

Onderzoek naar het nut en de noodzaak van acht steunfuncties in de provincie Noord-Brabant

Samenstellers:
Magdeleen Sturm
Rebecca Gerritse
Marcel Jacobs

22 november 2013

Provincie Noord-Brabant

Onderzoek naar het nut en de noodzaak van acht steunfuncties in de provincie Noord-Brabant

INHOUDSOPGAVE	Blz.
1 Inleiding	3
1.1 Vraagstelling	3
1.2 Onderzoeksverantwoording	4
1.3 Leeswijzer	5
2 Steunfunctieorganisaties	6
3 Generieke bevindingen	11
3.1 Toegevoegde waarde in termen van maatschappelijk effect	11
3.2 Toegevoegde waarde komt tot uiting in meer aspecten	11
3.3 Sturingsrelatie tussen provincie en steunfuncties	12
3.4 Heldere formele sturing op middelen, minder aandacht voor bijsturing en inzicht.....	13
3.5 Alternatieven voor aansturing van en uitvoering van taken door steunfuncties	13
4. Beantwoording hoofdvragen per steunfunctie	15
4.1 Inleiding.....	15
4.2 Kader	15
4.3 Uitvoering	16
4.4. Producten en diensten	18
Beoordeling door klanten geeft wisselend beeld	18
4.5 Middelen.....	20
4.6 Effect.....	21
5 Conclusies.....	26
5.1 Consequenties bezuinigingen bij steunfuncties voor de beoordeling	26
5.2 Hoofdconclusie	26
5.3 Deelconclusies.....	27
6 Aanbevelingen.....	30

1 Inleiding

1.1 Vraagstelling

De provincie staat voor het realiseren van doelstellingen en effecten in en voor de Brabantse samenleving. Samenwerking biedt kansen om de provinciale ambities te realiseren. In de Code sturing in samenwerkingsrelaties heeft de provincie Noord-Brabant vastgelegd dat de provincie zelf kan bepalen hoe ze deze samenwerking invult. In het sociaal en cultureel domein werkt de provincie daarvoor samen met steunfunctieorganisaties. Die hebben of hadden vaak een wettelijke status of zijn onderdeel van convenanten of decentralisatieafspraken. De samenwerkingsrelatie die gekozen is met de steunfunctieorganisaties is die van een structurele subsidierelatie.

De steunfunctieorganisaties zijn gespecialiseerd in thema's binnen de beleidsterreinen cultuur, jeugd en samenleving en zetten zich in voor provinciale maatschappelijke opgaven. Een steunfunctie moet, afhankelijk van de gedefinieerde taak, zorgen voor kennisuitwisseling, helpen met de praktische uitvoering van beleid of taken, fondsenwerving of nieuwe samenwerkingsverbanden tot stand brengen.

In het Bestuursakkoord voor de periode 2011-2015, 'Tien voor Brabant', is afgesproken om het nut en de noodzaak van steunfuncties tegen het licht te houden. De Provincie heeft bij het opstellen van de Agenda van Brabant, en in de verdere uitwerking van de Agenda, keuzes gemaakt voor inzet, werkwijze, rol en bijdrage in het sociaal en cultureel domein. Die keuzes hebben in juni 2010 bij de vaststelling van de Agenda van Brabant geleid tot financiële taakstellingen, ook bij de steunfunctieorganisaties waarmee de Provincie samenwerkt. De takendiscussie en de financiële taakstellingen vragen om een herijking van het huidige bestel van steunfuncties.

De provincie heeft de volgende opdracht geformuleerd:

“te toetsen of de activiteiten en prestaties van de steunfunctieorganisaties gericht bijdragen aan de realisatie van de provinciale doelen, van maatschappelijke waarde zijn voor de klanten/achterban van steunfunctieorganisaties (legitimiteit), en of dit zo goed mogelijk, zo snel mogelijk en zo goedkoop mogelijk gebeurt (rendement)”.

Dit onderzoek concentreert zich op de volgende hoofdvraag:

“Of het bestel van steunfuncties, en de organisaties die daar nu deel van uitmaken, als instrument in de huidige setting nog steeds passen bij de rol, taak en werkwijze die de provincie gekozen heeft in relatie tot maatschappelijke en financiële ontwikkelingen, en de bijdrage die zij daar als overheid in wil realiseren. In hoeverre is de samenwerkingsrelatie met de steunfunctieorganisaties op basis van het huidige bestel nog doelmatig en efficiënt afgezet tegen mogelijk andere instrumenten als zelf doen, inkoop, fondsen, deelnemingen, subsidies etc.?”

De hoofdvraag richt zich op het bestel van steunfuncties als geheel en op het nut en de noodzaak van acht steunfunctieorganisaties op het gebied van Cultuur en Samenleving in het bijzonder. Deze evaluatie is gericht op het functioneren (nut) en de toegevoegde waarde (noodzaak) van de acht steunfunctieorganisaties als instrumenten om provinciaal beleid te realiseren.

In dit onderzoek gaan wij uit van het gegeven dat de provincie kiest voor een rol in het culturele en sociale domein.

Concreet levert deze evaluatie het volgende op:

1. Een rapportage die inzicht biedt in het functioneren en de toegevoegde waarde van de inzet en subsidiëring van de acht steunfunctieorganisaties (Zet, Zorgbelang, Sportservice, Cubiss, Kunstbalie, bkkc, Erfgoed Brabant en Monumentenhuis).
2. Een afsprakenkader met scherpe richtlijnen en spelregels, waarbinnen provincie en steunfuncties invulling geven aan hun rol.

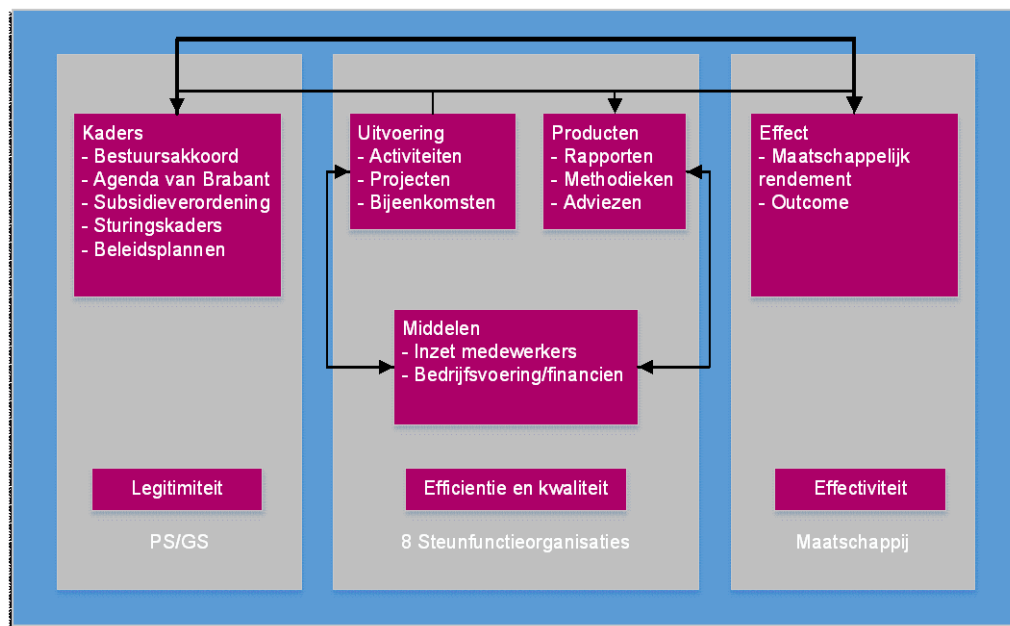
1.2 Onderzoeksverantwoording

Begeleidingscommissie

Voorafgaand aan het onderzoek is een begeleidingscommissie samengesteld, bestaande uit Saskia van Eenbergen, Bert Doedens, Frits Letschert, Anneke Broekema, Elma Meuken-Kloosterman en Suzanne van der Steen van de Provincie Noord-Brabant. De begeleidingscommissie is (in wisselende samenstelling) vijf keer bijeengekomen om de (inhoudelijke) voortgang van de evaluatie te bewaken en de kwaliteit van tussen- en eindproducten te beoordelen. Tijdens het onderzoek zijn twee bijeenkomsten gehouden met alle accounthouders. De evaluatie is uitgevoerd door Lysias Advies met adviseurs Magdeleen Sturm, Rebecca Gerritse en Marcel Jacobs.

Onderzoeksmodel en evaluatiekader

Om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen is een onderzoeksmodel ontwikkeld en een evaluatiekader opgesteld. Het onderzoeksmodel schetst de betrokken actoren en onderdelen die worden behandeld in de evaluatie, in samenhang.



Het evaluatiekader is opgesteld aan de hand van het onderzoeksmodel. Het evaluatiekader vormt vervolgens de 'meetlat' waarlangs de bevindingen worden afgemeten. Een evaluatiekader voorkomt discussies gedurende het onderzoek en bij de presentatie van de resultaten, over de normen die gehanteerd worden om iets 'goed' of 'te verbeteren' te vinden. In het evaluatiekader zijn voor de volgende deelvragen normen opgenomen:

1. **Kader:** *Stuurt de provincie de steunfuncties adequaat aan op inhoud, prestaties en maatschappelijke baten? In hoeverre dragen het profiel en de prestaties van steunfuncties daadwerkelijk bij aan de taakstelling van de provincie? Welke alternatieve instrumenten, in plaats van steunfunctieorganisaties, heeft de provincie voor realisatie van de doelstellingen?*
2. **Uitvoering:** *Geven de steunfuncties adequaat uitvoering aan de realisatie van de (nieuwe) taakstelling met de bijbehorende resultaatsdoelstellingen? Met andere woorden; doen ze de goede dingen?*
3. **Producten en diensten:** *Doen de steunfuncties de goede dingen ook goed?*
4. **Middelen:** *Stuurt de provincie de steunfuncties adequaat aan op bedrijfsvoering (en governance?) Sturen de steunfuncties adequaat op efficiënte en transparante bedrijfsvoering?*
5. **Effect:** *Leiden de inspanningen van de steunfunctieorganisaties tot de gewenste maatschappelijke impact en outcome? Wat betekent het voor de realisatie van de provinciale*

doelstellingen als deels of geheel wordt gestopt met subsidiëring van steunfuncties? Wat betekent dat voor klanten en achterbannen?

Werkwijze

Na het opstellen van het onderzoeksmodel en evaluatiekader is een documentanalyse uitgevoerd voor alle acht steunfuncties. In de documentanalyse is onder andere gekeken naar sturingskaders, werkplannen, jaarverslagen en communicatie tussen provincie en steunfunctie. Dit betreft de periode 2011 tot en met 2013. Deze documentanalyse heeft geleid tot een factsheet, die als bijlage bij het rapport is gevoegd. De factsheets zijn ter controle voorgelegd aan de ambtelijk accounthouders en steunfuncties om ze te toetsen op juistheid.

Aan de hand van het onderzoeksmodel en in overleg met de Provincie is een gespreksleidraad opgesteld en zijn gesprekspartners bepaald. Er zijn gesprekken gevoerd met ambtelijk accounthouders en met de directeuren en veelal een controller of beleidsmedewerker van de steunfuncties. De gesprekken zijn gevoerd op basis van het onderzoeksmodel en vragen uit het evaluatiekader.

De hoofd- en deelvragen uit het evaluatiekader zijn beantwoord op basis van de beschikbare documenten en de gesprekken. Ook de feitelijke informatie uit het evaluatiekader is ter toetsing voorgelegd aan ambtelijk accounthouders en gesprekspartners bij de steunfuncties. De (uitgebreide) beantwoording van de hoofdvragen per steunfunctie is als bijlage bij het rapport gevoegd.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit zes hoofdstukken. Hoofdstuk twee geeft een korte beschrijving van de steunfuncties die in deze evaluatie zijn onderzocht.

Hoofdstuk drie geeft de generieke bevindingen weer over sturing op de steunfuncties, de relatie tussen provincie en steunfunctie en doeltreffendheid en doelmatigheid van de steunfuncties.

In hoofdstuk vier worden de hoofdvragen per steunfunctie beantwoord. Om de leesbaarheid van dit rapport te bevorderen zijn de factsheets en evaluatiekaders niet opgenomen in de hoofdtekst van dit rapport maar in de bijlagen.

Hoofdstuk vijf geeft de conclusies weer over nut en noodzaak van de steunfuncties (algemeen en specifiek) en over de (sturings)relatie tussen provincie en steunfuncties.

In hoofdstuk zes staan aanbevelingen beschreven in de vorm van een afsprakenkader met scherpe richtlijnen en spelregels. We doen ook aanbevelingen over het versterken van de (samenhang in de) sturing.

2 Steunfunctieorganisaties

2.1 Context

De Provincie heeft kerntaken benoemd op een zevental gebieden, namelijk ruimtelijke ontwikkeling en inrichting, vitaal platteland, milieu, energie en klimaat, regionaal economisch beleid, culturele infrastructuur en monumentenzorg en kwaliteit van het openbaar bestuur.

In de Agenda van Brabant beschrijft de provincie dat zij er in eerste plaats is voor de ruimtelijke en economische ontwikkeling. Een goede sociale en culturele infrastructuur, zowel in de steden als op het platteland, is hier volgens de Provincie onlosmakelijk aan verbonden. Een sterke regionale identiteit en een sterke aanwezigheid van sociaal kapitaal, zijn volgens de provincie belangrijke voorwaarden voor succes in het huidige tijdsgewricht.

De provincie heeft een aantal speerpunten in de Agenda van Brabant benoemd die leidend zijn voor de rollen en taken die de provincie voor zichzelf ziet voor de komende jaren. Speerpunten die de provincie noemt, zijn:

- 'Versterken concurrerend vermogen van Brabant'
- 'Behoud en ontwikkeling van de regionale identiteit'
- 'Bevorderen innoverend en creatief vermogen Brabantse economie'
- 'Bevorderen sociale participatie en leefbaarheid'
- 'Verbeteren van de leefomgeving'

In vervolg op het Bestuursakkoord 2011-2015 en de Agenda van Brabant heeft de provincie een aantal beleidsagenda's opgesteld die invulling geven aan het sociale en culturele beleid van de provincie. Zo heeft PS in 2013 de 'Cultuuragenda 2020' vastgesteld en in 2012 de kaderstellende nota Leefbaarheid@Brabant (L@B).

De provincie realiseert zich dat het oplossen van complexe (maatschappelijke) vraagstukken in de huidige samenleving vrijwel nooit zelfstandig plaatsvindt. Veelal gebeurt dat in partnerschappen waarin overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties samenwerken. Zo wordt er samengewerkt met verenigingen, stichtingen, vrijwilligers -en streeknetwerken. De provincie heeft bij deze partnerschappen bijzondere aandacht voor de rol die de provincie kan vervullen binnen de diverse maatschappelijke thema's. Veel van de betrokken organisaties vormen onderling 'subregionale netwerken'. De provincie steunt dit 'zelforganiserend vermogen' als positieve ontwikkeling en streeft een goede sociale infrastructuur na waarin uitwisseling van kennis, ideeën en ervaringen plaatsvindt. Bijvoorbeeld op het gebied van het verbeteren van de leefomgeving of zorginnovatie.

