groningen, 23 april 2015.

provinciale bezuiniging en heeft via de provinciale enquêtes kunnen reageren op de provinciale bezuinigingsplannen. In de eerste enquête in 2010 heeft het Huis voor de Sport aangegeven dat een bezuiniging ertoe leidt dat de ondersteuning aan sportverenigingen zal komen te vervallen. De stichting is van mening dat senioren- en gehandicaptensport een plaats moeten krijgen binnen het kennis- en dienstencentrum. Veder maakt de stichting zich zorgen over de toegankelijkheid van het Leefbaarheidsfonds.²⁴ In de tweede enquête heeft het Huis voor de Sport gemeld dat de stichting zich meer op het marktsegment wil richten om de provinciale bezuiniging op te vangen. In derde enquête van september 2012 meldt de stichting dat tijdelijke contracten niet zullen worden verlengd (3 fte) en dat er medewerkers zijn ontslagen (in totaal 4 fte).

De Rekenkamer stelt vast dat na het PS-besluit om het sportbeleid vanaf 2012 af te bouwen, ook de provinciale subsidie is afgenomen: van € 0,31 miljoen in 2011 naar € 0,19 miljoen in 2015 (zie figuur 4.3). Hierbij past nog de kanttekening dat de inkomsten uit provinciale subsidie in de periode 2006–2008 al zijn afgenomen met ongeveer € 0,3 miljoen.²⁵ Verder constateert de Rekenkamer dat het provinciale aandeel in de totale baten van het Huis voor de Sport relatief klein is, namelijk zo'n 10%. Het grootste deel van de inkomsten is gerelateerd aan opdrachten van gemeenten en derden. Deze inkomsten zijn in 2010 flink toegenomen, daarna afgenomen en in 2015 is er weer een flinke toename. Uitgaand van de totale onderzoeksperiode zijn de totale baten licht gestegen van € 2,31 miljoen in 2009 tot € 2,35 miljoen in 2015, een toename met 2%. Tot 2011 vertoonde de formatie van de stichting nog een groei van 50 naar 55 medewerkers, maar daarna is het aantal gedaald naar 45 in 2015.

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



Bron: Jaarrekeningen Huis voor de Sport en aangeleverde informatie provincie Groningen.

²⁴ Provincie Groningen. *Rapportage Bezuinigingen Sociaal Beleid (Uitvoering motie 28)*. Vastgesteld door GS van Groningen op 6 december 2010. Paragraaf 2.3.

²⁵ Dit is gebaseerd op een provinciaal overzicht van verstrekte subsidies aan het Huis voor de Sport over de periode 2006–2008.

Vergelijking Drenthe, Fryslân en Groningen

5

Vergelijking Drenthe, Fryslân en Groningen

5.1 Inleiding

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

5.2 Transitie sociaal beleid

Integratie sociale component in plattelands- en leefbaarheidsbeleid

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

Monitoren, kennis ontwikkelen en signaleren

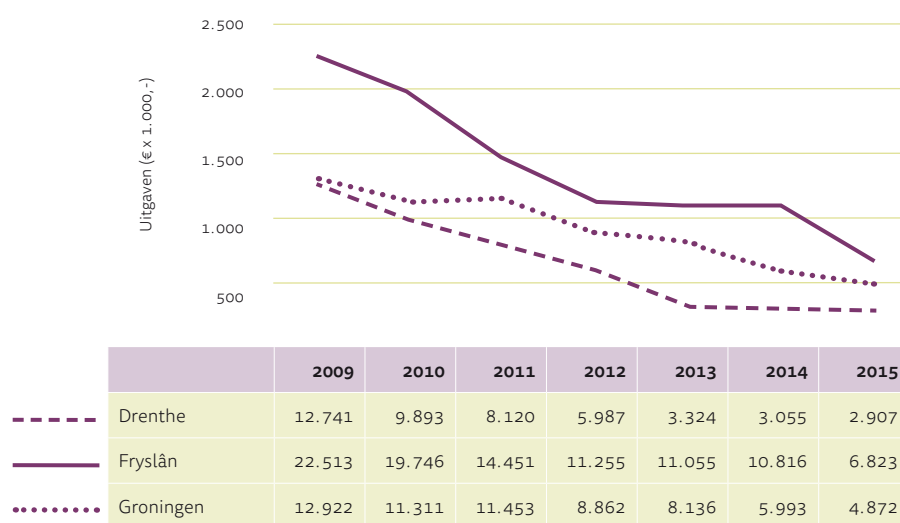
Volgens het *Bestuursakkoord 2008–2011* moet de taak van de provincies in het sociale domein zich concentreren op het periodiek signaleren en agenderen van sociale vraagstukken en tekortkomingen, vooral vanuit haar rol als gebiedsregisseur bij het uitvoeren van het provinciale omgevingsbeleid. De provincies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

