

Rapport

***sturingsconcept centrum voor de
maatschappelijke ontwikkeling provincie
Utrecht***

Rapport

***sturingsconcept centrum voor de
maatschappelijke ontwikkeling provincie
Utrecht***

provincie Utrecht

***Utrecht, augustus '04
mr. drs. A.J.J. Bogaart***

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	4
1 WAAROM EEN CMO	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Gemeenten en steunfuncties /CMO	5
1.3 De provincie en het CMO	6
1.4 Voorwaarden	8
1.5 Kenmerken CMO	8
2 TAKEN VAN HET CMO	10
2.1 Kerntaken van het CMO	10
2.1.1 beleidsuitvoering	10
2.1.2 advies	10
2.1.3 toepassing van innovatie	11
2.1.4 het uitvoeren van opdrachten voor derden	11
3 DE AANSTURING VAN HET CMO DOOR DE PROVINCIE	12
3.1 Sturing middels de financieringssysteem	12
3.2 Sturing op inhoud	13
4 IMPLICATIES VAN HET STURINGSCONCEPT VOOR DE ORGANISATIE VAN HET CMO	15
4.1 De implicaties van het sturingsconcept voor de organisatie van het CMO	15
4.2 Advies aan de provincie voor de overgang naar de nieuwe situatie	15
BIJLAGE 1 LANDELIJK KADER CMO	17
De provinciale steunfunctiestructuur in de Welzijnswet	17
BIJLAGE 2 LANDELIJK BEELD PROVINCIALE STEUNFUNCTIES	19
BIJLAGE 3 DE STEUNFUNCTIESTRUCTUUR IN DE OGEN VAN AMBTENAREN VAN DE PROVINCIE UTRECHT	21
BIJLAGE 4 GEMEENTEN EN HET PROVINCIAAL SOCIAAL BELEID EN HET CMO	23
BIJLAGE 5 DE RELATIE TUSSEN DE HUIDIGE STEUNFUNCTIES EN HUN RELATIE TOT DE PROVINCIE UTRECHT	25

INLEIDING

De provincie Utrecht wil komen tot een integrale sociale aanpak van de belangrijkste maatschappelijke problemen in de provincie. Daarbij is een prominente rol weggelegd voor de provinciale steunfuncties. De producten die de huidige steunfuncties leveren sluiten onvoldoende aan bij de voor de provincie relevante beleidsthema's. De provinciale aansturing van de steunfuncties is onvoldoende. Het laatste blijkt uit een beleidsaudit maatschappelijke participatie en maatschappelijke zorg (december 2002). Andere belangrijke uitkomsten van deze beleidsaudit waren: te veel structurele financiering en te weinig budget voor het vrij aanbesteden van projecten, en te weinig samenwerking tussen gemeenten en steunfuncties.

De provincie is binnen het programma Sociale Agenda het project "Nieuwe Steunfunctiestructuur" gestart om te komen tot een steunfunctiestructuur die gewenste maatschappelijke ontwikkelingen adequaat ondersteunt. In navolging van de commissie Simons wordt in dit rapport de term "centrum voor de maatschappelijke ontwikkeling" CMO gehanteerd als nieuwe naam voor de steunfunctiestructuur.

De provincie heeft **bdw ADVIES** opdracht gegeven een ontwerp voor het nieuwe CMO te maken. Onderdeel daarvan is een sturingsconcept dat zowel betrekking heeft op de functies en taken van het nieuwe CMO als de wijze waarop deze door de provincie wordt aangestuurd. Het onderhavige rapport bevat het sturingsconcept voor het CMO. Het is tot stand gekomen op basis van bestudering van provinciale beleidsstukken (zowel van de provincie Utrecht als van andere provincies), wet- en regelgeving en op basis van gesprekken met ambtenaren van de provincie en van gemeenten en met de directie van Schakels en MIU en respectievelijk hun voorzitter van de raad van toezicht en hun voorzitter van het bestuur.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag waarom de provincie Utrecht een CMO in het leven wil roepen, welke voorwaarden zijn verbonden aan de instelling van een CMO en wat de kenmerken van deze organisatie behoren te zijn. Het tweede hoofdstuk beschrijft de functies en taken van de steunfunctiestructuur. In het derde hoofdstuk wordt de aansturing van de steunfunctiestructuur door de provincie geschetst. Tot slot bevat hoofdstuk 4 de organisatorische implicaties van het sturingsconcept en de betekenis hiervan voor de wijze waarop het CMO tot stand komt.

1 WAAROM EEN CMO

1.1 Inleiding

Het is geen vanzelfsprekendheid voor de provincie Utrecht dat zij een CMO subsidieert. Er zijn geen dwingende bepalingen uit wet- of regelgeving inzake de subsidiëring of inrichting van een CMO en haar functies en taken¹. De praktijk wijst uit dat zich landelijk grote verschillen voordoen tussen provinciale CMO's / steunfuncties². Of de provincie een CMO subsidieert, welke functies en taken deze vervult, hoe ze zich verhoudt tot een CMO, het gaat steeds om politieke keuzes met een zeer grote mate van beleidsvrijheid.

De provincie Utrecht is niet tevreden met het functioneren van de huidige steunfuncties³. Drie factoren spelen daarbij een rol:

- naar het gevoel van de provincie spelen de steunfuncties te weinig in op beleidsvernieuwingen van de provincie;
- het opdrachtgeverschap van de provincie is zwak ontwikkeld, wat door de provincie zelf wordt onderkend;
- de provincie Utrecht maakt een ommezwaai van een situatie waarin zij voornamelijk volgend was op het gebied van sociaal beleid en steunfuncties primair werden ingezet om gemeenten en instellingen te faciliteren, naar een situatie waarin de provincie zelf provinciaal sociaal beleid formuleert en bij de uitvoering daarvan een CMO als uitvoeringsorganisatie benut.

1.2 Gemeenten en steunfuncties /CMO

Gemeenten vormen de belangrijkste samenwerkingspartners bij de uitvoering van het provinciaal sociaal beleid. Uit gesprekken met gemeenten over hun ervaringen met de huidige steunfuncties en hun verwachtingen ten aanzien van het provinciaal beleid en het toekomstige CMO komen de volgende signalen naar voren⁴:

- gemeenten zien voor de provincie op het gebied van sociaal beleid primair een ondersteunende rol weggelegd (geld, menskracht, kennis);
- gemeenten stellen het op prijs dat zij gebruik kunnen maken van steunfuncties voor de uitvoering van hun eigen sociaal beleid;
- hoewel er een toenemende waardering is voor het functioneren van de huidige steunfuncties, maken zij selectief gebruik van deze organisaties: bij opdrachten met een zeker afbreukrisico worden offertes aangevraagd bij meerdere organisaties en bij

¹ Zie hiervoor Bijlage 1 Landelijk kader CMO.