Cultureel domein

De provincie kiest er bewust voor zich in te zetten voor het cultureel klimaat. De definitie van cultuur als kerntaak komt voort uit de focus op het vestigings- en het leefklimaat. De provincie wil zich positioneren als complete kennis- en innovatieregio die meespeelt op Europees en mondiaal niveau. Daar hoort een inspirerend cultureel klimaat bij. De provincie heeft de volgende kerntaken benoemd als het gaat om de culturele infrastructuur en monumentenzorg. Die taken zijn:

- De provincie waarborgt diversiteit en spreiding van cultuur in de regio.
- Ondersteuning van gemeenten bij taken op het terrein van erfgoed en archeologie.
- Gezamenlijke aanpak voor de restauratie van rijksmonumenten. De provincie heeft daarnaast een rol bij de uitvoering van gebiedsgerichte monumentenzorg.
- Tweedelijnsondersteuning cultuurparticipatie en regionale spreiding (toegankelijkheid).
- Instandhouding van ten minste één regionale publieke omroep.
- Uitvoering van de Archiefwet en uitvoering van de Provinciale Archiefinspectie.

Sociaal domein

De rijksoverheid verplicht provincies bij wet(ten) om gemeenten en andere eerstverantwoordelijke partijen op uitvoerend niveau in het sociale domein te ondersteunen. Deze wettelijke kaders laten de invulling van de wijze waarop, en het resultaat van deze uitvoeringsorganisaties over aan de provincies.

Sociaal beleid mag volgens de provincie als schakel niet ontbreken in de ontwikkelingsvisie op Brabant. Op sociaal gebied concentreert de provincie zich op periodiek signaleren en agenderen van vraagstukken en tekortkomingen. De uitvoering ligt bij gemeenten. De provincie ondersteunt gemeenten in hun WMO-verantwoordelijkheid door steunfunctiewerk. De hoofddomeinen ruimte en economie met daarbij de kerntaken en kernrollen zijn leidend. De sociale belangen worden daarbij als meekoppelend belang via integrale beleids- en gebiedsontwikkeling behartigd.

2.2 Steunfuncties

De volgende steunfuncties zijn geëvalueerd¹:

Cultureel domein

- Stichting Brabants kenniscentrum kunst en cultuur (bkkc)
- Stichting Cubiss Brabant
- Stichting Erfgoed Brabant
- Stichting Kunstbalie
- Stichting Monumentenhuis Brabant
- Stichting Sportservice Noord-Brabant (SSNB)

Sociaal domein

- Stichting Zet
- Stichting Zorgbelang Brabant

We introduceren en beschrijven kort per steunfunctie wat de steunfuncties doen en hoe dat past bij de taak- en rolopvatting van provincie Noord-Brabant. Ook geven we aan wat de ontwikkeling in de subsidiebijdrage is geweest om de context van de nieuwe taakstelling te schetsen.

Bkkc

Het bkbc – brabants kenniscentrum kunst en cultuur – is in 2009 ontstaan uit de fusie van NBKS, BraM, VBF en LiBra. Dat waren de Brabantse koepelorganisaties voor respectievelijk beeldende kunst, muziek, film en literatuur. Het takenpakket van bkbc is uitgebreid met theater, dans, vormgeving en architectuur. Het bkbc richt zich op de professionele kunst en streeft daarbij naar het verbinden van het culturele domein met de aangrenzende domeinen van onderwijs, economie en ruimte. Kerntaken zijn:

- Bevorderen van talentontwikkeling
- In het directe verlengde en als verbijzondering hiervan: stimuleren van ondernemerschap
- Verbeteren van de omgevingskwaliteit (ruimtelijk en sociaal)
- Ontwikkelen van de culturele markt

In 2013 beschikt bkbc over een budget van € 4.997.375. Daarvan is 47% (€ 2.350.000) organisatie(vast)subsidie (excl. impuls gelden €900.000 verdeelsubsidie) van de provincie Noord-Brabant. Met ingang van 2013 is bkbc 25% gekort op het subsidiebedrag ten opzichte van 2010. Er heeft een herijking van de organisatie en activiteiten plaatsgevonden met als resultaat een nadere specificering van de kerntaken, aansluitend bij de provinciale doelen (bevorderen talentontwikkeling, verbeteren omgevingskwaliteit en ontwikkelen culturele markt).

Cubiss

De 21 Brabantse basisbibliotheken vormen samen met Cubiss de Brabantse Netwerkbibliotheek (BNB). De hoofddoelstelling van de Brabantse Netwerkbibliotheek is het stimuleren van de Brabantse kennisinfrastructuur door vanuit de bibliotheekfunctie bij te dragen aan een goed ingerichte publieke informatievoorziening. De BNB realiseert haar plannen binnen drie domeinen: Taal & Media, Kennis & Informatie en Netwerk & Ondersteuning.

¹ Hierna benoemd als: bkbc, Cubiss, Erfgoed Brabant, Kunstbalie, Monumentenhuis, Sportservice, Zet en Zorgbelang

De provincie ondersteunt de Brabantse bibliotheken via Stichting Cubiss Brabant (onderdeel van Cubiss Next). Cubiss is de uitvoerende organisatie binnen BNB en heeft een rechtstreekse subsidielijns met de provincie Noord-Brabant. Het takenpakket omvat:

- Collectiebeleid
- Logistiek en Transport
- Netwerken en Allianties
- Innovatie in het fysieke domein van de bibliotheek
- Daarnaast is Cubiss aangewezen als hoofdaannemer voor de uitvoering van de programma's Mediawijdsheid en Content.

Stichting Cubiss Brabant krijgt jaarlijks structureel € 5.308.000 subsidie. Marktgerichte activiteiten zijn onderdeel van Cubiss Next. Dat houdt in dat 99% van de begroting van Stichting Cubiss Brabant bestaat uit provinciale subsidie. Inclusief marktgerichte activiteiten bestond de begroting in 2011 voor ca. 74% en in 2012 voor 62% uit provinciale subsidie. Stichting Cubiss Brabant kreeg te maken met een bezuiniging op de provinciale subsidie: 15% minder subsidie per 1 januari 2013, ten opzichte van 2010.

Erfgoed Brabant

Erfgoed Brabant is ontstaan op 1 januari 2009 uit een fusie van de Stichting Brabantse Regionale Geschiedbeoefening, de Brabantse Museumstichting en de Stichting het Brabants. Erfgoed Brabant heeft tot doel het behouden en (creatief) benutten van cultureel erfgoed binnen de provincie Noord-Brabant. Daarbij richt Erfgoed zich op het bevorderen van erfgoedbewustzijn onder een breed publiek, het verzorgen van en adviseren over erfgoededucatie en ondersteuning bieden aan erfgoedinstellingen die als taak hebben het beheren van erfgoed.

Leidend voor Erfgoed is de Agenda van Brabant. De provincie heeft in de Agenda van Brabant benoemd dat erfgoed een speerpunt is en tevens het behoud en de ontwikkeling van regionale identiteit, waaronder cultureel erfgoed. De provincie vraagt Erfgoed specifiek bij te dragen aan:

- Dat kennis over erfgoed wordt opgebouwd
- Dat erfgoed toegankelijker wordt voor Brabanders en de bezoekers van Brabant
- Dat erfgoed wordt behouden
- Dat erfgoed nieuwe economische functies krijgt

De totale begroting van Erfgoed is in 2013 € 3.260.266. Daarvan is 57% structurele subsidie van de Provincie Noord-Brabant. Dat betekent een bedrag van € 1.859.525. Erfgoed heeft te maken een actuele bezuinigingsopgave van 25%. Die moet gerealiseerd zijn vanaf 2015.

Kunstbalie

Kunstbalie is in 2009 ontstaan uit een fusie van het Brabants Instituut voor School en Kunst (Bisk) en het Centrum voor Amateurkunst Noord-Brabant (CVA). Kunstbalie richt zich op het vergroten van de cultuurparticipatie van alle inwoners van Noord-Brabant en versterkt daarmee het fundament voor een rijk cultureel leven in de provincie. Kunstbalie is een breed kennis- en expertisecentrum voor kunst- en cultuureducatie; zowel in het onderwijs als voor de vrije tijd. Kunstbalie heeft grofweg twee taken: cultuureducatie en amateurkunst.

Kunstbalie zet in op:

- Ondersteuning van bovenregionale 'robuuste' projecten.
- Aandacht voor top-amateurkunst/talentontwikkeling.
- Ondersteuning van culturele infrastructuur
- Spreiding over de provincie Noord-Brabant (invullen van witte vlekken/lacunes).
- Programma Cultuureducatie met kwaliteit uitvoeren in Brabant.

De totale begroting van Kunstbalie is in 2013 € 6.060.592. Daarvan is € 4.100.000 structurele Provinciale subsidie (dat is 67.65% van de totale begroting). Kunstbalie werd per 1 januari 2013 25% gekort op het totale subsidiebedrag, t.o.v. 2010 (niet van toepassing op de subsidieregeling die de Stichting uitvoert in het kader van het provinciaal *programma cultuurparticipatie*.)

Monumentenhuys

Stichting Monumentenhuys Brabant ondersteunt gemeenten om tot versterking en verbetering van de gemeentelijke monumentenzorg te komen. De stichting heeft daarbij een onafhankelijke

positie tussen private en publieke partijen die bij monumentenzorg zijn betrokken. Hoofdtaken van Monumentenhuis zijn:

- het bieden van een loket voor ondersteuning aan gemeenten;
- het bieden van een platform ter bevordering van de afstemming tussen de betrokken overheden en andere partijen;
- het bevorderen van kennis en deskundigheid bij gemeenten op het gebied van wet- en regelgeving op het gebied van archeologie, cultuurlandschap en monumenten en de inhoudelijke praktijk daarvan.

Monumentenhuis beschikt in 2013 over een totaal budget van € 173.793. Dat bedrag bestaat voor 100% uit structurele subsidie. De helft van dit bedrag wordt door het Rijk gefinancierd. Het Rijk vraagt, in ruil voor de helft van de subsidie, de diensten van Monumentenhuis kosteloos aan te bieden aan gemeenten. Marktactiviteiten zijn ondergebracht bij Monumentenhuis Brabant B.V.

Sportservice

De provincie Noord-Brabant stuurt zowel op topsport als op breedtesport. Het accent ligt vooral op topsport. Als het gaat om breedtesport ligt de focus op gehandicaptensport. Het Sportplan Brabant vormt de basis van het (top)sportbeleid van de Provincie Noord-Brabant en dus ook van het werkprogramma van SSNB. Met het sportplan Brabant streeft de provincie naar een hoogwaardig sportklimaat in 2016.

Sportservice heeft de activiteiten onderverdeeld in drie categorieën:

1. *Topsport:*

Doel van deze actielijnen is het positioneren van Brabant als een van de topregio's voor de ontwikkeling van topsporttalent en partijen die met sport te maken hebben elkaar beter te laten vinden.

2. *Cross-sectorale projecten:*

Doel van deze actielijnen is partijen die met sport te maken hebben elkaar beter te laten vinden en sport katalysator te laten zijn voor ontwikkelingen in aanpalende beleidsterreinen (sport als middel).

3. *Breedtesport:*

Doel van deze actielijnen is het laten sporten van mensen met een beperking en speciale doelgroepen, partijen die met sport te maken hebben elkaar beter te laten vinden en sport katalysator te laten zijn voor ontwikkelingen in aanpalende beleidsterreinen (sport als middel).

Sportservice ondersteunt gemeenten, verenigingen, sportbonden en andere instellingen. SSNB voert opdrachten uit voor de provincie en derden en adviseert provincie, gemeenten en sportorganisaties bij de ontwikkeling van hun sportbeleid.

Het structurele subsidiebedrag bedraagt in 2013 € 364.633. De hoogte van de structurele Provinciale subsidie bedraagt 12,34% van de totale begroting². De subsidie in 2012 bedroeg de helft van de subsidie in 2005. Het totale budget van Sportservice bedroeg in 2012 € 10.766.702. In 2013 is sprake van een heroriëntatie van Sportservice. Die heroriëntatie is noodzakelijk vanwege teruglopende inkomsten uit commerciële activiteiten en de gezamenlijke heroriëntatie van provincie en Sportservice op de rol van Sportservice.

Zet

Zet werkt in het kader van de Agenda van Brabant en de kaderstellende nota 'Leefbaarheid@Brabant' aan een gezonde, veilige en sociale leefomgeving in Brabant. Zet ziet het als haar taak de Brabantse sociale en ruimtelijke infrastructuur voor alle Brabanders te behouden, te ontwikkelen en te ondersteunen langs twee sporen. Dit draagt bij aan een herkenbaar profiel. Deze sporen zijn:

1. Het ontwikkelen en uitvoeren van activiteiten op het terrein van leefbaarheid en toegankelijkheid
2. Het ontwikkelen en uitvoeren van activiteiten die bijdragen aan de Brabantse sociale infrastructuur, met als speerpunt de ondersteuning van Brabantse netwerken.

² Dat is zonder doorloopkosten van de lonen. Het percentage is 3,37% met inbegrip van doorloopkosten van de lonen in de werkgeverschapstak.

De Provincie Noord-Brabant geeft met zijn opdracht aan Zet invulling aan de wettelijke taken c.q. ondersteuning in de uitvoering van beleidsdoelstellingen, waaronder de Wmo. De subsidieverlening vindt plaats in het kader van de wettelijke taak en Leefbaarheid@Brabant, in het perspectief van nieuwe netwerkvorming, met als rollen signaleren, agenderen, verbinden en (soms) mee-ontwikkelen.

In 2013 bedraagt de totale begroting € 4.878.644. Het structurele subsidiebedrag in 2013 bedraagt € 4.528.664, de structurele provinciale subsidie bedraagt daarmee 93% van de totale begroting. Zet heeft met ingang van 2014, te maken met een korting van 50% op het totale subsidiebedrag (ten opzichte van 2010).

Zorgbelang

De missie van Zorgbelang Brabant is het empoweren van zorgconsumenten en het verbeteren van de kwaliteit van de zorg. Daarnaast maakt Zorgbelang onderscheid tussen de achtertuin van Zorgbelang, de zorgconsumenten(-organisaties) en de voortuin waar de koopkrachtige markten zich bevinden. In de achtertuin, waarin Zorgbelang Brabant vooral de leefbaarheid wil stimuleren, zijn de twee kerntaken: het ondersteunen en versterken van zorgconsumenten en een afgeleide daarvan is het ophalen van ervaringen en wensen van zorgconsumenten. In de voortuin wil Zorgbelang Brabant vooral een bijdrage leveren aan de zorg economieën is de kerntaak, het initiëren van of bijdragen aan zorginnovatie.

