

Subsidies onder de loep

In opdracht van de Rekenkamer Nieuwkoop

**Rapport
Gemeente Nieuwkoop**

INHOUD

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	2
HOOFDSTUK 2	HET INSTRUMENT 'SUBSIDIE'	6
	2.1 Definitie	6
	2.2 Wettelijke eisen	7
	2.3 Subsidievormen	8
	2.4 Ontwikkelingen in de wijze van subsidiëren	8
HOOFDSTUK 3	SUBSIDIEVERLENING IN NIEUWKOOP	12
	3.1 Verleende subsidies in de periode 2007 tot en met 2011	12
	3.2 Juridisch kader	14
	3.3 Beleidskader	15
	3.4 Financieel kader	18
	3.5 Subsidieproces	19
HOOFDSTUK 4	PROFESSIONELE INSTELLINGEN	23
HOOFDSTUK 5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	33
	5.1 Conclusies	33
	5.2 Aanbevelingen	34
BIJLAGE 1	GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	36
BIJLAGE 2	NORMENKADER	37
BIJLAGE 3	INTERVIEWPROTOCOL	39

Hoofdstuk 1

Inleiding

In het Onderzoeksprogramma 2011 is opgenomen dat dit jaar een onderzoek zal worden uitgevoerd naar de subsidie aan instellingen met beroepskrachten.

In het programma is ook opgenomen wat het doel is van het onderzoek, de vraagstelling, het normenkader, de aanpak, de onderzoeksmethode, de tijdsplanning en het onderzoeksproces.

Vooraf heeft hierover afstemming plaatsgevonden met de klankbordgroep uit de gemeenteraad. Tevens heeft de directeur van de Rekenkamer ter voorbereiding van de onderzoeksopzet een intakegesprek gevoerd met de betreffende ambtelijk manager en met de controller, om een zo goed mogelijke aansluiting te maken van het onderzoek op de actuele vraagstukken.

Het Onderzoeksprogramma 2011 is in maart 2011 ter kennis gebracht van de gemeenteraad.

Doel van het onderzoek

Met subsidiëring zijn omvangrijke bedragen gemoeid. Het doel van het onderzoek is: *nagaan hoe de subsidies worden besteed en wat ermee wordt bereikt.*

De Rekenkamer heeft zich met dit onderzoek beperkt tot de subsidies aan professionele instellingen. Dat zijn de instellingen waar beroepskrachten werkzaam zijn. Deze instellingen ontvangen naar verhouding de hoogste subsidiebedragen.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende vraagstelling:

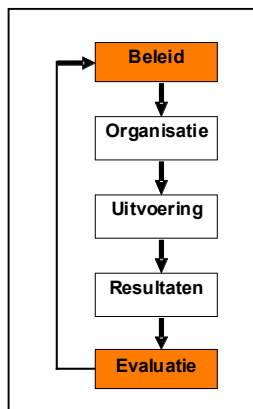
- Leveren de subsidies op wat de gemeente heeft bedoeld als het gaat om het leveren van diensten aan de inwoners?
- Hoe zien de instellingen de verhouding met de gemeente in het realiseren van missie en doelen?
- Welke sturingsinstrumenten worden gebruikt en welke wenst de gemeenteraad?

De focus van het onderzoek ligt in het verlengde van de taak en functie van de Rekenkamer, zoals dat tijdens een bijeenkomst in april 2010 met de nieuwe gemeenteraad is afgesproken: de Rekenkamer is een verbeterkamer en adviseert en ondersteunt de raad. Het doel is te verbeteren: vergroten van het lerend vermogen van de gemeente als geheel.

Normenkader

Het onderzoek is uitgevoerd met als normenkader de beleidscyclus (zie figuur 1), die idealiter door gemeenten wordt gehanteerd bij de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van beleid.

Deze cyclus start normaliter met het door de raad zo concreet (SMART)¹ mogelijk vaststellen van de doelstelling op het specifieke beleidsterrein, in casu: de doelen die met de subsidie worden bereikt. Het college van burgemeester en wethouders neemt vervolgens uitvoeringsbesluiten om de raadsdoelstelling te realiseren en neemt daarbij de gestelde kaders in acht. Na uitvoering van de activiteiten door de professionele instellingen vindt de evaluatie plaats en is er idealiter beoordeling mogelijk op de volgende aspecten: doeltreffendheid (effectiviteit), doelmatigheid (efficiency), professionaliteit en klantgerichtheid van de instelling.



Figuur 1 Beleidscyclus

Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door het op te delen in de volgende onderdelen:

- deskresearch
- intern onderzoek
- extern onderzoek

Deskresearch houdt in het bestuderen van relevante documenten. Zowel van de gemeente als van de instellingen zijn documenten ontvangen. Bestudeerd zijn:

- Contourennota subsidiebeleid 2007
- Algemene Subsidieverordening Nieuwkoop 2007
- Beleidssubsidieregels 2011
- Kadernotitie Bibliotheekbeleid 2009-2012
- Kadernotitie Jeugdbeleid 2009-2012
- Kadernotitie Ouderenbeleid 2010-2013
- Kadernotitie Vrijwilligersbeleid 2010-2013
- Notitie Harmonisatie Peuterspeelzalen 2009
- Collegeprogramma 2010-2014 Allemaal meedoen!
- Financiële documenten van de periode 2008 – heden
- Documenten van Stichting Jeugd- en Jongerenwerk Midden-Holland
- Documenten van Bibliotheek Rijn en Venen
- Documenten van Kwadraad

¹ SMART is de afkorting van: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden.

Het *intern onderzoek* betekent dat wij een aantal interviews hebben gehouden met directbetrokkenen van de gemeente:

- de verantwoordelijk wethouder en de teamleider in de ambtelijke organisatie;
- de klankbordgroep uit de gemeenteraad.

Bovendien is er contact geweest met de gemeentelijke accountant voor nadere toelichting op de bevindingen uit accountantscontroles.

Het *extern onderzoek* is bedoeld om vanuit de visie van de uitvoerende instellingen zicht te krijgen op het gemeentelijke subsidiebeleid, op de organisatie en de effectiviteit van de uitvoering. Uit overwegingen van onderzoeksefficiëntie hebben wij met vertegenwoordigers van drie instellingen een verdiepend gesprek gevoerd, te weten:

- instelling voor algemeen maatschappelijk werk Kwadraad te Alphen aan den Rijn;
- Bibliotheek Rijn en Venen te Alphen aan den Rijn;
- instelling voor jeugd- en jongerenwerk Midden-Holland te Waddinxveen.

De overige instellingen ontvingen een schriftelijke vragenlijst.

Een overzicht van de geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 1.

Interviewprotocol

De selectie van de te benaderen instellingen voor een gesprek is tot stand gekomen in overleg met de klankbordgroep, gehoord de ambtelijk manager. Alle drie de instellingen bleken bereid om mee te werken aan het onderzoek. Zij zijn op locatie bezocht.

Voor de interviews is een interviewprotocol (zie bijlage 2) opgesteld, dat de geïnterviewden vooraf ter informatie is toegezonden.

Documenten

Relevante gemeentelijke documenten zijn ons via tussenkomst van de controller ter beschikking gesteld. Van de bezochte instellingen zijn ook documenten ontvangen. De door ons bestudeerde documenten bestrijken de periode 2007 tot en met 2011. Dit betreft de nieuwe gemeente Nieuwkoop na de herindeling per 1 januari 2007.

Presentatie feitenrapportage

Op 9 mei 2011 heeft de Rekenkamer een presentatie verzorgd voor de bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen en een feitenrapportage verstrekt voor controle op juistheid. Daarop is binnen een periode van ruim twee weken gereageerd. Ook de instellingen zijn elk in de gelegenheid gesteld om te reageren op de tekst met de feitelijke weergave van deze instelling.

Bestuurlijke reactie

Op verzoek van de klankbordgroep is er bij dit onderzoek door de Rekenkamer geen bestuurlijke reactie gevraagd op de conclusies en aanbevelingen. Bij wijze van experiment is het rapport tegelijkertijd aan zowel de gemeenteraad als het college van burgemeester en wethouders aangeboden. De verwachting is dat er een inhoudelijk debat tot stand komt in de meningsvormende raad wanneer het college daar met zijn reactie komt.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het instrument 'subsidie' beschreven zoals dat in het algemeen door overheden wordt toegepast.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de subsidieverlening in de gemeente Nieuwkoop onder de loep genomen.

Hoofdstuk 4 bevat een beschrijving van de onderzochte professionele instellingen.

Hoofdstuk 5 is het slot van het rapport, met conclusies en aanbevelingen.

Ten slotte zijn er enkele bijlagen bijgevoegd.

Hoofdstuk 2

Het instrument 'subsidie'

2.1 Definitie

De term 'subsidie' (van Latijn *subsidiium*: ondersteuning, hulp, bijstand) is een verzamelnaam voor het instrumentarium dat de overheid heeft om beleid uit te voeren. Het is een tijdelijke bijdrage voor het starten of een permanente bijdrage voor het uitvoeren van een activiteit waarvan het economisch belang niet direct voor de hand ligt.

Veel maatschappelijke activiteiten zijn zonder subsidie van de overheid niet mogelijk of worden onbetaalbaar voor gebruikers. Niet alleen de gemeente, maar ook de provincie en het Rijk verlenen subsidies. Ook uit Europese fondsen worden bijdragen ontvangen.

