



Onderwerp

Evaluatie subsidieverlening CMO Flevoland

Registratienummer

2132037

Datum

17 oktober 2017

Auteur

drs. G. de Vos

Afdeling/Bureau

BDO

Kern mededeling:

De subsidieverlening aan het CMO-Flevoland is geëvalueerd. Aanleiding was een toezegging van de toenmalige portefeuillehouder. In de conclusies en aanbevelingen is verwoord hoe de sturing op de subsidierelatie vanuit de provincie verbeterd kan worden.

Mededeling:

Dit voorjaar hebben wij de verlening van subsidie aan het CMO-Flevoland geëvalueerd. Tijdens de bespreking van het doel "Het CMO Flevoland heeft bewezen bij te dragen aan de versterking van de samenleving" van de Programmabegroting 2017 (programmaonderdeel 4.2, 13 oktober 2016) is de commissie Economie en Duurzaamheid een evaluatie toegezegd.

Openbaarheid

Openbaar

Portefeuillehouder

Meijer, A.M.

Ter kennisname aan PS en

burgerleden

Wij bieden u hierbij het rapport *Evaluatie subsidieverlening CMO-Flevoland* aan. Daarbij heeft het onderzoek zich gericht op de verlening van de subsidie door de provincie en het bereiken van de provinciale doelen. De centrale vraag die is beantwoord is: *heeft de provincie in haar verlening van subsidie aan het CMO Flevoland doeltreffend en doelmatig gehandeld?*

In drie deelvragen, mede gebaseerd op de vragen van de Statencommissie, is de evaluatie uitgewerkt:

1. Heeft de provincie in haar subsidieverlening concreet gemaakt wat zij van het CMO verwacht?
2. Heeft de provincie voldoende gestuurd op de opdracht aan het CMO in deze bestuursperiode een transitie te realiseren waarbij het CMO ten minste 50% van de inkomsten elders genereert?
3. Kan de provincie alternatieve instrumenten inzetten om het beoogd maatschappelijk effect (versterking van de Flevolandse samenleving) te realiseren?

Naast een beschrijving van de taken van het CMO-Flevoland is geanalyseerd hoe de provincie via de verlening van jaarlijkse subsidie heeft gestuurd op de realisatie van de provinciale doelen. Verder is gekeken naar de wijze waarop de provincie het CMO heeft aangedrongen op het verschuiven van de focus op de ondersteuning van gemeenten in het sociale domein. Daarna volgen de conclusies en aanbevelingen die zich richten op de hiervoor gestelde vragen. Wij hebben de conclusies en aanbevelingen overgenomen en zullen de uitvoering daarvan monitoren.

Het college vertrouwt er op dat hiermee invulling is gegeven aan de toezegging.

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
Evaluatie subsidieverlening CMO-Flevoland	2009871	Ja
Notitie Evaluatie CMO Flevoland	2134593	Ja



Aanleiding

Centrum voor maatschappelijke Ontwikkeling Flevoland (CMO) is een regionaal expertisecentrum dat voor een groot deel door de provincie wordt gesubsidieerd. Bij de begrotingsbehandeling in de commissie van 13 oktober 2016 is stilgestaan bij die subsidierelatie. De toen door GS toegezegde evaluatie van CMO is uitgevoerd in de eerste helft van 2017 (HB 2009871).

De hoofdvraag bij evaluatie was:

Heeft de provincie in haar verlening van subsidie aan het CMO Flevoland doeltreffend en doelmatig gehandeld?

In het verlengde daarvan zijn drie deelvragen opgenomen:

1. Heeft de provincie in haar subsidieverlening concreet gemaakt wat zij van het CMO verwacht?
2. Heeft de provincie voldoende gestuurd op de opdracht aan het CMO in deze bestuursperiode een transitie te realiseren waarbij het CMO ten minste 50% van de inkomsten elders genereert?
3. Kan de provincie alternatieve instrumenten inzetten om het beoogd maatschappelijk effect (versterking van de Flevolandse samenleving) te realiseren?

Deze notitie geeft de reactie op de conclusies en aanbevelingen die zoals in de evaluatie zijn geformuleerd en bestaat uit vier onderdelen: de reactie op elk van de deelvragen en een afsluitend onderdeel waarin de vervolgstappen zijn benoemd.

Tenslotte is ook ingegaan op de algemene adviezen aan GS, die vooral betrekking hebben over de subsidierelatie met CMO en het proces van subsidieverlening in het algemeen.

Reactie op deelvraag 1: Heeft de provincie in haar subsidieverlening concreet gemaakt wat zij van het CMO verwacht?

Bij deze deelvraag is gekeken naar het provinciale beleidskader op het gebied van samenleving, zorg en welzijn. Punten van onderzoek daarbij zijn geweest het gehanteerde toetsingskader, de subsidiebeschikking en het proces van subsidieverlening, en monitoring en evaluatie.

Aanbeveling 1. Actualiseer het provinciaal beleid en de rol van de provincie op het gebied van samenleving, zorg en welzijn

Het provinciaal beleid op het gebied van samenleving, zorg en welzijn is toe aan actualisatie en wel om twee redenen:

1) In het collegeakkoord voor de bestuursperiode 2011 - 2015 als gevolg van de landelijke decentralisaties van onderdelen van het sociale domein naar gemeenten is geen actief beleid meer gevoerd op het gebied van samenleving, zorg en welzijn. Wel is besloten om CMO als regionale welzijnsorganisatie in (zij het sterk gereduceerde omvang) te blijven subsidiëren. Vanwege het ontbreken van een beleidskader heeft relatief beperkte sturing plaatsgevonden richting CMO. Bij het collegeakkoord voor de bestuursperiode 2015 - 2019 is bepaald dat CMO zich meer zou moeten richten op de vraagstukken van gemeenten op het sociale domein. In eerste instantie zouden die gemeentelijke vragen grotendeels binnen de provinciale subsidie kunnen worden uitgevoerd. In 2016 is hier een begin mee gemaakt en dit heeft begin 2017 geleid tot een



constructieve werkrelatie tussen CMO en de Flevolandse gemeenten. Deze zogenaamde transitie vraagt om een herijking van de opdrachtverlening van de provincie richting CMO.

2) Het perspectief Krachtige Samenleving is een van de drie kernopgaven van de Omgevingsvisie. De Omgevingsvisie vervangt het visiedeel, zoals dat in het Omgevingsplan (2006) is vastgesteld. Daarmee geeft de provincie aan dat het in aanvulling op het gemeentelijk beleid een bijdrage wil leveren aan vraagstukken in de samenleving ten aanzien van sociale cohesie en economische ontwikkeling. De betrokkenheid van de provincie zal in nauw overleg met de gemeenten worden benoemd. In de startnotitie Krachtige Samenleving (HB 2090877) is het proces beschreven volgens welke dit het komend jaar wordt voorbereid en ingericht. De uitkomsten van dit proces zal de provincie concrete handvatten geven om haar rol op het gebied van samenleving, zorg en welzijn nader in te vullen en daarvan afgeleid de subsidierelatie met CMO te herijken.

Aanbeveling 2. Formuleer zo concreet mogelijk - als het kan in kwalitatieve bewoordingen - wat wordt verstaan onder de 'versterking van de Flevolandse samenleving' en wat de provincie daarin verwacht van de subsidiënt; doe dit zodanig dat te volgen, meetbaar of te verantwoorden is dat de activiteiten bijdragen aan de realisatie van het beoogd maatschappelijk effect en daarmee aan de Flevolandse samenleving

De uitkomsten van het proces dat de Krachtige Samenleving gaat opleveren zullen niet alleen de provinciale rol op het gebied van samenleving, zorg en welzijn scherper maken. Dit zal ook leiden tot een concrete formulering van wat de provincie verwacht van CMO op dat gebied.

Aanbeveling 3. Beschrijf in de beschikking op de aanvraag om subsidie van het CMO welke prestaties worden verwacht die aantoonbaar bijdragen aan de realisatie van genoemde doelstelling

De antwoorden onder aanbevelingen 1 en 2 betekenen dat, conform de systematiek van de Algemene Subsidievoorwaarden Flevoland, in de beschikkingen voor CMO scherper gaat worden beschreven welke prestatie de provincie verwacht voor het beschikbaar te stellen subsidiebedrag.

Reactie op deelvraag 2: Heeft de provincie voldoende gestuurd op de opdracht aan het CMO in deze bestuursperiode een transitie te realiseren, waarbij het CMO ten minste 50% van de inkomsten elders genereert?

Centraal bij deze deelvraag is de vraag of en zo ja hoe CMO de beoogde transitie heeft ingevuld, wat haar eigen visie is op de rol binnen de Flevolandse samenleving en of als gevolg van deze transitie CMO werkzaamheden uitvoert in opdracht van gemeenten.