² Zie hiervoor Bijlage 2 Landelijk beeld provinciale steunfuncties.

³ Zie hiervoor Bijlage 3 De steunfunctiestructuur in de ogen van ambtenaren van de provincie Utrecht.

⁴ Zie hiervoor Bijlage 4 Gemeenten en het provinciaal sociaal beleid en het CMO.

opdrachten met een gering afbreukrisico maakt men eerder gebruik van het (gratis, want door de provincie gesubsidieerd) aanbod van de steunfuncties;

- als de provincie het CMO geen middelen meer inzet voor meer structurele activiteiten ter uitvoering van het lokaal sociaal beleid van gemeenten (zoals de activiteiten die het MIU uitvoert in het kader van convenanten met gemeenten), zullen zij deze activiteiten (grotendeels) staken, niet omdat ze niet belangrijk zouden zijn, maar omdat men er geen middelen voor vrij kan maken, mede gelet op de bezuinigingen die gemeenten moeten doorvoeren;
- gemeenten willen geen gedwongen winkelnering bij het CMO;
- mede gelet op de door gemeenten ervaren grote kwaliteitsverschillen tussen individuele medewerkers van de huidige steunfuncties hebben zij gereede twijfels bij de mogelijkheden van steunfuncties om concurrerend in de markt op te treden.

1.3 De provincie en het CMO

Uit gesprekken met de provincie Utrecht leid ik af dat de provincie een CMO wil omdat:

- zij een ambitieus sociaal beleid voert en zich daarop wil profileren en
- zij ver af staat van de maatschappelijke praktijk van het sociaal beleid en daarom behoefte heeft aan een vooruitgeschoven post in de samenleving die als de ogen en oren van de provincie functioneert en
- zij niet beschikt over de expertise die benodigd is om het beleid uit te voeren in de zin van het concreet realiseren van de maatschappelijke doelstellingen van het beleid en
- zij een uitvoeringsorganisatie behoeft die bij haar werkzaamheden kennis opdoet die input vormt voor de verdere ontwikkeling en de evaluatie van het provinciaal sociaal beleid.

Uit beleidsstukken van de provincie Utrecht inzake het provinciaal sociaal beleid concludeer ik dat dit provinciaal sociaal beleid complementair is aan het lokaal sociaal beleid van gemeenten. De provincie presenteert zich als ontwikkelingspartner: gemeenten zijn verantwoordelijk voor het uitvoerend sociaal beleid en de provincie heeft daarbij een ondersteunende rol. De provincie ondersteunt gemeenten bij het vernieuwen van hun sociaal beleid en het aanpakken van urgente sociale problematieken met een bovenlokale component. Complementair beleid impliceert mijns inziens dat de provincie geen eigenstandige sociale agenda heeft, maar in nauw overleg met gemeenten een sociale agenda opstelt die de ondersteuningsvragen en -behoeften van gemeenten bij urgente sociale problematieken reflecteert. Niet zozeer de vraag welke sociale problematieken urgent zijn dient in mijn optiek centraal te staan, maar: bij welke sociale problematieken is de ondersteuning van de provincie in een partnership met gemeenten het meest gewenst. De vraaggerichtheid van het provinciaal sociaal beleid wint daardoor aan betekenis en het beleid aan legitimiteit. Ik bespeur een tendens bij de provincie om een eigen sociale agenda op te stellen, waarbij gemeenten weliswaar zijn geconsulteerd,

maar waarbij de provincie uiteindelijk autonoom de agenda vaststelt. Dat roept een zekere irritatie bij gemeenten op, omdat zij zich – mijns inziens terecht – op het standpunt stellen dat gemeenten de pijn ervaren van maatschappelijke problemen, zij verantwoordelijk zijn voor het sociaal beleid en dus voor de oplossing van de problemen, de provincie in deze geen formele taken of bevoegdheden heeft, op afstand van de problematiek staat en weinig kennis van de uitvoering van het sociaal beleid bezit. Als de provincie zich een positie aanmatigt die zij niet bezit, moet gevreesd worden dat gemeenten zich terughoudend ten opzichte van het provinciaal sociaal beleid zullen opstellen. Samenwerking met de provincie Utrecht wordt door gemeenten gewaardeerd, maar wel onder voorwaarde dat de provincie luistert waar gemeenten behoeften aan hebben en ze daar vervolgens op faciliteert met geld, menskracht en kennis. Kortom een provincie die zich overeenkomstig de taakverdeling voor het sociaal beleid tussen de drie territoriale overheidslagen opstelt als ondersteunende partij.

Ik adviseer de provincie Utrecht een CMO buiten de eigen provinciale organisatie in te richten, omdat:

- een CMO uitvoeringstaken vervult die niet tot de kerntaken van de provincie Utrecht behoren;
- het buiten een overheidsorganisatie eenvoudiger is om een flexibele projectorganisatie in te richten;
- een extern CMO kritisch, deskundig en onafhankelijk naar de beleidsvoornemens van de provincie Utrecht kan kijken.

Ik adviseer de provincie Utrecht het CMO geen preferente positie te geven voor wat betreft de uitvoering van het provinciaal sociaal beleid, maar het CMO in deze te laten concurreren met andere ondersteuningsorganisaties:

- dat doet recht aan het vraaggerichte karakter van het CMO en
- aan de wens van gemeenten niet belast te worden met gedwongen winkelnering en
- biedt kansen tot een optimale prijs-/kwaliteitsverhouding.

Een CMO zonder preferente verliest de financiële zekerheid waarover de huidige steunfuncties wel beschikken en zal dus door het verwerven van opdrachten van provincie, gemeenten en instellingen “de eigen broek op moeten houden”.