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

Autonome uitgaven sociaal domein

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

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



Bron: Provinciale Jaarrekeningen en Productrealisaties.

5.3

Subsidierelaties instellingen

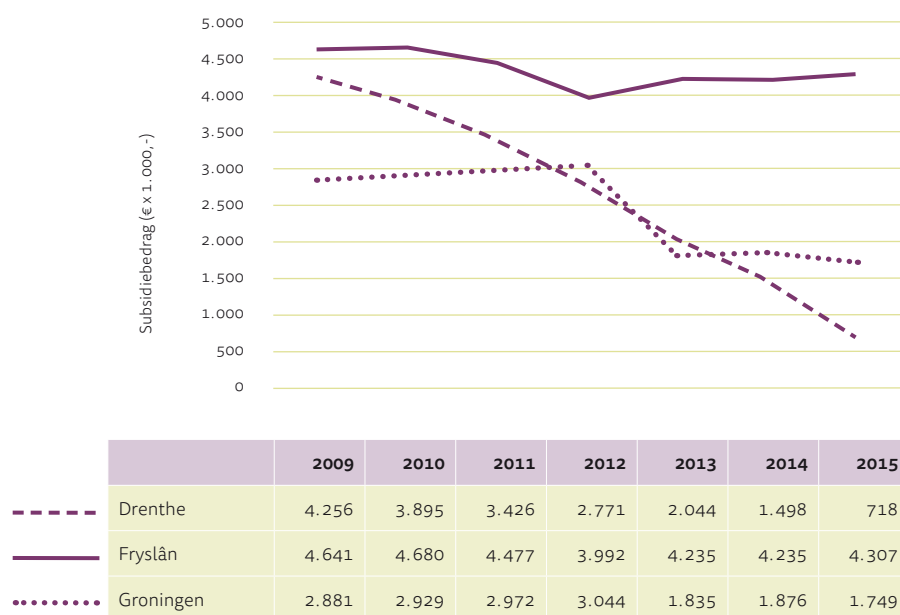
Afbouwen van vaste subsidie

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

Provincie Fryslân onderhield in 2009 met 13 maatschappelijke instellingen nog een vaste subsidierelatie. Hoewel het oorspronkelijke voornemen was om bij 11 instellingen de subsidie met ingang van 2015 volledig stop te zetten, hebben PS van Fryslân besloten de instellingen meer tijd te geven om zich te bezinnen op de nieuwe situatie en maatregelen te nemen om een nieuwe koers te gaan varen. Hierdoor is er in de periode tot 2016 relatief weinig gekort op de vaste subsidie. In 2009 bedroeg de totale vaste subsidie € 4,6 miljoen en in 2015 was dit € 4,3 miljoen, een afname met 7%.

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

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



Bron: Jaarrekeningen instellingen, subsidiebeschikkingen en aangeleverde gegevens provincies.

Overdracht van taken en zachte landing?