Aanbeveling 1. Formuleer duidelijk wat in 2019 moet zijn bereikt om de transitie te hebben afgerond, wanneer de provincie tevreden is over de transitie en welke stappen daarvoor nodig zijn. Geef het CMO de ruimte om deze strategische koerswijziging in te vullen en concreet te maken. Regelmatig overleg en eventuele ondersteuning kunnen daarbij helpen

Uit de begroting van CMO over het jaar 2017 is af te leiden, dat 42 % van de inkomsten door externe opdrachten (niet zijnde door de provincie Flevoland verstrekt) worden gegenereerd. Op dit moment ligt de grootste kans tot verhoging van dit aandeel tot de helft van het totale jaarbudget van CMO in het aanvullend uitvoeren van opdrachten vanuit de Flevolandse gemeenten: zie deelvraag 1, aanbeveling 1, punt 1. Het vertrouwen van die gemeenten in CMO is het afgelopen jaar gegroeid. De provincie is sinds begin 2017 aanwezig bij regelmatige (ambtelijke) gesprekken van CMO met een vertegenwoordiging van gemeenten over uit te voeren werkzaamheden. Die betrokkenheid vloeit voort uit de transformatie die de provincie in 2016 aan CMO heeft opgelegd om met de werkzaamheden meer aan te sluiten bij de vraagstukken die bij de Flevolandse gemeenten leven.



Deze transformatie past goed binnen hetgeen nu met de opgave Krachtige Samenleving in gang is gezet.

Aanbeveling 2. Stimuleer het CMO om strategisch te bepalen hoe de steunfunctie zich dient te ontwikkelen voor de regio en op welke thema's toegevoegde waarde geleverd kan worden.

- a. *Geef daarbij aan binnen welke kaders de provincie dit beoordeelt (beleidskaders).*
- b. *Draag op om te komen tot regionale afstemming met de gemeenten.*
- c. *Vraag het CMO te bepalen op welk vlak de toegevoegde waarde van het CMO tussen de andere partijen in het netwerk zich onderscheidt. Te denken valt onder andere aan de ontwikkeling van monitoring, data- en kennisverzameling voor de regio.*
- d. *Vraag te formuleren welke complementariteit en meerwaarde het CMO heeft ten opzichte van gemeenten, kennis- en onderwijsinstellingen en de zorgorganisaties.*

Ad a) CMO zal op basis van de opgave Krachtige Samenleving worden gestuurd in de manier waarop het zich als steunfunctie dient te ontwikkelen en op welke thema's / werkzaamheden het zich dient te richten om als toegevoegde waarde te kunnen functioneren.

Ad b) De vorig jaar ingezette transitie om zich meer te richten op de vraag vanuit en behoefte bij de gemeenten zal worden voortgezet en verder uitgediept. De provincie zal daarin sturend optreden (zie ook Ad a). Hierover zullen bestuurlijk met CMO nader afspraken worden gemaakt.

Ad c) Bij de nadere invulling van de rol van CMO bij Krachtige Samenleving wordt onder andere gekeken naar de mogelijk inbreng van andere partijen in het netwerk.

Ad d) In het verlengde van hetgeen onder c) is benoemd wordt ook gekeken naar de complementariteit van CMO ten opzichte van gemeenten, kennis- en onderwijsinstellingen en de zorgorganisaties.

Reactie op deelvraag 3: Kan de provincie alternatieve instrumenten inzetten om het beoogd maatschappelijk effect (versterking van de Flevolandse samenleving) te realiseren?

Een van de conclusies van de evaluatie is, dat alternatieven voor de bestaande infrastructuur van CMO geen meerwaarde lijken te hebben. Wel is het relevant om na te gaan of de opzet en werkwijze van CMO zou moeten worden doorontwikkeld om de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven aan te kunnen pakken.

Aanbeveling 1. Het formuleren van een regionale sociale agenda in samenhang met de opgaven van Flevoland, bijvoorbeeld in het kader van het perspectief Krachtige samenleving, kan duidelijkheid opleveren welke instantie voor welk deel van de opgave het best is toegerust. Een meer netwerkachtige samenwerking kan bijdragen aan een gevarieerde en samenhangende ontwikkeling van de Flevolandse samenleving

Een meer netwerkachtige samenwerking is een belangrijk middel en een belangrijke voorwaarde organiseren en jaarlijks actualiseren van hetgeen als programma van de opgave Krachtige Samenleving is benoemd. Naast CMO zullen dus ook andere maatschappelijke organisaties daar onderdeel van uitmaken. Hoewel de rol van die CMO Flevoland bij dat programma zal spelen nog niet is vastgelegd, ligt het voor de hand dat het de aangewezen organisatie is om daar verder uitwerking en invulling aan te geven.



Aanbeveling 2. Vraag het CMO om samenwerking met partners in het land te zoeken die met vergelijkbare opgaven en ontwikkelingen bezig zijn

Bij de voorbereiding van de opgave Krachtige Samenleving hoort ook een oriëntatie op hoe elders in het land samenlevingsvraagstukken op regionaal / provinciaal niveau worden opgepakt door de lagere overheden. In het verlengde daarvan zal ook worden gekeken naar met CMO vergelijkbare organisaties en naar de manier waarop deze hun rol daarbij invullen. Als gevolg daarvan zal de provincie CMO nadere aanwijzingen geven om de huidige contacten en samenwerkingsrelaties met andere steunfuncties te intensiveren en te verbreden.

Reactie op de algemene adviezen aan Gedeputeerde Staten

De evaluatie is afgesloten met algemene adviezen over meerdere onderwerpen: CMO zelf en het subsidieproces van de provincie.

CMO

- 1. Zet de subsidierelatie met de steunfunctie CMO Flevoland voort en intensiveer de bestuurlijke en ambtelijke relatie*
- 2. Zorg in het kader van nieuwe ontwikkelingen zoals de Omgevingsvisie voor een strategische positionering van het CMO en wijs daarin de gemeenten op de steunfunctie rol en meerwaarde van het CMO voor deze regio*
- 3. Ondersteun de transitie naar een verbrede inzetbaarheid van het CMO voor de regio, zodat regionale meerwaarde ontstaat. Gun het CMO de tijd en de ruimte om deze strategische ontwikkeling vorm te geven mede in samenwerking met de netwerken waarin ook de gemeenten participeren*

Deze drie adviezen worden overgenomen. Als aanvulling op advies 3 is het volgende van belang. Gegeven de betrokkenheid van CMO bij de opgave Krachtige Samenleving wordt met CMO overlegd over de manier waarop die rol kan worden ingevuld. Dan komt ook ter sprake onder welke voorwaarden die strategische ontwikkeling kan worden bereikt en welke termijn daarvoor nodig is.

Subsidieproces

- 4. Evalueer het instrument subsidie periodiek en in ieder geval vierjaarlijks bij de langdurige subsidies en maak daarbij gebruik van de beschikbare handreiking voor de evaluatie van langdurige subsidies (bijlage). Zorg dat dergelijke evaluaties drie aspecten aan de orde stellen:*
 - strategisch, aan de hand van de vraag welke waarde de subsidieontvanger toevoegt aan de realisatie van het doel c.q. het beoogd maatschappelijk effect;*
 - inhoudelijk, aan de hand van de Handleiding Evaluatie langdurige subsidierelaties;*
 - contextueel, met aspecten als: governance (relatie met de provincie, sturings- en verantwoordingsinformatie, de wijze van toezicht); externe ontwikkelingen, wettelijke ontwikkelingen, nieuwe opgaven; transparantie, informatievoorziening; de gezondheid van de organisatie (risicomanagement, meerjarenbegroting)*
- 5. Verduidelijk het subsidieproces en de onderscheiden stappen daarin, zodat er een aantoonbare relatie is tussen aanvraag en doelstelling, verantwoording en doelrealisatie*



6. *Zorg voor verbeteringen in het proces van subsidieverlening en in de cyclus van het opstellen van beleid*
7. *Zorg dat in het subsidiedossier aantoonbaar is op grond van welke beoordeling de verlening van de subsidie plaatsvindt; vul het dossier aan met monitoringsinformatie, evaluatie- en verantwoordingsinformatie*
8. *Zorg als provincie voor duidelijke normen en beoordelingscriteria voor de beoordeling van subsidieaanvragen en verwacht van een aanvrager dat deze aansluit bij het beoogde doel / de beoogde doelen*

Deze adviezen gericht op het provinciale subsidieproces zullen worden overgenomen. Er is al een eerste aanzet gemaakt om de evaluatie van dat proces te kunnen starten.

Evaluatie subsidieverlening

CMO – Flevoland

2016

Provincie Flevoland
December 2016 - maart 2017
eDocs 2009871

1. Inleiding

Algemeen

Bij de begrotingsbehandeling in de commissie van 13 oktober 2016 is stilgestaan bij de subsidie aan het Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling (CMO). Daarbij heeft het college een evaluatie toegezegd. Met dit rapport wordt daar invulling aan gegeven. Het verzoek van de staten is om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van de provinciale subsidieverlening en in de ontwikkeling van het CMO Flevoland. Jaarlijks ontvangt deze instantie ongeveer € 1 miljoen aan provinciale subsidie.