Er zijn ook diverse particuliere fondsen die bijdragen toekennen. In strikt formele zin zijn dit geen subsidies, omdat het hier geen bestuursorgaan betreft dat de subsidie verleent.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft helder aan wat er onder een subsidie wordt verstaan. Daarvan is sprake als het om geldverstrekkingen gaat die voldoen aan de volgende kenmerken:

- Het betreft een aanspraak op financiële middelen (dus geen in natura verstrekking),
- die door een bestuursorgaan worden verstrekt,
- met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager,
- anders dan als betaling voor het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Deze omschrijving houdt in dat een subsidie altijd wordt verstrekt met een bepaald doel, voor bepaalde activiteiten. De bestedingsrichting van de middelen moet duidelijk zijn.

Commerciële transacties vallen buiten het subsidiebegrip. Er is geen sprake van subsidie als de overheid een marktconforme vergoeding betaalt voor aangeschafte goederen of aan haar geleverde diensten. Onder betaling wordt verstaan het leveren van een tegenprestatie die is afgestemd op de waarde van de verkregen goederen of diensten in het economisch verkeer. In de meeste gevallen zal dan sprake zijn van (een opdracht voor) een prijs met een winstmarge boven de werkelijke kosten. Een subsidie daarentegen is een bijdrage tot maximaal de vergoeding van de werkelijke kosten van een activiteit.

Het verschil tussen subsidie en betaling voor geleverde diensten is van belang, omdat er over een verstrekte subsidie geen btw verschuldigd is en over een betaling voor geleverde diensten wél. En mocht zich een geschil voordoen, dan kan men in het geval van subsidieverstrekking naar de bestuursrechter stappen, terwijl men zich bij een opdracht moet wenden tot de civiele rechter.

Vanuit de wens om tot zakelijke afspraken te komen met de gesubsidieerde instelling hanteren gemeenten steeds vaker de vorm van Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF). Dit houdt in dat er een subsidie wordt toegekend waaraan een contract (uitvoeringsovereenkomst) is verbonden. Hiermee komen subsidieverlening en commerciële transacties in de praktijk soms dicht tegen elkaar aan te liggen.

In de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) zijn de gemeenten overigens vrijgelaten hoe zij de uitvoering van zorg- en welzijnstaken door derden willen vormgeven: via subsidies of in de vorm van een opdracht die na een aanbestedingsprocedure wordt gegund.

2.2 Wettelijke eisen

De Awb kent een uitgebreide regeling voor subsidieverstrekking door bestuursorganen. Deze regeling biedt gemeenten veel vrijheid bij de invulling van hun lokale subsidiebeleid.² Wel moet voldaan worden aan een aantal wettelijke eisen.

Hoofdregeel in de Awb is dat de subsidieverstrekking moet zijn gebaseerd op een wettelijk voorschrift.³ Deze eis komt voort uit de wens van de wetgever dat de rechtszekerheid van de subsidieaanvrager en subsidieontvanger voldoende is gewaarborgd. Hiermee wordt tevens een doelmatige besteding van overheidsuitgaven nagestreefd. Mogelijk onzorgvuldig of willekeurig handelen van het overheidsorgaan of nalatigheid van de subsidieontvanger is immers beter te toetsen aan de hand van een wettelijke regeling dan aan de hand van een op zichzelf staand besluit van een bestuursorgaan. Voor gemeenten betekent dit dat de subsidieverstrekking moet zijn gebaseerd op een verordening van de raad. De gemeentelijke verordening moet – om te voldoen aan de eis van doelmatigheid en rechtszekerheid – een omschrijving bevatten van de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verleend en moet een grondslag bevatten voor de verplichtingen die de gemeente aan de subsidieverlening verbindt.

De VNG heeft een Model Algemene Subsidie Verordening (ASV) gemaakt en deze in december 2009 aan de gemeenten aangeboden. Deze model-ASV bevat de algemene regels die in beginsel voor alle subsidies gelden. De regels die gelden voor de afzonderlijke beleidsterreinen moeten worden uitgewerkt in deelverordeningen (die door de raad worden vastgesteld) of in nadere regels (die door het college worden vastgesteld). De bevoegdheid van het college om nadere regels vast te stellen, moet expliciet in de ASV worden geregeld.

In beleidsnota's of beleidsregels kunnen geen verplichtingen aan burgers worden opgelegd. Beleidsnota's en beleidsregels binden alleen het bestuursorgaan en werken niet extern. Zaken als termijnen en subsidieverplichtingen kunnen dus niet worden geregeld via een beleidsregel.

² Zie verder de toelichting bij het Model Algemene Subsidie Verordening van de VNG, van december 2009.

³ De Awb kent op deze hoofdregeel een paar uitzonderingen: de spoedeisende subsidieverstrekking, de subsidieverstrekking op grond van een begrotingspost, de incidentele subsidieverstrekking en de Europese subsidies.

2.3 Subsidievormen

Subsidies kunnen onder diverse namen worden toegekend. Zo kennen we bijvoorbeeld exploitatiesubsidies, structurele subsidies, waarderingssubsidies, instellingssubsidies en budgetsubsidies.

De model-ASV onderscheidt twee soorten subsidies: structurele subsidies (in de model-ASV 'jaarlijkse subsidies' genoemd) en incidentele subsidies (in de model-ASV als 'eenmalige subsidies' aangeduid). Daarnaast wordt in de model-ASV ook een onderscheid gemaakt naar de hoogte van het subsidiebedrag. Op basis hiervan is de volgende categorisering gemaakt:

- subsidies tot € 5.000,—;
- subsidies vanaf € 5.000,— tot € 50.000,—;
- subsidies vanaf € 50.000,—.

De model-ASV gaat uit van evenredigheid tussen de hoogte van het subsidiebedrag en de administratieve lasten voor de instellingen. Hoe lager het subsidiebedrag, hoe minder of eenvoudiger voorwaarden er worden gesteld aan het indienen een subsidieaanvraag en het afleggen van verantwoording.

2.4 Ontwikkelingen in de wijze van subsidiëren

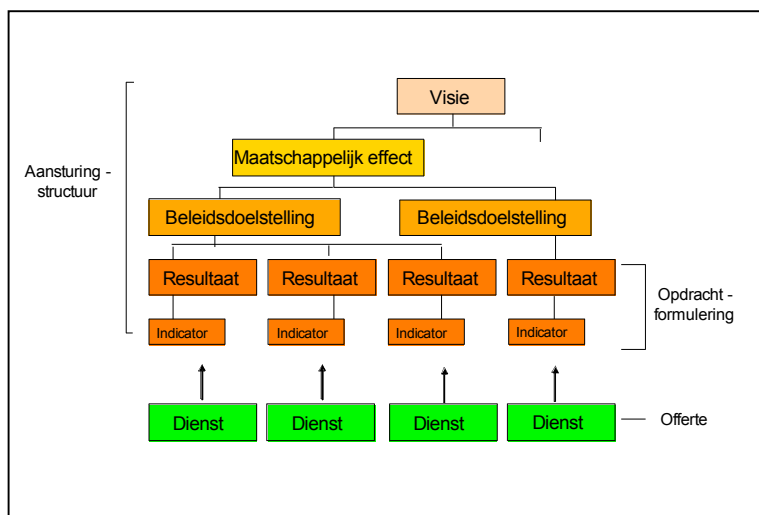
Tot het einde van de jaren tachtig waren diverse vormen van inputfinanciering de regel: de gemeente financierde de productiemiddelen: gebouwen, personeel, materialen. De overheid vertrouwde erop dat met die middelen nuttige diensten werden geleverd. De laatste decennia is een ontwikkeling merkbaar dat er gezocht wordt naar nieuwere vormen van subsidieverlening. Was het instrument 'subsidie' oorspronkelijk bedoeld om initiatieven en activiteiten van het particulier initiatief financieel te ondersteunen door een bijdrage te verlenen in diverse kosten zonder daar al te veel inhoudelijke voorwaarden aan te verbinden, vanuit de behoefte bij de overheid om meer invloed te hebben op de prestaties worden in een zakelijke subsidierelatie de rollen omgedraaid. Een zakelijke relatie vraagt om een subsidiegever die het initiatief neemt, duidelijk weet wat hij wil en daarover met welzijnsorganisaties heldere afspraken maakt. Leidend zijn de vragen: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor (laten) doen? Wat mag dat kosten? Een zakelijke relatie vraagt ook om zakelijk toezicht op de uitvoering en een controle achteraf. Leidend zijn daarbij de vragen: Hebben we bereikt wat we hebben beoogd? Hebben we gedaan (laten doen) wat we zouden doen? Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten (zie figuur 2)?

	Begroting	Verantwoording
Doelstellingen beleid	Wat willen we bereiken?	Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
Te leveren prestaties	Wat gaan we daarvoor (laten) doen?	Hebben we gedaan (laten doen) wat we zouden doen?
In te zetten middelen	Wat mag dat kosten?	Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

Figuur 2

Op rijksniveau is voor de rijkssubsidies het nieuwe 'Rijksbrede subsidiekader' ontwikkeld, dat vanaf 1 januari 2010 van toepassing is op nieuwe subsidies die door het Rijk worden verstrekt. Vanuit de behoefte om beter te sturen op prestaties wordt er gewerkt met prestatiesubsidiëring. Dit houdt in dat er een vast bedrag wordt gesubsidieerd voor een vooraf overeengekomen activiteit of prestatie.

Een moderne vorm van resultaatgericht subsidiëren is de Beleidsgestuurde Contract Financiering (BCF).