Voor niet-uitvoerende functies die een afgeleide zijn van uitvoerende taken (de advies- en innovatiefuncties, zie hiervoor paragraaf 2.2) adviseer ik deze wel – vooralsnog - exclusief neer te leggen bij het CMO, omdat:

- dit een versnippering van kennis voorkomt en er op deze functies een herkenbaar ondersteuningspunt ontstaat voor provincie, gemeenten en instellingen waarmee de provincie Utrecht haar provinciaal sociaal beleid kan profileren;
- vanwege de dynamiek van het provinciaal sociaal beleid de provincie een ankerpunt nodig heeft dat alle ontwikkelingen kan overzien, relevante informatie vergaart en ontsluit en bijdraagt aan de beheersing van beleids- en uitvoeringsprocessen.

Als het CMO slechts in beperkte mate opdrachten in de sfeer van beleidsuitvoering verwerft, vormt zij niet "de ogen en oren" van de provincie Utrecht zoals deze dat voorstaat en is het CMO niet de partij die kan claimen het best geëquipeerd te zijn om de advies- en innovatiefuncties te vervullen. De provincie zal dan de organisatie van deze functies in heroverweging moeten nemen.

1.4 Voorwaarden

Wil een CMO kunnen functioneren als in paragraaf 1.1 is beschreven, dan dienen de volgende voorwaarden aanwezig te zijn:

- het provinciaal sociaal beleid reflecteert de ondersteuningsvragen en –behoeften van gemeenten bij urgente sociale problematieken;
- het provinciaal sociaal beleid draagt bij tot innovatie van de uitvoering van het lokaal sociaal beleid;
- de inzet van het CMO ter uitvoering van het provinciaal sociaal beleid wordt door gemeenten daadwerkelijk als serviceverlening van de provincie aan hen ervaren;
- de provincie Utrecht is goed op de hoogte van de sociale problematiek en de sociale infrastructuur binnen de provincie;
- het CMO verwerft zodanig veel opdrachten van provincie, gemeenten en instellingen dat het daadwerkelijk functioneert als de oren en ogen van de provincie Utrecht;
- de provincie is intern op orde om de aansturing / het opdrachtgeverschap voor het CMO te verzorgen: weet wat ze wil, kan voldoende tijd vrijmaken voor de aansturing, beschikt over de benodigde deskundigheid en continuïteit binnen de eigen werkorganisatie (de huidige steunfuncties hebben hier ernstige twijfels, onder meer omdat de provincie er volgens de steunfuncties niet in slaagt duidelijk te maken hoe de onderlinge positionering van provincie en CMO dient te zijn en zij er niet in slaagt aanwijzingen te geven hoe het flexibel deel van het budget van de steunfuncties ingevuld moet worden⁵).

1.5 Kenmerken CMO

Het CMO is een organisatie die:

- primair werkzaam is ten behoeve van de uitvoering en de voorbereiding van het provinciaal sociaal beleid en die bijdraagt aan de profilering van het sociaal beleid van de provincie Utrecht;
- goed is geïnvolveerd in de sociale infrastructuur in de provincie Utrecht;
- haar bestaansgrond bewijst doordat zij voldoende opdrachten van de provincie als van gemeenten en instellingen verwerft om de oren en ogen van de provincie te vormen;
- kennis heeft van vernieuwende aanpakken / best practices die de effectiviteit van de uitvoering van het provinciaal sociaal beleid;

⁵ Zie hiervoor Bijlage 5 De relatie tussen de huidige steunfuncties en hun relatie tot de provincie Utrecht.

- een cultuur kent die FORS genoemd mag worden (Flexibel, Omgevingsgericht, Resultaatgericht en Samenwerkingsgericht).

2 TAKEN VAN HET CMO

2.1 Kerntaken van het CMO

De provincie heeft behoefte aan een vooruitgeschoven post in het maatschappelijk veld die het sociaal beleid van de provincie uitvoert en de kennis die zij uit deze uitvoeringspraktijk destilleert stelt zij als input aan de provincie beschikbaar voor haar beleidsvoorbereiding en –evaluatie. Mijns inziens impliceert dit dat de kerntaken van het CMO zijn:

- beleidsuitvoering;
- toepassing van innovatie;
- advies;

In aanvulling op deze kerntaken heeft het CMO nog een andere taak:

- het uitvoeren van opdrachten voor derden.

2.1.1 beleidsuitvoering

Het CMO voert in opdracht van de provincie Utrecht het provinciaal sociaal beleid uit. Het gaat om:

- *methodische / inhoudelijke ondersteuning*: het implementeren van projectaanpakken en methodieken en de ondersteuning daarbij van de partners in het project;
- *procesmatige ondersteuning*: het bij elkaar brengen en houden van de bij het proces betrokken organisaties en de voortgangsbewaking en eventuele bijsturing van het proces in de richting van de in het projectvoorstel beschreven doelen, alsmede het ondersteunen van de betrokkenen bij het vormgeven van interactieve processen, de regierol en een ketenaanpak.

2.1.2 advies

De adviesfunctie is een afgeleide kerntaak van het CMO. Zij verwerft kennis door haar uitvoerende functie en haar innovatiefunctie. Het CMO:

- adviseert de provincie Utrecht kritisch en onafhankelijk, gevraagd en ongevraagd, over het te voeren of het gevoerde sociaal beleid en over de daarbij in te zetten methodieken en projectaanpakken en de daarbij te betrekken maatschappelijke partners;
- verzamelt, bewerkt en ontsluit kennis zodat deze beschikbaar komt voor de provincie Utrecht (voor beleidsvoorbereiding en –evaluatie), maar ook voor gemeenten en instellingen.

2.1.3 toepassing van innovatie

Om de effectiviteit van het provinciaal sociaal beleid te verhogen is het noodzakelijk dat gebruik wordt gemaakt van vernieuwende aanpakken en methoden die hun meerwaarde hebben bewezen. Veelal worden deze ontwikkeld door landelijke kenniscentra. Waar in de praktijk behoefte aan bestaat, is het toepasbaar maken van deze nieuwe aanpakken en methodieken. De innovatiefunctie van het CMO dient mijns inziens de volgende taken te omvatten:

- het "gebiedsrijp" maken van elders ontwikkelde projecten, methodieken en monitoren;
- het overdraagbaar maken van elders ontwikkelde nieuwe producten en methodieken ten behoeve van uitvoerende organisaties door trainingen en ondersteuning bij implementatietrajecten;
- het participeren in interprovinciale en landelijke samenwerkingsverbanden op het gebied van innovatie.