Daarnaast is één van de aanbevelingen bij de evaluatie verbonden partijen (eind 2016) geweest om de langdurige subsidierelaties op vergelijkbare wijze periodiek te evalueren. Deze aanbeveling heeft het college overgenomen. Er is geen concrete aanpak voorgesteld voor een dergelijke evaluatie; deze evaluatie kan daarvoor de aanpak bevatten. Een derde reden voor deze evaluatie is de wettelijke plicht op grond van de Algemene wet bestuursrecht, artikel 4.24. Ook de Randstedelijke Rekenkamer heeft in zijn onderzoek naar de effectiviteit van subsidies in brede zin gewezen op het nut van periodieke evaluatie¹.

Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Vraagstelling van de evaluatie

Een eerste stap in de evaluatie is het bepalen van de vraagstelling en de afbakening van het onderzoek. Deze evaluatie richt zich primair op de provinciale rol in dit subsidieproces: wat wil de provincie bereiken met de verlening van een subsidie aan het CMO en welke verwachtingen zijn daarover vastgelegd? Heeft de provincie voldoende duidelijk gemaakt wat zij van het CMO verwacht? Deze evaluatie richt zich dan ook op de hoofdvraag:

Heeft de provincie in haar verlening van subsidie aan het CMO Flevoland doeltreffend en doelmatig gehandeld?

De bespreking van de Programmabegroting in de Statencommissie en de toezegging van de toenmalige portefeuillehouder om een evaluatie over de subsidiëring van het CMO op te stellen leverde drie deelvragen op:

- Kan objectief worden vastgesteld hoe effectief en efficiënt de provincie het instrument subsidie inzet ten aanzien van het CMO. De staten willen weten daarbij weten of het CMO in voldoende mate bijdraagt aan de realisatie van de provinciale doelen.
- Een achterliggende behoefte van de Statencommissie is of het CMO in staat is de transitie die de provincie verwacht, heeft opgepakt en of het CMO hiermee op schema is.
- Ten slotte is de vraag gesteld of de provincie van mening is dat het monopolie van het CMO gehandhaafd moet worden dan wel dat er alternatieven voor handen zijn waarmee de provincie wellicht beter in staat is om hetzelfde dan wel meer te bereiken.

Deze drie elementen zijn vanuit de centrale vraagstelling vertaald in de volgende drie deelvragen:

1. Heeft de provincie in haar subsidieverlening concreet gemaakt wat zij van het CMO verwacht?
2. Heeft de provincie voldoende gestuurd op de opdracht aan het CMO in deze bestuursperiode een transitie te realiseren waarbij het CMO ten minste 50% van de inkomsten elders genereert?

¹ In het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer (2012) staat de aanbeveling van een periodieke objectieve evaluatie van een subsidieregeling. Daarnaast moet bij het vaststellen van subsidies aandacht worden besteed aan het aspect 'evaluatie'. Om achteraf vast te kunnen stellen of een subsidie effectief is geweest, moeten vooraf de mogelijkheden tot evaluatie ingebouwd zijn (de evaluatiedatum, de toetsingselementen en eventuele normen). De Randstedelijke Rekenkamer onderzocht tegelijkertijd de subsidie aan het CMO in het jaar 2012 (casestudy). Ten slotte publiceerde de Rekenkamer een Handreiking voor de evaluatie van subsidies (bijlage 1).

3. Kan de provincie alternatieve instrumenten inzetten om het beoogd maatschappelijk effect (versterking van de Flevolandse samenleving) te realiseren?

Aanpak en leeswijzer

De gekozen aanpak is toegepast bij de recente evaluatie van verbonden partijen (najaar 2016). Allereerst is informatie verzameld over de subsidieontvanger aan de hand van een aantal standaardaspecten. Vervolgens is een verdiepingsgesprek gevoerd met de accounthouder van CMO Flevoland. De achterliggende behoefte is om te weten of het CMO in voldoende mate in staat is een (relevante) bijdrage te leveren aan de realisatie van provinciale doelen. Vervolgens vindt toetsing plaats aan de hand van een aantal deelvragen (hoofdstuk 3). In het vierde hoofdstuk volgen de evaluatie, de beoordeling en de aanbevelingen.

Bij de beoordeling van de subsidierelatie is mede gebruik gemaakt bij de Handreiking die de Randstedelijke Rekenkamer heeft uitgebracht (bijlage). De evaluatie is intern uitgevoerd door niet in het subsidieverleningsproces betrokken medewerkers. Daarmee is objectiviteit beoogd. Het CMO is niet gevraagd een zelfevaluatie uit te voeren. Het onderzoek richt zich niet op de vraag of het CMO Flevoland de subsidiemiddelen doelmatig en/of doeltreffend heeft besteed. Wanneer die vraag moet worden beantwoord moet een veldonderzoek door bijvoorbeeld de Randstedelijke Rekenkamer worden uitgevoerd.

Wat valt buiten de scope van het onderzoek?

In deze evaluatie wordt niet nagegaan of het CMO de subsidie doelmatig en doeltreffend inzet. Dat zou onderzoek vergen bij stakeholders en het CMO zelf. Ook is niet nagegaan welke beelden derden hebben bij de ontwikkeling van het CMO Flevoland. Voorbeelden van deze betrokkenen zijn:

- Portefeuillehouder
- De directie (en medewerkers) van het CMO
- Gemeentebestuurders
- Beleidsmedewerkers
- Doelgroepen die door het CMO worden bediend.

2. Inventarisatie

- Korte omschrijving van de subsidieontvanger (subsidiënt)
- Hoe is de subsidiërelatie ontstaan
- Doelstelling en werkzaamheden van de subsidiënt in relatie tot het provinciaal belang
- Huidige positie van de provincie (besturingsmodel)
- Financieel kader
- Juridisch kader
- Exitstrategie: zijn er mogelijkheden er om uit te treden

Subsidiënt: CMO
Organisatie <u>Achtergrond</u> Het Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling Flevoland (CMO Flevoland) is een steunfunctie-instelling op het gebied van zorg, welzijn en participatie. CMO ondersteunt instellingen en burgers door advisering, onderzoeken en het ontwikkelen en geven van trainingen. Het CMO is ontstaan uit een fusie in 2010 tussen Axion met Zorgbelang Flevoland. Het CMO heeft de opdracht een deel van haar begroting te verkrijgen naast de subsidie van de provincie. De afgelopen jaren dragen ook andere partijen bij aan de inkomsten van het CMO.
Doelstelling en werkzaamheden van de subsidieontvanger in relatie tot provinciaal belang: <u>Programmabegroting 2016, 4.3</u> Doel (2015 - 2019) Het Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling Flevoland (CMO Flevoland) heeft bewezen bij te dragen aan de versterking van de samenleving. Activiteiten <ul style="list-style-type: none">• We ontwikkelen gezamenlijk een invulling van het takenpakket dat bijdraagt aan het versterken van de samenleving (UP 4.3.1).• We subsidiëren CMO Flevoland en geven invulling aan onze rol als opdrachtgever van CMO Flevoland (UP 4.3.2).
Beleid: Omgevingsplan 2006: De directe verantwoordelijkheid voor sociale samenhang ligt bij de gemeentelijke overheden en sociale partners. De provincie heeft op het gebied van de sociale kwaliteit van Flevoland een beperkt aantal wettelijke taken. Daarnaast verstrekt de provincie subsidies, stimuleert samenwerking en afstemming en initieert nieuwe projecten. Subsidiëring vindt plaats op grond van beleidsregels waarin jaarlijks de subsidieplafonds worden vastgesteld (...). In de Sociale Agenda geeft de provincie eens in de vier jaar aan hoe zij aan deze taken en verantwoordelijkheden invulling wil geven. Hierdoor kan er efficiënt en doelgericht gewerkt worden door alle partijen. De provinciale steunfunctie voor welzijn (Axion) speelt een grote rol bij de uitvoering van de sociale agenda. De rode draad door de sociale agenda is het versterken van de sociale cohesie in de provincie Flevoland. Sociaal beleid Een nieuw verzorgd Flevoland, 2012 - 2015'; van sociaal beleid naar maatschappelijke voorzieningen en innovatieve zorg. Van 2012 t/m 2015 zorgt de provincie generiek dat: de thema's ouderen, eenzaamheid, vrijwilligers/mantelzorgers, chronisch zieken en gehandicapten aandacht behouden (pagina 9). Over een transitie wordt gesproken op pagina 13. Daarbij worden genoemd de ontwikkeling van zorgaanbod naar zorgvraag en het uitgangspunt van de cliënt / eindgebruiker. Nadere regel 'toetsing structurele subsidies groter dan € 125.000 (1557373) Deze nadere regeling bevat geen beleidsinhoudelijke maar kwalitatieve en proces-aspecten.