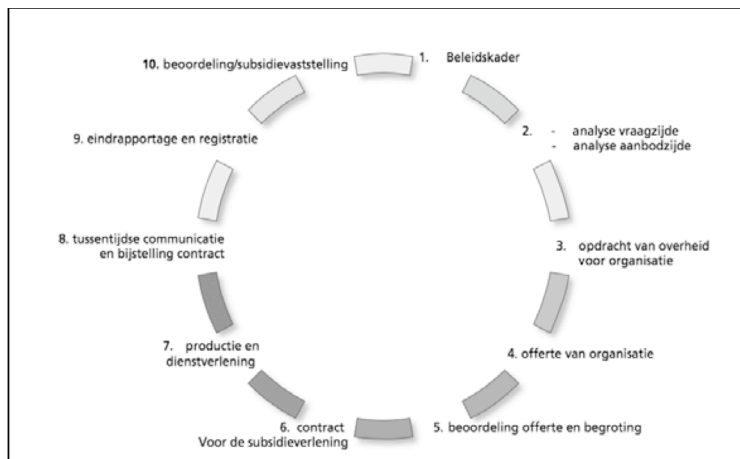


Figuur 3 Aansturingstructuur

Uitgangspunt is het formuleren van een opdracht aan de maatschappelijke organisatie, op basis van de beleidsdoelstelling. Om dit beleid te vertalen naar een concrete opdrachtformulering wordt gebruikgemaakt van een aansturingstructuur (zie figuur 3).

In deze structuur worden alle maatschappelijke effecten vertaald naar beleidsdoelstellingen, die op hun beurt vertaald worden naar zo veel mogelijk SMART-geformuleerde resultaten. Alle resultaten worden voorzien van resultaatindicatoren, op grond waarvan gemeten kan worden of de beoogde resultaten ook daadwerkelijk door de maatschappelijke organisatie gerealiseerd zijn. De maatschappelijke organisatie geeft op haar beurt in de subsidieaanvraag aan op welke manier en met welke interventies zij de beoogde resultaten denkt te realiseren. Maatschappelijke organisaties maken voor het opstellen van de subsidieaanvraag in de praktijk gebruik van productplannen, dienstboeken of landelijke standaards, waarin mogelijke interventies zijn omschreven. Elke interventie heeft een uitkomst. De beleidscyclus van beleidsgestuurde contractfinanciering ziet er als volgt uit (zie figuur 4).⁴

⁴ 'Eigentijds verantwoord in de sociale sector: van zakelijker naar beter', mei 2008, pagina 38.



Figuur 4 Beleidscyclus beleidsgestuurde contractfinanciering

Uit het werkveld komen ook waarschuwende en relativiserende signalen op deze moderne wijze van subsidiëren. Er spreekt een sterk geloof uit om een causaal verband tussen specifieke interventies en outcome eenduidig vast te leggen. De veronderstelling is dat de bedrijfslogistiek uit de private sector ook toegepast kan worden in de publieke en maatschappelijke sector. De overheid presenteert zichzelf steeds meer als een onderneming waarvan burgers klanten worden aan wie diensten worden geleverd. Bovendien vereist de overheid ook van de door haar gesubsidieerde instellingen dat ze zich als ondernemer in de markt zetten. De relaties worden verzakelijkt, de afstand tussen gemeente en werkveld neemt toe.

Met BCF wordt duidelijker wat de instellingen doen en of ze de dingen goed doen, maar niet of ze de goede dingen doen. Daarvoor is overleg nodig tussen de gemeente en de instelling. De uitvoerende instelling is behalve toegewijde uitvoerder, de ervaringsdeskundige als partner van de gemeente met zicht op de sociale vraagstukken in de samenleving en de professional als expert om de gemeentelijke beleidsdoelstellingen te vertalen naar de meest geschikte sociale interventie.

De winst van het verzakelijken van relaties tussen gemeente en professionele instelling is dat er beter dan voorheen in beeld komt wat er allemaal aan activiteiten plaatsvindt.

Het is belangrijk om te beseffen dat in het welzijnswerk effecten van interventies niet eenvoudig zijn aan te tonen en ook vaak niet in het tijdvak van een jaar. Een van de respondenten in de interviews merkte op dat door de voortdurende aandacht aan bepaalde gezinnen pas een verandering van leefstijl is te zien in de derde generatie. De Algemene Rekenkamer heeft geconcludeerd dat onderzoek naar de doeltreffendheid van beleid gecompliceerd is. Enerzijds omdat er sprake kan zijn van een lange beleidsketen en anderzijds omdat er externe factoren kunnen zijn die de te bereiken einddoelen beïnvloeden.

Dit betekent dat verantwoording over de aanwending van publieke middelen een noodzakelijkheid is bij afwezigheid van het marktmechanisme. Er zijn in de praktijk echter ongewenste effecten van verantwoording, waartegen wordt geageerd omdat de verantwoordingssystematiek niet sectoreigen is, te instrumenteel is en niet leidt tot beoordeling van waar het werkelijk om draait. Er wordt daarom gepleit voor (publieke) horizontale verantwoording, aan elkaar en aan belanghebbenden, en voor het aangaan van verbanden om kennis over werkzame methoden te vergroten.

Hoofdstuk 3

Subsidieverlening in Nieuwkoop

Dit hoofdstuk begint met een overzicht van de omvang van de verleende subsidies in de periode 2007 tot en met 2011. Daarna worden de kaders beschreven waarbinnen de gemeente de subsidies verstrekt. Wij onderscheiden de volgende kaders:

- juridisch kader
- beleidskader
- financieel kader
- subsidieproces

Na de beschrijving van ieder onderdeel geven wij een analyse van onze bevindingen.

3.1 Verleende subsidies in de periode 2007 tot en met 2011

Volgens opgave van de gemeente zijn er in deze periode aan de volgende professionele instellingen subsidies verleend:

- de instelling voor maatschappelijk werk Kwadraad te Alphen aan den Rijn;
- Bibliotheek Rijn en Venen te Alphen aan den Rijn;
- de instelling voor jeugd- en jongerenwerk Midden-Holland te Waddinxveen;
- Bureau Halt te Den Haag;
- Stichting Jeugdwerk De Bun te Noorden;
- Stichting Trefpunt Welzijn Nieuwkoop te Nieuwkoop;
- Participe te Alphen aan den Rijn;
- Stichting Samenwerkende Peuterspeelzalen Nieuwkoop.

De omvang van de verleende subsidies aan de professionele instellingen ten opzichte van de overige subsidies blijkt uit het volgende overzicht, dat is samengesteld uit door de gemeente verstrekte gegevens (zie tabel 1).

jaar	professionele instellingen	professionele instellingen in percentage	overige instellingen	overige instellingen in percentage	totaal
2011	€ 1.202.423,50	47,8%	€ 1.315.576,50	52,2%	€ 2.518.000,-
2010	€ 1.216.732,21	49,6%	€ 1.235.087,79	50,4%	€ 2.451.820,-
2009	€ 1.021.691,84	47,6%	€ 1.126.281,16	52,4%	€ 2.147.973,-
2008	€ 794.617,45				Niet bekend
2007	€ 755.366,09				Niet Bekend

Tabel 1 Overzicht omvang subsidies

De onderverdeling is weergegeven in het volgende overzicht (zie tabel 2), waarbij een onderscheid is gemaakt tussen structurele (jaarlijks terugkerende subsidies) en incidentele subsidies (voor een bepaalde activiteit). In 2011 zijn er nog geen incidentele subsidies verstrekt, aldus de verkregen cijfers. In de tabel staat (S) voor structureel en (I) voor incidenteel.

Jaar	Kwadraad	Jeugd- en jongerenwerk (excl. kosten voor activiteiten)	Bibliotheek (excl. huisvestingslasten)	Bureau Halt	Stichting Jeugdwerk De Bun	Stichting Trefpunt Welzijn Nieuwkoop	Participe	Activite	Stichting Peuterspeelzalen	Totaal
2011 (S)	293.952,42	134.857,00	384.520,00	9.525,00	17.438,00	35.300,00	33.975,00	NVT	292.856,08	1.202.423,50
2010 (S)	291.042,00	133.522,00	380.002,00	10.402,00	17.442,00	33.771,00	10.225,00	32.000,00	204.976,53	1.113.382,53
2010 (I)	27548	3609,68	23192			49000				103.349,68
2009 (S)	297.506,95	132.200,00	375.952,00	9.735,56	17.097,92	32.809,10	NVT	32.995	133.811,19	999.112,72
2009 (I)		477	9.102,12			13.000,00				22.579,12
2008 (S)	272.100,00	44.016,41	327.155,50	9.474,25	17.470,00	31.930,20	NVT	NVT	79.220,09	781.366,45
2008 (I)	6.578	4.173				2.500,00				13.251,00
2007 (S)	227.988,00		277.970,00	Niet bekend	16.642,00	31.536,00	NVT	NVT	82.059,85	636.195,85
2007 (I)	51.702	46.577	20891,24							119.170,24

Tabel 2 Overzicht verstrekte subsidies aan professionele instellingen – periode 2007 tot en met 2011

Wij merken op dat Participe vanaf 2010 de taken heeft overgenomen van Activite, dat in 2009 subsidie ontving via de gemeente Leiden, vandaar dat deze niet is opgeteld bij de totalen.

3.1.1 Bevindingen

Uit het eerste overzicht blijkt dat de laatste jaren bijna de helft van alle subsidies van de gemeente terecht komt bij de professionele instellingen. Dit is een verandering ten opzichte van de periode 2007. In de Contourennota subsidiebeleid 2007 wordt vermeld dat er toen 80% van het totale subsidiebudget werd verstrekt aan professionele instellingen en 20% aan vrijwilligersorganisaties.