Zorgbelang benoemt de volgende hoofdactiviteiten

- Empowerment zorgconsumenten; het versterken van zowel individuele zorgconsumenten als zorgconsumentenorganisaties
- Zorginnovatie in samenwerking met zorgaanbieders, zorgverzekeraars en overheden in de kader zorg economie (betere en goedkopere zorg) en leefbaarheid (ondersteuning burgerinitiatieven).
- Uitvoeren van de functies vertrouwenspersoon en cliëntenparticipatie in de huidige wet op de jeugdzorg en (door)ontwikkeling van deze functies in het kader van de nieuwe jeugdwet

De provincie ziet voor Zorgbelang vier hoofdactiviteiten:

1. Het versterken en faciliteren van (niet) georganiseerde zorgconsumenten in Brabant.
2. Samenwerken met zorgaanbieders, zorgverzekeraars en overheden vanuit het consumentenperspectief in allianties gericht op zorginnovatie en zorg economie.
3. Het uitvoeren van de functies vertrouwenspersoon en cliëntenparticipatie in de huidige wet op de jeugdzorg en (door)ontwikkeling van deze functies in het kader van de nieuwe jeugdwet.
4. In samenwerking met Stichting Zet expertise op het gebied van organisatievraagstukken, vrijwilligers inzetten in het provinciale transitie-traject "Sociale Infrastructuur van Brabantse Netwerken".

De totale begroting van Zorgbelang in 2013 bedraagt € 2.856.111. Zorgbelang ontvangt € 1.356.736 structurele provinciale subsidie. Dat is 43,6% van de totale begroting. Vanaf 2014 wordt de provinciale bijdrage gehalveerd ten opzichte van de structurele subsidie in 2011.

3 Generieke bevindingen

In dit hoofdstuk beschrijven we onze generieke bevindingen over sturing op steunfuncties, de relatie tussen provincie en steunfuncties en doeltreffendheid en doelmatigheid van de steunfuncties. Daarnaast gaan we in de laatste paragraaf in op mogelijke alternatieven naar aanleiding van gevoerde gesprekken in andere domeinen binnen de provincie. We besteden hier ook aandacht aan alternatieven voor de invulling van de relatie, op basis van de lessen binnen de provincie (team deelnemingen, Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM), leefbaarheid).

Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van de toegevoegde waarde van de steunfuncties in termen van maatschappelijk effect. Daarna beschrijven we (3.2) waarin de toegevoegde waarde nog meer tot uiting komt. We geven een typering van de relatie tussen provincie en steunfuncties en de manier waarop die zich heeft ontwikkeld (3.3)

3.1 Toegevoegde waarde in termen van maatschappelijk effect

Het maatschappelijk effect van de activiteiten van de steunfuncties is bij de steunfuncties niet overtuigend zichtbaar. Dit is deels verklaarbaar door de fase waarin de organisaties zich bevinden. Daarnaast maakt de provincie niet duidelijk in hoeverre (de activiteiten van) de steunfunctie bij zou moeten dragen aan het maatschappelijk effect. We onderscheiden de steunfuncties in verschillende categorieën:

- De steunfuncties die een duidelijk beeld hebben van de manier waarop ze het maatschappelijk effect kunnen meten en zichtbaar kunnen maken en daar op dit moment onderzoek naar doen. Dit geldt met name voor Zet, Monumentenhuis en Cubiss.
- De steunfuncties die pogen het maatschappelijk effect zichtbaar te maken en zich oriënteren wat een passende manier is om dit te doen. Dit geldt voor het bkbc, Zorgbelang en Sportservice.
- De steunfuncties die nog geen zicht hebben of kunnen geven op het maatschappelijk effect en uitsluitend de activiteiten en de resultaten van de activiteiten (output) kunnen beschrijven (Erfgoed Brabant en Kunstbalie).

3.2 Toegevoegde waarde komt tot uiting in meer aspecten

Bovenstaande kan de indruk wekken dat nut en noodzaak uitsluitend bepaald worden door het gemeenten maatschappelijke effect. Dit is echter niet het geval. De toegevoegde waarde voor de provincie zit in meer bepalende factoren, zoals:

- De pro-activiteit van de steunfunctie en de mate waarin de steunfunctie in staat is op een signalerende en agenderende functie te vervullen vanuit 'het veld'.
- Het opbouwen en ontsluiten (of verspreiden) van kennis en expertise voor de betreffende doelgroepen van de steunfunctie en de provincie.
- Als adviseur van de provincie op kunnen treden als het gaat om collectieve belangenbehartiging.

Steunfuncties zijn meer dan een 'projectenmachine' en zijn van toegevoegde waarde door het opgebouwde netwerk in de provincie en de rol en positie die zij vervullen in het veld. Deze rol vervullen zij allemaal in meerdere of mindere mate. Bkbc, Cubiss, Zorgbelang, Erfgoed onderscheiden zich hierin positief.

De toegevoegde waarde van de steunfuncties wordt ook zichtbaar in de mate waarin de steunfuncties primaire uitvoeringsorganisaties (zoals gemeenten, bibliotheken, amateurkunstgezelschappen) verder weten te brengen door:

- Professionalisering van primaire uitvoeringsorganisaties
- Optreden in een makelaarsfunctie en het uitvoeren van backoffice activiteiten
- Deskundigheidsbevordering

Aan deze rol geeft een groot gedeelte van de steunfuncties invulling.³ De mate waarin ze hierin worden gewaardeerd is (nog) niet voor alle steunfuncties zichtbaar. Door de heroriëntatie heeft een aantal steunfuncties de afgelopen jaren geen klanttevredenheidsonderzoek gedaan omdat geen zinvolle

³ In het sociale domein heeft de provincie ervoor gekozen om steunfuncties geen opdracht te geven in de ondersteuning van primaire uitvoeringsorganisaties.

meting mogelijk was. De organisaties die dat wel deden, (SSNB, Zet, Cubiss, Monumentenhuis) worden op activiteitsniveau gewaardeerd.

Daarnaast laten Cubiss, Sportservice, Zet en Monumentenhuis op basis van behoeftenonderzoek bij hun achterban en/of klanten zien dat (en waarom) zij gemist zullen worden als zij hun activiteiten niet voortzetten.

3.3 Sturingsrelatie tussen provincie en steunfuncties

De sturing door de provincie

Aan de voorkant (het begin van de jaarlijkse cyclus) wordt de verbinding wordt gelegd tussen provinciale doelstellingen en activiteiten van de steunfuncties. Bij de goedkeuring van de plannen en de verantwoording over eerdere jaren wordt er door de provincie echter uitsluitend nog gekeken naar de realisatie van de activiteiten en wordt geen check uitgevoerd op de verbinding met de vooraf gestelde doelen.

Inzet door steunfuncties

Bijna alle steunfuncties (met uitzondering van Kunstbalie tot 2012) maken expliciet zichtbaar op welke manier hun activiteiten en werkwijze aansluiten bij de provinciale doelen en vooraf geformuleerde eisen en wensen. Alle steunfuncties verantwoorden zich precies aan de provincie in hun activiteiten, resultaten en de bestede uren maar niet of minder over de realisatie van (door de provincie geformuleerde) maatschappelijke doelen. Een aantal steunfuncties maakt zichtbaar eigen keuzen -wel in lijn met de verwachtingen van de provincie en daarmee afgestemd- en voegt daarmee eigen inzicht toe aan de vraag van de provincie. Dit geldt met name voor bkbc, Sportservice, Cubiss en Kunstbalie (op basis van het businessplan).

Ontwikkeling in sturingsrelatie

Uit het onderzoek komt naar voren dat de relatie tussen de provincie (op ambtelijk niveau) en de steunfuncties intensief en constructief is. We constateren een stevige betrokkenheid bij het presteren van de steunfunctieorganisaties en zien dat de provincie zich mede verantwoordelijk voelt voor dat presteren. Voor alle steunfuncties geldt dat sprake is van tussentijds overleg met de accounthouders over de invulling van de jaarplannen. Waar nodig wordt tussentijds onderling contact gezocht. Het realiseren van de bezuinigingen is ook in goede wederzijdse afstemming gebeurd, al kende dit proces uiteraard stevige hobbels en tegenstrijdige belangen. Op de kwaliteit van de relatie had dit geen duurzame negatieve weerslag.

De relatie op bestuurlijk niveau, dat wil zeggen tussen de steunfunctie en de gedeputeerde verschilt per steunfunctie. Vaak is alleen incidenteel sprake van contact. Een aantal steunfuncties heeft sinds kort op regelmatige basis, dat wil zeggen één of twee keer per jaar, overleg met de verantwoordelijke gedeputeerde.

De provincie heeft met het doen van uitvraag van de werkplannen voor 2013 gepoogd de steunfuncties te sturen in een nieuwe manier van werken. Dat is nog in ontwikkeling. De provincie stuurt nu sterker op de effectiviteit van steunfuncties en de professionaliteit om op basis van een omgevingsanalyse zelf te definiëren welke activiteiten nodig zijn om de beoogde maatschappelijke resultaten te bereiken. Kortom, meer sturing op het wat, dan op het hoe. De manier waarop de steunfuncties zijn omgegaan met de vernieuwde manier van uitvragen, verschilt. Een aantal steunfuncties heeft in 2013 gekozen voor een andere opzet van hun werkplan. Dat geldt voor Zorgbelang, Zet, Kunstbalie en Cubiss. In de andere werkplannen wordt ook zichtbaar hoe de organisaties willen omgaan met veranderende eisen van de provincie en relevante ontwikkelingen in de omgeving. Het vaststellen van de bezuiniging en de daarbij horende nieuwe vraag vanuit de provincie is een stevige interventie van de provincie geweest, die de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer op scherp heeft gezet. Wederzijdse verwachtingen zijn duidelijker geformuleerd.

We zien een duidelijke ontwikkeling in de relatie, die wij typeren als een ontwikkeling naar een meer gelijkwaardige, volwassen relatie, gebaseerd op duidelijke sturing door de provincie en professionaliteit in de uitvoering bij de steunfuncties.

3.4 Heldere formele sturing op middelen, minder aandacht voor bijsturing en inzicht

De provincie stuurt aan de voorkant duidelijk en consequent op de jaarlijkse verantwoordingscyclus (werkplan, jaarverslag, accountantsprotocol etc.). De controle vindt altijd aan het einde van het jaar plaats op basis van de verantwoording. Tussentijds wordt daarnaast tussen de provincie en de steunfuncties over het algemeen goed overleg gevoerd over tussentijdse aanpassingen en waar nodig stuurt de provincie hierop bij. De provincie stuurde in de jaren voor 2013 niet sterk op doelmatigheid (efficiency). Zo worden bijvoorbeeld de uurtarieven tussen de steunfuncties (of met vergelijkbare organisaties in de markt) niet vergeleken, terwijl in sommige gevallen de dienstverlening vergelijkbaar is. Hierin heeft de provincie een inhaalslag gemaakt door met de bezuinigen een taakstelling op te leggen en daarmee de steunfuncties te vragen om hun doelen te realiseren met minder middelen.

Het valt op dat de documentatie over tussentijdse bijsturing (buiten de formele verantwoordingscyclus) goeddeels ontbreekt. De dossiers worden op dit punt ook niet uniform bijgehouden. Indien steunfuncties niet aan de verantwoordingseisen voldoen, worden daar echter niet altijd consequenties aan verboden. Voorbeelden hiervan zijn Monumentenhuis, waarbij de berekening en onderbouwing van het uurtarief niet inzichtelijk was) en Erfgoed die in eerste instantie geen inzicht gaven in het uurtarief.

De steunfuncties hanteren verschillende wijzen van reservevorming. Daarnaast valt op dat vooraf gestelde deadlines niet altijd worden gehaald. Hier wordt door de accounthouders niet eenduidig op gestuurd.

De provincie heeft er bewust voor gekozen geen eisen te stellen aan de governance⁴ van de steunfuncties zelf. Er zijn steunfuncties die zelf proactief de code cultural governance of een andere branchecode toepassen en wel nadrukkelijk aandacht besteden aan het eigen besturingsmodel.

3.5 Alternatieven voor aansturing van en uitvoering van taken door steunfuncties

Om zicht te krijgen op mogelijke alternatieven in de aansturing van de steunfuncties, voerden we gesprekken met provinciale vertegenwoordigers van het Team deelnemingen, Cultuurland subsidie, de subsidie-regeling in het kader van uitvoeringsprogramma leefbaarheid en BOM. De belangrijkste bevindingen uit deze gesprekken zijn:

1. Bij de keuze voor een type relatie (subsidie, opdrachtgever-opdrachtnemer, fonds, deelneming) moeten duidelijke uitgangspunten leidend zijn:
 - a. Bij een subsidierelatie geldt dat sprake is van een activiteit die geld kost (en maatschappelijke waarde oplevert). Het initiatief ligt bij de provincie, partijen zullen zich richten naar de wensen van de provincie. Er is per definitie sprake van een afhankelijkheidsrelatie.
 - b. Typerend voor een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie is dat de provincie eigenaar wordt van het eindresultaat. Er moet dus een concreet resultaat worden opgeleverd, dat kan worden overgedragen aan de provincie.⁵
 - c. Bij een fonds is uitgangspunt dat vermogen van verschillende partijen bij elkaar gebracht en beheerd wordt en eventueel sprake is van een risicodragende activiteit, waarbij de mogelijkheid bestaat om financieel rendement te genereren.
 - d. Bij een deelneming is uitgangspunt dat sprake is van een risicodragende activiteit, waarbij de mogelijkheid bestaat om financieel rendement te genereren.
2. Bij het team deelnemingen is de code 'sturing samenwerkingsrelaties' leidend bij de invulling van de relatie met organisaties waarin de provincie deelneemt. De ervaringen daarmee zijn positief.

⁴ Governance richt zich op belanghebbenden van de organisatie, de daarmee samenhangende doelstellingen van deze organisatie en de verantwoordelijkheid van de leiding van deze organisatie om de doelstellingen te verwezenlijken. 'Good governance' staat voor goed bestuur, adequaat toezicht en transparante verantwoording.

⁵ Deze relatie valt onder 'inkoop', maar wordt in de Code sturing in samenwerkingsrelaties niet nader uitgewerkt.

3. Belangrijk voordeel van het werken met fondsen of deelnemingen is dat sprake is van de mogelijkheid om beleidsinhoudelijke sturing en governance te scheiden. Er is sprake van een professionele directeur en externe toezichthouder, die verantwoordelijk is voor de prestaties van de organisatie en daarover verantwoording aflegt. De kwaliteit van bestuur en toezicht geeft (extra) garanties voor de prestaties van de organisaties (en de besteding van middelen). Sturing op de prestaties krijgt ook invulling via de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA), waarin de provincie deelneemt. De directie en externe toezichthouder leggen verantwoording af over de geleverde prestaties aan de AvA.
4. Bij de BOM is sprake van een tweevoudige relatie, een subsidierelatie, met een accounthouder en een aandeelhoudersrelatie, via de AvA. Over de subsidie zijn meerjarige afspraken gemaakt. Er is een gezamenlijk opgesteld meerjarenplan en er zijn prestatie indicatoren afgesproken.
5. De BOM heeft daarnaast een monitor ontwikkeld om het maatschappelijk effect van de activiteiten te meten, die aanknopingspunten kan bieden voor de monitoring van steunfuncties.
6. Bij de fondsen, deelnemingen en BOM is sprake van een continue relatie met het bestuur (via de AvA en ook via overleg tussen bestuur en directie/Raad van Commissarissen (RvC)), structureel enkele keren per jaar.
7. Een relevant aspect van de subsidie leefbaarheid is dat sprake is van provinciale cofinanciering, waarbij sprake moet zijn van samenwerking van de vier O's⁶. De aanvragen voor de subsidie zijn divers, verspreid over de provincie en over thema's. Steunfunctie Zet kan door aanvragers worden ingezet om de kwaliteit van hun aanvraag te versterken. De provincie wijst de aanvragers met interessante voorstellen, die nog niet aan de eisen voldoen, daar op. De sturing op de steunfunctie ligt dus grotendeels bij de initiatiefnemers die een subsidie hebben aangevraagd. Dit lijkt goed te werken. Daar wordt ruim gebruik van gemaakt, met goede resultaten. Die inzet gebeurt zoveel mogelijk (als sprake is van voldoende substantie) op basis van een offerte (maar hoeft niet betaald te worden). Er is geen sprake van een alternatief voor de steunfunctie maar van een instrument dat –ook- de effectiviteit van de inzet van de steunfunctie vergroot.
8. De ervaringen met cultuur en de cultuuragenda zijn relevant, omdat in de uitvoering van de cultuuragenda is ingezet op het gelijkschakelen van visies en ambities. In de uitvoering van de cultuuragenda vervullen de steunfuncties daarom potentieel een belangrijke rol. Er is (nog) geen intentie om een aparte subsidieregeling te koppelen aan de uitvoering, noch om te komen tot een aparte uitvoeringsagenda.