Huidige positie van de provincie:

CMO Flevoland is een steunfunctie op het gebied van zorg en welzijn die jaarlijks een boekjaarsubsidie van de provincie Flevoland ontvangt voor het geven van tweedelijnsondersteuning aan gemeenten en zorginstellingen om daarmee bij te dragen aan de sociale kwaliteit van Flevoland.

De provincie verleent jaarlijks een boekjaarsubsidie op basis van een aanvraag, uitgewerkt in een werkplan met prestatieafspraken voor het jaar waarvoor subsidie wordt aangevraagd. De afgelopen jaren is deze bijdrage verminderd van circa €1,6 mln. naar 0,9 mln.

Met het CMO wordt ambtelijk en bestuurlijk periodiek overlegd.

Financieel kader:Financieel belang

Jaarlijks wordt een aanvraag om subsidie ingediend, vergezeld door een werkplan voor het aanstaande jaar. In het kader van de beginselen van behoorlijk bestuur kan de provincie haar bijdrage pas verminderen wanneer de ontvanger de gelegenheid heeft gekregen maatregelen te treffen.

Wet Normering Topinkomens

De salarissen voor het bestuur van CMO zijn passend binnen de normen van de Wet Normering Topinkomens. Beoordeeld in 2016 bij subsidiebeoordeling (eDocs 1830164).

Juridisch kader:

- De Stichting CMO Flevoland is opgericht in 2010 (burgerlijk wetboek, boek 2).
- De aanvragen om subsidie worden getoetst aan de ASF 2012, nadere regel 'toetsing structurele subsidies groter dan € 125.000' en de Awb.

Documenten:

Missie en visiedocument (www.cmo-flevoland.nl/images)

Exitstrategie:

Niet aanwezig

3. Analyse

In dit hoofdstuk wordt de centrale vraagstelling uitgewerkt en beoordeeld aan de hand van een aantal deelvragen.

Deelvraag 1.

Heeft de provincie in haar subsidieverlening concreet gemaakt wat zij van het CMO verwacht?

Provinciaal belang

Is er sprake van een (provinciaal) belang waarvoor de subsidie beschikbaar wordt gesteld?

- De ontwikkeling van de Flevolandse samenleving wordt als een provinciaal belang gezien.

De afgelopen jaren heeft de provincie minder aandacht besteed aan het sociaal domein. Het is niet aangewezen als kerntaak van de provincie en wordt primair aan de gemeenten toebedacht. De subsidiebudgetten zijn om die reden verlaagd. De afgelopen jaren is in dat denken een nuancering te zien, vanuit de redenering dat de opgaven van de overheid niet door bestuurlijke grenzen kunnen worden gescheiden. In een opgavegerichte overheid zijn samenlevingsaspecten onlosmakelijk verbonden met fysieke en regionale ontwikkelingen. Het CMO wijst er op dat de politiek breed inziet dat de economie niet kan ontwikkelen zonder inzet op het sociaal domein. Het is dan ook niet verwonderlijk dat een van de zeven perspectieven van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* "krachtige samenleving" als titel heeft.

Beleid

Is er sprake van een duidelijk provinciaal beleid waaraan een bijdrage moet worden geleverd?

- Het beleid is (nog) niet geëvalueerd en getoetst aan de gewijzigde omstandigheden.
- Het provinciaal beleid op het gebied van zorg en welzijn is niet actueel.

Het beleidskader dat op dit moment van toepassing is, is het Omgevingsplan Flevoland 2006. De procesuitwerking van dit onderdeel is vastgelegd in de Nadere regel *Toetsing structurele subsidies groter dan € 125.000 (2013)*. Daarnaast heeft de provincie Flevoland een Sociale Agenda opgesteld (2012). Het CMO Flevoland baseert de provinciale opdracht inhoudelijk op het beleidskader over zorg, zorginnovatie en herijkt sociaal beleid (*Een nieuw verzorgd Flevoland*, 2012). Dit beleid is niet actueel en sluit niet aan bij de huidige vraagstelling op de gebieden van zorg en welzijn. Toch meldt het Coalitieakkoord dat dit beleid leidend is voor de komende jaren. Gebruikelijk is dat beleid periodiek wordt geëvalueerd en geactualiseerd. Daarmee wordt invulling gegeven aan de cyclus van plan-do-check-act (PDCA). In dit geval is hiervoor aanleiding vanwege de gewijzigde omstandigheden.

Het CMO Flevoland is al jarenlang actief als organisatie voor zorg en welzijn in Flevoland. De laatste jaren heeft de provincie een forse bezuiniging opgelegd aan het CMO. Deze ombuiging kwam voort uit het Coalitieakkoord 2011 - 2015. De provincie heeft toen expliciet keuzes gemaakt. Het CMO moet zijn opdracht uitvoeren met ongeveer de helft van het provinciaal budget. Het CMO is sinds 2012 er in geslaagd om daarop in te spelen. Het programma is compacter geworden en de formatie is beperkt tot circa 30 fte. Ook heeft het CMO de organisatie aan moeten passen. Alle steunfuncties, waaronder het CMO Flevoland hebben substantieel minder provinciale subsidie ontvangen. Er staan geen nieuwe bezuinigingen op de rol. De provincie besprak de afgelopen jaren met het CMO de relatie tussen de provinciale doelstelling en de te verstrekken subsidiebijdrage. In het huidige coalitieakkoord 2015 - 2019 staat over het CMO:

De afgelopen periode hebben de provinciale steunfuncties stevig bezuinigd en hun organisaties aangepast. De provincie heeft de steunfuncties kans geboden de komende jaren om zich te bewijzen in hun huidige functioneren. Daarom bezuinigt de provincie niet verder op samenlevingstaken.

Doel en opdracht

Is het provinciale doel geformuleerd?

- In de jaarlijkse begroting is een abstract doel geformuleerd waar voor het CMO-Flevoland ingezet wordt.

In het Collegeuitvoeringsprogramma 2015 - 2019 en in de vastgestelde Programmabegroting is het beoogde doel voor het CMO als volgt opgeschreven:

Het CMO draagt bij aan de versterking van de samenleving.

Deze opdracht van de provincie vloeit voort uit het beleidskader zorg, zorginnovatie en herijkt sociaal beleid, verwoord in de Provinciale nota (2012) 'Een nieuw verzorgd Flevoland'. Voor 2015 zijn de provinciale thema's: eenzaamheid, dementie, niet aangeboren hersenletsel, vrijwilligers en mantelzorgers, (zorg)innovatie en toegankelijkheid waaronder Agenda 22 en de Floriade. De formulering van het doel is abstract en lijkt aan te sluiten bij het beoogd maatschappelijk effect. Het doel is niet "smart" gemaakt, door aan te geven waaruit de bijdrage van het CMO gespecificeerd in deelaspecten bestaat.

Rol van het CMO

Is de rol van de subsidieontvanger geformuleerd?

- Het CMO is een zelfstandige organisatie die voor de Flevolandse samenleving en - organisaties de rol van steunfunctie op het gebied van zorg en welzijn vervult.

Hiervoor is gekeken naar de verwachtingen van de provincie ten opzichte van het CMO Flevoland. Hierna wordt nagegaan hoe het CMO zijn opdracht ter hand neemt. Het CMO Flevoland is een zelfstandige organisatie met een eigen bestuur en directie. Ook heeft het CMO een eigen missie en visie ontwikkeld:

Een vitale samenleving waarin het prettig leven is en leren, werken en zorg goed geregeld zijn.

Deze ambitie sluit aan bij de doelen van de provincie en formuleert een provinciaal handelingsperspectief. Het CMO werkt dan ook regionaal (voor alle inwoners van deze provincie). Inhoudelijk is het hele sociale domein genoemd als het werkgebied. Innovatie wordt als verbindend onderwerp gezien. Net als in 2014 is in 2015 werkt het CMO in 2016 aan twee programmalijnen: 'Innovatie Zorg en Welzijn' en 'Advies'. In 2017 worden twee kernthema's genoemd die de samenleving bezighouden: economie en sociale cohesie. De drie grote decentralisaties naar de gemeenten worden in dit jaarprogramma's genoemd als aanleiding voor een herijking voor CMO Flevoland. Dit is nodig om aan te sluiten bij de vraag van gemeenten.

Het CMO ziet zichzelf regionaal gepositioneerd op de volgende kerntaken²:

- 1) **CMO is een maatschappelijk kennisinstituut voor zorg en welzijn.** CMO heeft een sociale barometer functie, ziet trends en knelpunten.
- 2) **CMO is een sociale innovator**, kent (landelijke) theorie en praktijk en helpt om maatschappelijke knelpunten op te lossen. Rode draad van het CMO werk is om zaken op te lossen met de mensen die het betreft. Zie hiervoor het programma's en de projecten 2016³.
- 3) **CMO bestuurlijk en inhoudelijk verbinden met de zes gemeenten die het sociale domein beheren.** CMO presenteert zich bv. in bestuurlijk overleg sociaal domein (BOSD), informeert gemeenten, is transparant in haar handelen en vraagt om instemming/commitment gemeenten.
- 4) **CMO is een waardevolle partner in het regionale sociale domein** waarmee de provincie een sociale vinger aan de pols houdt met gemeenten. Het CMO kan dienen als vraagbaak voor sociale vragen aan de provincie.