Uit het tweede overzicht blijkt dat in 2011 de meeste subsidie wordt verstrekt aan Bibliotheek Rijn en Venen en dat de subsidies aan Kwadraad en aan de Samenwerkende Peuterspeelzalen ongeveer even groot zijn. Als we de periode van 2008 tot heden overzien, is te constateren dat de hoogte van de subsidies aan de meeste instellingen een gelijkmatige ontwikkeling laat zien. De subsidie aan de Samenwerkende Peuterspeelzalen laat vanaf 2010 een aanmerkelijke stijging zien. De Stichting Trefpunt Welzijn Nieuwkoop ontving in 2010 een incidenteel subsidie voor realisatie van het servicepunt wonen, welzijn en zorg.

3.2 Juridisch kader

Het juridisch kader wordt gevormd door de Algemene Subsidieverordening Nieuwkoop 2007 (ASV), vastgesteld door de gemeenteraad op 26 april 2007 en per 1 mei 2007 in werking getreden. De ASV regelt het proces van subsidieverstrekking. De verordening bevat (in aanvulling op de subsidieregeling in de Awb) allerlei bepalingen van procedurele aard. De ASV biedt geen inhoudelijk kader voor het beoordelen van subsidieaanvragen. De verordening bevat algemene gronden om subsidieaanvragen te weigeren en stelt algemene eisen aan instellingen die voor subsidie in aanmerking willen komen.

Subsidievormen

Artikel 11 van de ASV onderscheidt twee hoofdcategorieën van subsidies: structurele subsidies en incidentele subsidies.

Binnen de categorie *structurele subsidies* worden drie subsidievormen onderscheiden:

1. *Waarderingssubsidie*. Deze subsidie is bedoeld om de waardering voor de activiteiten van de gesubsidieerde instelling tot uiting te brengen. De hoogte van de subsidie heeft geen relatie met de doelstelling, de aard en omvang van de activiteit en de daaraan verbonden kosten.
2. *Structurele activiteitensubsidie*. Dit is een subsidie die drie of meer jaren achtereenvolgens wordt verstrekt om dezelfde of in hoofdzaak dezelfde activiteiten uit te voeren.
3. *Budgetsubsidie*. Bij deze subsidie krijgt een instelling een bedrag toegewezen om een van tevoren overeengekomen takenpakket uit te voeren. Een en ander kan worden vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst.

Binnen de categorie *incidentele subsidies* worden twee subsidievormen onderscheiden:

1. *Incidentele activiteitensubsidie*. Dit is een subsidie om activiteiten van eenmalige, incidentele aard uit te voeren. Tot de incidentele activiteitensubsidie worden ook gerekend: stimuleringssubsidies ten behoeve van het realiseren van fusies van instellingen, projectsubsidies en jubileumsubsidies.
2. *Investeringssubsidie*. Dit is een subsidie bedoeld als tegemoetkoming in de kosten die gepaard gaan met het doen van investeringen.

Professionele en niet-professionele instellingen

In de begripsomschrijving van de ASV wordt onderscheid gemaakt tussen professionele en niet-professionele instellingen. Een professionele instelling wordt omschreven als een instelling waarvan de taken voornamelijk worden uitgevoerd door één of meer personen in dienst op grond van een landelijke cao of een anderszins centraal dan wel decentraal gereguleerde arbeidsovereenkomst, en als zodanig door het college is aangewezen (artikel 1, onderdeel k, ASV). Een niet-professionele instelling is een instelling waarvan de taken voornamelijk uitgevoerd worden door één of meer vrijwilligers en als zodanig is aangewezen door het college (artikel 1, onderdeel l, ASV).

De niet-professionele instellingen (vrijwilligersorganisaties) kunnen in aanmerking komen voor een waarderingssubsidie en een structurele activiteitensubsidie. Professionele instellingen kunnen in aanmerking komen voor een budgetsubsidie.

3.2.1 Bevindingen

Uit het interview met de teamleider is naar voren gekomen dat de gemeente op dit moment werkt aan een nieuw vast te stellen ASV. Vooruitlopend daarop heeft de gemeente ingaande 2010 al een vereenvoudiging in het verantwoorden van de subsidies doorgevoerd, om zo te komen tot vermindering van regeldruk. Bij het opstellen van de nieuwe ASV kijkt de gemeente naar de model-ASV van de VNG. Een van de doelen van de VNG met deze modelverordening is het stroomlijnen en terugdringen van de verantwoordingslasten door de instellingen. Het model heeft als uitgangspunt vertrouwen, zonder eventuele risico's uit het oog te verliezen. Dit betekent dat er meer nadruk komt te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van de subsidieontvanger. Deze krijgt bijvoorbeeld een meldingsplicht bij grote veranderingen binnen de instelling die van invloed kunnen zijn op de subsidieverlening. Daarnaast brengt de model-ASV een vereenvoudiging aan in het aantal subsidievormen.

De huidige ASV van de gemeente vertoont op dit moment enkele onvolkomenheden die verholpen zijn als de gemeente de model-ASV van de VNG (voor een belangrijk deel) overneemt. Zo ontbreekt op dit moment in de verordening de grondslag om subsidieplafonds en beleidsregels vast te stellen.

3.3 Beleidskader

De gemeente heeft het beleid vastgesteld op een aantal manieren. De volgende documenten zijn hier relevant:

- Collegeprogramma 2010-2014 *Allemaal meedoen!*
- Contourennota subsidiebeleid 2007
- Subsidiebeleidsregels 2011
- De volgende kadernotities:
 - Kadernotitie Bibliotheekbeleid 2009-2012
 - Kadernotitie Jeugdbeleid 2009-2012
 - Kadernotitie Ouderenbeleid 2010-2013
 - Kadernotitie Vrijwilligersbeleid 2010-2013
- Notitie Harmonisatie Peuterspeelzalen 2009

Het *collegeprogramma 2010-2014 'Allemaal meedoen!'* geeft de doelen en de prioriteiten van het huidige college aan. Zoals de titel al aangeeft wil het college inwoners vragen mee te denken over het beleid en waar mogelijk mee te doen met de uitvoering. Aangekondigd wordt dat naast de Structuurvisie 2040 het college ook een Maatschappelijke Structuurvisie gaat opstellen, waarin de keuzes voor het maatschappelijke voorzieningenniveau worden vastgelegd.

De *Contourennota subsidiebeleid 2007* is opgesteld met het doel het subsidiebeleid van de drie oude gemeenten die in de nieuwe gemeente Nieuwkoop zijn opgegaan te harmoniseren. De nota bevat een visie op hoofdlijnen met betrekking tot het gemeentelijk subsidiebeleid.

De concrete invulling van dit beleid moet plaatsvinden in de beleidsregels die door het college worden vastgesteld. In de contourennota zijn de beleidsterreinen genoemd waarop de gemeente subsidie verstrekt, te weten: welzijn, sport, cultuur, onderwijs, zorg en gezondheidsbeleid, monumenten, toerisme en verkeer. In de contourennota zijn drie prioriteiten met betrekking tot het subsidiebeleid vastgelegd:

- Prioriteit 1: het in standhouden van de infrastructuur door middel van het inzetten op accommodaties, vrijwilligersondersteuning en vrijwilligersorganisaties door middel van het verstrekken van waarderingssubsidies;
- Prioriteit 2: het bevorderen van de zelfredzaamheid door middel van budget- en activiteitensubsidie;
- Prioriteit 3: het bevorderen van de participatie door middel van activiteitensubsidies aan vrijwilligersorganisaties.

In de contourennota wordt een verdeling aangegeven van de beschikbare subsidiegelden over deze drie prioriteiten:

- de instandhouding van de infrastructuur (< 20% van het subsidiebudget);
- het bevorderen van de zelfredzaamheid (circa 80% van het subsidiebudget);
- het bevorderen van participatie (resterende subsidiemiddelen).

De gemeenteraad heeft voor verschillende beleidsterreinen een *kadernotitie* vastgesteld. In een kadernotitie legt de gemeenteraad het beleid op hoofdlijnen vast voor een periode van vier jaar. De kadernotities bevatten de visie van de gemeente op het betreffende beleidsterrein en ze geven de doelen en uitgangspunten van het beleid aan. Ook worden in de kadernotities de financiële kaders voor de komende periode aangegeven, waaronder ook de financiële middelen die beschikbaar zijn voor subsidies aan instellingen.

Het beleid op hoofdlijnen moet vervolgens door het college worden uitgewerkt in afspraken op het uitvoerende niveau met de instelling of instellingen die op het betreffende terrein werkzaam is (zijn).

In mei 2010 heeft het college de *beleidsregels subsidieverstrekking 2011* vastgesteld. Deze beleidsregels geven aan voor welk soort activiteiten de gemeente subsidie verleent en welke toetsingscriteria daarbij worden gehanteerd. Het is de bedoeling dat het college de beleidsregels elk jaar evalueert en deze zo nodig aanpast.

De beleidsregels kennen een indeling naar beleidsterreinen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar professionele instellingen, vrijwilligersorganisaties en incidentele subsidies.

Bij elk beleidsterrein is het volgende aangegeven:

- doelstelling van de activiteiten;
- subsidiesoort;
- subsidiegrondslag;
- randvoorwaarden.

Bovendien wordt per beleidsterrein aangeven wie de huidige subsidieontvanger(s) is (zijn). Bij de professionele instellingen vallen de beleidsterreinen samen met de werkterreinen van deze instellingen. In totaal worden bij de professionele instellingen tien beleidsterreinen onderscheiden. Met de professionele instellingen maakt de gemeente jaarlijks afspraken over de te leveren prestaties en 'koopt' de diensten van deze instellingen in.