⁶ De definitie van de 4 O's in Noord-Brabant: overheid, onderwijs, ondernemers, overigen.

4. Beantwoording hoofdvragen per steunfunctie

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de hoofdvragen van het onderzoek zoals opgenomen in hoofdstuk een. We formuleren per steunfunctie een antwoord op elk van de hoofdvragen en geven een beoordeling van het nut en de noodzaak per steunfunctie. In dit hoofdstuk staat per steunfunctie een beknopte samenvatting. Een uitgebreide analyse per steunfunctie is opgenomen in de bijlagen.

4.2 Kader

Stuurt de provincie de steunfuncties adequaat aan op inhoud, prestaties en maatschappelijke baten? In hoeverre dragen het profiel en de prestaties van steunfuncties daadwerkelijk bij aan de doelstelling van de provincie? Welke alternatieve instrumenten, in plaats van steunfunctieorganisaties, heeft de provincie voor de realisatie van de doelstellingen?

Bij de beantwoording op basis van het evaluatiekader werden de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

- *Ruimte op basis van de wettelijke kaders voor uitvoering steunfunctietaken*
- *Toepassing code 'sturing in samenwerkingsrelaties'*
- *Speerpunten in beleid provincie en formulering taken en opdrachten*
- *Financieel kader steunfunctieorganisatie*
- *Vastlegging en standaardisering afspraken*
- *Wederzijdse verwachtingen over de te leveren producten/activiteiten*
- *Aangebrachte beleidswijzigingen op basis van evaluaties en politieke interventies*

Bkkc

De eisen die de provincie stelt aan bkkc zijn duidelijk. Bkkc definieert zijn kerntaken in aansluiting op de door de provincie geformuleerde doelen. Bkkc geeft blijk van een proactieve, agenderende rol richting provincie. De sturingsrelatie kenmerkt zich door een wederzijdse betrokkenheid. Er is sprake van gezamenlijk geformuleerde doelstellingen. Er zijn afspraken gemaakt over een sterkere marktorientatie van bkkc, waarbij de afhankelijkheid van provinciale subsidie afneemt. Er is sprake van een goed functionerende sturingsrelatie.

Cubiss

De provincie stuurt Cubiss aan door het provinciaal sturingskader voor bibliotheekwerk en door het provinciale beleidskader Innovatie in de publieke informatievoorziening. De provincie is duidelijk over de te bereiken strategische beleidsdoelen van de provincie Noord-Brabant, zoals beschreven in de Agenda van Brabant. Het provinciaal beleid en de uitvraag van de werkplannen zijn inhoudelijk leidend voor het werk dat Cubiss doet. De provincie en Cubiss hebben meerjarige beleidsafspraken gemaakt. Er vindt tussentijdse afstemming plaats over beleidswijzigingen of eventuele aanpassingen in de uitvoering. Er is sprake van een goed functionerende sturingsrelatie.

Erfgoed Brabant

De provincie stuurt op inhoud, prestaties en maatschappelijke baten. Dat blijkt uit de verschillende beleidsdocumenten die ten grondslag liggen aan de uitvraag van de werkplannen en de begrotingen aan Erfgoed Brabant. Leidend zijn de Agenda van Brabant en het Uitvoeringsprogramma Erfgoed.

Het profiel en de prestaties (op activiteitenniveau) van Erfgoed Brabant passen in de gestelde kaders van de provincie (rekening houdend met het feit dat dit jaar een transitiejaar voor EB is en dat er door de interne gerichtheid minder meetbare prestaties zullen worden geleverd). De doelen sluiten aan en komen op een logische wijze tot stand, gezien de provinciale kaders. Dit gebeurt zowel via de formele relatie met de provincie als via de meer informele relatie met de accounthouder. De prestaties van Erfgoed Brabant komen overeen met de opdrachten die (SMART) worden vastgelegd in de werkplannen. De activiteiten worden (over het algemeen) geleverd zoals afgesproken. Er is sprake van een goed functionerende sturingsrelatie.

Kunstbalie

Door de jaren heen heeft Provincie Noord-Brabant op basis van beleidsdocumenten duidelijk gemaakt wat zij van Kunstbalie verwacht. Er is echter enkele jaren gewerkt zonder vastgesteld sturingskader. Door de jaren heen zijn in de sturing wel verschillende accenten te herkennen. Kunstbalie werkte in 2011 en 2012 op basis van een, door de provincie vastgesteld, meerjarenbeleidsplan. We constateren dat dit wringt met de actualiteit. Kunstbalie besteedt niet expliciet aandacht aan de doelstellingen die de provincie stelt en maakt in haar plannen niet zichtbaar hoe zij daarop aansluit, tot het uitbrengen van het maatwerkplan (eind 2012), waarin dit wel duidelijk wordt. Wij vinden dat sprake is van een sturingsrelatie die –van beide kanten- voor verbetering vatbaar is.

Monumentenhuus

De provincie stuurt op inhoud, prestaties en maatschappelijke baten. Dat blijkt uit de verschillende beleidsdocumenten die ten grondslag liggen aan de uitvraag van de werkplannen en de begrotingen aan Monumentenhuus Brabant. De provincie is voor 50% verantwoordelijk voor de verleende subsidie, 50% wordt door het Rijk verstrekt in ruil voor gratis dienstverlening aan gemeenten. Het profiel en de prestaties passen in de gestelde kaders van de provincie. De doelen sluiten aan en komen op logische wijze tot stand gezien het landelijk en provinciaal beleid. Leidend zijn de afspraken die het Ministerie van OCW en IPO hebben gemaakt en de Agenda van Brabant. Er is sprake van een goed functionerende sturingsrelatie.

Sportservice

De provincie stuurt op inhoud, prestaties en maatschappelijke baten. Er is sprake van sturing op vooral topsport (Agenda van Brabant) naast breedtesport (met name gehandicaptensport) doelstellingen. Sportplan Brabant vormt de basis voor het werkprogramma van Sportservice. De provincie geeft, in tegenstelling tot andere steunfuncties, zelf (deels) uitvoering aan het Sportplan Brabant en de daaraan gekoppelde subsidieregeling met inzet van de Essentgelden. Sportservice heeft een beperkte rol in de uitvoering van de regeling. Zij maken kernsportplannen en nemen deel in adviescommissies. We constateren dat dit wringt in de (sturings)relatie. Sportservice is vooral betrokken bij de uitvoering van verschillende andere projecten (buiten deze regeling). Vanaf 2006 is er sprake van terugloop in subsidie. Een deel van de terugloop is in de markt gezet in de vorm van aanbestedingen, waarop ook Sportservice kan intekenen. We constateren dat de provincie en Sportservice zich herpositioneren ten opzichte van elkaar en nog zoeken naar rollen binnen het sportdomein die complementair zijn aan elkaar. Er is sprake van een sturingsrelatie die voor verbetering vatbaar is.

Zet

De provincie maakt in zijn sturingskader en de uitvraag voor het werkplan duidelijk wat de doelstellingen zijn die de provincie wil bereiken met de subsidiering van Zet. Zet maakt expliciet hoe het de sturingsvraag van de provincie heeft geïnterpreteerd en wat dat betekent voor zijn inzet en welke rol Zet hierin voor zichzelf ziet. De wijze van anticiperen op de bezuinigingstaakstelling, de inzet en prestaties zijn onderwerp van gesprek en tussentijds overleg. We betitelen de sturing in dit opzicht als adequaat. Er is sprake van een goed functionerende sturingsrelatie.

Zorgbelang

De provincie stelt duidelijke eisen aan Zorgbelang. Zorgbelang geeft duidelijk weer hoe Zorgbelang invulling zal geven aan het bereiken van de doelstellingen van de provincie. Zorgbelang vervult ook een agenderende rol richting provincie. De sturingsrelatie kenmerkt zich door een wederzijdse betrokkenheid en in toenemende mate als een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Er is sprake van een goed functionerende sturingsrelatie.

4.3 Uitvoering

Geven de steunfuncties adequaat uitvoering aan de realisatie van de (nieuwe) taakstelling met de bijbehorende resultaatsdoelstellingen? Met andere woorden; doen ze de goede dingen?

Bij de beantwoording op basis van het evaluatiekader werden de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

- *Beschrijving van producten, activiteiten en projecten*
- *Vooraf aandacht voor invulling uitvoering en maatschappelijk rendement*
- *Provinciale werkplannen als leidraad voor werkzaamheden van de instellingen*
- *Mate waarin activiteiten bijdrage leveren aan opdrachtgever-opdrachtnemer relatie*

- *Gemaakte afspraken over uitvoering van projecten en/of activiteiten*
- *Te onderscheiden knelpunten in de uitvoering van activiteiten*
- *Verantwoording en rapportage over werkzaamheden en effecten*

Bkkc

In algemene zin geeft bkkc adequaat uitvoering aan de taakstelling en bijbehorende resultaatdoelstellingen. Het bkkc maakt een verbinding tussen doelen en activiteiten en voert de afgesproken activiteiten in belangrijke mate uit. Een kritische reflectie op het doelbereik ontbreekt in de jaarverslagen, maar wordt ook niet gevraagd door de provincie. Bkkc geeft adequaat uitvoering aan de taken.

Cubiss

De relatie tussen de doelen van de provincie en de doelen die Cubiss Brabant formuleert en de daarbij behorende activiteiten, is duidelijk. Cubiss beschrijft producten, projecten en diensten zoveel mogelijk SMART, volgens een vast format en slaagt goed in de uitvoering daarvan. Cubiss geeft daarmee adequaat uitvoering aan de taken.

Erfgoed Brabant

De taakstelling van de organisatie wordt adequaat ingevuld. Er is sprake van afbouw in het personeelsbestand. Ook met een kleiner personeelsbestand heeft Erfgoed Brabant de intentie om haar taak te blijven vervullen. Tevens pakt Erfgoed Brabant waar mogelijk een agenderende en beleidsvoorbereidende rol zoals bij het Uitvoeringsprogramma Erfgoed. Erfgoed Brabant denkt mee in de consequenties van landelijk ontwikkelen en geven met hun kennis en expertise een visie op wat dit kan betekenen voor Brabant. Welke kansen zij zien, wat in Brabant al gebeurt (goede of slechte voorbeelden).

In 2013 worden verdere inhoudelijke keuzes gemaakt die het takenpakket voor 2014 bepalen. Afhankelijk daarvan zijn preciezere uitspraken te doen over de aansluiting van de activiteiten bij de (beleids)doelstellingen van de provincie. Tot dusver geeft Erfgoed adequaat invulling aan de taken met bijbehorende resultaten.

Kunstbalie

De relatie tussen de doelen van de provincie, de doelen van Kunstbalie en de activiteiten en resultaten is niet goed vast te stellen. Kunstbalie geeft met zijn activiteiten nauwgezet uitvoering aan wat zij daarover in het werkplan heeft vastgelegd en levert dus wat is afgesproken. De verantwoording gebeurt tot op detailniveau. De vraag of Kunstbalie de goede dingen doet, kunnen we op basis van de beschikbare gegevens niet beantwoorden. De provincie geeft in de subsidieverleningsbrief expliciet goedkeuring aan de door Kunstbalie uitgevoerde activiteiten.

Monumentenhuus

De prestaties komen overeen met de doelen en activiteiten die SMART zijn vastgelegd in de werkplannen. Monumentenhuus geeft adequaat uitvoering aan de activiteiten binnen de daarvoor gestelde kaders. Monumentenhuus doet wat is afgesproken in zijn takenpakket voor het bereiken van de vooraf vastgestelde doelstellingen en doet daarmee de goede dingen. Over geleverde diensten, activiteiten en projecten wordt verantwoording afgelegd en wordt de output en outcome genoemd.

Sportservice

Sportservice voldoet in de beschrijving van de producten en diensten aan de (SMART) eisen van de provincie, maar signaleert als keerzijde van het op deze manier formuleren van doelen en activiteiten dat een 'projectenmachine' ontstaat met weinig aandacht voor de samenhang tussen projecten en het duurzaam effect. Sportservice signaleert tevens dat de focus op breedte- of topsport in het verleden heeft gefluctueerd. Vanaf 2013 (en nog sterker in 2014) ligt de focus weer meer op breedtesport. Over geleverde diensten, activiteiten en projecten wordt nauwkeurig verantwoording afgelegd en wordt de output en beoogde outcome genoemd. Daarnaast beschrijft Sportservice de urenbesteding gedetailleerd. Halfjaarlijks vindt een evaluatie en op basis daarvan eventueel bijstelling plaats van de producten en diensten. Sportservice geeft daarmee adequaat invulling aan de taken met bijbehorende resultaatdoelstellingen.

Zet

Zet geeft adequaat invulling aan de uitvoering van de afgesproken taakgebieden. In de uitvoering is sprake van een herkenbare en duurzame inzet op grote taakgebieden, zoals ondersteuning netwerken. Daarin is ook sprake van professionele ontwikkeling en aansluiting op de klantvraag, door het instrument van relatiekaarten. Er is echter ook, deels op instigatie van de provincie, tot en met 2013 sprake van een flexibele inzet om in te spelen op het nieuwe Leefbaarheidsbeleid waarbij doelstellingen veelal niet SMART zijn geformuleerd. De sturing concentreert zich vooral op activiteiten en ureninzet en er worden vooralsnog geen concrete consequenties verbonden aan het niet realiseren van de verwachte activiteiten. Zoals bij producten en diensten wordt genoemd, is het doel van ZetEffect om de cyclus van leren uit evaluaties en verbeteren van de dienstverlening te verbeteren. Zet geeft adequaat invulling aan de taken met bijbehorende resultaatdoelstellingen.

Zorgbelang

Zorgbelang geeft met zijn activiteiten adequaat invulling aan de doelstellingen van de provincie en rapporteert daar nauwgezet over. De beschrijving van de doelen en output/resultaten gebeurt voor de meeste doelen zorgvuldig maar Zorgbelang geeft niet in alle gevallen een SMART beschrijving van de doelen. Ook het benoemen van output/resultaten kan in een aantal gevallen nog specifieker. De verbinding tussen activiteiten/resultaten en bereik van de provinciale doelen wordt niet in alle gevallen inzichtelijk.