² Bestuurlijk overleg provincie / directie CMO

³ CMO Flevoland, Uitvoeringsprogramma 2016, november 2015, www.cmo-flevoland.nl

De subsidiebeschikking, verantwoording en toetsing

Is vastgelegd welke bijdrage de subsidieontvanger levert aan de realisatie van deze doelen?

- In het proces van subsidieverlening is niet verifieerbaar of en hoe de aanvraag om subsidie en het verzoek om de vaststelling van de subsidie inhoudelijk worden getoetst en beoordeeld op de realisatie van het omschreven doel.
- De provincie heeft geen concrete verwachtingen geformuleerd voor de inhoudelijke bijdrage aan de provinciale doelstelling, zodanig dat het provinciale doel benaderd wordt. Vooraf heeft de provincie geen normen vastgesteld. Een objectieve beoordeling van de voorgestelde prestaties is niet aangetroffen.
- De provincie geeft aan dat uit het jaarverslag blijkt dat de activiteiten zijn verricht. Er is beoordeling van deze activiteiten aangetroffen.
- De provincie is dan ook niet voldoende effectief en efficiënt in haar subsidieverlening aan het CMO.
- De afgelopen jaren heeft het CMO een jaarlijks werkplan (Uitvoeringsprogramma) ingediend gelijktijdig met de aanvraag om subsidie.

De vraag is of de provinciale subsidie bijdraagt aan het effectief en efficiënt bereiken van de provinciale doelen. Het aanvraagformulier, de subsidiebeschikking van het college en de vaststelling van de subsidie door het college bieden niet voldoende informatie om deze vraag te beantwoorden. De documenten zijn summier en gericht op het subsidieverleningsproces. De beschikking bevat geen concrete uitwerking van de doelstelling / opdracht "de versterking van de samenleving". Het is niet duidelijk wat de provincie wil bereiken en welke bijdrage daarin is weggelegd voor derden. PS en GS hebben geen normen meegegeven en ook geen tussendoelen geformuleerd. Een dergelijke concretisering van het te realiseren doel is nodig voordat andere wegen kunnen worden bewandeld om het zelfde doel te realiseren.

Het CMO heeft de thema's uitgewerkt in redelijk "smart" geformuleerde resultaten en activiteiten. Concrete ambities worden bijvoorbeeld beschreven voor informele zorg, dementie en de bestrijding van eenzaamheid. De jaarlijkse werkplannen leveren een inzicht in de beoogde prestaties en activiteiten van het CMO. In het Uitvoeringsprogramma 2017 meldt het CMO expliciet dat het bijdraagt aan de invulling van provinciale doelen. Gebleken is dat het een aantal jaren oefening kost om het gewenste niveau te bereiken. De stukken voor het jaar 2017 zijn een stap in de goede richting. Het Uitvoeringsprogramma 2017 van het CMO Flevoland beschrijft de activiteiten die gerelateerd zijn aan de provinciale subsidie:

- arbeidsparticipatie
- eenzaamheid
- dementie
- niet aangeboren hersenletsel
- informele zorg /vrijwilligers en mantelzorgers
- innovatie en
- toegankelijkheid

Het CMO levert een Jaarverslag op en voldoet daarmee aan de eis om zich te verantwoorden. Over de verrichte activiteiten en de bereikte resultaten wordt op deze wijze verslag uitgebracht. Het CMO toont in redelijke mate aan wat het presteert. Het is aannemelijk dat deze rapportage in het ambtelijke en bestuurlijke overleg met het CMO wordt geagendeerd. De vraag of het CMO voldaan heeft aan de verwachtingen en heeft bijgedragen aan de versterking van de samenleving is niet goed mogelijk te beantwoorden. Er is geen beoordeling, monitoring, evaluatie en bijstelling van beleid terug te vinden in het subsidieproces. De hiervoor genoemde thema's worden belangrijk gevonden, maar er is geen sprake van criteria waaraan wordt getoetst. De PDCA-cyclus is niet zichtbaar toegepast. Geconstateerd wordt dat er geen sprake is van gestructureerde evaluaties, bijvoorbeeld voor de definitieve vaststelling van de subsidie.

Een andere vraag is of de governance in voldoende mate is vastgelegd. Het is niet ongebruikelijk dat in de voorwaarden bij de beschikking wordt vastgelegd hoe de sturing en verantwoording worden ingericht en of daarover periodiek overleg plaatsvindt. Ook afspraken over een adequate informatievoorziening kunnen worden overeengekomen.

De subsidierelatie, samenwerking, governance

Zijn afspraken vastgelegd over financiële, juridische en andersoortige aspecten en de daarbij mogelijke risico's (governance, WNT, informatie, privacy)?

Zijn afspraken vastgelegd over eventuele beëindiging van de subsidierelatie en de wijze waarop dit gebeurt?

- Er wordt geen gebruik gemaakt van meerjarige subsidieverlening om daarmee langjarige h doelen te stellen en te monitoren.
- Er wordt geïnvesteerd in de relatie.

Uit de stukken kan worden opgemaakt dat de provincie een aantal jaren bewust afstand heeft gehouden om het CMO Flevoland de ruimte te bieden de transitie vorm te geven. Tegelijkertijd is op te merken dat het CMO zich expliciet verbindt aan provinciale doelen en daaraan invulling wil geven. Het is in die zin opmerkelijk dat de provincie geen meerjarige subsidieafspraken heeft met het CMO. Om provinciale doelen ("versterken van de samenleving") te bereiken is sprake van een meerjarige opgave. Voor een steunfunctie ligt dat wel voor de hand en ook is het in lijn met de uitspraken van een Coalitieakkoord waarin staat dat gedurende deze periode een aantal doelen moet zijn bereikt.

Jaarlijks vindt één of twee maal bestuurlijk overleg plaats met het CMO. Daarbij worden het uitvoeringsplan en de te leveren prestaties besproken. Ambtelijk wordt eens per kwartaal overlegd. De relaties zijn zowel bestuurlijk als ambtelijk geïntensiveerd. Het werkplan van het CMO Flevoland biedt houvast over wat het CMO van plan is te doen. In het Jaarverslag wordt daarover verantwoording afgelegd. Daarbij is het voordeel dat het CMO een aanzienlijk deel van haar inkomsten van één subsidieverlener ontvangt en niet haar aandacht over vele "heren" heeft te verdelen.

In de beschikkingen zijn geen afspraken of voorwaarden opgenomen over aspecten zoals

- governance: sturing, verantwoording en overleg
- financiële, juridische informatie
- mogelijke risico's (governance, WNT, informatie, privacy).

De aanvragen om subsidie worden op bovengenoemde punten beoordeeld; in de registratie wordt deze informatie vermeld.

Bevindingen

1. De provincie heeft het CMO Flevoland subsidies verleend op basis van het beleidskader 2012, terwijl er sprake is van gewijzigde omstandigheden en afgeslankte subsidiebudgetten.
2. De provincie heeft het bestaande kader in 2015 ongemoeid gelaten en het CMO uitgedaagd zich 'te bewijzen'. Daarnaast is gevraagd om met minder middelen nieuwe invulling te geven aan de provinciale opdracht.
3. De provincie heeft het CMO Flevoland beschouwd als steunpunt op het gebied van welzijn en zorg. De relatie is de laatste tijd versterkt.
4. De doelen van provincie en het CMO stemmen grotendeels overeen. De provincie heeft periodiek overleg met het CMO over de opdrachten, de doelen en de prestaties. Daaruit kan worden geconcludeerd dat het aannemelijk is dat aan het zelfde maatschappelijk effect wordt bijgedragen.
5. Binnen deze randvoorwaarden heeft het CMO subsidie aangevraagd en ontvangen. In de jaarverslagen zet het CMO uiteen hoe het invulling heeft gegeven aan de opgave.
6. De subsidieverlening van de provincie is niet verifieerbaar efficiënt en effectief. De beschikkingen leveren onvoldoende informatie op om te onderbouwen dat de aangevraagde subsidie en de activiteiten van het CMO bijdragen aan de provinciale doelstellingen. Bij de definitieve vaststelling van de subsidies geeft het college aan dat de verwachte activiteiten zijn uitgevoerd. Een onderbouwing van deze beoordeling is niet aangetroffen.
7. Er is geen sprake van een meerjarige subsidieverlening.

Deelvraag 2.

Heeft de provincie voldoende gestuurd op de opdracht aan het CMO in deze bestuursperiode een transitie te realiseren?

Transitie

- Het CMO heeft de veranderopdracht ter hand genomen.
- De provincie heeft aanvankelijk niet verifieerbaar gestuurd op de realisatie van deze opdracht, maar is daartoe recent overgegaan.