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

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

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

5.4 Ontwikkeling CMO-instellingen

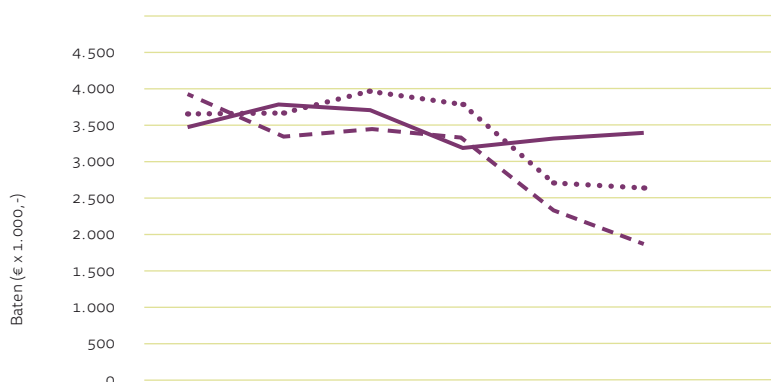
Doordat begin 2015 STAMM CMO en CMO Groningen zijn gefuseerd en de Stichting Partoer CMO begin 2015 is opgeheven, heeft de Rekenkamer ervoor gekozen om de vergelijking van de CMO-instellingen te beperken tot de periode 2009–2014. De vaste provinciale subsidie aan STAMM CMO, Partoer CMO en CMO Groningen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

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

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

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

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



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

Bron: Jaarrekeningen instellingen, subsidiebeschikkingen en aangeleverde gegevens provincies

De provinciale inzet is erop gericht geweest dat CMO-instellingen meer opdrachten uit de markt gingen verwerven, met name van gemeenten. De provincies verwachtten dat gemeenten zelf meer opdrachten aan deze instellingen gingen verstrekken op het moment dat provincies de dienstverlening aan gemeenten gingen afbouwen. Deze verwachting is in de drie provincies niet uitgekomen. Gemeenten hebben tot 2016 alleen kortlopende projectopdrachten aan de CMO-instellingen verstrekt. De instellingen zijn er daardoor niet in geslaagd om substantieel meer inkomsten uit de markt te halen om zodoende het verlies

aan provinciale inkomsten te kunnen opvangen, bij CMO Groningen is zelfs een daling opgetreden van het aantal opdrachten uit de markt. De inkomsten zijn hierdoor in de periode 2009–2014 bij STAMM CMO met 52 % afgenomen, bij Partoer CMO met 5% en bij CMO Groningen met 28% (zie figuur 5.3).

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

5.5

Ontwikkeling Zorgbelanginstellingen

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

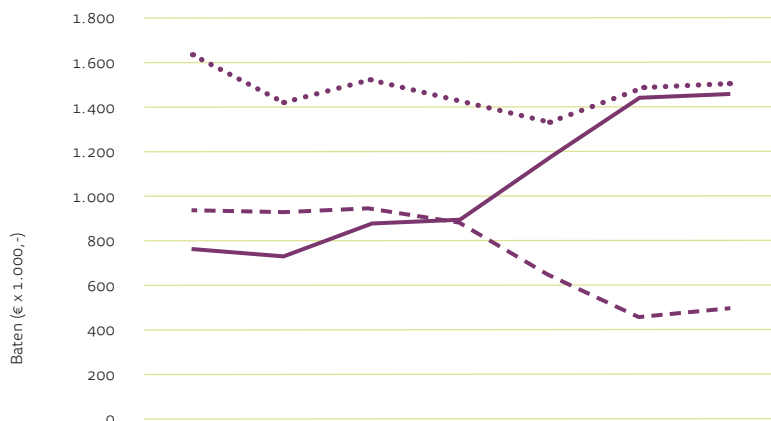
Tabel 5.2 Vergelijking ontwikkeling Zorgbelang Drenthe, Zorgbelang Fryslân en Zorgbelang Groningen in de periode 2009–2015.

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

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

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

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



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

Bron: Jaarrekeningen instellingen, subsidiebeschikkingen en aangeleverde gegevens provincies.