3.3.1 *Bevindingen*

Het *collegeprogramma 'Allemaal meedoen!'* zet in op participatie van de inwoners, stelt de kernen centraal en kiest als oriëntatiepunt daarvoor de dorpsplannen die de inwoners opstellen. In een langetermijnvisiedocument (Maatschappelijke Structuurvisie) zal het maatschappelijk voorzieningenniveau voor de komende tien tot vijftien jaar worden vastgelegd. In het programma schrijft het college dat het welzijnsvoorzieningen met subsidie wil blijven ondersteunen, maar dat het meer structuur wil aanbrengen in vorm, soort en plaats van de ondersteuning. Inhoudelijke prioriteiten staan er niet in en in die zin is het programma voor het subsidiebeleid een voortzetting van het bestaande beleid.

De *Contourennota subsidiebeleid 2007* is bedoeld om voor de nieuwe gemeente de visie op het subsidiebeleid op hoofdlijnen aan te geven, nader uit te werken in beleidsregels. De contourennota sluit daarbij aan bij het toenmalige raadsprogramma, waarin leefbaarheid centraal staat. Daaronder wordt begrepen: 'de mogelijkheid voor de inwoners om zich als volwaardige en betrokken, deel van de samenleving uitmakende burger, te kunnen manifesteren.' De gemeente kiest daarvoor twee wegen:

- het instand houden van de sociale infrastructuur;
- de concrete invulling door vrijwilligersorganisaties door het organiseren van activiteiten.

De gemeente heeft deze algemene maar heldere beleidsuitgangspunten vertaald in een aantal *kadernotities*. Deze zijn in 2009 tot stand gekomen voor een aantal beleidsvelden. Het is de bedoeling dat deze voor vier jaar gelden. Er is deels gekozen voor een doelgroepenbenadering (jongeren, ouderen), deels voor een belangrijke voorziening in de sociale infrastructuur (bibliotheek) en deels voor het ondersteunen van activiteiten (vrijwilligersbeleid). Niet bekend is hoe deze keuze tot stand is gekomen. Voor een belangrijke voorziening als het algemeen maatschappelijk werk is bijvoorbeeld geen kadernotitie opgesteld. Dit beleidsveld komt in de andere kadernotities wel aan de orde.

De kracht van de kadernotities is dat ze een compleet overzicht geven van het beleid op het niveau van het Rijk, de provincie, de regio en van de gemeente zelf op het betreffende beleidsterrein. Op enkele terreinen kan in het kader van integraal werken ook nog een relatie worden gelegd met andere gemeentelijke nota's en plannen, zoals de nota Speelruimte en beheerplannen. De notities monden uit in algemene beleidsuitgangspunten. Het zijn dan ook notities op hoofdlijnen die moeten leiden tot afspraken op uitvoerend niveau tussen de gemeente en de instellingen.

Enkele respondenten hebben in de interviews aangegeven dat zij in de kadernotities onvoldoende gemeentelijke visie op het werkveld aantreffen en het ook jammer vinden niet bij de opstelling als professioneel expert betrokken te zijn geweest. Een visie is van belang om bijvoorbeeld via de opzet van dorpsplannen desgewenst te differentiëren tussen de dorpen.

Men kan zich afvragen wat de waarde van de notities is als gedurende de looptijd ervan een andere gemeenteraad aantreedt die zijn eigen beleidsaccenten bepaalt.

De *Notitie Harmonisatie Peuterspeelzalen Gemeente Nieuwkoop* is van een ander karakter. Het is te beschouwen als een concreet plan van aanpak om te komen tot samenwerking. De peuterspeelzalen zijn nauw bij het proces betrokken geweest en de financiële consequenties zijn door de gemeente vertaald naar het verstrekken van een hogere subsidie.

Op 25 mei 2010 heeft het college de Subsidiebeleidsregels voor 2011 en volgende jaren vastgesteld. Per werkveld staat aangegeven binnen welke kaders, waarvoor en op welke voorwaarden de instellingen een subsidie kunnen aanvragen. Dit binnen het door de raad vastgestelde subsidieplafond.

In de beleidsregels staan de huidige subsidieontvangers genoemd. Hierover merken wij op dat uit jurisprudentie blijkt dat de procedure om een subsidieontvanger te selecteren transparant moet zijn. Op gezette tijden moet er opnieuw worden geselecteerd, zodat andere aanbieders van dezelfde activiteiten ook in aanmerking kunnen komen.

Een bijzonder aspect van de regionaal werkende instellingen die van verschillende gemeenten subsidie ontvangen is dat de gemeente met andere gemeenten in regionaal verband afspraken moet maken voor een effectief subsidiebeleid. Een van de geïnterviewde instellingen gaf aan dat het voor een instelling erg moeilijk is om beleid te maken als gemeenten tegenover elkaar gestelde doelen nastreven (bijvoorbeeld inkrimpen enerzijds en investeren anderzijds).

Vanuit de klankbordgroep uit de gemeenteraad is naar voren gebracht dat de raad thans onvoldoende zicht heeft op de subsidiebedragen die de afzonderlijke instellingen ontvangen en de prestaties of activiteiten die daarvoor moeten worden verricht.

3.4 Financieel kader

Het hart van het financieel kader voor 2011 is de *Programmabegroting 2011*, zoals door de gemeenteraad vastgesteld op 11 november 2010. In dit stuk zijn de uitgangspunten uit de Perspectiefnota 2011-2014 en uit het Collegeprogramma 2010-2014 vertaald. Daarin is een Overzicht begrote subsidies aan derden opgenomen met per programma de subsidieplafonds, niet op het niveau van de individuele instelling, maar op het niveau van het beleidsterrein.

De uitwerking gebeurt door het college met de vaststelling van de eerdergenoemde *Subsidiebeleidsregels voor 2011 en volgende jaren*. De functie van het subsidieplafond is dat wanneer nieuwe organisaties zich melden voor een subsidie deze binnen het plafond moet worden verstrekt.

De subsidieregels worden gepubliceerd op de website van de gemeente. Alle subsidieontvangers ontvangen een brief met een subsidieaanvraagformulier. Deze formulieren zijn ook te vinden op internet en subsidie kan digitaal worden aangevraagd.

3.4.1 *Bevindingen*

De bevoegdheid om subsidieplafonds vast te stellen is niet opgenomen in de huidige ASV, zodat formeel gesproken daarvoor de juridische grondslag thans ontbreekt. Daarnaast voldoet de gemeente niet aan het vereiste dat de verordening (ASV of deelverordening) of een algemene regeling van het college een omschrijving bevat van de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verleend.

Uit het gesprek met de klankbordgroep uit de gemeenteraad is naar voren gekomen dat de raad, niet alleen het financieel kader wil vaststellen, maar ook een inhoudelijk kader wil bepalen.

3.5 **Subsidieproces**

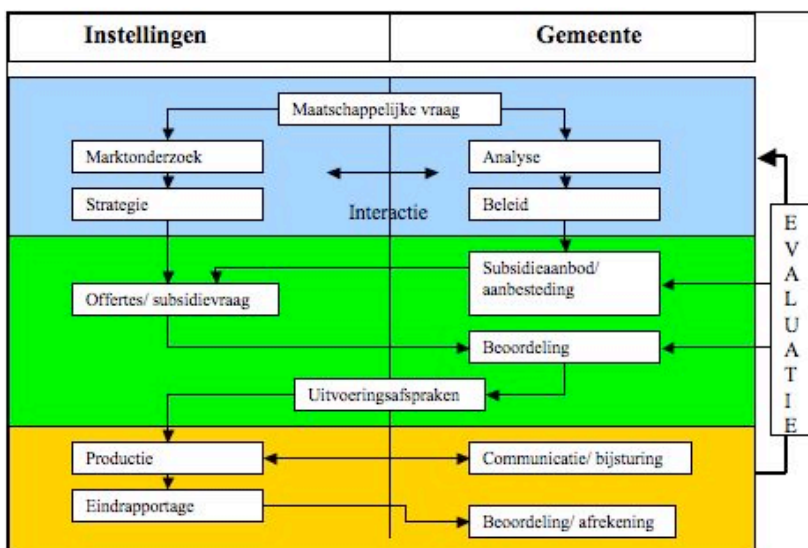
In het proces van subsidieverlening zijn diverse actoren te onderscheiden. Bij iedere actor horen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, kort gezegd: een specifieke rol.

Wij onderscheiden de volgende actoren:

- gemeenteraad;
- college van burgemeester en wethouders;
- beleidsambtenaar;
- uitvoerend contactambtenaar;
- instelling;
- cliënt of gebruiker.

Achtereenvolgens beschrijven wij kort het huidige proces van subsidieverstrekking aan de professionele instellingen. Hiervoor maken wij gebruik van het volgende schema (zie figuur 5).

Het subsidieproces tussen gemeente en instellingen ziet er idealiter als volgt uit:



Figuur 5 Subsidieproces

In dit schema onderscheiden we de volgende fasen:

- de beleidsfase;
- de contractfase;
- de uitvoeringsfase;
- de evaluatiefase.

Ter uitvoering van de bestuurlijke ambities is beleid ontwikkeld en door de gemeenteraad en het college vastgelegd in eerdergenoemde beleidskaders. Op basis van de hierin neergelegde visie is een ASV door de gemeenteraad vastgesteld. De gemeenteraad heeft bij de vaststelling van de programmabegroting subsidieplafonds bepaald.

Het college maakt de subsidieregels bekend en nodigt de professionele instellingen uit om een subsidieaanvraag in te dienen voor 1 juni van het voorafgaande jaar waarvoor de subsidie wordt gevraagd. Uiterlijk 31 december van het lopende jaar beslist het college en geeft daarvoor een beschikking af. Eventueel kan een tussentijdse subsidieaanvraag worden ingediend in spoedeisende gevallen. De uitvoerende instelling heeft periodiek overleg met de gemeentelijke afdeling over de uitvoering.