2.1.4 het uitvoeren van opdrachten voor derden

In aanvulling op de drie kerntaken heeft het CMO nog een vierde en aanvullende taak, namelijk het uitvoeren van opdrachten van derden (gemeenten en instellingen). Ik acht dit noodzakelijk:

- door het uitvoeren van opdrachten van derden wordt de kennis van het CMO van sociale problematieken en de sociale infrastructuur groter (en dus ook de input voor het provinciaal sociaal beleid), ook al omdat een deel van deze opdrachten betrekking heeft op sociale problematieken die niet behoren tot de speerpunten van het provinciaal sociaal beleid;
- mede aan de mate waarin het CMO erin slaagt opdrachten van derden te verwerven kan haar maatschappelijke betekenis worden bepaald en dus ook de vraag worden beantwoord of het CMO daadwerkelijk functioneert als de vooruitgeschoven post van de provincie Utrecht met voldoende kennis van sociale problematieken en de sociale infrastructuur en de meest aangewezen partij is om de adviesfunctie en de innovatiefunctie te vervullen.

3 DE AANSTURING VAN HET CMO DOOR DE PROVINCIE

3.1 Sturing middels de financieringssystematiek

De provincie Utrecht heeft aangegeven de subsidie die thans wordt verleend aan Schakels en MIU deels te willen flexibiliseren. De subsidie wordt dan onderscheiden in een basissubsidie en een flexibel budget. Dit overeenkomstig een aanbeveling van de commissie Simons. Deze commissie geeft aan dat de basissubsidie bedoeld is voor zogenoemde "publieke taken" (een begrip dat niet verder wordt uitgewerkt) en om minder kapitaalkrachtige instellingen te kunnen bedienen en om experimenten uit te kunnen voeren. Zo opgevat, is de basissubsidie een soort instandhoudingssubsidie. Naar ik begrepen heb, kiest de provincie Utrecht niet voor een basissubsidie met een dergelijk karakter, omdat het niet past bij de vraaggerichte sturing die de provincie voorstaat. Ik adviseer de provincie Utrecht de provinciale financiering van het CMO te onderscheiden in:

- een *basisbudget* ter financiering van de advies- en innovatiefuncties van het CMO;
- een *flexibel budget* voor opdrachten ter uitvoering van het provinciaal beleid of voor opdrachten van gemeenten en instellingen waar het gaat om activiteiten die passen binnen de doelstellingen van het provinciaal sociaal beleid en dit beleid aanvullen en versterken.

Het flexibel budget is een budget waarop het CMO niet exclusief aanspraak op kan maken; zij is slechts een van de partijen die daarvoor in aanmerking komen. Ik ga ervan uit dat het flexibel budget ook beschikbaar is voor aanvragen van gemeenten of instellingen, waar geen ondersteuningsorganisatie (CMO of anderszins) betrokken is bij de uitvoering van de activiteit waarvoor subsidie wordt aangevraagd.

Flexibiliseren van het budget impliceert dat het op te richten CMO dient te verzelfstandigen. Zij kan dit niet ineens. Het CMO is een nieuwe organisatie, maar neemt (delen van) de huidige steunfuncties over. De huidige steunfuncties hebben jarenlang een monopoliepositie vervuld. Mijns inziens beschikken ze thans niet in voldoende mate over de benodigde kwaliteiten om te kunnen concurreren. Ik stel voor dat de basissubsidie in eerste instantie de middelen bevat voor de adviesfunctie en de innovatiefunctie, aangevuld met de resterende middelen die thans voor de huidige steunfuncties beschikbaar zijn. Deze laatste middelen worden geleidelijk geflexibiliseerd en gaan dus over van het basissubsidie naar het flexibel budget. Ik stel voor dit in de jaren 2006-2009 in vier jaarlijkse gelijke termijnen te realiseren.

Het CMO moet het verlies van dit deel van de basissubsidie compenseren door het verwerven van opdrachten uit het flexibel budget van de provincie Utrecht en opdrachten van gemeenten en instellingen die zij zelf financieren. De flexibilisering vormt een incentive voor het CMO om zich maatschappelijk te verankeren.

De financieringssystematiek van het CMO behelst derhalve meerdere financiële prikkels voor deze organisatie om vraaggericht en flexibel producten en diensten van

hoogwaardige kwaliteit tegen een optimale prijs-/kwaliteitsverhouding te bieden. Bovendien biedt deze financieringssystematiek de door de provincie gewenste flexibiliteit.

Gemeenten en instellingen hebben veelal direct belang bij de uitvoering van het provinciaal sociaal beleid. Mijns inziens moet dit tot uiting komen in de financiering van het CMO. Dat geldt uiteraard ook in geval gemeenten of instellingen zonder tussenkomst van de provincie opdrachten verstrekken aan het CMO. Ik stel hier de volgende driedeling voor:

- 1) het CMO voert opdrachten uit van de provincie Utrecht: de provincie is opdrachtgever en financier, maar waar het gaat om activiteiten ter uitvoering van het provinciaal sociaal beleid (en dus niet bij de advies- of de innovatiefunctie) kan co-financiering door belanghebbende gemeenten en/of instellingen aan de orde zijn;
- 2) het CMO voert opdrachten uit van gemeenten en/of instellingen die passen binnen de doelstellingen van het provinciaal sociaal beleid en het provinciaal sociaal beleid versterken: co-financiering is hier steeds voorwaarde voor provinciale subsidie aan de opdrachtgever.
- 3) uitvoering van opdrachten van gemeenten en/of instellingen die niet passen binnen het provinciaal sociaal beleid: de kosten van de opdracht komen geheel voor de opdrachtgever.

3.2 Sturing op inhoud

De provincie wil sturen op de inhoud van de werkzaamheden van het CMO. Het opdrachtgeverschap van de provincie in de richting van de huidige steunfuncties is zwak ontwikkeld. Om een adequate inhoudelijke sturing te kunnen realiseren dient de provincie Utrecht mijns inziens de daartoe benodigde voorwaarden te ontwikkelen. Ik adviseer het volgende:

- hanteer een geconcentreerde en gebiedsgerichte aanpak van urgente sociale problemen waardoor de doelgerichtheid van het beleid toeneemt;
- formuleer speerpunten van beleid en vertaal deze in uitvoerende activiteiten met concrete en operationeel geformuleerde doelstellingen;
- laat de taken binnen de adviesfunctie en de innovatiefunctie daar waar mogelijk in projectvorm uitvoeren, zodat ook hier vooraf gestuurd kan worden op de realisatie van beleidsdoelen;
- treedt uitdrukkelijk op als opdrachtgeverschap van het CMO en formuleer primair zelf opdrachten in plaats van te reageren op voorstellen van het CMO;
- honoreer uitsluitend projectaanvragen van gemeenten en instellingen indien deze projecten concrete doelstellingen hebben, die meetbaar zijn aan de hand van in het projectplan benoemde prestatie-indicatoren (en pas dit uiteraard ook toe op projectplannen van de provincie zelf);
- zorg voor een coördinatiepunt binnen het provinciaal apparaat dat een totaalbeeld heeft van de werkzaamheden van het CMO;