Een tweede de vraag in deze evaluatie gaat over de stand van zaken van de beoogde transitie van het CMO Flevoland. De politieke opdracht is dat het CMO niet alleen van de provinciale subsidie afhankelijk is maar zich eveneens richt op de ondersteuning van gemeenten. Is het CMO in staat om deze verwachte overgang vorm te geven?

Hoewel deze bestuurlijke opdracht - voor zover bekend - niet formeel aan het CMO is meegedeeld, is het een logische opgave voor het CMO vanaf 2012, toen de subsidie drastisch werd verlaagd. Het Jaarverslag 2014 vermeldt dat de transitie is afgerond, doelend op de formatievermindering en de doorgevoerde organisatieaanpassing. In het werkplan 2017 wordt gemeld dat er 24 fte is verdeeld over 29 medewerkers.

Het CMO is dan ook op de hoogte van deze opgave en ziet dat er een langere periode voor moet worden uitgetrokken. De provincie heeft voor zover bekend niet expliciet aangegeven wat zij bedoelt met de 'verwachte transformatie'. Omdat deze 'opdracht' impliciet is gegeven is evenmin duidelijk op welke manier het CMO hiermee aan de slag is gegaan. Is er bij het CMO sprake van een strategische aanpak met een duidelijke fasering?

Uit de jaarstukken blijkt dat het CMO de bereidheid heeft om de opgave te realiseren en kansen te benutten. Het CMO ambieert zich "de komende jaren nadrukkelijker op de kaart zetten en te werken aan goede afstemming en samenwerking met gemeenten. In het komende jaar zal daarover met alle gemeenten in Flevoland een gesprek plaatsvinden"⁴. Uit het verslag van het bestuurlijk overleg begin 2017 komt naar voren dat expliciet wordt gestuurd op een 50-50 verhouding: 50% van de inkomsten zou van opdrachten van derden moeten worden verkregen. Deze verdeling is eerder niet aangetroffen en lijkt tamelijk impliciet gekozen. Ook uit de jaarverslagen blijkt dat de trend aanwezig is om opdrachten van derden uit te voeren. Deze derden zijn overigens niet de gemeenten. Opdrachten zijn afkomstig van rijk, zorginstaties, onderwijs en dergelijke. In het Uitvoeringsprogramma 2017 is de versterking van de relatie van het CMO met de gemeenten een expliciet onderdeel. Daarvoor wordt een apart programma "Vitaal Flevoland" opgezet in overleg met de gemeenten. Er zijn echter geen inkomsten c.q. vaste bijdragen van gemeenten begroot. De afgelopen maanden (2016 en 2017) heeft het CMO expertise ingebracht over de versterking van de samenleving in de Omgevingsvisie.

Profiel van het CMO

Het CMO richt zich op strategische onderwerpen en is een regionaal kennis- en ondersteuningsinstituut. In recente werkplannen geeft het CMO aan dat het zich meer wil profileren naar buiten toe en de samenwerking zoekt met gemeenten en derden. Het CMO ontwikkelt op de thema's diverse regionale producten, waardoor organisaties en overheden deskundigheid ontwikkelen. Het CMO is niet de enige instantie op het gebied van het sociaal domein: de gemeenten hebben drie grote decentralisaties van het rijk overgedragen gekregen en hebben op dit gebied expertise in huis.

Uit beschikbare bronnen wordt echter niet duidelijk hoe het CMO dit vraagstuk strategisch benadert en welke visie daaraan ten grondslag ligt. Het CMO tracht - zo blijkt uit stukken en op het internet - echter wel nieuwe gebieden te ontginnen:

- Actuele thema's agenderen
- Organisaties, gemeenten en zorginstellingen interesseren voor ontwikkelingen
- Ondersteuning en kennis aanbieden voor gericht advies
- Congressen organiseren met derden (hogeschool, gemeenten, zorgverzekeraars, instellingen)

⁴ Uitvoeringsprogramma CMO-Flevoland 2016, p. 7, www.cmo-flevoland/publicaties

- Informatie verzamelen en data ontsluiten

Steunfunctie, verbreding en concurrentie

Van het CMO Flevoland wordt verwacht dat het een steunfunctie heeft. Dit veronderstelt een brede en een gedegen kennis van de materie en tegelijkertijd een strategische kijk op de ontwikkelingen op de terreinen zorg en welzijn. Het CMO geeft aan te streven naar het bieden van specialistische ondersteuning en werkt aan zijn opgave zich strategisch en tactisch te verbreden. Het streeft naar meerwaarde als kennisinstituut, maar moet concurreren met deskundigen van gemeenten en adviesbureaus uit 'de markt'. Op dit moment ligt de meerwaarde van het CMO te liggen op kennis en de bundeling van inzichten. Het CMO brengt mensen en zaken bij elkaar. Net als vergelijkbare organisaties als Tympaan in Zuid Holland kan het CMO op basis van dataverzameling en informatieontsluiting zorgen voor kennisontwikkeling en -makelaardij op regionale schaal. Het CMO Flevoland kan zorgen voor het aanjagen van innovatie en ontwikkeling en daarmee de samenleving versterken op het gebied van zorgontwikkeling. Bij de opstelling van de Omgevingsvisie is dan ook het CMO een relevante speler bij het perspectief 'krachtige samenleving'. Onderwijsinstellingen in de regio ontwikkelen eigen programma's op het gebied van zorg. Het CMO probeert zich te verbinden met het HBO-onderwijs.

Bevindingen

- Het CMO heeft de opgave van een transitie opgepakt en benut kansen om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden. Het is niet duidelijk of de provincie hierin sturend optreedt en waar zij mogelijk ondersteuning biedt.
- Het CMO ligt op schema om minder afhankelijk te zijn van de provinciale subsidie. Uit bestuurlijk overleg blijkt dat gestuurd wordt op 50-50. Op dit moment is het aandeel van de provincie groter dan de genoemde 50% van de inkomsten van het CMO.
- Het CMO heeft een heldere missie en visie die aansluiten bij de provinciale doelstellingen.
- Het CMO spant zich in om ondersteuning aan gemeenten vorm te geven. De provincie monitort dit.
- In de Flevolandse context biedt toepassing van meer marktwerking of de aanbesteding van diensten op dit moment van weinig toegevoegde waarde.
- Er zijn contacten met andere steunfuncties.

Deelvraag 3.

Kan de provincie alternatieve instrumenten inzetten om het beoogd maatschappelijk effect (versterking van de Flevolandse samenleving) te realiseren?

- Er is onvoldoende aangetoond dat vormen van aanbesteding c.q. vermarkting gelijkwaardige alternatieven zijn voor het huidige systeem van subsidiëring van de steunfunctie.

Een subsidie is een instrument om een derde partij een (deel van die) taak op te dragen. Tot nu toe is in Flevoland het CMO daarvoor als steunfunctie ingeschakeld. In het kader van deze evaluatie kan de vraag op tafel worden gelegd of het instrument 'subsidie' op dit moment (het meest) geschikt wordt gevonden om het doel te bereiken. Zijn er alternatieven denkbaar zoals de introductie van een vorm van opdrachtverlening / marktwerking? Deze derde onderzoeksvraag levert een eerste verkenning op.

In theorie is het denkbaar om meer marktwerking of de inzet van andere organisaties te introduceren, maar het is de vraag wat een dergelijke wijziging in de praktijk oplevert en of dit bijdraagt aan datgene wat in het sociaal domein in Flevoland wordt beoogd (innovatie, prikkeling tot efficiëntie en dergelijke). In dit onderzoek is dit niet bewezen. Er zijn dan ook geen bevindingen. De volgende overwegingen spelen daarbij een rol:

- Het in de markt zetten van deze taken en producten (opdrachtverlening) zal het maatschappelijk middenveld in de provincie verzwakken. Dit middenveld is beperkt en daarmee kwetsbaar en er is in deze regio weinig alternatief voor handen.
- Het CMO Flevoland is de enige steunfunctie op het gebied van welzijn in deze regio. Andere aanbieders zouden elders vandaan moeten komen en moeten concurreren in het netwerk met dezelfde organisaties en overheden. Het is de vraag of dit tot verbeteringen kan leiden.

- Er is een gemeenschappelijke regeling van de gemeenten op de onderwerpen Wmo en Jeugdzorg; Almere vervult daarin de rol als centrumgemeente.
- Het is denkbaar dat op gerichte onderwerpen breder wordt gezocht naar de aanbesteding van diensten, vooral in de uitvoering. Als kennisinstituut en makelaar heeft het CMO een ander doel.
- Samenwerking met andere steunfuncties in het land is mogelijk en kan versterkend werken. Zo heeft het CMO Flevoland onder anderen contact met CMO's in het land, zoals Tympan (Zuid Holland) over dataontwikkelingen en productvernieuwing.
- In het kader van de zorg voor continuïteit bestaat twijfel over de inzet van marktwerking, opdrachtverlening en aanbestedingen in het algemeen; effectiviteit en efficiency daarvan staan ter discussie.

4. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden op basis van het voorgaande de *conclusies* op een rij gezet. Deze evaluatie is beperkt uitgevoerd. Het onderzoek kijkt vanaf de buitenkant naar het CMO en beoordeelt in het bijzonder het handelen van de provincie zelf. Er heeft geen inhoudelijk onderzoek en beoordeling plaatsgevonden naar de subsidie of het in dat kader uitgevoerde werk. Er is dus geen oordeel mogelijk over de vraag of de subsidie aan het CMO Flevoland doeltreffend en doelmatig wordt ingezet. Daarnaast worden *aanbevelingen* gedaan. De hoofdvraag van deze evaluatie is:

Heeft de provincie in haar verlening van subsidie aan het CMO Flevoland doeltreffend en doelmatig gehandeld?

Deelvraag 1.

Heeft de provincie in haar subsidieverlening concreet gemaakt wat zij van het CMO verwacht?

- **Beleid**
Er is geen duidelijk provinciaal toetsingskader waarmee een aanvraag kan worden beoordeeld. Het beleidskader is niet actueel en niet aangepast aan de veranderde omstandigheden. Een beoordeling van de aanvraag en de mate waarin de aanvraag bijdraagt aan het beoogde beleid c.q. het beoogd maatschappelijk effect is niet aangetroffen.
- **Beschikking**
De provincie zet het instrument subsidieverlening niet doeltreffend in. De provincie heeft niet voldoende duidelijk gemaakt hoe zij verwacht dat het CMO bijdraagt aan de provinciale doelen. De verwachting van de provincie is dat het CMO aantoonbaar in staat is de samenleving te versterken. Hoe de opdracht "de samenleving te versterken" moet worden vormgegeven is niet concreet geformuleerd.
- **Monitoring en evaluatie**
Het CMO voert activiteiten uit waarvoor jaarlijks provinciale subsidies worden toegekend. De provincie waardeert deze activiteiten door het verstrekken van subsidie. Waarop de keuzes worden gebaseerd, in welke mate deze activiteiten aansluiten bij de politieke doelen en aan welke criteria dit werk wordt beoordeeld wordt niet aangetoond. Ook uit de verantwoording wordt niet duidelijk wat de bijdrage en de meerwaarde het CMO is geweest. Daarmee is niet gezegd dat er geen goede dingen worden gedaan, maar onvoldoende wordt aangetoond dat de activiteiten bijdragen aan de provinciale doelen. De provincie is daarover niet duidelijk in het kader van de gevraagde en verleende provinciale bijdrage. De provincie kan aan de voorkant en via evaluatie en bijstelling in de loop van het proces hierop sturen.
- **Proces subsidie**
In het proces van subsidieverlening wordt niet aantoonbaar gemaakt dat de middelen efficiënt worden besteed. Dit ondanks de goede intenties van zowel de provincie als het CMO-Flevoland zoals deze naar voren worden gebracht in het periodieke (bestuurlijk en ambtelijk) overleg en het jaarlijkse Uitvoeringsprogramma. De wettelijke verplichte periodieke evaluatie van het CMO is niet uitgevoerd. De casestudy van de Randstedelijke Rekenkamer (2012) kan voor deze subsidie als vertrekpunt dienen.

Aanbevelingen aan Gedeputeerde Staten

1. *Actualiseer het provinciaal beleid en de rol van de provincie op het gebied van samenleving, zorg en welzijn.*
2. *Formuleer zo concreet mogelijk - als het kan in kwalitatieve bewoordingen - wat wordt verstaan onder de 'versterking van de Flevolandse samenleving' en wat de provincie daarin verwacht van de subsidiënt; doe dit zodanig dat te volgen, meetbaar of te verantwoorden is*

dat de activiteiten bijdragen aan de realisatie van het beoogd maatschappelijk effect en daarmee aan de Flevolandse samenleving.

- 3. Beschrijf in de beschikking op de aanvraag om subsidie van het CMO welke prestaties worden verwacht die aantoonbaar bijdragen aan de realisatie van genoemde doelstelling.*

Deelvraag 2.

Heeft de provincie voldoende gestuurd op de opdracht aan het CMO in deze bestuursperiode een transitie te realiseren?

Gekeken is naar de mate waarin de beoogde transitie van het CMO is gerealiseerd. Op basis van de analyse en de bevindingen in het voorgaande hoofdstuk leidt dit tot de volgende conclusies.

- **Transitie**
De opgave van de provincie is dat het CMO een nieuwe strategische en tactische richting zou moeten inslaan. Voor deze transitie wordt het CMO deze bestuursperiode gegund. Deze provinciale opdracht is weliswaar bij de provincie vastgelegd, maar het is de vraag hoe de provincie deze opdracht in de subsidieverlening heeft vertaald en daarop stuurt. Het CMO heeft deze opdracht overgenomen in zijn werkplan 2017. Het is de vraag of duidelijk is gemaakt wat daarbij het einddoel is en wat eventuele stappen zijn. Ook zijn voor zo ver bekend eventuele gevolgen niet beschreven voor de langere termijn. De resterende tijd van de bestuursperiode is nodig zodat in 2019 afspraken met de gemeenten zijn gemaakt. Wat deze afspraken moeten inhouden is vooraf niet concreet aangegeven.
- **Visie**
Het is onduidelijk of het CMO de beoogde transitie ziet als een inspanningsverplichting dan wel dat het intrinsiek gemotiveerd is tot een koerswijziging en een resultaat voor ogen heeft. Immers, de provincie wordt minder belangrijk voor het CMO wanneer de provinciale bijdrage ongeveer de helft van de inkomsten is.
- **Werken voor gemeenten**
Het CMO zet programmatisch in (in 2017) op het benaderen en ondersteunen van de gemeenten. Uit de begrotingen van de afgelopen jaren blijkt dat een aanzienlijk deel van de middelen uit opdrachten van derden worden verkregen; tot nu toe echter zijn er geen werkzaamheden in opdracht van en voor rekening van de gemeenten uitgevoerd.

Aanbevelingen aan Gedeputeerde Staten

- 1. Formuleer duidelijk wat in 2019 moet zijn bereikt om de transitie te hebben afgerond, wanneer de provincie tevreden is over de transitie en welke stappen daarvoor nodig zijn. Geef het CMO de ruimte om deze strategische koerswijziging in te vullen en concreet te maken. Regelmatig overleg en eventuele ondersteuning kunnen daarbij helpen.*
- 2. Stimuleer het CMO om strategisch te bepalen hoe de steunfunctie zich dient te ontwikkelen voor de regio en op welke thema's toegevoegde waarde geleverd kan worden.*
 - a. Geef daarbij aan binnen welke kaders de provincie dit beoordeelt (beleidskaders).*
 - b. Draag op om te komen tot regionale afstemming met de gemeenten.*
 - c. Vraag het CMO te bepalen op welk vlak de toegevoegde waarde van het CMO tussen de andere partijen in het netwerk zich onderscheidt. Te denken valt onder andere aan de ontwikkeling van monitoring, data- en kennisverzameling voor de regio.*
 - d. Vraag te formuleren welke complementariteit en meerwaarde het CMO heeft ten opzichte van gemeenten, kennis- en onderwijsinstellingen en de zorgorganisaties.*

Deelvraag 3.

Kan de provincie alternatieve instrumenten inzetten om het beoogd maatschappelijk effect (versterking van de Flevolandse samenleving) te realiseren?

- Gelet op de overwegingen van het vorige hoofdstuk kan worden geconcludeerd dat alternatieven voor de bestaande infrastructuur geen meerwaarde lijken te hebben. In deze evaluatie is dan ook geen onderzoek gedaan of er realistische alternatieven voor handen zijn
- Het is wel denkbaar dat doorontwikkeling van de bestaande steunfunctie noodzakelijk is om de huidige maatschappelijke opgaven aan te kunnen pakken en welke rol daarin is weggelegd voor de steunfunctie CMO Flevoland.