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

5.6 Ontwikkeling Sportinstellingen

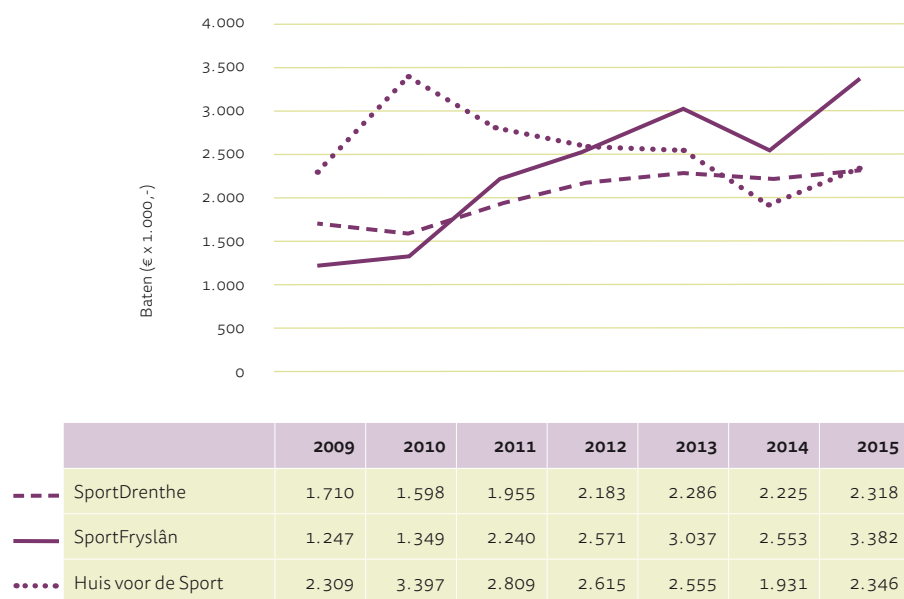
De vaste provinciale subsidie voor SportDrenthe is in de periode 2009–2015 afgebouwd met 91%, terwijl die van Sport Fryslân nagenoeg gelijk gebleven is. Het Huis voor de Sport heeft in deze periode geen vaste subsidie van de provincie ontvangen, maar alleen subsidie voor het uitvoeren van projecten.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

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

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

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

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



Bron: Jaarrekeningen instellingen, subsidiebeschikkingen en aangeleverde gegevens provincies.

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

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

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

Bestuurlijke reactie

6

Bestuurlijke reactie

6.1 Reactie van Gedeputeerde Staten van Groningen

U heeft ons in de gelegenheid gesteld een reactie te geven op het rapport *Op eigen benen?*. Daarvan maken wij gaarne gebruik. In onze reactie gaan wij in op uw bevindingen ten aanzien van de conclusies en ten aanzien van de aanbevelingen. In grote lijnen kunnen wij ons in uw rapportage vinden, waar het gaat over de gevolgen van de bezuinigingen in 2013 voor de maatschappelijke instellingen. Uw conclusies en aanbevelingen reiken echter verder. Deze verdergaande conclusies en aanbevelingen onderschrijven wij slechts voor ten dele. Ten dele, omdat wij enkele nuances zien die wij van belang achten voor een juiste interpretatie. Een van deze nuances is dat er naast het wettelijke kader ook het eigen provinciale beleid is dat is gebaseerd op politieke keuzen van ons college en van provinciale staten. Zo werd een aantal keuzen op het gebied van sociaal beleid en zorg door provinciale staten aangedragen. Voor zover relevant, geven wij hierbij onze reactie op uw rapport.

Conclusies

CONCLUSIE 1

U concludeert dat het voor de hand gelegen had om het gebiedsgericht werken en welzijnsbeleid in de krimpregio's te continueren, met als doel om de krimp-problemen aan te pakken. Het is juist dat de transities in het sociale domein extra hard aankomen in de krimpregio's. Dit heeft (vooral) te maken met de demografische bevolkingssamenstelling. Het was destijds onze keuze om het gebiedsgericht werken ook in de krimpregio's te beëindigen, omdat wij methodisch en inhoudelijk te weinig aansluiting zagen voor de complexe problematiek in de krimpgebieden.