- voorzie in een adequate rapportageplicht waarbij het CMO ook tussentijds inzicht biedt in behaalde resultaten en de uitputting van het budget en de relatie daartussen, zodat tijdig bijgestuurd kan worden;
- hanteer zowel hiërarchische als horizontale sturingsmechanismen. Bij horizontale sturing is sprake van verantwoording van het CMO aan de afnemers van door de provincie Utrecht gesubsidieerde dienstverlening. Het CMO legt verantwoording af aan deze afnemers en gaat bij hen na of de dienstverlening aansluit bij hun vragen en behoeften en voldoet aan de kwaliteitseisen die afnemers stellen. De horizontale verantwoording van het CMO is een subsidievoorwaarde en is dus tevens een instrument dat de provincie Utrecht hanteert in haar hiërarchische relatie tot het CMO.

Ik adviseer de inhoudelijke sturing van het CMO op de volgende zaken te concentreren:

- het realiseren van projectdoelstellingen beleidsuitvoering, adviesfunctie en innovatiefunctie;
- het preciseren van de doelstellingen van projecten en het hanteren van prestatie-indicatoren, gerelateerd aan concrete ondersteuningsvragen met beoogde eindresultaten en doorlooptijden;
- het gebruik van (kwantitatief meten) en de tevredenheid (tevredenheidsonderzoeken onder afnemers) over de uitvoering van de innovatiefunctie en de adviesfunctie die niet in projectvorm plaatsvindt door van de provincie, gemeenten en instellingen.

Meer concreet gaat het om het volgende:

- ✓ is de beleidsadvisering voldoende pro-actief, levert het nieuwe relevante gezichtspunten op en welke bijdrage levert het aan de beleidsontwikkeling;
- ✓ hoe vaak wordt door wie gebruik gemaakt van de door het CMO vergaarde kennis;
- ✓ voegt deze kennis daadwerkelijk iets toe (is ze actueel, heeft het een meerwaarde ten aanzien van andere kenniscentra, sluit ze aan bij voor afnemers relevante ontwikkelingen en vraagstukken);
- ✓ in hoeverre zijn gemeenten en instellingen van mening dat de uitvoering van de innovatiefunctie aansluit bij in het werkveld spelende ontwikkelingen en knelpunten;
- ✓ in hoeverre worden in pilots geïmplementeerde nieuwe projectaanpakken en methodieken overgenomen door andere gemeenten en instellingen;
- de mate waarin het CMO erin slaagt opdrachten vanuit het flexibel budget en autonome opdrachten van gemeenten en instellingen te verwerven.

Beoordeel het CMO jaarlijks op de elementen van het functioneren als hierboven bedoeld. Bepaal in 2008 (nadat het CMO drie jaar operationeel is geweest) of en hoe de provincie Utrecht met het CMO verder wil.

4 IMPLICATIES VAN HET STURINGSCONCEPT VOOR DE ORGANISATIE VAN HET CMO

4.1 De implicaties van het sturingsconcept voor de organisatie van het CMO

Het sturingsconcept voor het CMO heeft forse gevolgen voor de nieuwe organisatie:

- het CMO werkt primair ter uitvoering van het provinciaal sociaal beleid, met een duidelijk opdrachtgeverschap van de provincie, waarbij de opdrachten zijn gericht op de ondersteuning van gemeenten en instellingen bij het oplossen of reduceren van urgente sociale problematieken. Doordat gemeenten de eerste partners van de provincie zijn bij de uitvoering van het provinciaal sociaal beleid, neemt de ondersteuning van instellingen af en staat de ondersteuning van gemeenten op het gebied van hun integratiebeleid zoals die thans gestalte krijgt in convenanten die tussen de provincie Utrecht als financier, gemeenten als afnemers en het MIU als uitvoerder worden gesloten, onder druk.
- het takenpakket wordt gewijzigd (naast uitvoering ook advisering en innovatie).
- het merendeel van de subsidie wordt geflexibiliseerd. Het CMO krijgt de opdracht om dit laatste verlies te compenseren door het verkrijgen van opdrachten uit het flexibel budget van de provincie opdrachten en uit opdrachten van gemeenten en instellingen buiten dit budget om. Ook doordat het flexibel budget beschikbaar is voor uitvoerende projecten waaraan geen ondersteuningsorganisatie te pas komt, moet er rekening mee worden gehouden dat het CMO door de flexibilisering een kleinere organisatie kan worden en derhalve het aantal arbeidsplaatsen afneemt.

4.2 Advies aan de provincie voor de overgang naar de nieuwe situatie

De organisatorische implicaties van het sturingsconcept zijn weer van betekenis voor de wijze waarop het CMO tot stand komt. Ik adviseer in deze het volgende:

- markeer de forse omslag door een nieuwe rechtspersoon (CMO provincie Utrecht) op te richten die een juridische fusie met Schakels en MIU aangaat, waarbij het CMO als ontvangende partij optreedt;
- faciliteer als provincie de organisatorische gevolgen van de flexibilisering van de flexibele subsidie van de basissubsidie door in 2005 10% van het budget van de huidige steunfuncties niet te vullen met opdrachten. Stel het daarmee corresponderende bedrag aan de huidige steunfuncties gezamenlijk beschikbaar om de omslag naar een meer marktgerichte organisatie te kunnen maken. Stel daarnaast voor de risicoreserve van het CMO een bedrag beschikbaar ter grootte van het te flexibiliseren deel van de – initiële - basissubsidie van het CMO, voor het geval deze er niet voldoende (snel) in slaagt om de flexibiliseringslag te maken. Als het CMO het verlies aan basissubsidie niet kan compenseren door aanvullende opdrachten te verwerven zal het CMO moeten afslanken en medewerkers moeten ontslaan.

Financier als provincie geen eventuele frictiekosten. Beschouw de eenmalige investeringspremie van 10% van het jaarbudget van de huidige steunfuncties en de dotatie aan de risico-reserve van het CMO als een afkoopsom. Het risico voor het ontstaan van frictiekosten ligt uitsluitend bij het CMO.