4.4. Producten en diensten

Doen de steunfuncties de goede dingen ook goed?

Bij de beantwoording op basis van het evaluatiekader werden de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

- *Klantenkring en soorten activiteiten voor klanten*
- *Aansluiting activiteiten bij realisatie provinciale taak- en doelstellingen*
- *Sturing door steunfunctie op klantgerichtheid, klantbehoefte en klanttevredenheid*
- *Gehanteerde kwaliteitscriteria en eventuele aanscherping daarvan*
- *Meting van klanttevredenheid en uitkomsten van de onderzoeken*
- *Oordeel van de klanten over kwaliteit van de dienstverlening en activiteiten*
- *Samenwerking en samenhang tussen de steunfunctieorganisaties*
- *Leren steunfunctieorganisaties van elkaar over leveren producten en diensten*

Beoordeling door klanten geeft wisselend beeld

De kwaliteit van de uitvoering is lastig te beoordelen omdat een goede, continue meting vaak ontbreekt. Dit is nog het beste te beoordelen op basis van klanttevredenheidsonderzoeken. Op dit punt zijn de steunfuncties te onderscheiden in drie categorieën:

- Steunfuncties die de klanttevredenheid consequent meten, met name op product- of activiteitenniveau, en daarop goed scoren. Dit geldt voor Cubiss, Monumentenhuis, bkcc en Zorgbelang.
- Steunfuncties die de klanttevredenheid consequent meten op product- of activiteitsniveau en daarop wisselend scoren. Dit is het geval bij Zet en Sportservice.
- Steunfuncties die nu⁷ niet jaarlijks meten; Erfgoed Brabant en Kunstbalie.

Bkcc

De klanttevredenheid- en behoefte wordt gemeten (op basis van adviesgesprekken, workshops, portfoliomiddagen etc). Daarnaast is een commerciële marktverkenning (2011) uitgevoerd om kansen in de commerciële markt te verkennen. Op basis van klanttevredenheidsonderzoek (2011) constateren we dat de activiteiten en diensten van bkcc door klanten worden gewaardeerd. Ook is er voor het grootste gedeelte van het dienstenpakket dat bkcc aanbiedt, behoefte aan deze diensten vooral als het gaat om de kerntaken. Minder behoefte is er bijvoorbeeld voor projectbegeleiding. Uit het onderzoek blijkt wel dat het bkcc in 2011 bekend was maar ook voor 43% van de respondenten nog redelijk onbekend. Ook in 2012 en 2013 heeft bkcc op activiteitsniveau in kaart gebracht wat de waardering is van afnemers van diensten. We constateren dat bkcc de goede dingen doet.

⁷ I.v.m. versterking maatwerking Centra voor Maatschappelijke Ontwikkeling(CMO)

Cubiss

Cubiss zoekt in de activiteiten en diensten nauw aansluiting bij de behoeften van klanten. Cubiss meet jaarlijks de klanttevredenheid en voldoet aan de eis die de provincie daaraan stelt (minimaal een 7,5). Cubiss wil ook onderzoek gaan doen onder eindgebruikers en institutionele klanten om zo meer zicht te krijgen op de effectiviteit van zijn inzet. We vinden de gegevens voldoende basis om een positief antwoord te geven op de vraag of Cubiss de dingen die zij doet, goed doet.

Erfgoed Brabant

Erfgoed Brabant richt zich in de ontwikkeling van zijn producten en dienstenpakket nadrukkelijk op de wensen van klanten en laat daarin ook een ontwikkeling zien. Voor het laatst is de klanttevredenheid, in verband met de reorganisatie, gemeten in 2011. In 2011 zijn na afloop van de gegeven cursussen evaluatieformulieren uitgereikt, ten einde een beeld te krijgen van de klanttevredenheid. Daaruit komt naar voren dat de cursussen positief beoordeeld worden. De meting die heeft plaatsgevonden, richtte zich alleen op producten van Erfgoed Brabant en niet op de organisatie, de klantbehoefte en het maatschappelijk effect. Op het niveau van producten en diensten verdient Erfgoed een positief oordeel, over de algehele dienstverlening is op basis van de huidige documentatie geen uitspraak te doen. Daarom vinden we dat er verbetering mogelijk is in de manier waarop Erfgoed aantoont dat zij de dingen die zij doet, goed doet.

Kunstbalie

Er zijn weinig en geen actuele gegevens over klanttevredenheid en effectmeting beschikbaar. Dat geldt ook voor de mate waarin Kunstbalie haar activiteiten afstemt op de vraag. De gegevens die er zijn, geven een positief beeld over de prestaties van Kunstbalie. De gegevens bieden (nog) onvoldoende basis om een antwoord te geven op de vraag of Kunstbalie de dingen die zij doet, goed doet.

Monumentenhuis

De verantwoording over doelen, activiteiten en effecten vindt jaarlijks plaats in de jaarrapportage. Deze maakt deel uit van de jaarlijkse verantwoordingscyclus waar de provincie op stuurt. Het laatste klanttevredenheidsonderzoek is gehouden in 2011. Daarin wordt duidelijk dat de afnemers (voornamelijk gemeenten) behoefte hebben aan de producten die Monumentenhuis aanbiedt. In 2012 en 2013 wordt eveneens geen klanttevredenheid gemeten. In 2013 wordt echter wel het bereik gemeten op basis van registratie door Monumentenhuis Brabant. We vinden dat er verbetering mogelijk is in de manier waarop Monumentenhuis aantoont dat zij de dingen die zij doet, goed doet.

Sportservice

De klanttevredenheid of klantbehoefte wordt gemeten op productniveau, maar niet op het niveau van de totale dienstverlening. Evaluatie vindt plaats over het bereik van Sportservice en de tevredenheid van klanten over concrete activiteiten en dienstverlening. We constateren echter dat niet terug te vinden is in hoeverre de uitkomsten van de onderzoeken worden verwerkt in de planvorming of verbetering van producten of diensten. De provincie stuurt op het meten van het effect van de topsportactiviteiten, maar niet op het meten van de breedtesportdoelstellingen. We vinden op basis van de gegevens dat Sportservice de dingen die zij doet, goed doet.

Zet

Zet meet de kwaliteit van zijn diensten en producten. Dat gebeurt door adviseurs in de relatie tot hun opdrachtgevers middels projectevaluaties na afloop van ieder project. Over het algemeen worden de producten en diensten positief beoordeeld. Daarnaast meet Zet, steekproefsgewijs bij projecten van bepaalde omvang, het maatschappelijk effect voor klantgroepen van afnemers door middel van ZetEffect. ZetEffect bevindt zich nog in een ontwikkelfase met een looptijd van drie jaar (tot 2014), met als oogmerk om het na afloop van de projectperiode in te bedden in de reguliere wijze waarop Zet de dienstverlening evalueert. We herkennen in de stukken nog niet hoe continue wordt gewerkt aan verbetering maar zien in het feit dat Zet is gecertificeerd, daarvoor wel een waarborg. Onze conclusie is dat Zet zijn activiteiten grotendeels uitvoert zoals afgesproken en dat het deel op projectbasis (zeer) positief wordt gewaardeerd door afnemers. We vinden daarom dat Zet laat zien dat zij de dingen die zij doet, goed doet.

Zorgbelang

Op basis van klanttevredenheidsonderzoek op productniveau en evaluaties van de samenwerking met partners, concluderen we dat Zorgbelang op een goede manier uitvoering geeft aan zijn activiteiten. Zorgbelang is voornemens de behoeften van zijn klanten, relaties en partners en klanttevredenheid beter in beeld te gaan brengen.

4.5 Middelen

Stuurt de provincie de steunfuncties adequaat aan op bedrijfsvoering (en governance?). Sturen de steunfuncties adequaat op efficiënte en transparante bedrijfsvoering?

Bij de beantwoording op basis van het evaluatiekader werden de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

- *Afspraken tussen provincie en steunfuncties over bedrijfsvoering en governance*
- *Bepaling van benodigde inzet van en sturing op medewerkers*
- *Verhouding tussen inzet medewerkers en resultaten van de verschillende activiteiten*
- *Wijze waarop kennis en competenties van medewerkers worden ingezet en in hoeverre sprake is van scholing en competentie-ontwikkeling*
- *Sprake van meerjarenbeleid om de baten en lasten goed in beeld te houden*
- *Verhouding en bewaking relatie tussen subsidiemiddelen en derde-geldstromen*
- *Beleid over en aansturing van kostenontwikkeling per kostensoort en reserveringen*
- *Monitoring planning*
- *Eventuele marktverkenning voor nieuwe projecten en risico-analyses*
- *Toerekening kosten en verdeling (FTE, overhead etc.) aan projecten en reguliere werkzaamheden*
- *Eventuele knelpunten in de financiering*

Governance

De provincie Noord-Brabant heeft er bewust voor gekozen om niet te sturen op de governance van de steunfuncties. Deze keuze is door de provincie gemaakt (2005), met als achtergrond de tendens van deregulering en het meer op afstand opereren van de provincie. Een aantal steunfuncties stuurt wel op governance, op eigen initiatief. Omdat hier sprake is van een beleidskeuze van de provincie laten we dit aspect in de beantwoording van de vraag buiten beschouwing.

Bkkc

De provincie stuurt op de financiën en vereisten aan de financiële verantwoording. Bkkc is transparant over zijn uurtarief. Het is niet duidelijk of en hoe de provincie daarop stuurt. Het bkkc stuurt gericht op efficiency in de bedrijfsvoering door gecombineerde uitvoering van activiteiten en schaalvoordelen in de backoffice. Daartoe werkt bkkc samen met Erfgoed Brabant en Kunstbalie. We vinden dat provincie en bkkc adequaat sturen op bedrijfsvoering.

Cubiss

De provincie stuurt op de financiën en vereisten aan de financiële verantwoording. We zien dat Cubiss aan deze eisen voldoet. Cubiss geeft zelf aan dat ook te sturen op governance, waar de provincie ervoor kiest dat niet te doen, door de toepassing van de Code Cultural Governance. Cubiss verantwoordt ook in hoeverre zij daaraan voldoet. We vinden dat provincie en Cubiss adequaat sturen op bedrijfsvoering.

Erfgoed Brabant

De provincie stuurt op de jaarlijkse verantwoordingscyclus. Erfgoed Brabant legt jaarlijks verantwoording af aan de provincie op basis waarvan de provincie de subsidiebeschikking jaarlijks vaststelt. Erfgoed Brabant voldoet echter niet aan alle eisen die de provincie stelt aan de begroting. Er is namelijk wel sprake van een gedifferentieerd uurtarief maar de opbouw van het uurtarief was niet inzichtelijk in de werkplannen. De provincie verbindt hier echter geen conclusies aan terwijl dat wel in de uitvraag van de begroting en de beschikking genoemd wordt.

Erfgoed wil in 2013 een start maken met de invoering van de Code Cultural Governance. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze code nog niet in gebruik is maar het bestuur van Erfgoed openstaat voor een ontwikkeling daar naartoe.

Provincie en steunfunctie sturen op financiën en bedrijfsvoering maar dus niet volledig en consistent. Daarom vinden we dat er verbeteringen mogelijk zijn in de sturing op bedrijfsvoering.

Kunstbalie

De provincie stuurt op de financiën en vereisten aan de financiële verantwoording. We zien dat Kunstbalie de verantwoording over de inzet van middelen nauwgezet doet en daarin grotendeels wat tegevoet komt aan de eisen van de provincie. De provincie verbindt geen consequenties aan het niet (tijdig) aanleveren van gevraagde stukken. Kunstbalie stuurt zelf op governance, door de toepassing van de Code Cultural Governance. We vinden dat provincie en Kunstbalie adequaat sturen op bedrijfsvoering.

Monumentenhuus

De provincie heeft, in lijn met de overige steunfuncties, bewust geen eisen gesteld aan de governance van Monumentenhuus. Uit de gesprekken bleek dat, wanneer het gaat om governance, de steunfunctie zelf stuurt op diversiteit in het bestuur van Monumentenhuus waarbij in elk geval vertegenwoordigers van doelgroepen via de Vereniging Brabantse gemeenten, provinciale monumentenorganisaties en vertegenwoordigers met financiële expertise deel uit maken van het bestuur.

Monumentenhuus Brabant maakt de bedrijfsvoering inzichtelijk alhoewel niet aan alle eisen wordt voldaan. Monumentenhuus voldoet namelijk niet aan alle eisen die gesteld worden aan de begroting. Zo is de opbouw van het uurtarief niet inzichtelijk en werkt Monumentenhuus zonder een uitgebreide kostenverdeelstaat. Er is wel een verklaring voor deze afwijking. Monumentenhuus Brabant heeft geen personeel in dienst. Zij koopt haar personeel in tegen een uurtarief van € 72,-, dat is overeengekomen met de Provincie Brabant. Formeel gezien voldoet Monumentenhuus Brabant daarom niet aan de (gestandaardiseerde) eisen van de provincie maar maakt daarover heldere afspraken met de provincie. Monumentenhuus voldoet wel aan de overig gestelde eisen.

Sportservice

De provincie stuurt op de financiële cyclus. Als het gaat om de bedrijfsvoering, stuurt de provincie op de (meerjarenraming)begroting, de kostenverdeelstaat, de jaarrekening en het uurtarief. De commerciële activiteiten en de bijbehorende inkomsten zijn in de stichting Sportservice zelf georganiseerd. Sportservice stuurt adequaat op de eigen bedrijfsvoering en verantwoording. Sportservice maakt een duidelijk onderscheid tussen inkomsten uit de markt en subsidies. Daarnaast maakt Sportservice de productiviteit van de medewerkers inzichtelijk. Sportservice zoekt naar nieuwe verdienmodellen om ook na 2016 (na afloop sportplan) voldoende inkomsten te kunnen genereren.

Zet

De provincie stuurt op bedrijfsvoering maar niet zichtbaar op de doelmatige inzet van middelen. De provincie stuurt, in lijn met de andere steunfuncties, bewust niet op governance. Overigens hanteert Zet wel een governance code, in lijn met de vastgestelde bepalingen in de MO-groep.

De bezuiniging heeft geleid tot een sterke verbetering van de doelmatigheid. Zet maakt inzichtelijk hoe de inzet van middelen plaatsvindt en voldoet aan de daaraan door de provincie gestelde eisen.

Zorgbelang

De provincie stuurt - vanaf 2013 strakker - op de financiën en vereisten aan de financiële verantwoording. Met de reductie van de subsidie met 50% heeft Zorgbelang een forse doelmatigheidsslag gemaakt. Die organisatieverandering heeft in nauwe samenspraak vorm gekregen. We constateren bij Zorgbelang een stevige inzet op professionalisering van de organisatie en medewerkers, in het verlengde van de reorganisatie. Zorgbelang heeft een scherp oog voor efficiency, wat onder meer tot uitdrukking komt in de keuze voor de wijze van ondersteuning van patiëntenorganisaties en in de combinatie van management en backoffice taken met Zorgbelang Gelderland. De provincie stuurt niet op de governance van Zorgbelang. Zorgbelang zelf doet dat wel, d.m.v. de governancecode en door certificering.