De instelling legt voor 1 juni van het daaropvolgende jaar verantwoording af door een inhoudelijk en financieel jaarverslag in te zenden, voorzien van een accountantsverklaring. Het college beoordeelt of de afgesproken prestaties zijn geleverd en stelt de subsidie vast.

3.5.1 *Bevindingen*

Behoudens eerder geplaatste kanttekeningen heeft dit proces zich ontwikkeld tot een bestendige gedragslijn, waarmee de instellingen goed uit de voeten kunnen. De accountant heeft in zijn rapporten wel geconstateerd dat niet altijd de volgens de ASV verplichte stukken aanwezig zijn bij de aanvragen en vaststellingen van de subsidie.

De voortgang met betrekking tot het maken van contractafspraken met de instellingen is wisselend. Ten aanzien van de Bibliotheek Rijn en Venen heeft de gemeente pas op de plaats gemaakt. De instelling voor maatschappelijk werk Kwadraad is na een geslaagd proeftraject met de gemeente Alphen aan den Rijn zover om ook met de andere gemeenten in het werkgebied verdere en gedetailleerde afspraken te maken op prestatieniveau. De instelling voor jeugd- en jongerenwerk Midden-Holland werkt al met kostprijsberekeningen voor de subsidievaststelling en ontvangt ook afzonderlijk activiteitensubsidies.

Er is in het algemeen een goede communicatie tussen de gemeentelijke afdeling en de instellingen. Voor eventuele tussentijdse aanvragen is de gemeente ook goed benaderbaar. Over extra subsidieverzoeken wordt snel beslist. Wel is van de zijde van de instellingen de opmerking gemaakt dat er binnen de gemeentelijke afdeling sprake is van een functionele scheiding tussen beleid en uitvoering. Zij ervaren dat als een nadeel.

De instellingen spannen zich in om ook de gemeenteraad bij hun werk te betrekken, door bijvoorbeeld eens per twee jaar de leden van de raad uit te nodigen bij de instelling of door een aantrekkelijke werkvorm in het gemeentehuis, waarbij jongeren zelf actief zijn betrokken.

De subsidiepraktijk laat zien dat er de afgelopen jaren met dezelfde professionele instellingen steeds opnieuw subsidieafspraken worden gemaakt. Andere aanbieders van deze specialistische ondersteuning zijn ook niet bekend. Dit roept bij de instellingen de wens op om meerjarige subsidieafspraken te kunnen maken. Dit is in het belang van de instellingen, die daarmee kunnen rekenen op meer continuïteit in de bedrijfsvoering, en in het belang van de gemeente, omdat het de administratieve last vermindert. Hoewel ook de huidige ASV deze mogelijkheid kent, heeft de gemeente daarvan tot op heden nog geen gebruik gemaakt.

Een mogelijkheid die de VNG aangeeft ten aanzien van regionaal werkende instellingen is om aan te sluiten bij de administratieve procedure van de grootste subsidiënt. Het is voldoende dat die ene gemeente bijvoorbeeld de financiële verantwoording toetst op juistheid.

Hoewel de effectiviteit moeilijk te meten is, geven de instellingen aan duidelijk resultaat te zien van hun inspanningen. Waar het beschikbaar is, hanteren de instellingen een systeem van kwaliteitsbewaking. Ook worden periodiek cliënt-/klanttevredenheidsonderzoeken gedaan.

De gemeente heeft aangegeven dat effectmeting de volgende stap is in de verdere ontwikkeling van het subsidiebeleid. Het college heeft hierop ook aangedrongen, mede in verband met de aanstaande bezuinigingen. Thans zijn geen effectgegevens beschikbaar.

De klankbordgroep uit de gemeenteraad heeft aangegeven informatie te missen, zowel in de beleidsfase als in de fase van evaluatie. Veel blijft voor de raad onzichtbaar, zoals de doelen van de subsidie, de meetbare prestaties waarvoor de subsidie wordt verstrekt, de hoogte van de subsidiebedragen. Men ontbeert informatie en kennis over de uitvoering van de activiteiten door de instellingen. In deze lacune voorzien raadsleden individueel door zelf informatie te vragen aan de instellingen. Bekend is dat in het verleden jaarverslagen van instellingen bij de raad ter inzage werden gelegd. Als dat opnieuw gebeurt, zal dat in een behoefte voorzien. De raadsleden achten het ook nodig om voldoende informatie te hebben, om niet alleen bezuinigingsvoorstellen goed te kunnen beoordelen, maar ook tussentijdse subsidieverzoeken.

Hoofdstuk 4

Professionele instellingen

In dit hoofdstuk geven wij van elke professionele instelling beknopt een beschrijving van de missie en doelen voor 2011 en de producten en diensten die aan de inwoners worden geleverd. Verder geven wij aan hoe de instelling werkt, hoe en waarvoor de gemeentelijke subsidie wordt aangewend en welke resultaten worden bereikt. Voor zover mogelijk geven wij daarbij aan wat het uiteindelijke effect van het werk van de instelling is en wat de bijdrage van de gemeentelijke subsidie daarin is.

Deze informatie is verzameld uit van de instellingen ontvangen documenten, informatie die is vertrekt tijdens de interviews en informatie die de Rekenkamer is toegezonden naar aanleiding van de schriftelijke enquête.

Instelling voor maatschappelijk werk Kwadraad te Alphen aan den Rijn

Kwadraad is een regionale instelling voor maatschappelijke dienstverlening in heel Zuid-Holland, uitgezonderd de steden Den Haag en Rotterdam.

Doel en missie

Kwadraad speelt in op de uitdagingen in het brede veld van maatschappelijke ondersteuning, zorg en welzijn en biedt mensen een 'opstap naar een beter bestaan'. Dat gebeurt door middel van een breed en gedifferentieerd dienstverleningsaanbod. De kwaliteit hiervan staat voorop. Uitgangspunt bij al het werk is mensen te versterken, zodat zij op eigen kracht de draad weer op kunnen pakken. Kwadraad vervult de eerstelijnszorg 'voor het gewone leven'.

Producten en diensten

Voor de gemeente Nieuwkoop biedt Kwadraad de inwoners de volgende diensten: algemeen maatschappelijk werk, gezinscoaching, hulp online, maatschappelijk werk voor jeugd, school maatschappelijk werk en hulp ingeval van crisis. Tevens is er een bereikbaarheidsdienst buiten kantoor tijden en in de weekenden.

Bedrijfsvoering

Om de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren werkt Kwadraad met een kwaliteitssysteem. De instelling voldoet aan de kwaliteitsnormen van de HKZ (Stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector) en voert het HKZ-certificaat.

Onderdelen van het kwaliteitssysteem zijn onder andere: cliënttevredenheids-onderzoeken, klantenpanels, interne audits en onderzoek naar tevredenheid van samenwerkingspartners.

Kwadraad heeft diverse nevenvestigingen. Eén daarvan bevindt zich in de gemeente Nieuwkoop (Ter Aar) en er is een bezzoekloket voor één dagdeel in Nieuwkoop.

Subsidiebesteding

De subsidie is berekend naar een bedrag per inwoner en daarnaast gebaseerd op het aantal trajecten en de levering van bovengenoemde diensten.

Resultaten

Jaarlijks wordt een inhoudelijk en financieel verslag aan de gemeente uitgebracht.

Effecten

Kwadraad levert een belangrijke bijdrage aan de bevordering van de zelfredzaamheid van mensen en het te boven komen van crisissituaties.

Bibliotheek Rijn en Venen te Alphen aan den Rijn

De regionale bibliotheek is op 10 oktober 2006 opgericht als opvolgster van zeven voorheen zelfstandige bibliotheekstichtingen en omvat het werkgebied van de gemeenten Alphen aan den Rijn, Kaag en Braassem, Nieuwkoop, Rijnwoude en Zoeterwoude-Dorp voor circa 150.000 mensen.

Doel en missie

Het bevorderen van het vrije verkeer van informatie, kennis en cultuur door de daarvoor benodigde media ter beschikking te stellen aan iedereen en door het in stand houden van bibliotheekvoorzieningen ten behoeve van de uitvoering van het bibliotheekwerk in haar werkgebied.

De kernfuncties zijn: kennis- en informatievoorziening, educatie, cultuur, lezen en literatuur, ontmoeting en debat.

Producten en diensten

Het voorzieningenniveau per vestiging bestaat uit een basispakket en meerwaardepakketten, die op verzoek van de gemeente worden aangeboden. De bibliotheek in Nieuwkoop zal naar alle waarschijnlijkheid per medio 2012 deel uitmaken van een Kulturhus. In Ter Aar is sinds april 2011 in het gebouw van de bibliotheek tevens een servicepluspunt gevestigd. Beide vestigingen hebben het niveau van servicepunt. In enkele kernen van de gemeente komt een bibliobus.

Bedrijfsvoering

Er is een beleidsplan voor de periode 2008-2012, dat ieder jaar wordt uitgewerkt in een jaarwerkplan.

De bibliotheek heeft een centrale vestiging, acht andere vestigingen en vele halteplaatsen van een bibliobus. De centrale vestiging is volgens de landelijke richtlijnen een servicebibliotheek op de grens van informatiebibliotheek. De andere vestigingen zijn servicepunten en een steunpunt.