- indien door flexibilisering niet alle medewerkers van Schakels en MIU over kunnen gaan naar het CMO, bepaal dan dat medewerkers worden herplaatst op basis van kwaliteit en niet op basis van anciënniteit, hoewel het laatste volgens de CAO Welzijn wel geïndiceerd is.

BIJLAGE 1 LANDELIJK KADER CMO

De provinciale steunfunctiestructuur in de Welzijnswet

De Welzijnswet hanteert een bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling voor de drie territoriale bestuurslagen, waarbij de provincies onder meer verantwoordelijk zijn voor de ondersteuning van het eerstelijns welzijnswerk (gemeenten en instellingen).

Verantwoordelijk zijn impliceert niet dat de bestuurslagen verplicht zijn om daadwerkelijk uitvoering te geven aan de uit de Welzijnswet voortvloeiende taken. Het is mogelijk dat een provincie geen steunfunctiestructuur subsidieert. Wel hebben de provincies (IPO) in het Bestuurlijk Akkoord Nieuwe Stijl (BANS 1999) met het rijk en de gemeenten (VNG) afgesproken dat het IPO bevordert dat de provincies hun steunfunctieorganisaties inzetten ter ondersteuning van de jeugd(zorg)voorzieningen en gemeenten.

De provinciale steunfunctietaak in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)

In 2006 wordt de Welzijnswet vervangen door de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). De Welzijnswet, de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) en enkele onderdelen van de AWBZ (huishoudelijke verzorging en activerende en ondersteunende begeleiding) worden geïntegreerd in de WMO. Inmiddels zijn de contouren van de WMO bekend. De aandacht richt zich daarbij vrijwel geheel op de gemeenten, omdat zij verantwoordelijk worden voor de uitvoering van de WMO. De provinciale steunfunctietaak blijft in de visie van het kabinet gehandhaafd. Wat de inhoud van die steunfunctie inhoudt is niet nader aangeduid. Gelet op de verschuiving van de aandacht van het uitvoerend welzijnswerk naar het vergroten van de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van kwetsbare groepen in de samenleving en in het bijzonder van burgers met beperkingen (ouderen, gehandicapten, problematische jongeren, etc.) mag ervan uit worden gegaan, dat de steunfuncties in deze richting meebewegen. Het kabinet denkt daarbij aan het ondersteunen van regionale en lokale patiënten- en consumentenplatforms en -organisaties.

De vooralsnog onduidelijke taakopdracht van steunfuncties in de toekomstige WMO sluit aan bij de open taakomschrijving van deze functies in de huidige Welzijnswet.

De commissie Simons

Provincies zijn in toenemende mate actief op het gebied van het sociaal beleid. Vanwege de gegeven territoriale verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij gemeenten verantwoordelijk zijn voor het uitvoerend welzijnsbeleid en doordat veel van het sociaal

beleid is gedecentraliseerd naar gemeenten, vervullen provincies formeel een beperkte rol in het sociaal beleid. Er zijn weinig verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de provincies op dit terrein. Het IPO heeft een aanzet gegeven om het autonoom provinciaal sociaal beleid (dus niet voortvloeiend uit wettelijke taken) te versterken en heeft daartoe de commissie Simons ingesteld. Deze heeft in 2002 advies uitgebracht. Kern van dit advies is dat de provincies hun positie op het gebied van sociaal beleid moeten versterken middels het hanteren van een tweetal instrumenten, het Sociaal Rapport en de Sociale Agenda.

Het rapport van de commissie Simons geeft richting aan het sociaal beleid van de provincies. Gekozen wordt voor een gebiedsgerichte (regionale), integrale en geconcentreerde aanpak van problemen die in de Sociale Agenda prioriteit hebben gekregen. Er is sprake van complementair bestuur, waarbij het beleid van provincies complementair is aan dat van het rijk (waarbij een voorkeur is uitgesproken voor de provincie als opdrachtnemer van het rijk) en aan dat van gemeenten (waarbij erkenning is voor de positie van gemeenten als zijnde de eerstverantwoordelijke voor het uitvoerend werk).

Onmiskenbaar heeft het advies van de commissie Simons invloed op het provinciaal sociaal beleid van provincies. In ieder geval is het zelfbewustzijn van provincies toegenomen. Provincies kennen zich een regisserende, initiërende, stimulerende, ondersteunende, faciliterende en monitorende rol toe. Door meer sturing te geven neemt de zichtbaarheid van de provincie op het terrein van het sociaal beleid toe. De provincie heeft een aanvullende rol ten opzichte van de gemeente en brengt partijen bij elkaar rond regionale problemen of problemen die een regionale aanpak behoeven. Voorts herdefiniëren provincies hun verhouding met de provinciale steunfuncties. Gekozen wordt voor een meer nadrukkelijk opdrachtgeverschap, waarbij de opdrachten aan de steunfuncties gerelateerd worden aan de speerpunten van het provinciaal sociaal beleid. Dat leidt tot een meer geconcentreerde inzet van de steunfuncties op inhoudelijk afgebakende thema's.

BIJLAGE 2 LANDELIJK BEELD PROVINCIALE STEUNFUNCTIES

Steunfunctiestructuur

De invulling van de provinciale steunfunctiestructuur is heel verschillend. Er is een trend waarneembaar naar een concentratie van steunfuncties. In de jaren 1990 is er een fusiebeweging geweest, in de regel vergezeld door bezuinigingen. Een aantal provincies heeft nog één algemene steunfunctie. Er zijn echter ook provincies die meer categoriale steunfuncties hebben voor jeugd (jeugdzorg, jongerenvoorzieningen, opvoedingsondersteuning) of diversiteit /minderheden of cultuur.