CONCLUSIE 2

Uw conclusie dat het voor de hand had gelegen dat wij ons hadden gericht op de eigen informatiebehoefte na het vervallen van de wettelijke taken Wmo, begrijpen wij in het licht van het Bestuursakkoord 2008–2011 waarnaar u verwijst. Wij zijn het echter niet met deze conclusie eens. Voor ons was het in 2015 niet opportuun om bepaalde 'steunfuncties' per direct op te heffen, slechts vanuit de motivatie dat wij er wettelijk niet meer toe verplicht waren. Vanuit autonoom beleid en vanuit onze eigen informatiebehoefte en die van gemeenten, hebben wij destijds gekozen voor een agenderende en signalerende invulling ervan op onderdelen van bovenlokaal belang in relatie tot leefbaarheids- en krimpvraagstukken.

CONCLUSIES 4 EN 5

Uw constatering dat in de periode dat de bezuinigingen op de instellingen zijn doorgevoerd, ook de inkomsten uit opdrachten van gemeenten en derden zijn gedaald, is juist. De verklaring hiervoor ligt grotendeels in de economische crisis die ongelukkigerwijs gelijktijdig optrad, waardoor de markt voor opdrachten sterk verschaalde.

CONCLUSIE 6

Wij begrijpen uw opmerking dat het opvallend is dat wij niet gekozen hebben om het sportbeleid te integreren in het leefbaarheidsbeleid. Dit komt echter voort uit onze manier van opgave-gestuurd werken, waarbij wij (wellicht anders dan gebruikelijk) niet alle beleidsvelden met raakvlakken onder één programma brengen. Onze werkwijze bestaat eruit dat wij de opgave centraal stellen – in dit geval leefbaarheid – en dat vervolgens vanuit de verschillende programma's en deskundigheid, bijdragen aan die opgave geleverd worden. Onze visie is dat deze ontschotte werkwijze van meerwaarde is bij complexe vraagstukken, die veelal overstijgend zijn aan programma's, afdelingen en portefeuilles.

Aanbevelingen

AANBEVELING 1

Uw aanbeveling betreft het stoppen met activiteiten die tot doel hebben gemeenten te ondersteunen bij het uitvoeren van hun Wmo-taken. Conform uw aanbeveling bieden wij geen structurele ondersteuning (meer) aan gemeenten waar het hun Wmo-taken betreft, maar hebben wij gekozen voor een invulling ervan op bovenlokaal niveau in sterke relatie tot leefbaarheids- en krimpvraagstukken. Bijvoorbeeld rond zorg, waar wij een Zorgmonitor hebben laten ontwikkelen en uitvoeren als onderdeel van het Sociaal Planbureau Groningen. Deze monitor is relevant voor alle stakeholders in de zorg en reikt verder dan gemeenten. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat de formele/wettelijke verantwoordelijkheden binnen de zorg verdeeld zijn over meerdere partijen: rijksoverheid, gemeenten, zorgaanbieders, zorgverzekeraars, zorgkantoren etc. Wij blijven ook de komende jaren de signalerende en agenderende taak in relatie tot het thema zorg met behulp van de Zorgmonitor uitvoeren.

De bovenlokale sociale vraagstukken die wij constateren binnen de leefbaarheidsopgave en het krimpbeleid, brengen wij uiteraard onder de aandacht van gemeenten, zoals u adviseert. Ook komt het voor dat wij samen met gemeenten zoeken naar een oplossing zonder de gemeentelijke taak over te nemen. Onze ervaring is immers dat een strikte scheiding in de praktijk als onwenselijk wordt ervaren bij het gezamenlijk streven naar verbetering van de leefbaarheid in onze provincie. Naar aanleiding van uw advies om de taken die het CMO STAMM dient uit te voeren duidelijker te omschrijven, merken wij op dat dit in de afspraken met het CMO STAMM (incl. het onderdeel Sociaal Planbureau Groningen) reeds is gebeurd.