Met uitzondering van het steunpunt in Koudekerk aan den Rijn (Rijnwoude) wordt gewerkt met professionele krachten, aangevuld met vrijwillige medewerkers. Voor de dagelijkse bedrijfsvoering wordt het kwaliteitsmodel INK gehanteerd. De bibliotheek streeft naar certificering. Er worden klantonderzoeken gehouden. Het bestuur bestaat uit leden die afkomstig zijn uit het verzorgingsgebied. Het bestuur zal zich ontwikkelen naar een raad van toezicht of raad van beheer. De directeur onderhoudt de contacten met de gemeente.

Subsidiebesteding

Als deelnemende gemeente geldt ten aanzien van de basisbibliotheek de vaste bijdrage van € 11,— per inwoner. Het streven is om over te stappen naar een systeem van beleidsgestuurde contractfinanciering. Daarnaast worden de lokale huisvestingskosten door de gemeente vergoed. De bibliotheek kent een jaarlijkse begroting. Jaarlijks wordt verantwoording afgelegd met een inhoudelijk en financieel jaarverslag.

Resultaten

In totaal werden 981.422 uitleningen aan 28.529 leden geregistreerd. De totale collectie van bibliotheek Rijn en Venen bedroeg 207.360 exemplaren. Aan de informatiebalies werden samen 22.494 mondeling gestelde vragen geregistreerd. Het aantal digitaal gestelde vragen bedroeg 958. De bibliotheek heeft diverse nieuwe en bestaande activiteiten uitgevoerd in het kader van de genoemde kernfuncties. Het jaarverslag bevat een volledige opsomming.

Effecten

De bibliotheek biedt toegang tot kennis, ondersteunt kennisverwerking, verstrekt desgevraagd informatie en stimuleert deelname aan het sociale en culturele leven.

Stichting Jeugd- en Jongerenwerk Midden-Holland te Waddinxveen

De stichting is een regionale instelling voor professionele ondersteuning, begeleiding en advies aan beroepskrachten, vrijwilligers en besturen in het (jeugd)welzijnswerk en lokale overheden. Het werkgebied omvat 27 gemeenten in de gehele provincie Zuid-Holland.

Aan de stichting is het Adviesbureau Jong & Zo verbonden voor advies, onderzoek en kwaliteitsverbetering.

Doel en missie

De visie van de stichting is dat kinderen, tieners en jongeren recht hebben op ontwikkeling en bescherming in een veilige en harmonieuze samenleving. Het doel van het jongerenwerk is om een veranderingsproces op gang te brengen, zodat de sociaal-maatschappelijke- en persoonlijke positie van de jongeren direct, op de korte of de lange termijn verbetert.

Producten en diensten

Door middel van een veelheid aan activiteiten en workshops voert de stichting haar missie uit. De stichting ontwikkelt vraaggerichte projecten, producten en diensten en voert deze uit in nauw overleg met de opdrachtgever.

In overleg met de gemeente als opdrachtgever wordt in het algemeen inzet gepleegd op: bevorderen van participatie, vorming en opvoeden, belangenbehartiging, educatie en voorlichting, versterken van sociale binding in de buurt, ontmoeting en recreatie.

In de gemeente Nieuwkoop werkt een team van drie tot vier jongerenwerkers en een regiocoördinator. De werkvelden zijn: ambulante jongerenwerk in de diverse kernen; accommodatiegebonden jongerenwerk in De Schakel te Langeraar en Open Huis te Nieuwkoop; kinderwerk en tienerwerk (gemeentebreed); deelname aan preventienetwerken in Nieuwveen, Ter Aar, Nieuwkoop, Woerdense Verlaat, Zevenhoven en Langeraar; Project Sporttalenten, Brede School Ter Aar; ondersteuning van vrijwilligersorganisaties in Nieuwkoop, Noorden, Langeraar, Zevenhoven en Nieuwveen; vraaggerichte beleidsondersteuning. Jaarlijks maakt de stichting een werkplan met de doelen, de inzet en de resultaten per werkveld.

Bedrijfsvoering

De jongerenwerkers handelen professioneel en werken methodisch. De stichting onderscheidt twee basiswerksoorten (accommodatiegebonden jongeren- en tienerwerk en ambulante of wijkgericht jongerenwerk) en kent drie aanvullende specialismen (werken met overlastgevendende jeugd, individuele begeleiding of coaching, buurtsport).

Het bestuur van de stichting bestaat uit deskundigen uit het werkveld en regionale vertegenwoordigers. Dit zal zich ontwikkelen naar een raad van bestuur en een raad van toezicht. De directie onderhoudt contacten met de opdrachtgevers.

Subsidiebesteding

De budgetsubsidie is gebaseerd op goedgekeurde activiteitenplannen met bijbehorende begroting.

Resultaten

Jaarlijks wordt er verantwoording afgelegd met een inhoudelijk en financieel jaarverslag. Ieder halfjaar wordt er een evaluatierapport opgeleverd met een opgave van de bereikte resultaten en ontwikkelingen. Iedere zes weken is er overleg met de gemeentelijke afdeling. Jongerenwerkers participeren in het overleg Openbare orde en veiligheid. Twee keer per jaar organiseert de stichting een lokaal jeugdoverleg. Verder adviseert de stichting de gemeente bij andere plannen, zoals een woonvisie.

Effecten

Het werk van de stichting bevordert de positie van jongeren van 10-23 jaar.

Bureau Halt te Den Haag

De Halt-organisatie maakt deel uit van een landelijk dekkend netwerk, aansluitend bij de politieregio's. De gemeente Nieuwkoop valt onder het bureau Hollands Midden en Haaglanden.

Doel en missie

Als antwoord op veelvoorkomende jeugdcriminaliteit draagt Halt met preventie en repressie bij aan een veilige en leefbare samenleving.

Halt staat letterlijk voor Het ALTERNatief. Jongeren tot 18 jaar krijgen de mogelijkheid om recht te zetten wat zij fout deden, zonder dat zij hierbij in aanraking komen met justitie.

Halt spreekt opvoeders aan op hun verantwoordelijkheid en ondersteunt hen in hun rol van opvoeder. Bij een vermoeden van achterliggende problemen verwijst Halt door naar de jeugdhulpverlening.

Producten en diensten

De kerntaken van Halt Hollands Midden en Haaglanden zijn: uitvoeren van de Halt-afdoening, signaleren en doorverwijzen, ontwikkelen en uitvoeren van preventieactiviteiten en projecten, adviseren aan gemeenten, scholen en ketenpartners.

Halt zet zich actief in om veelvoorkomende jeugdcriminaliteit te voorkomen. Het accent in deze activiteiten ligt op informatie, bewustwording, meningsvorming en het aanreiken van gedragalternatieven.

Halt participeert in het jeugdveiligheidsoverleg van de gemeente.

Bedrijfsvoering

In het meerjarenbeleidsplan 2009-2012 zijn van elk van de vijf leerjarendoelen de strategie, resultaten en planning uitgewerkt.

De bedrijfsvoering wordt centraal uitgevoerd. De uitvoering van de organisatietaken is vastgelegd in het Handboek Kwaliteit.

Halt werkt aan het behalen van de CIO-certificering en is gecertificeerd volgens het kwaliteitssysteem Certiked. Jaarlijks wordt onderzoek gedaan naar effectiviteit en kwaliteit van de preventieve interventies.

Subsidiebesteding

De uitvoering van de Halt-afdoening wordt gefinancierd door het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De preventieve activiteiten van het Halt-bureau worden grotendeels gefinancierd door de gemeente. Dit zijn voor de gemeente Nieuwkoop het participeren van Halt in verschillende overlegvormen, het geven van voorlichting op scholen en het verspreiden van preventief informatiemateriaal.

De subsidie is gebaseerd op een bedrag per inwoner en op een budgetsubsidie gebaseerd op een activiteitenplan met begroting.

Resultaten

Over de voortgang van de uitvoering van de jaarplannen rapporteert Halt halfjaarlijks aan de opdrachtgever.

Jaarlijks vindt evaluatie met de gemeente plaats van de interventies en projecten.

In 2010 zijn er 31 lessen voor scholen verzorgd, is in 7 netwerkbijeenkomsten geparticipeerd en zijn er 2 lokale projecten uitgevoerd.

Effecten

Halt draagt bij aan voorkomen en aanpak van jeugdcriminaliteit en hinderlijk gedrag.

Stichting Jeugdwerk De Bun te Noorden

De stichting is een vereniging voor kinderen van 6 tot en met 14 jaar.

Doel en missie

De stichting stelt zich ten doel:

het aanbieden van ontspanning, recreatie en cultuur aan kinderen; kinderen in contact te brengen met elkaar; kinderen te laten kennismaken met materialen, technieken, methoden om daarom hun eigen mogelijkheden te leren kennen en vergroten; het bevorderen van de omgang met leeftijdsgenoten voor kinderen in de leeftijd van de basisschool/brugklas, waarbij het elkaar respecteren, waarderen en accepteren belangrijke aspecten zijn; het bevorderen van de omgang met leeftijdsgenoten en het bieden van een veilige en verantwoorde uitgaansmogelijkheid voor tieners in de leeftijd van 12 tot en met 16 jaar.

Producten en diensten

De uitvoering van de doelstelling wordt gerealiseerd door diverse werkvormen in het (voor leden) gesloten en het open jeugdwerk, waar ook niet-leden welkom zijn. Er wordt in het gesloten jeugdwerk met zeven groepen gewerkt. Elke groep heeft wekelijks een vaste avond, waarop ze bijeenkomt.

Ongeveer tien keer per jaar wordt er een tienerdisco georganiseerd voor de jeugd vanaf groep 8 tot en met de 16-jarigen, voor de kinderen uit Noorden en omgeving. Jaarlijkse is er een zomerkamp met de leden.