Takenpakket en beleidsthema's

Het takenpakket van steunfuncties is divers. Sommige steunfuncties hebben een verkapte ledenstructuur, waarbij eerstelijns organisaties zich aan een steunfunctie kunnen verbinden als aangesloten instelling. Tegen een bescheiden aansluitingssom kunnen zij gebruik maken van een basispakket (informatievoorzieningen en een gratis adviesgesprek per jaar) en kunnen zij andere diensten (zoals bijvoorbeeld meer uitgebreide advisering en ondersteuning) tegen een gereduceerd tarief afnemen. Er zijn steunfuncties die eerstelijns instellingen ondersteunen op het gebied van hun bedrijfsvoering (organisatie, personeel, financiën, ICT) en ook beschikken over een telefonische help desk. Enkele steunfuncties beschikken over een kenniscentrum waarbij (ook virtueel) informatie kan worden verkregen over vernieuwende projecten en best practices. Ondanks uiteenlopende functies en taken zijn er inhoudelijk grote overeenkomsten tussen de steunfuncties. Een aantal thema's als jeugd, ouderen, diversiteit, participatie en activering is nadrukkelijk aanwezig. Opvallend is het grote aantal projecten dat onder de onderscheiden thema's hangt. Er lijkt sprake te zijn van een versnipperde aandacht, hetgeen ook geldt voor de Utrechtse steunfuncties, wat niet strookt met de gebiedsgerichte en geconcentreerde aanpak die de commissie Simons voorstaat. Weliswaar kent een aantal steunfuncties gebiedsteams, maar dit is meer ingegeven door de gedachte dat het goed is om zo dicht mogelijk bij de klanten te zitten en sprake is van een goede gebiedskennis.

Afnemers en verhouding provincies en steunfuncties

Het valt op dat eerstelijns voorzieningen in grotere mate afnemers van steunfuncties zijn dan gemeenten.

De verhoudingen tussen de provincies en de steunfuncties zijn heel divers. Veelal stellen provincies beleidsthema's vast waarbinnen de steunfuncties projectaanvragen kunnen aandienen ter ondersteuning van gemeenten en instellingen. De ondersteunende taak

van het maatschappelijk middenveld heeft in de regel meer aandacht dan het provinciaal sociaal beleid. In die zin vormt de provincie Utrecht met de provincie Groningen een uitzondering. Aan de andere kant van het spectrum staat de provincie Limburg die de steunfunctie heeft opgeheven en het budget heeft verdeeld over organisaties die als belangenvertegenwoordiger van bepaalde typen organisaties optreden (bijvoorbeeld sportorganisaties en organisaties die actief zijn in de welzijnszorg).

Steunfuncties en de commissie Simons

Het advies van de commissie Simons moet nog verder doorwerken. Provincies die hun standpunt over de inrichting van het sociaal beleid hebben bepaald, tenderen naar een meer geconcentreerde aanpak en het indikken van thema's en projecten. Voorts geven provincies aan meer behoefte te hebben aan informatievoorziening van steunfuncties ten behoeve van de eigen beleidsvoorbereiding, maar ook aan best practices ten behoeve van het uitvoerend veld en aan een innovatieve steunfunctie. De onderzoeksfunctie van de steunfuncties is evenwel beperkt en nog slechts enkelen van hen kennen expliciet een onderzoeksfunctie.

BIJLAGE 3 DE STEUNFUNCTIESTRUCTUUR IN DE OGEN VAN AMBTENAREN VAN DE PROVINCIE UTRECHT

Waardering huidige steunfuncties

De provincie heeft een beperkt zicht op het functioneren van de steunfuncties. Deels wordt dit bepaald door een beperkte inhoudelijke kennis en een beperkte kennis van wat zich in de sociale infrastructuur afspeelt, deels doordat niemand binnen de provincie een totaalbeeld heeft van de werkzaamheden van de steunfuncties. Meerdere ambtenaren hebben bemoeienis met de steunfuncties op specifieke terreinen, waardoor er vooral een gefragmenteerd beeld van de steunfuncties bestaat. In de situatie waarin de provincie een meer integrale werkwijze wil hanteren en de nieuwe steunfunctiestuur meer "dwingend" wil aansturen is het laatste een belangrijk aandachtspunt.

Ambtenaren hebben geen positief beeld van de huidige steunfuncties. Ze zouden onvoldoende vraaggericht werken. Er is kritiek van provinciale ambtenaren op de kwaliteit van de steunfuncties als sparring partner. Het NIZW wordt in deze hoger gewaardeerd. Voorts zijn ambtenaren van mening dat de huidige steunfuncties onvoldoende aansluiten bij vragen en initiatieven van de provincie.

Ambtenaren geven aan dat het imago van de huidige steunfuncties bij gemeenten niet onverdeeld gunstig is, wat mede bepaald zou worden door de ervaren uiteenlopende kwaliteit van de medewerkers van de steunfuncties. Mede met het oog op het imago van de huidige steunfuncties pleiten enkele ambtenaren voor een geheel nieuwe steunfunctiestructuur en niet voor het middels een fusie aan elkaar koppelen van de huidige steunfuncties.

Meerwaarde van een steunfunctiestructuur

Er is onder ambtenaren gereede twijfel over de meerwaarde van een steunfunctiestructuur. Deels wordt dit ingegeven door het ervaren functioneren van de huidige steunfuncties, maar ook wordt de principiële vraag gesteld of een steunfunctiestructuur wel iets toevoegt aan het provinciaal sociaal beleid. Er is geen eenduidig beeld onder ambtenaren wat de functies van een nieuwe steunfunctiestructuur zouden moeten of kunnen zijn. Enige malen wordt de functie van kennis- en relatiecentrum genoemd in relatie tot het gegeven dat de provincie onvoldoende zicht heeft op wat zich "buiten" afspeelt.

Ambtenaren onderkennen dat er bij gemeenten voldoende ondersteuningsvragen leven, maar geven ook aan dat de provincie gemeenten kan ondersteunen door het beschikbaar stellen van financiële middelen.

Opdrachtgeverschap van de provincie Utrecht

Het opdrachtgeverschap van de provincie Utrecht in de richting van de huidige steunfuncties is zwak ontwikkeld. In plaats van dat de provincie uit eigen initiatief opdrachten geeft aan de steunfuncties, leggen de steunfuncties projectplannen ter goedkeuring voor aan de provincie. Bij gebreke aan toetsingskaders resteert de provincie slechts de keuze om de projectvoorstellen goed te keuren. Wel is er recentelijk een kentering te zien, waarbij de provincie meer initiatief neemt, zoals bij het project "Wel Thuis". De doelstellingen van de projecten van de huidige steunfuncties zijn vaag en algemeen geformuleerd.

BIJLAGE 4 GEMEENTEN EN HET PROVINCIAAL SOCIAAL BELEID EN HET CMO

Inleiding

Op ambtelijk niveau is gesproken met vertegenwoordigers van de gemeenten Nieuwegein, Utrecht, Woudenberg en Zeist. Voorts is gesproken met een persoon die tot voor kort beleidsadviseur bij de gemeente Amersfoort was. De uitkomsten van een dergelijk beperkt onderzoek zijn weliswaar niet representatief, maar leveren wel belangwekkende signalen op.