AANBEVELING 2

Uiteraard onderschrijven wij uw advies om bij de formulering van toekomstig beleid niet uit te gaan van de ongetoetste verwachting dat gemeenten de bekostiging van bepaalde taken wel zullen overnemen, tenzij hier expliciete afspraken over zijn gemaakt. Hoewel uw constatering volkomen juist is, is toch een nuancering op zijn plaats, aangezien uw aanbeveling voortkomt uit het feit dat niet alle projecten uit de gebiedsprogramma's zijn overgenomen/voortgezet door gemeenten na beëindiging van het gebiedsgericht werken. Deze verwachting hebben wij en ook gemeenten niet gehad bij de uitvoering van de projecten die op 50/50 basis werden gefinancierd. Juist in de gezamenlijke gebiedsprogramma's was er ruimte om projectmatig (lees: kortdurend) een onderwerp aan te pakken, al dan niet in experimentele vorm. Garanties vooraf met betrekking tot overname, paste daar niet bij omdat garanties op succes ook niet konden worden afgegeven. Uw advies dat er niet moet worden uitgegaan van een informatiebehoefte bij gemeenten, als

deze door de gemeenten niet zelf is gearticuleerd en gecommuniceerd, nemen wij ter harte. Het bevestigt onze werkwijze richting CMO STAMM, waarbij wij bij gemeenten laten inventariseren waar de databehoeftte ligt.

AANBEVELING 3

U beveelt aan om te zorgen voor een duidelijke begrensde opgave in het zorglandschap die aansluit bij het provinciale fysieke en ruimtelijke leefbaarheidsbeleid. Wij achten een oriëntatie op onze rol en positie in het veranderende zorglandschap van groot belang. Wij zijn van mening dat er niet zozeer sprake is van een duidelijk begrensde opgave maar meer van een heldere formulering van onze rol. Vanuit het maatschappelijk belang laten wij zorg aansluiten bij het provinciale fysieke en ruimtelijke leefbaarheidsbeleid blijkt uit ons Uitvoeringsprogramma Leefbaarheid dat wij medio 2016 hebben vastgesteld. Met het Uitvoeringsprogramma Leefbaarheid en de revolverende fondsen zorg, accommodaties en energie, dragen wij bij aan de leefbaarheid van onze provincie en ook aan de fysieke en ruimtelijke herinrichting van het zorglandschap. Betrokken inwoners in onze provincie initiëren vele lokale initiatieven rondom zorg en buurtzorg. Onze provinciale staten hebben ons college opgeroepen deze initiatieven te ondersteunen en te faciliteren. Overeenkomstig uw aanbeveling rond de (structurele) taken die Zorgbelang Groningen voor ons moet uitvoeren, is een traject van herijking van het provinciale zorgvragersbeleid gestart.

AANBEVELING 4

Uw aanbeveling betreft het laten onderzoeken hoe gemeenten invulling hebben gegeven aan het organiseren van een vorm van onafhankelijke individuele clientondersteuning en collectieve belangenbehartiging, gevolgd door een werkconferentie, en het maken van afspraken met gemeenten over taakvervulling in het zorglandschap waarbij de provinciale invalshoek de ruimtelijke en fysieke component is. Met de Zorgmonitor volgen wij het veranderende zorglandschap nauwlettend, ook vanuit de ruimtelijke en fysieke component, waarbij de gemeentelijke herindeling een complicerende factor is. Gemeenten zijn uiteraard betrokken bij de conferenties die wij rond de Zorgmonitor organiseren. Zelf hebben gemeenten recent de eerste cliëntervaringsonderzoeken Wmo uitgevoerd en zijn wij bezig met een herijkingsproces van het provinciaal zorgvragersbeleid, waarbij aansluiting op lokaal niveau het uitgangspunt vormt. Kortom, op diverse onderdelen zoals genoemd in uw aanbeveling, zijn of worden activiteiten ontplooid. Een extra onderzoek naar de gemeentelijke invulling van cliëntondersteuning en belangenbehartiging, zien wij als een optie, maar achten wij op dit moment teveel van het goede. Een dergelijk onderzoek, zoals u aanbeveelt, is ons inziens dus nu niet aan de orde.

AANBEVELING 5

Met uw aanbeveling om het sportbeleid te integreren in het leefbaarheidsbeleid zijn wij het niet eens. Dit past niet bij de opgave-gestuurde werkwijze die wij voorstaan (zie de opmerking bij conclusie 6). Wij hebben gekozen voor het autonoom voeren van sportbeleid, waarbij wij geen gemeentelijke taken uitvoeren. Hoofddoelstelling van het sport- en beweegbeleid is het realiseren van gezondheidswinst bij Groningers. Overigens hebben wij conform uw advies in het uitvoeringsprogramma sport- en beweegbeleid 2016–2019 aangegeven welke (structurele) taken het *Huis voor de Sport Groningen* dient uit te voeren. Onze inzet op het ruimtelijke en fysieke domein zijn eveneens overeenkomstig uw aanbeveling geïntegreerd in het leefbaarheidsprogramma (accommodatiefonds).