4.6 Effect

Leiden de inspanningen van de steunfunctieorganisaties tot de gewenste maatschappelijke impact en outcome? Wat betekent het voor de realisatie van de provinciale doelstellingen als deels of geheel wordt gestopt met subsidiering van steunfuncties? Wat betekent dat voor klanten en achterbannen?

De onderzochte onderwerpen die tot deze beantwoording hebben geleid zijn:

- *Sturing door provincie en steunfunctie op gewenste maatschappelijke effect*
- *Monitoring maatschappelijke effecten*
- *Betekenis van provinciale doelstellingen als de provincie deels of geheel stopt met de inzet en subsidiering van de steunfuncties*
- *Betekenis steunfuncties en voor klanten en de achterban van steunfunctieorganisaties als de provincie deels of geheel stopt*
- *Bijdrage van de subsidiering aan de realisatie van de doelstellingen van de steunfunctieorganisaties*
- *Onderling leren door steunfunctieorganisaties over het meten van maatschappelijk effect*

Consequenties van stoppen

De beschikbare gegevens leveren –op een enkele uitzondering na- geen inzicht in de consequenties voor klanten en achterban (en hun beoordeling daarvan) als de steunfunctie stopt. Deze vraag hebben we daarom niet meegenomen in de beoordeling.

Bkkc

Bkkc neemt initiatief om inzichtelijk te maken hoe de activiteiten en producten bijdragen aan het gewenste maatschappelijk effect, namelijk de toevoeging van kunst en cultuur aan de regionale identiteit, sociale cohesie en het economisch welzijn. Het inzichtelijk maken van het maatschappelijk effect gebeurt nu op onderdelen en het in kaart brengen van deze bijdrage is nog in ontwikkeling. De provincie vraagt hier wel naar, maar stuurt hier overigens niet op. Daarom is de vraag naar de betekenis van bkkc voor maatschappelijke effecten op dit moment deels te beantwoorden.

Cubiss

Cubiss zet zich in om het maatschappelijk effect van zijn inspanningen zichtbaar te maken en maakt inzichtelijk dat het een bijdrage levert aan het bereiken van het gewenste maatschappelijk effect. De basisbibliotheken hebben aangegeven dat zij de meerwaarde van Cubiss herkennen en zich kunnen vinden in de provinciale bijdrage voor Cubiss als tweedelijnsondersteuning. De bibliotheken vinden dat Cubiss als kennis- en adviesorganisatie zaken binnen het netwerk mogelijk maakt die bibliotheken niet of heel moeizaam op eigen kracht kunnen realiseren. We vinden dat Cubiss aantoont dat zij een bijdrage levert aan het bereiken van maatschappelijk effect, maar vinden -zoals Cubiss zelf ook onderkent- dat de onderbouwing nog beter kan.

Erfgoed Brabant

Erfgoed Brabant maakt in de werkplannen en in de jaarverslagen nog niet duidelijk wat het (meetbare) maatschappelijk effect is wat zij bereikt met de activiteiten die worden verricht. Dit benoemt Erfgoed Brabant wel als een van de speerpunten voor komend jaar en is daar ook mee bezig. Daarnaast weet Erfgoed Brabant op dit moment niet expliciet te maken hoe de organisatie gewaardeerd wordt door de doelgroepen die zij bedient. We vinden dat Erfgoed Brabant op dit moment nog onvoldoende aantoont wat haar bijdrage is aan het maatschappelijk effect en dat de provincie daar ook te weinig op (heeft) gestuurd. Erfgoed Brabant is zich bewust van de noodzaak het maatschappelijk effect inzichtelijk te maken en we verwachten dat hier op korte termijn verbetering te zien zal zijn.

Kunstbalie

Kunstbalie maakt niet inzichtelijk hoe zij stuurt op maatschappelijk effect maar de volgende maatschappelijke effecten zijn wel zichtbaar:

1. Monitoring van de resultaten van de inzet van Cultuureducatie tonen aan dat Noord-Brabant tot de koplopers in Nederland behoort. Zie ook het onderdeel producten en diensten.
2. Uit de gesprekken met de accounthouder en de directie van Kunstbalie blijkt dat in Noord-Brabant een deugdelijk cultuursysteem staat voor de amateurkunst. De organisatiegraad binnen de amateurkunst bevindt zich boven het landelijke gemiddelde.

Uit onderzoek in 2011 en uit de reacties van instellingen die zijn getroffen door de strategische keuzen van Kunstbalie om te bezuinigen, blijkt dat de bijdrage van Kunstbalie door hen werd gewaardeerd.

Bij afbouw van de subsidie vervalt tevens subsidie van het Rijk voor cultuureducatie en kunnen gemaakte afspraken niet worden nagekomen. We vinden dat Kunstbalie nog te weinig aantoonst dat en hoe zij een bijdrage levert aan het bereiken van maatschappelijk effect, maar vinden dat deze bijdrage wel verondersteld kan worden op basis van de maatschappelijke effecten die zichtbaar zijn.

Monumentenhuus

Monumentenhuus weet haar maatschappelijk effect te duiden aan de hand van wensen-, behoeften- en klanttevredenheidsonderzoek en de jaarlijkse resultaten. Gemeenten (de belangrijkste doelgroep van Monumentenhuus) hebben aantoonbaar behoefte aan de diensten van Monumentenhuus. Bij afbouw van de subsidie vervalt tevens de subsidie van het Rijk. We vinden dat Monumentenhuus aantoonst dat zij een bijdrage levert aan het bereiken van maatschappelijk effect.

Sportservice

Sportservice besteedt nadrukkelijk vooraf aandacht aan de toegevoegde waarde van de eigen organisatie aan een hoogwaardig sportklimaat 2016. De beoogde effecten van de vooraf vastgestelde actielijnen worden concreet benoemd. In de jaarverslagen komt Sportservice hierop terug, door zowel in te gaan op de output als de outcome (geldt niet voor alle activiteiten). Het effect van de topsportactiviteiten wordt op activiteitsniveau gemeten, hier stuurt de provincie ook op. Bij de breedtesportactiviteiten gebeurt dit niet. Voor zover uit de stukken en de gesprekken blijkt, wordt het maatschappelijk effect daarvan niet geëvalueerd of gemeten. We vinden dat Sportservice aantoonst dat zij een bijdrage levert aan het bereiken van maatschappelijk effect, maar vinden dat de onderbouwing nog beter kan.

Zet

Zet heeft geïnvesteerd in het ontwikkelen van een instrument (ZetEffect) om het maatschappelijk rendement (op lange termijn) van zijn inzet zichtbaar te maken. Dit instrument is ontwikkeld en getest in de periode 2011 en 2013. Uit deze effectevaluatie komen wisselende resultaten naar voren. Het blijkt dat de meerwaarde van Zet vooral wordt ervaren in dienstverlening op basis van offertes. Wat betreft de uniciteit van Zet, zijn de bevraagde afnemers niet (zo) positief (nog wel voldoende) en ook hiervoor geldt dat dienstverlening op offertebasis (veel) hoger wordt gewaardeerd. Zet benut deze effectevaluaties om van te leren. De ontwikkeling en het gebruik van dit instrument zijn een goede stap in het inzichtelijk maken van het maatschappelijk rendement en de gepercipieerde toegevoegde waarde van Zet. We vinden dat Zet deels aantoonst dat zij een bijdrage levert aan het bereiken van maatschappelijk effect en vinden dat de onderbouwing zal verbeteren als Zet het instrument ZetEffect structureel maakt en uitbreidt met (of verbindt aan) onderzoeken naar maatschappelijk effect.

Zorgbelang

Zorgbelang maakt kwalitatief maar niet kwantitatief inzichtelijk hoe zij stuurt op het bereiken van maatschappelijk effect. Het maatschappelijk rendement wordt niet gemeten. Uit de documentatie en gesprekken blijkt dat Zorgbelang wordt gewaardeerd door de organisaties waar Zorgbelang diensten aan verleent. Daarom vinden we dat Zorgbelang deels inzichtelijk maakt wat de bijdrage is aan maatschappelijk effect en wel hoe de organisatie wordt gewaardeerd door de achterban. Er is dus ruimte voor verbetering op dit punt.

4.7 Schematisch overzicht

Bovenstaande bevindingen geven we op de volgende pagina in een schematisch overzicht weer. Onderstaande tabel geeft uitsluitend een adequaat beeld na lezing van de bevindingen. De tabel leent zich er dan ook niet voor om los te gebruiken.

Het schema geeft aan op welke manier de onderdelen uit het evaluatiekader worden beoordeeld. Het gaat nadrukkelijk niet in op het functioneren van de steunfuncties alleen, maar ook op de sturing van de provincie. Dit schema geeft geen absoluut beeld maar maakt de relatieve positie van de steunfuncties, in samenhang met de provinciale sturing, inzichtelijk.

De kleur groen staat voor een positieve beoordeling voor zowel de steunfunctie als de provincie. De kleur oranje geeft aan dat er ruimte is voor verbetering aan de kant van de steunfunctie en/of de provincie. De kleur rood geeft aan dat dit onderdeel aandacht vraagt van de steunfunctie en/of de provincie.

	Kader	Uitvoering	Producten & diensten	Middelen	Effect
Bkcc & Provincie	- Aansluiting kerntaken en doelen - Wederzijdse betrokkenheid - Gezamenlijk geformuleerde doelen - Marktoriëntatie	- Verbinding tussen doelen en activiteiten - Verbinding tussen doelen en activiteiten - Kritische reflectie op doelbereik te ontwikkelen	- Activiteiten en diensten worden door klanten gewaardeerd, blijkt uit meting klanttevredenheid - Behoeft van klanten aan grootste gedeelte van het dienstenpakket (kerntaken). Minder behoefte aan projectbegeleiding, blijkt uit eigen onderzoek	- Provincie stuurt op financiële verantwoording - Bkcc stuurt gericht op efficiency in bedrijfsvoering	- Brengt maatschappelijk effect op onderdelen in kaart - Neemt initiatief om bijdrage producten en diensten aan maatschappelijk effect inzichtelijk te maken - Provincie vraagt hiernaar, maar stuurt er vervolgens niet op
Cubiss & Provincie	- Provincie duidelijk over te bereiken doelen - Provinciaal beleid en uitvraag inhoudelijk leidend - Meerjarenafspraken - Tussentijdse afstemming en aanpassing	- Relatie helder tussen doelen provincie en Cubiss - Cubiss beschrijft producten en diensten SMART en geeft hier goed uitvoering aan	- Meet jaarlijks klanttevredenheid - Maakt plan om onderzoek te doen naar eindgebruikers en klanten om zicht te krijgen op effectiviteit inzet	- Provincie stuurt op financien en vereisten aan financiële verantwoording - Cubiss past Code Cultural Governance toe en verantwoordt hierover	- Cubiss zet zich in om maatschappelijk effect van eigen inspanningen zichtbaar te maken - Meerwaarde voor bibliotheken duidelijk - Onderbouwing van effect kan beter.
Erfgoed & Provincie	- Provincie stuurt op inhoud, prestatie en maatschappelijke baat - Profiel en prestaties passen in gestelde kaders - Doelen sluiten aan en komen op logische wijze tot stand - Prestaties komen overeen en activiteiten worden geleverd	- Bezuinigingstaakstelling adequaat ingevuld - Met kleiner personeelsbestand in toekomst taak blijven vervullen - Erfgoed pakt agenderende, beleidsvormende rol	- Klanttevredenheid voor het laatste in 2011 gemeten. - Metingen richten zich op producten, niet op organisatie, klantbehoefte en maatschappelijk effect - Positieve klantbeoordeling over producten en diensten	- Provincie stuurt op jaarlijkse verantwoordingscyclus. - Erfgoed Brabant legt verantwoording af, maar voldoet niet aan alle eisen van de provincie. - Provincie verbindt hier geen consequenties aan	- In werkplannen en jaarverslagen nog geen verbanding tussen activiteiten en maatschappelijk effect - Is nog niet expliciet gemaakt hoe organisatie gewaardeerd wordt door doelgroepen
Kunstbalie & Provincie	- Provincie heeft verwachtingen afgelopen jaren duidelijk weergegeven - Enkele jaren echter zonder vastgesteld sturingskader - Kunstbalie legt tot 2102 niet expliciet verbanding tussen doelstellingen provincie en activiteiten. Wel vanaf eind 2012	- Relatie tussen doelen provincie en Kunstbalie en activiteiten niet goed vastgesteld - Kunstbalie levert wat is afgesproken - Verantwoording op detailniveau	- Weinig tot geen gegevens over klanttevredenheid en effectmeting - Blijkt moeilijk toegevoegde waarde tot uitdrukking te brengen - Gegevens nog onvoldoende basis voor beoordeling of ze de dingen goed doen	- Provincie stuurt op financiën - Kunstbalie verantwoordt over financiën en komt grotendeels tegemoet aan eisen provincie - Provincie verbindt geen consequenties aan niet altijd (tijdig) aanleveren van stukken - Kunstbalie past code cultural governance toe.	- Maatschappelijke effecten zijn wel zichtbaar en benoemd maar (net als bij andere steunfuncties) niet duidelijk te maken in hoeverre activiteiten daartoe bijdragen - Kunstbalie maakt niet zozeer inzichtelijk hoe ze stuurt op maatschappelijk effect
	Kader	Uitvoering	Producten & diensten	Middelen	Effect
Monumenten- huis & Provincie	- Provincie stuurt op inhoud, prestaties en maatschappelijke baat - Profiel en prestaties passen bij gestelde kaders provincie - Doelen Monumentenhuis sluiten aan bij prov. doelen en komen op logische wijze tot stand	- Prestaties komen overeen met doelen en activiteiten in werkplannen - Monumentenhuis doet wat is afgesproken in takenpakket voor bereiken van vastgestelde doelen	- Verantwoording vindt jaarlijks plaats op basis van sturing prov. op verantwoordingscyclus - Er is behoefte van afnemers (voornamelijk gemeenten) aan producten en diensten - In 2012 en 2013 geen klanttevredenheid gemeten	- Prov. stuurt bewust niet op governance, maar Monumentenhuis wel op bijv. diversiteit in bestuur - Monumentenhuis maakt bedrijfsvoering inzichtelijk, afwijkingen worden verklaard	- Monumentenhuis weet maatschappelijk effect te duiden ahv klantwensen en – behoeften - Gemeenten (belangrijkste doelgroep) hebben behoefte aan diensten Monumentenhuis
Sportservice & Provincie	- Prov. stuurt op inhoud, prest. en maatschappelijke baat - Prov. geeft zelf (deels) uitvoering aan Sportplan, afstemming is zoektocht - Sprake van herpositionering t.o.v. elkaar	- Sportservice voldoet in beschrijving producten aan SMARTeisen provincie - Nauwkeurige verantwoording over output en beoogde outcome - Sprake van halfjaarlijkse evaluatie	- Metingen klanttevredenheid en – behoefte op productniveau - Evaluatie over concrete activiteiten/producten - Weinig hiervan terug te vinden en verwerkt in planvorming of verbetering producten - Prov. stuurt deels op meten effect	- Prov. stuurt op financiële cyclus - Sportservice stuurt adequaat op eigen bedrijfsvoering en verantwoording - Duidelijk onderscheid tussen inkomsten subsidie en markt - Productiviteit medewerkers inzichtelijk - Zoekt naar nieuwe verdienmodellen	- Sportservice besteedt vooraf aandacht aan toegevoegde waarde - Beoogde effecten concreet benoemd en wordt op teruggekomen - Effectmetingen deels op productniveau en daar stuurt prov. ook op - Maatschappelijk effect niet geëvalueerd
Zet & Provincie	- Prov. maakt prov. doelstellingen met subsidiering van Zet duidelijk - Zet maakt eigen interpretatie van sturingskader expliciet en rol en inzet hierin - Wijze van anticiperen op bezuiniging onderwerp van tussentijds overleg	- In uitvoering herkenbare en duurzame inzet door Zet maar niet op alle domeinen; activiteiten grotendeels uitgevoerd zoals afgesproken - Professionele ontwikkeling en aansluiting bij klantvraag - Sturing door provincie op activiteiten en uren; geen consequenties verbonden aan niet/anders uitvoeren activiteiten	- Meting kwaliteit van producten en diensten vindt plaats - Over algemeen positieve klantbeoordeling - Met een flexibel werkplan speelt Zet in op de veranderende behoefte	- Provincie stuurt op bedrijfsvoering, maar niet zichtbaar op doelmatige inzet middelen - Zet hanteert zelf governance code - Bezuiniging heeft geleid tot sterke verbetering doelmatigheid - Zet maakt inzichtelijk hoe inzet middelen plaatsvindt - Inzet op professionalisering	- Zet heeft geïnvesteerd in meten maatschappelijk rendement via ZetEffect maar maatschappelijke effect nog onvoldoende duidelijk - Meerwaarde vooral ervaren in diensten o.b.v. offertes; over uniciteit Zet zijn afnemers niet (zo) positief, maar geven wel voldoende - Zet benut uitkomsten evaluaties
Zorgbelang & Provincie	- Provincie stelt duidelijke eisen aan Zorgbelang - Zorgbelang geeft duidelijk weer op welke manier invulling te geven aan bereiken van doelstellingen provincie - Vervult agenderen de rol naar provincie - Sturing kenmerkt zich door wederzijdse betrokkenheid en toenemende mate opdrachtgever-opdrachtnemer relatie	- Zorgbelang geeft met activiteiten invulling aan doelstellingen provincie en rapporteert nauwgezet - Zorgbelang geeft niet in alle gevallen SMART beschrijving doelen - Benoemen van output/resultaten kan specifiek - Verbinding tussen activiteiten/resultaten en bereiken provinciale doelen niet altijd inzichtelijk	- Zorgbelang voert klanttevredenheids-onderzoek uit en evaluaties van samenwerking met partners - Zorgbelang geeft op goede manier uitvoering aan activiteiten - Voornemen om behoeften van klanten beter in beeld te brengen	- Provincie stuurt steeds strakker op financiële verantwoording. - Zorgbelang heeft forse doelmatigheidsslag gemaakt - Organisatieverandering in nauwe samenspraak vorm gekregen - Stevige inzet op professionalisering - Zorgbelang heeft scherp oog voor efficiency en sturing op governance	- Zorgbelang maakt kwalitatief, maar niet kwantitatief inzichtelijk hoe zij stuurt op bereiken maatschappelijk effect - Zorgbelang wordt gewaardeerd door de organisaties waar diensten aan worden verleend