Aanbevelingen aan Gedeputeerde Staten

1. *Het formuleren van een regionale sociale agenda in samenhang met de opgaven van Flevoland, bijvoorbeeld in het kader van het perspectief Krachtige samenleving, kan duidelijkheid opleveren welke instantie voor welk deel van de opgave het best is toegerust. Een meer netwerkachtige samenwerking kan bijdragen aan een gevarieerde en samenhangende ontwikkeling van de Flevolandse samenleving.*
2. *Vraag het CMO om samenwerking met partners in het land te zoeken die met vergelijkbare opgaven en ontwikkelingen bezig zijn.*

Algemene adviezen aan Gedeputeerde Staten

CMO:

1. *Zet de subsidierelatie met de steunfunctie CMO Flevoland voort en intensiveer de bestuurlijke en ambtelijke relatie.*
2. *Zorg in het kader van nieuwe ontwikkelingen zoals de Omgevingsvisie voor een strategische positionering van het CMO en wijs daarin de gemeenten op de steunfunctie rol en meerwaarde van het CMO voor deze regio.*
3. *Ondersteun de transitie naar een verbrede inzetbaarheid van het CMO voor de regio, zodat regionale meerwaarde ontstaat. Gun het CMO de tijd en de ruimte om deze strategische ontwikkeling vorm te geven mede in samenwerking met de netwerken waarin ook de gemeenten participeren.*

Subsidieproces:

4. *Evalueer het instrument subsidie periodiek en in ieder geval vierjaarlijks bij de langdurige subsidies en maak daarbij gebruik van de beschikbare handreiking voor de evaluatie van langdurige subsidies (bijlage). Zorg dat dergelijke evaluaties drie aspecten aan de orde stellen:*
 - strategisch, aan de hand van de vraag welke waarde de subsidieontvanger toevoegt aan de realisatie van het doel c.q. het beoogd maatschappelijk effect;
 - inhoudelijk, aan de hand van de Handleiding Evaluatie langdurige subsidiërelaties;
 - contextueel, met aspecten als: governance (relatie met de provincie, sturings- en verantwoordingsinformatie, de wijze van toezicht); externe ontwikkelingen, wettelijke ontwikkelingen, nieuwe opgaven; transparantie, informatievoorziening; de gezondheid van de organisatie (risicomanagement, meerjarenbegroting)
5. *Verduidelijk het subsidieproces en de onderscheiden stappen daarin, zodat er een aantoonbare relatie is tussen aanvraag en doelstelling, verantwoording en doelrealisatie.*
6. *Zorg voor verbeteringen in het proces van subsidieverlening en in de cyclus van het opstellen van beleid.*

- 7. Zorg dat in het subsidiedossier aantoonbaar is op grond van welke beoordeling de verlening van de subsidie plaatsvindt; vul het dossier aan met monitoringsinformatie, evaluatie- en verantwoordingsinformatie.*
- 8. Zorg als provincie voor duidelijke normen en beoordelingscriteria voor de beoordeling van subsidieaanvragen en verwacht van een aanvrager dat deze aansluit bij het beoogde doel / de beoogde doelen.*

Bijlage 1 Handleiding evaluatie langdurige subsidies (Randstedelijke Rekenkamer)

- 1 Is het beleidskader van de subsidie geschetst of gereconstrueerd?**
 - Zijn nut & noodzaak beschreven?
 - Is de beleidstheorie beschreven?
 - Zijn doelen, prestaties, activiteiten en middelen goed beschreven?
 - Zijn de doelen en prestaties SMART geformuleerd?
 - Zijn er indicatoren aan alle doelen en prestaties gekoppeld?
 - Zijn de subsidiabele activiteiten helder, en gerelateerd aan de prestaties?
 - Is er een logische samenhang tussen doelen, prestaties en activiteiten?

- 2 Zijn de beschikte middelen onderzocht?**
 - zijn de beschikte middelen geïnventariseerd?
 - zijn de aanvragen met de verstrekte subsidies vergeleken?
 - Is de doelgroep bereikt?
 - Is de mate van uitputting van de subsidie beoordeeld?
 - Is de uitputting van een subsidiebudget over meer jaren in beeld gebracht?
 - Is in beeld gebracht welke subsidies zijn toegekend en welke ook vastgesteld?
 - Zijn uitvoeringskosten en administratieve lasten van de subsidie beoordeeld?
 - Zijn de uitvoeringskosten in beeld gebracht?
 - Zijn de administratieve lasten in beeld gebracht?

- 3 Zijn de uitgevoerde activiteiten onderzocht?**
 - Is onderzocht welke activiteiten zijn uitgevoerd?
 - Is er een overzicht van de activiteiten waarvoor subsidie is toegekend?
 - Is informatie verzameld bij de subsidieontvangers over activiteiten?
 - Is er een overzicht van de activiteiten waarvoor subsidie is vastgesteld?
 - Is onderzocht in welke mate beoogde activiteiten zijn uitgevoerd?
 - Zijn de beoogde met de uitgevoerde activiteiten vergeleken?
 - Zijn er verklaringen voor afwijkingen gegeven?

- 4 Zijn de behaalde prestaties onderzocht?**
 - Is in beeld gebracht welke prestaties zijn behaald?
 - Zijn gegevens verzameld over de prestaties behaald met beschikte subsidies?
 - zijn er gegevens over de indicatoren?
 - is beoordeeld of beoogde prestaties zijn behaald?
 - Zijn de beoogde met de behaalde prestaties vergeleken?
 - Zijn gevonden afwijkingen verklaard?

- 5 Is de mate van doelbereiking onderzocht?**
 - Is de doelbereiking in beeld gebracht?
 - Is informatie verzameld bij de provincie over doelbereiking?
 - Zijn externe bronnen geraadpleegd voor informatie over doelbereiking?

Zijn er meetgegevens verzameld?

Is de kwaliteit van de verzamelde gegevens onderzocht?

Is de doelbereiking beoordeeld?

Zijn de beoogde met de bereikte doelen vergeleken?

Zijn eventuele afwijkingen verklaard?

6 Is de mate van doeltreffendheid beoordeeld?

Is beoordeeld in hoeverre de subsidies noodzakelijk waren?

Is nagegaan welke activiteiten ook zonder subsidie zouden zijn uitgevoerd?

Is beoordeeld hoe doeltreffend de subsidies zijn?

Is onderzocht in hoeverre externe factoren een rol spelen?

Is onderzocht of andere beleidsinstrumenten een rol spelen?

Is de betekenis van activiteiten voor prestaties en doelbereiking onderzocht?

Is de doeltreffendheid afgewogen tegen de uitvoeringskosten?

Is de beoordeling van de doeltreffendheid geclassificeerd?

Bijlage 2 RELEVANTE WETTELIJKE BEPALINGEN

Artikel 4 24

1 Een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.

2 Indien een zodanig wettelijk voorschrift is opgenomen in een niet op een wet berustende algemene maatregel van bestuur, vervalt dat voorschrift vier jaren nadat het in werking is getreden, tenzij voor dat tijdstip een voorstel van wet bij de Staten-Generaal is ingediend waarin de subsidie wordt geregeld.

- a. belastingen,
- b. de heffing van een premie dan wel een premieervangende belasting ingevolge de Wet financiering sociale verzekeringen, of
- c. de heffing van een inkomensafhankelijke bijdrage dan wel een bijdrageervangende belasting ingevolge de Zorgverzekeringswet.

3 Het eerste lid is niet van toepassing:

4 Het bestuursorgaan publiceert jaarlijks een verslag van de verstrekking van subsidies met toepassing van het derde lid, onderdelen a en d.

Onder subsidieplafond wordt verstaan: het bedrag dat gedurende een bepaald tijdvak ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking van subsidies krachtens een bepaald wettelijk voorschrift.

Artikel 4 28

1 Het subsidieplafond wordt bekendgemaakt voor de aanvang van het tijdvak waarvoor het is vastgesteld.

2 Indien het subsidieplafond of een verlaging daarvan later wordt bekendgemaakt, heeft deze bekendmaking geen gevolgen voor voordien ingediende aanvragen.

3 Indien niet tijdig, dan wel in bezwaar of beroep of ter uitvoering van een rechterlijke uitspraak omtrent verstrekking wordt beslist, geldt de verplichting van het tweede lid slechts voor zover zij ook gold op het tijdstip, waarop de beslissing in eerste aanleg werd genomen of had moeten worden genomen.

Artikel 4:37

1. Het bestuursorgaan kan de subsidie-ontvanger verplichtingen opleggen met betrekking tot:
 - a. aard en omvang van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend;
 - b. de administratie van aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten;
 - c. het vóór de subsidievaststelling verstrekken van gegevens en bescheiden die nodig zijn voor een beslissing omtrent de subsidie;
 - d. de te verzekeren risico's;
 - e. het stellen van zekerheid voor verleende voorschotten;
 - f. het afleggen van rekening en verantwoording omtrent de verrichte activiteiten en de daaraan verbonden uitgaven en inkomsten, voor zover deze voor de vaststelling van de subsidie van belang zijn;
 - g. het beperken of wegnemen van de nadelige gevolgen van de subsidie voor derden;
 - h. het uitoefenen van controle door een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek op het door het bestuursorgaan gevoerde financiële beheer en de financiële verantwoording daarover.
2. Indien een verplichting als bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, wordt opgelegd, zijn de artikelen 4:3 en 4:4 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 4:45

1. Bij de aanvraag tot subsidievaststelling toont de aanvrager aan dat de activiteiten hebben plaatsgevonden overeenkomstig de aan de subsidie verbonden verplichtingen, tenzij de subsidie voor de aanvang van de activiteiten wordt vastgesteld.
2. Bij de aanvraag tot subsidievaststelling legt de aanvrager rekening en verantwoording af omtrent de aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten, voor zover deze voor de vaststelling van de subsidie van belang zijn.