Gemeenten en provinciaal sociaal beleid

Gemeenten stellen zich kritisch op ten aanzien van het provinciaal sociaal beleid:

- de uitvoering van het sociaal beleid is de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Niet alleen op grond van de welzijnswet, maar ook op grond van bijvoorbeeld de Wet Werk en Bijstand, de Wet kinderopvang, de Wet op de inburgering;
- gemeenten worden in toenemende mate ook financieel verantwoordelijk voor het sociaal beleid (bijvoorbeeld eigen risico bij de Wet Werk en Bijstand);
- de provincie heeft op het domein van het sociaal beleid de laatste jaren steeds meer (formele) positie verloren;
- de provincie is niet terzake kundig op het gebied van het sociaal beleid en moet gemeenten niks voorschrijven;
- gemeenten hebben behoefte aan een provincie als ondersteuningspartner, die naar hen luistert en hen vervolgens op hun vragen faciliteert met geld, menskracht en kennis.

Gemeenten en huidige steunfuncties

Gemeenten gaan selectief om met de inzet van steunfuncties:

- grote(re) gemeenten maken minder gebruik van steunfuncties omdat ze veel deskundigheid in eigen huis hebben georganiseerd;
- er is een neiging bij gemeenten om steunfuncties in te zetten op activiteiten met een laag afbreukrisico (wordt het niets, dan is het inhoudelijk geen ramp, en zakelijk ook niet, want het heeft geen geld gekost);
- als er wel een afbreukrisico is, worden bij meerdere aanbieders offertes aangevraagd, waarbij het voorkomt dat geen gebruik wordt gemaakt van het aanbod van steunfuncties ondanks dat ze goedkoper zijn;
- het komt voor dat gemeenten geen gebruik maken van een door de provincie gesubsidieerd aanbod van steunfuncties, omdat men het aanbod kwalitatief niet voldoende vindt.

Gemeenten en co-financiering

Gemeenten zijn niet principieel tegen co-financiering onder voorwaarde dat zij waar voor hun geld krijgen en het gaat om activiteiten waarbij zij aantoonbaar direct profijt hebben. Als het CMO bepaalde werkzaamheden die de huidige steunfuncties thans met inzet van provinciale subsidies voor gemeenten verrichten, niet continueert vanwege beleidswijzigingen aan de zijde van de provincie, zullen gemeenten niet of in beperkte mate eigen middelen inzetten. Niet omdat ze de activiteiten niet belangrijk vinden, maar omdat ze geen middelen vrij kunnen maken. Zeker in een tijd waarin de gemeenten meer taken moeten gaan vervullen en moeten bezuinigen is dit lastig.

Het concurrerend vermogen van het CMO

Als besloten wordt tot flexibilisering van de basissubsidie voor uitvoerende activiteiten dient het CMO te kunnen concurreren met andere aanbieders. Gemeenten hebben twijfels bij het concurrerend vermogen van de huidige steunfuncties:

- het imago van de steunfuncties is niet onverdeeld gunstig;
- het gebruik van steunfuncties door gemeenten wordt deels bepaald omdat ze er niet voor hoeven te betalen;
- als het gaat om het inhuren van een externe partner voor een opdracht met een dwingend / noodzakelijk karakter dan vragen gemeenten offertes aan bij meerdere partijen en delven de steunfuncties vaak het onderspit;
- er doen zich zeer grote kwaliteitsverschillen voor tussen individuele medewerkers van de huidige steunfuncties.

Taken van het CMO

Er is geen duidelijk beeld bij gemeenten welke taken de toekomstige steunfunctiestructuur dient te vervullen. Wel is er een zekere belangstelling voor een kennisfunctie en een toegepaste innovatiefunctie.

BIJLAGE 5 DE RELATIE TUSSEN DE HUIDIGE STEUNFUNCTIES EN HUN RELATIE TOT DE PROVINCIE UTRECHT

Inleiding

Met de voorzitter van de Raad van Toezicht van Schakels, de voorzitter van het bestuur van MIU en met de directeuren van beide organisaties zijn gesprekken gevoerd over hoe zij aankijken tegen het proces dat moet leiden tot een nieuwe steunfunctiestructuur.

De relatie tussen de huidige steunfuncties

De relatie tussen Schakels en MIU is niet echt goed. Er wordt met name nadruk gelegd op de verschillen tussen de organisaties (Schakels een algemene steunfunctie, MIU als categoriale steunfunctie, de angst bij het MIU dat het categoriale van MIU in een nieuwe steunfunctiestructuur veralgemeniseerd wordt, Schakels als tweedelijns organisatie, MIU meer een eerstelijns organisatie die zich met name op de zelforganisaties zou richten, MIU als belangenbehartiger, verschillen in omvang, culturen en leeftijdsopbouw). Er zijn aanzetten geweest tot samenwerking, maar dat heeft tot weinig concrete resultaten geleid.

De relatie tussen de huidige steunfuncties en de provincie Utrecht

Er is nogal wat onvrede aan de zijde van de steunfuncties over de provincie. Het proces dat moet leiden tot een nieuwe steunfunctiestructuur wordt als slepend ervaren. De idee leeft dat de nieuwe steunfunctiestructuur als een hete aardappel binnen de provinciale organisatie wordt doorgesloten. Geklaagd wordt over het gebrek aan continuïteit en tijd binnen de provinciale organisatie en dat de provincie geen beeld zou hebben over haar spilfunctie in het sociaal beleid (hoe zij zich verhoudt tot de gemeenten en hun lokaal sociaal beleid en tot de provinciale steunfunctiestructuur). Het laatste moet in de ogen van de steunfuncties duidelijk en helder worden neergezet wil er een werkbare en houdbare relatie zijn tussen de provincie en de nieuwe steunfunctiestructuur. In de ogen van de steunfuncties slaagt de provincie er onvoldoende in om duidelijkheid te verschaffen. Daarbij wordt gewezen op het onduidelijk opdrachtgeverschap van de provincie ("de provincie is een klant zonder vraag") en het feit dat de provincie er niet in slaagt te benoemen welke type projecten binnen het flexibel deel van de subsidie door de steunfuncties moeten worden uitgevoerd. Wat worden de functies en taken van de nieuwe steunfunctiestructuur en welke kwaliteitseisen worden aan deze structuur gesteld?