5 Conclusies

5.1 Consequenties bezuinigingen bij steunfuncties voor de beoordeling

Het onderzoek naar nut en noodzaak komt op een moment nadat de steunfuncties zijn geconfronteerd met een inhoudelijke koerswijziging en een bezuinigingstaakstelling. Die taakstelling is in 2010 (vlak nadat bkkc, Erfgoed Brabant en Kunstbalie in de huidige vorm zijn ontstaan) aangekondigd en werd doorgevoerd vanaf 1 januari 2013 (of 2014). Dit vraagt van de steunfuncties een inhoudelijke vertaling van de consequenties van de Agenda van Brabant (in het culturele en sociale domein) voor de eigen organisatie, vaak leidend tot een stevige reorganisatie. Daarnaast vraagt de bezuinigingstaakstelling een grote efficiencyslag van de steunfuncties.

Deze timing maakt dat sommige steunfuncties zich nog bevinden middenin een fase van transitie. Deze periode van transitie vraagt (begrijpelijk) tijd en aandacht voor het functioneren van de interne organisatie. Deze organisaties zijn dan ook vooralsnog sterk naar binnen gericht. De uitwerking van de transitie en de bijbehorende nieuwe werkwijze moet dan ook nog blijken. Met name Kunstbalie en Erfgoed Brabant zijn volop bezig met de vertaalslag en concretisering van de taakstelling naar de eigen organisatie. Sportservice maakt om een andere reden een transitie door, samen met de Provincie waarbij de partijen zich ten opzichte van elkaar opnieuw positioneren. De Provincie voert zelf taken uit op het gebied van sport. Tevens heeft de transitie van Sportservice te maken met teruglopende marktinkomsten. Zet neemt een tussenpositie in. De reorganisatie van Zet heeft gestalte gekregen maar de nieuwe vraag van de provincie op het gebied van leefbaarheid en de daarbij horende andere rol van Zet, vraagt in 2013 nog veel aandacht.

Cubiss, bkkc en Zorgbelang zijn verder in het transitieproces: zij hebben de fase van reorganisatie van de eigen organisatie afgerond en zijn op dit moment bezig om (op basis van de inhoudelijke en financiële koerswijziging) de nieuwe werkwijze in praktijk toe te passen en zich meer extern te oriënteren. Het is echter ook hier nog te vroeg om concrete resultaten te benoemen van deze nieuwe manier van werken. Deze organisaties zijn net op stoom en het is dan ook logisch dat in veel gevallen het daadwerkelijke maatschappelijk effect nog moeilijk concreet te maken en te benoemen is.

5.2 Hoofdconclusie

De provincie wil door middel van dit onderzoek de volgende vraag beantwoorden:

“Of het bestel van steunfuncties, en de organisaties die daar nu deel van uitmaken, als instrument in de huidige setting nog steeds passen bij de rol, taak en werkwijze die de provincie gekozen heeft in relatie tot maatschappelijke en financiële ontwikkelingen, en de bijdrage die zij daar als overheid in wil realiseren. In hoeverre is de samenwerkingsrelatie met de steunfunctieorganisaties op basis van het huidige bestel nog doeltreffend en efficiënt afgezet tegen mogelijk andere instrumenten als zelf doen, inkoop, fondsen, deelnemingen, subsidies etc.?”

Onze hoofdconclusie is:

Op basis van het onderzoek constateren wij dat de steunfuncties passen bij de rol, taak en werkwijze van Provincie Noord-Brabant en bij de bijdrage die de provincie wil leveren. Dat vraagt wel dat provincie en steunfuncties blijven sturen op en investeren in de noodzakelijke en deels al ingezette verbeteringen.

Provincie en steunfuncties hebben de afgelopen jaren stevig geïnvesteerd in de verdere professionalisering van de steunfuncties en het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid. De inhoudelijke koerswijziging en financiële taakstelling, op instigatie van de provincie, waren daarvoor de katalysator. De voorlopige resultaten van de weg die provincies en steunfuncties gezamenlijk zijn ingegaan, geven aanleiding om de ontwikkeling door te zetten. De steunfuncties leveren een bijdrage aan de doelstellingen van de provincie in het versterken van het concurrerend vermogen van Brabant, behoud en ontwikkeling van de regionale identiteit, het innovatief en creatief vermogen van de Brabantse economie, de sociale participatie en leefbaarheid en het verbeteren van de leefomgeving. De mate waarin de steunfuncties het maatschappelijk effect van hun inzet overtuigend inzichtelijk maken, loopt uiteen en kan voor alle steunfuncties nog worden versterkt maar de inzet van alle steunfuncties sluit aan bij de provinciale doelstellingen.

De steunfuncties fungeren in toenemende mate als signalerende en agenderende partij voor de provincie, op basis van hun kennis en aanwezigheid in netwerken en als vertegenwoordiger van belangen van primaire uitvoeringsorganisaties. Steunfuncties leveren een bijdrage aan het opbouwen en verspreiden van kennis. Ze leveren daarnaast een bijdrage aan de professionalisering van primaire uitvoeringsorganisaties. De steunfuncties geven mee invulling aan de rol van de provincie als bewaker van het goed functioneren van de Brabantse samenleving en vertegenwoordigen het provinciaal belang in regionale netwerken en partnerschappen.

De organisaties die behoefteonderzoek hebben gedaan, laten zien dat zij door hun achterban/klanten gemist zullen worden als zij hun activiteiten niet voortzetten.

De samenwerkingsrelatie met de steunfunctieorganisaties op basis van het huidige bestel leidt tot doeltreffende en efficiënte uitvoeren van taken afgezet tegen mogelijk andere instrumenten als zelf doen, inkoop, fondsen, deelnemingen, subsidies etc.

We constateren dat de subsidierelatie het goed mogelijk maakt te sturen en dat binnen die relatie verbeteringen zijn doorgevoerd en nog worden doorgevoerd. We hebben, binnen de afspraken die daarover gemaakt zijn in de Code sturing in samenwerkingsrelaties, geen alternatieven gevonden die meer garanties bieden voor de doeltreffendheid en efficiëntie. De lijn die is ingezet door een groter deel van de middelen te koppelen aan resultaat en de samenwerking met andere organisaties (impulsgelden, leefbaarheid) maakt dat de relatie ook trekken krijgt van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Voor een deel van de organisaties werkt dat goed.

Op basis van ons onderzoek concluderen we dat het afschaffen van de steunfuncties (en het op andere wijze inzetten van de middelen) naar verwachting zal leiden tot verlies van ervaring, deskundigheid en kennis van de sector en opgebouwde netwerken in het veld. Dit houdt in dat de provincie eigen geïnvesteerd kapitaal in de vorm van kennis, kunde en netwerk vernietigt. Daarnaast leidt afschaffing tot versnippering van het aanbod aan producten en diensten met het risico op het verlies van samenhang. Bovendien is geen bruikbaar alternatief voorhanden, dus dat zal moeten worden ontwikkeld. Wij zijn van mening dat dan beter kan worden geïnvesteerd in de verdere professionalisering van de steunfuncties, langs de lijn die nu is ingezet.

5.3 Deelconclusies

1. De stevige relatie tussen provincie en steunfuncties vormt een goede basis voor verdere doorontwikkeling van de steunfuncties

Uit het onderzoek blijkt overtuigend dat sprake is van een stevige relatie tussen provincie en steunfuncties, ook in de tijd dat steunfuncties voor grote bezuinigingen stonden. Inhoudelijke keuzen over de koers en organisatie zijn steeds gemaakt in nauwe samenspraak, ook al was soms sprake van conflicterende belangen. Deze relatie en samenwerking is nodig als basis voor de gewenste verdere ontwikkeling van de steunfuncties.

2. Er is sprake van een verzakelijking in de relatie tussen provincie en steunfuncties

Waar we hiervoor de hechte relatie als positief typeren, constateren we dat in de invulling van de relatie sprake is van verzakelijking en groei naar een volwassen relatie in plaats van een afhankelijkheidsrelatie. Dat is ook nodig maar die ontwikkeling is nog niet afgerond. De steunfunctie moet als professionele uitvoeringsorganisatie zelf kunnen bepalen hoe zij invulling wil geven aan de provinciale doelstellingen. We concluderen dat sprake is van een positieve ontwikkeling maar dat in de sturing nog teveel sprake is van sturing op activiteiten en inzet in plaats van op doelstellingen. Minder afhankelijkheid van provinciale subsidies en de noodzaak om meer middelen in samenwerking met andere partijen, danwel in opdracht van derden te genereren, levert daaraan een positieve bijdrage. Rekening houdend met het feit dat het genereren van inkomsten uit de markt steeds moeilijker wordt (zie conclusie 8).

3. Sturing op de steunfuncties is niet volledig en niet uniform

De code samenwerkingsrelaties wordt in de sturing op de steunfuncties nauwelijks toegepast. Ook de mate waarin een expliciet sturingskader aanwezig is, verschilt tussen de steunfuncties. De diepte waarin in de jaarlijkse uitvraag wordt gestuurd, loopt uiteen, van

generiek tot zeer specifiek. Aan de voorkant wordt gestuurd op doelstellingen maar in de verantwoording nog uitsluitend op uitgevoerde activiteiten, met uitzondering van een aantal meerjarenafspraken. Er worden geen (financiële) consequenties verbonden aan het niet of anders realiseren van doelstellingen (als dat aan de orde is). Ten aanzien van uurtarief en reservevorming zijn geen eenduidige afspraken gemaakt. In de ASV wordt hierop gestuurd, maar niet uniform toegepast.

Een aantal steunfuncties heeft de marktactiviteiten ondergebracht in de reguliere organisatie (Sportservice, Zorgbelang) terwijl andere ervoor hebben gekozen om de marktactiviteiten op een andere plek te organiseren. De provincie stuurt daar niet consequent op en past ook de eisen (bv t.a.v. reservevorming) daar niet altijd op aan.

4. Sturing op doelmatigheid gebeurt incidenteel

In de sturing op de steunfuncties zijn afspraken gemaakt die tot doel hebben de doelmatigheid van steunfuncties te vergroten. Dat geldt bijvoorbeeld voor afspraken over het inzichtelijk maken van het uurtarief. Er zijn echter geen normen afgesproken voor het uurtarief, instellingen gaan verschillend om met inzichtelijk maken van uurtarief en de toetsing op doelmatigheid vindt achteraf niet of nauwelijks plaats. Dan wordt alleen gekeken of de activiteiten conform de afspraken zijn uitgevoerd.

Door de grote bezuiniging die de steunfuncties is opgelegd, zijn zij gedwongen om heel scherp te kijken naar de doelmatigheid van hun organisatie en stevig te sturen op efficiency, teneinde hun primaire taken overeind te kunnen houden. Onze conclusie is dat daarmee de sturing op doelmatigheid effectief is geweest. Een dergelijke bezuiniging is echter een forse financiële interventie, die niet veelvuldig kan worden toegepast.

5. De provincie kiest ervoor om niet te sturen op governance binnen de instellingen

De provincie stelt geen eisen aan de governance van de steunfuncties in termen van certificering, onderschrijven van branchecodes (bv code cultural governance), samenstelling van bestuur of toezichthoudende orgaan. Hiermee kiest de provincie ervoor niet op deze manier te sturen op de kwaliteit van de steunfunctieorganisaties. De ervaring, ook bij o.a. de BOM en fondsen, leert dat de kwaliteit van het extern toezicht⁸ op de BOM een belangrijke garantie geeft voor de prestaties van de organisatie en de directie/bestuur (zie hiervoor de toelichting in paragraaf 3.7 'alternatieven'). Een aantal steunfuncties onderkent die toegevoegde waarde zelf en onderschrijft daarom een code of is gecertificeerd.