Met betrekking tot uw opmerking dat onduidelijk is op welke wijze onze provincie het in gang gezette leefbaarheidsbeleid in krimpregio's wil gaan volgen, merken wij op dat een plan van aanpak voor het monitoren van de effecten van het provinciebrede Uitvoeringsprogramma Leefbaarheid aan het eind van het jaar aan provinciale staten wordt aangeboden.

Tenslotte willen wij u hartelijk bedanken voor de rapportage. Wij beschouwen uw onderzoek inclusief de diverse conclusies en aanbevelingen als ondersteuning van het reeds doorlopen bezuinigingsproces. Ook uw aanbevelingen die het door ons gevoerde leefbaarheidsbeleid kunnen versterken, nemen wij ter harte.

Informatiebronnen

Informatiebronnen

Algemeen

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

Provincie Groningen

- ARGO in opdracht van provincie Groningen. *Herijking Zorgvragersbeleid Provincie Groningen*. Groningen, december 2015.
- Provincie Groningen. *Sportnota Provincie Groningen 2007-2010 (Mitdoun = Goud)*. Groningen, maart 2006.
- Provincie Groningen. *Sociale Agenda 2009-2012*. Vastgesteld door PS op 5 november 2008.
- Provincie Groningen. Voordracht van GS aan PS over de kaderstelling voor de bezuinigingen. Groningen, 8 december 2009.
- Provincie Groningen. *Sportnotitie provincie Groningen*. Vastgesteld door PS op 26 mei 2010. Aan deze sportnotitie is een uitwerkingsnotitie gekoppeld.
- Provincie Groningen. *Rapportage Bezuinigingen Sociaal Beleid (Uitvoering motie 28)*. Vastgesteld door GS van Groningen op 6 december 2010.
- Provincie Groningen. *Rapportage Bezuinigingen Sociaal Beleid (Uitvoering motie 28)*. Vastgesteld door GS van Groningen op 6 december 2010.
- Provincie Groningen. *Beleidskader Sociaal Beleid 2013-2015 (Initiatiefrijke & Betrokken)*. Groningen, oktober 2012.
- Provincie Groningen. *Beleidskader Jeugd 2013-2016 (Groninger Jeugd - Groninger Toekomst)*. Groningen, november 2012.
- Provincie Groningen. *Collegeakkoord Vol Vertrouwen*. Groningen, 23 april 2015.
- Provincie Groningen. *Kader sport- en bewegisatie 2016-2019*. Vastgesteld door PS in maart 2016.

Provincie Groningen overig

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

Instellingen

- Huis voor de Sport. Jaarverslagen en Jaarrekeningen periode 2009–2015.
- CMO Groningen/CMO STAMM. Jaarverslagen en Jaarrekeningen periode 2009–2015.
- Zorgbelang Groningen. Jaarverslagen en Jaarrekeningen periode 2009–2015.

Geïnterviewde personen

- Mw. Y. van Turenhout, bestuurder-directeur CMO STAMM
- Dhr. E. Klok, bestuurder-directeur Zorgbelang Groningen
- Dhr. R. de Waard, bestuurder-directeur Huis voor de Sport Groningen

colofon

ONTWERP EN OPMAAK

Studio Peter Musschenga - www.pjot.nl

DRUK

Multa, Assen

FOTOVERANTWOORDING

Omslag midden, voetballers: [iStock.com/thehague](https://www.istock.com/thehague)

Omslag achter, gezin: [iStock.com/Vliet](https://www.istock.com/Vliet)



 Noordelijke
Rekenkamer

DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR
Jappie van den Bergs

MET MEDEWERKING VAN
Bruno Steiner

ASSEN 28 NOVEMBER 2016