6. Steunfuncties maken bijdrage aan maatschappelijke doelstellingen en waardering voor hun werk nog niet goed inzichtelijk

De meeste steunfuncties proberen het verband tussen hun inzet en de realisatie van provinciale doelstellingen (het maatschappelijk rendement) inzichtelijk te maken maar geen enkele steunfunctie slaagt daarin al volledig. Er is een aantal goed bruikbare initiatieven, van Cubiss, Zet en Monumentenhuis, waar de andere steunfuncties hun voordeel mee kunnen doen. Ook de ervaringen bij het team deelnemingen en de BOM zijn relevant.

7. Geen eenvormigheid in bestuurlijke relaties

De relatie tussen provinciebestuur en steunfuncties loopt uiteen. Voor de meeste steunfuncties geldt dat sprake is van incidenteel bestuurlijk overleg, meestal als er een concrete aanleiding is. Dit is deels verklaarbaar door de keuze die de provincie heeft gemaakt om, gezien de tendens van deregulering, meer op afstand te opereren. De sturing is zoveel mogelijk functioneel ingestoken op momenten dat het echt nodig is. Zowel steunfunctie als provincie kunnen daarvoor het initiatief nemen. Voor een aantal (culturele) steunfuncties zijn recent afspraken gemaakt over regulier overleg, enkele malen per jaar.

⁸ Zie paragraaf 3.7 alternatieven, punt 3, 4, en 5

De ervaring bij andere onderdelen van de provincie, leert dat structureel periodiek bestuurlijk overleg bijdraagt aan de kwaliteit van de uitvoering van taken in lijn met de provinciale doelstellingen.

8. Het financieel aandeel van marktactiviteiten van steunfuncties is afgenomen, de relatieve afhankelijkheid van provinciale subsidie is daarmee gegroeid

Het is de bedoeling dat steunfuncties een deel van hun inkomsten op de markt genereren. We concluderen dat dit in praktijk steeds moeilijker wordt: bedrijven en andere instellingen zijn minder geneigd om te investeren, zeker in projecten waarvan het effect niet altijd eenduidig is aan te tonen en die niet direct financieel rendement opleveren. Daarmee ontstaat de situatie dat de financiële afhankelijkheid van de provincie groeit, terwijl de steunfuncties in hun optreden juist minder afhankelijk (willen) worden omdat minder afhankelijkheid van provinciale subsidies en het genereren van opdrachten door derden een positieve bijdrage levert aan de verzakelijking van de steunfuncties (zie conclusie 2).

9. Er is vooralsnog geen overtuigend alternatief voor de samenwerkingsrelatie met steunfunctieorganisaties in de vorm van subsidiering

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat het presteren van steunfunctieorganisaties nog verder kan worden versterkt. Het presteren kan enerzijds versterkt worden door een alternatief voor de samenwerkingsrelatie tussen de provincie en de steunfuncties en anderzijds een alternatief voor de manier waarop de relatie vorm krijgt (subsidiering).

Het anders besteden van de middelen, bijvoorbeeld door deelneming of fondsvorming biedt ons inziens geen alternatief omdat dan sprake moet zijn van potentieel te behalen rendement. Het anders definiëren van de samenwerkingsrelatie, als opdrachtgever-opdrachtnemer bijvoorbeeld, doet geen recht aan de toegevoegde waarde van de steunfuncties als verlengstuk van de provinciale organisatie in de Brabantse samenleving, noch aan de agenderende en signalerende rol die steunfuncties kunnen spelen voor de provincie. Ook moet dan sprake zijn van een overdraagbaar resultaat of product. We vinden ondersteuning voor deze redenering in het feit dat een deel van de middelen van de BOM, gericht op specifieke provinciale doelstellingen, ook nog steeds in de vorm van subsidie wordt toegekend.

6 Aanbevelingen

De steunfuncties passen bij de rol, taak en werkwijze van de provincie Noord-Brabant, ervan uitgaande dat de steunfuncties en de provincie blijven sturen op verbetering. In de aanbevelingen geven we aan wat noodzakelijke verbeteringen zijn en gaan we in op mogelijkheden om de doeltreffendheid en doelmatigheid in de samenwerkingsrelatie en daarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid van de steunfuncties te versterken.

Vervolgens werken we het afsprakenkader uit met richtlijnen en spelregels, waarbinnen provincie en steunfuncties invulling geven aan hun rol.

6.1 Aanbevelingen samenwerkingsrelatie

Sturen op doelstellingen en maatschappelijke effecten door provincie, op activiteiten door steunfunctie

We constateren dat de sturing in de samenwerkingsrelatie de afgelopen jaren verder geprofessionaliseerd is, maar dat de provincie nog vooral stuurt op activiteiten en inzet in plaats van op doelstellingen en (maatschappelijk) effect. Deze worden wel aan het begin van de cyclus benoemd, maar tussentijdse monitoring en evaluatie op de relatie tussen de ingezette activiteiten en de beoogde doelstellingen en effecten vindt nog onvoldoende plaats. Dit vraagt om het consequent doorvoeren en uitwerken van de sturing op doelen en maatschappelijke effecten, zodat zowel achteraf als tussentijds zicht is op het al dan niet behalen van de doelen.

Consequente en uniforme sturing provincie noodzakelijk

Wat opvalt is dat de wijze van sturing per steunfunctie verschilt. Het toepassen van de code sturing samenwerkingsrelaties en de mate waarin een sturingskader leidend is, verschillen. Dit geldt ook voor de sturing op doelmatigheid. We bevelen aan om eenduidige afspraken te maken over de toepassing van de code, het te hanteren sturingskader en normen voor de toetsing op doelmatigheid.

Het is van belang om de inhoudelijke (op basis van de Agenda van Brabant) en sturing op doelmatigheid continu door te voeren om te voorkomen dat in de toekomst weer zo fors moet worden ingegrepen om de gewenste doelmatigheid te bereiken.

Kennis en deskundigheid accounthouders clusteren

Een uniforme en eenduidige manier van sturing door de accounthouders is nodig om in de toekomst de werkwijze van de steunfuncties op eenzelfde manier te kunnen beoordelen.

De kennis en deskundigheid over de aansturing van de steunfunctieorganisaties is versnipperd georganiseerd. Iedere steunfunctieorganisatie heeft een accounthouder bij de provincie, in de meeste gevallen daartoe aangezocht op basis van inhoudelijke kennis over het beleidsveld, die op een eigen manier werkt. De accounthouders geven verschillend invulling aan de sturing in de samenwerkingsrelatie. Het niveau waarop gestuurd wordt is wisselend, maar ook de intensiteit waarmee dat gebeurt. Dat de steunfunctieorganisaties verschillend zijn en dat daarmee de inhoudelijke sturing ook moet verschillen, staat buiten kijf. Een eenduidige wijze van sturing en het organiseren van samenhang tussen de accounthouders is echter wel van belang. Het is dan ook aan te bevelen om de kennis en deskundigheid over de sturing op steunfuncties te centraliseren en te clusteren. Dit kan door enkele (fulltime) accountmanagers aan te stellen en verantwoordelijk te laten zijn voor de aansturing van alle acht steunfunctieorganisaties. Dit team zou in nauwe samenwerking met het team deelnemingen moeten opereren. Hiermee wordt de kennis over sturing, verantwoording en inzet van subsidies gebundeld. Daarnaast verschuift het accent van inhoudelijke sturing naar meer sturing op prestaties en bedrijfsvoering en het maken van zakelijke wederzijdse afspraken.

Code sturing samenwerkingsrelaties actualiseren

De Code sturing in samenwerkingsrelaties geldt als kader voor de sturing van de steunfunctieorganisaties maar wordt niet op die manier gehanteerd. Het is van belang om deze code toe te passen, ook al omdat dit in andere onderdelen van de provincie wel gebeurt. De code gaat in op verschillende vormen van sturing. Aan de hand daarvan kan worden bepaald welke vorm van sturing in welke samenwerkingsrelatie optimaal is.

“Inkoop” en “zelf doen” zijn echter als vormen niet uitgewerkt, terwijl dit wel alternatieven zijn voor sturing in de samenwerking. Daarnaast is ook de ‘basale’ vorm van sturing door middel van subsidie onvoldoende uitgewerkt als instrument om te investeren in maatschappelijke opgaven die via de ‘markt’ of op andere wijze niet tot stand zullen komen. Wij bevelen dan ook aan om deze vormen nader uit te werken en hiervoor criteria en succesfactoren te benoemen.

Middelen voor maatschappelijke opgaven gecombineerd inzetten

We constateerden dat er (vooralsnog) geen overtuigend alternatief is voor het doorzetten van de samenwerking met de steunfuncties in de vorm van een subsidierelatie. We bevelen wel aan te komen tot een verdere verzakelijking in de relatie tussen de provincie en de steunfuncties. De provincie kan de subsidie voor de organisaties combineren met de inzet van andere instrumenten en de middelen voor maatschappelijke opgaven. Door middelen te bundelen en een deel van de subsidie op een andere manier in te zetten, kan de samenwerking tussen steunfunctieorganisaties onderling en tussen steunfuncties, maatschappelijke organisaties en bedrijven worden versterkt. Daarbij kan het gaan om andere (project- of programma)subsidies, die door maatschappelijke organisaties, bedrijven en kennisorganisaties gezamenlijk kunnen worden aangevraagd en waarin steunfunctieorganisaties deelnemer zijn in coalities. De subsidie in het kader van Leefbaarheid@Brabant is hiervan een voorbeeld. Daarnaast is het combineren van middelen in navolging van de cultuuragenda een interessante gedachte. Het uitgangspunt dat de steunfunctieorganisaties een deel van hun inkomsten uit andere dan rechtstreekse provinciale subsidie moeten verkrijgen, sluit hierbij aan en draagt bij aan de innovativiteit, onafhankelijkheid, professionaliteit en toegevoegde waarde van de steunfuncties, blijkt onder andere uit de ervaring van Sportservice, bkbc, Cubiss, Zorgbelang en Zet.

Sturing op kwaliteit en governance juist in deze tijd versterken

Sturing op governance gaat niet uitsluitend over het bestuur en de raad van toezicht, maar richt zich op het geheel van belanghebbenden van de organisatie, de doelstellingen en de verantwoordelijkheid van de leiding om de doelstellingen te realiseren. De provincie koos ervoor niet te sturen op governance van de steunfuncties in termen van certificering, kwaliteitslabels, samenstelling van bestuur of raad van toezicht. Dit terwijl het onderschrijven van een branchecode en/of certificering de provincie extra zekerheid geeft over de kwaliteit van het bestuur, de meting van klanttevredenheid en de transparantie over geleverde prestaties. De steunfuncties kiezen er in sommige gevallen zelf voor om wel een code te onderschrijven en zich te laten certificeren, en laten daarmee zien dat ze transparant werken en kwaliteit hoog in het vaandel hebben.

Wij bevelen de provincie aan hier wel op te sturen om daarmee extra garanties in te bouwen voor het presteren van de organisaties.

Legitimiteit en toegevoegde waarde ontleen aan het netwerk

De steunfuncties en de provincie opereren in een netwerk van partijen. De legitimiteit van de steunfuncties wordt dan ook niet eenzijdig bepaald door de relatie met de provincie, maar juist in de rol van steunfuncties in het maatschappelijk netwerk. In het toekomstige sturingsmodel zal dan ook nadrukkelijker aandacht moeten zijn voor de maatschappelijke legitimiteit als netwerkpartner. Het is daarom van belang dat zowel de steunfuncties als de provincie de toegevoegde waarde van de steunfuncties niet alleen bepalen aan de hand van het oordeel van de directe afnemers, maar breder kijken naar de beoordeling van samenwerkingspartners en uiteindelijk de eindgebruikers. De effectiviteit van de inzet wordt op deze manier bepaald door meerdere partijen, passend bij meervoudige sturing in het netwerk.

6.2 Voorstel nieuw afsprakenkader

Hieronder werken we op basis van de conclusies en de aanbevelingen het evaluatiekader uit in een afsprakenkader met richtlijnen en spelregels, onderverdeeld naar richtlijnen voor de provincie en voor de steunfuncties. Onderstaande overzicht dient als input voor het maken van een nieuw afsprakenkader. Het is geen uitputtende opsomming, maar is bedoeld als aanzet voor verdere uitwerking.

Onderzoek	Elementen Evaluatie-kader	Richtlijnen provincie	Richtlijnen steunfuncties
Legitimiteit	Kader	➤ Uniforme en consequente sturing op: ○ Sturingskader ○ Code samenwerkingsrelaties (herzien) ○ Prestatie-indicatoren o.b.v. doelstellingen ○ Werkplannen (uitvraag en monitoring) ○ Subsidiering ➤	➤ Legitimiteit inzichtelijk maken en herijken op basis van bijdrage in een breder maatschappelijk netwerk ➤ Verantwoorden op basis van prestaties i.r.t. maatschappelijke doelen
Efficiëntie en kwaliteit	Uitvoering	➤ Vasthouden aan vastgelegde verantwoordingscyclus ➤ Verbinden van consequenties aan afwijkingen en knelpunten bij steunfuncties ➤	➤ Vooraf, tussentijds en achteraf verbinding leggen tussen doelstellingen, activiteiten en inzet ➤ Formuleren van kwaliteitsnormen en die jaarlijks toetsen d.m.v. klanttevredenheidsonderzoek en tweejaarlijks onderzoek naar meerwaarde.
	Producten en diensten	➤ Leren en ontwikkelen tussen steunfuncties stimuleren ➤ Sturen op klantgerichtheid, klantbehoefte en klanttevredenheid door middel van eisen aan certificering. ➤	➤ Activiteiten die bijdragen aan maatschappelijke doelstellingen en effect ➤ Stellen van kwaliteitseisen aan producten en diensten ➤ Leren en ontwikkelen tussen steunfuncties organiseren ➤ Sturen op klantgerichtheid, klantbehoefte en klanttevredenheid. Niet alleen gemeten bij de directe samenwerkingsrelatie, maar in een breder netwerk. ➤
	Middelen	➤ Uniforme afspraken over bedrijfsvoering en governance ➤ Afspraken over maximaal % inkomsten dat rechtstreeks uit provinciale subsidie afkomstig is (variabel per steunfunctie)⁹ ➤ Afspraken over consequenties afwijkingen of knelpunten in financiering ➤ Afspraken over kostentoerekening en –verdeling (fte, overhead etc.) en over uurtarief. ➤	➤ Uniforme afspraken over bedrijfsvoering en governance ➤ Verwerven van middelen uit meer bronnen ➤ Onderscheiden van geldstromen en inzichtelijk verantwoording afleggen (rechtmatigheid en doelmatigheid) ➤
Effectiviteit	Effect	➤ Governance en sturingsinstrumentarium zo inrichten dat ook andere partijen een rol kunnen spelen in sturing ➤ Vaststellen subsidie op behaalde doelstellingen en maatschappelijk effect. ➤	➤ Meerwaarde creëren door middel van bijdrage in maatschappelijk netwerk ➤ Metingen doen naar effect van inzet en op basis daarvan bijsturen ➤

⁹ Voor Cubiss en Monumentenhuis geldt dat ze hun marktactiviteiten in een ander bedrijfsonderdeel hebben georganiseerd dan waar de subsidie binnenkomt. Daarvoor geldt dus dat de maximale provinciale bijdrage aan het bedrijfs-onderdeel waarin ze uitvoering geven aan de provinciale doelstellingen, 100% kan zijn.