Subsidiebesteding

De budgetsubsidie wordt toegekend op basis van een goedgekeurd activiteitenplan met begroting.

Resultaten

Op dit moment zijn er 140 leden en 50 vrijwilligers. De disco 'The Topa' wordt meestal bezocht door 125 kinderen. Aan het zomerkamp wordt deelgenomen door 99 kinderen en er gaan 37 vrijwilligers mee.

Effecten

Het werk van de stichting bevordert de ontwikkeling van kinderen van 12 tot en met 16 jaar.

Stichting Trefpunt Welzijn Nieuwkoop te Nieuwkoop (STWN)

De stichting richt zich op het verstrekken van informatie en advies over wonen, welzijn, zorg en inkomen aan inwoners van de gemeente Nieuwkoop.

Doel en missie

De missie van STWN is het waarborgen en ervoor zorgdragen dat kwetsbare groepen laagdrempelig toegang hebben en houden tot informatie en advies over wonen, welzijn, zorg en inkomen.

Doelstellingen voor 2011 zijn: het optimaliseren van de inzet van de ouderadviseur, zodat er meer huis- en welzijnsbezoeken kunnen worden afgelegd; het inzetten van de ouderenadviseur in de andere kernen; het nauwer samenwerken met organisaties die betrokken zijn bij ouderen en mensen met een beperking, zodat de informatie- en adviesfunctie gericht kan worden uitgevoerd.

Producten en diensten

Deze missie wordt vertaald naar de volgende activiteiten:

- het verstrekken van informatie en advies op eerstelijnsniveau;
- het begeleiden van de klant naar de tweede lijn (gericht verwijzen);
- cliënt-ouderenadvies, gericht op individuele vraagstukken;
- client-ouderenadvies, gericht op structurele welzijnsvraagstukken als vereenzaming en voorlichting;
- het ondersteunen van sociale activiteiten via bestaande verenigingen.

Bedrijfsvoering

In het Trefpunt werken de volgende ketenpartners samen: Woningstichting Nieuwkoop, ActiVite en WIJdeZorg.

Subsidiebesteding

De budgetsubsidie wordt toegekend op basis van een goedgekeurd activiteitenplan met begroting en maakt voor 80% deel uit van de inkomsten.

De subsidie wordt aangewend voor de loonkosten van de ouderenadviseur (81%), voor activiteiten (15%) en voor kosten accountant en administratie (4%).

Resultaten

Per jaar zijn er gemiddeld 1000 klantcontacten in het loket en legt de stichting gemiddeld 100 huisbezoeken af. Verder verzorgt de stichting gemiddeld 100 welzijnsbezoeken in de gemeente Nieuwkoop.

Effecten

De activiteiten dragen bij aan het welzijn van ouderen en mensen met een beperking.

Participe te Alphen aan den Rijn

Participe is voor de gemeente Alphen aan den Rijn de uitvoeringsorganisatie voor de Wmo. Daarnaast richt Participe zich met een aantal activiteiten op omliggende gemeenten, zoals Nieuwkoop.

Doel en missie

Participe richt zich, met preventieve en individuele verstrekkingen, op de bevordering van zelfredzaamheid in de lokale samenleving. Ze bevordert welzijn in de wijk en zorg voor thuis. De missie van Participe is: Participe maakt meedoen mogelijk.

Participe kent voor de gemeente Alphen aan den Rijn drie diensten:

- collectieve Wmo-diensten in de wijken, ondersteuning van vrijwilligers en uitvoering jongerenwerk;
- individuele Wmo-diensten voor hulp bij het huishouden, een rolstoel, een vervoersvoorziening, een woningaanpassing en overig advies;
- beheer van een aantal welzijnsaccommodaties in de gemeente.

Voor de gemeente Nieuwkoop wordt sinds 2010 personenalarmering uitgevoerd. Ingaande 2011 levert Participe ook mantelondersteuning.

Personenalarmering heeft tot doel dat ouderen of gehandicapten zelfstandig en vooral veilig thuis kunnen blijven wonen. Na aanmelding installeert Participe bij de klant thuis het alarmsysteem.

Wanneer een klant de alarmknop indrukt, schakelt de centrale een contactpersoon in. Dit kan een door de klant zelf opgegeven contactpersoon zijn of een professionele achterwacht via thuiszorgorganisatie Activite.

Het doel van de mantelzorgondersteuning is: het ondersteunen van mantelzorgers door middel van het geven van informatie, advies en begeleiding, emotionele steun, educatie, praktische hulp, respijtzorg en materiële ondersteuning.

Producten en diensten

Participe gaat in 2011 de volgende output leveren:

1. Bereikbaarheid: de bestaande Wmo-loketten zijn fysiek en telefonisch 24 uur per week bereikbaar. Deze medewerkers worden getraind in het signaleren en informeren van mantelzorgers. De website van Participe wordt uitgebreid met een onderdeel over mantelzorgondersteuning. Tweemaal per jaar wordt er een nieuwsbrief uitgegeven. Deze wordt naar 133 adressen (mantelzorgers en partners) verstuurd.
2. Ondersteuning en advisering: in de eerste lijn worden mantelzorgers opgespoord door diverse medewerkers van Participe. Zij geven informatie en een eerste advies. De mantelzorgconsulent gaat de individuele en groepsgerichte begeleiding en ondersteuning van mantelzorgers uitvoeren. Er worden intensieve, individuele ondersteuningstrajecten en kortdurende, individuele ondersteuningstrajecten uitgevoerd.

3. Groepsgerichte ondersteuning: er worden vier themabijeenkomsten per jaar georganiseerd op diverse plaatsen in de gemeenten Alphen aan den Rijn, Nieuwkoop en Rijnwoude. Daarnaast wordt een aantal ondersteuningscursussen voor mantelzorgers georganiseerd. De mantelzorgconsulent organiseert de Dag van de Mantelzorg.
4. Vrijwillige Thuishulp: de bestaande vacaturebank van Vrijwilligersnet wordt uitgebreid met de mogelijkheid voor mantelzorgers om (anoniem) oproepjes te plaatsen voor zorgvrijwilligers. Vrijwilligers kunnen hier zelf in zoeken. Er komt een groep voor intensieve vrijwilligerszorg. Deze werft vier vrijwilligers per jaar.
5. Netwerk en partners: lokale partners en Wmo-loketten worden proactief geïnformeerd en geïnstrueerd. Er worden lokale netwerken gevormd van professionele en vrijwilligersorganisaties die met mantelzorgers te maken hebben.

Subsidiebesteding

Voor personenalarmering bedraagt de subsidie € 75,— per klant ten behoeve van de organisatiekosten. De subsidie dekt een deel van de kosten. Er geldt een eigen bijdrage van de klant.

De mantelzorgondersteuning wordt geheel gesubsidieerd door de gemeente.

Resultaten

In 2010 is personenalarmering aangeboden aan gemiddeld 140 cliënten. In 2011 wordt er gerekend op maximaal 150 personen.

Als het gaat om mantelzorgondersteuning wordt in 2011 minimaal de volgende output geleverd:

- intensieve individuele trajecten: 18;
- kortdurende individuele trajecten: 27;
- zorgvrijwilligers: 4;
- bereikte mantelzorgers: 133.

Effecten

Mensen kunnen langer zelfstandig en veilig thuis blijven wonen. Mantelzorgers ontvangen steun en advies.

Stichting Samenwerkende Peuterspeelzalen Nieuwkoop

Stichting Samenwerkende Peuterspeelzalen Nieuwkoop (SPN) is opgericht op 1 januari 2011.

Onder de stichting ressorteren zeven peuterspeelzalen, in Nieuwkoop, Noorden, Woerdense Verlaat, Zevenhoven, Nieuwveen, Ter Aar en Langeraar.

Doel en missie

De eerste doelstelling van de nog jonge stichting is om een nieuwe, krachtige en slagvaardige organisatie te zijn voor het peuterspeelzaalwerk in de gemeente Nieuwkoop. Een organisatie waar ruimte is om het specifieke karakter van de afzonderlijke speelzalen te behouden en te versterken.

Een professionele organisatie die zich onderscheidt en profileert en een sterke rol speelt in het netwerk van voorschoolse voorzieningen en het lokale beleid voor kinderen in de leeftijd van 0-12 jaar. Dit laatste onder andere door actieve deelname in de stuurgroep van de LEA en de gemeentelijke werkgroep Zorg en Ontwikkeling 6-.

De visie van de SPN is dat zij peuterspeelzaalwerk ziet als een basisvoorziening voor kinderen van 2 tot 4 jaar, waar zij zich in een veilige omgeving en onder professionele leiding spelenderwijs optimaal kunnen ontwikkelen op de volgende gebieden: motorisch, sociaalemotioneel, cognitief, creatief en taal.

Producten en diensten

Het product van de SPN is een peuterspeelzaalvoorziening voor de hele gemeente Nieuwkoop, verdeeld over zeven locaties. Een peuterspeelzaalvoorziening die functioneert op ambitieniveau 2. Dit betekent: focus op spelen, ontmoeten, signaleren (van mogelijke ontwikkelingsachterstanden) en ondersteunen. Signaleren en ondersteunen gebeurt met behulp van VVE-programma's.

Bedrijfsvoering

Diensten als financiële en administratieve bedrijfsvoering en algehele aansturing worden ingekocht bij Stichting De Veenplas. De dagelijkse leiding op lokaal niveau geschiedt door een vijftal directeuren van lokale basisscholen. De bedrijfsvoering geschiedt onder verantwoordelijkheid van het bestuur van de SPN.

Subsidiebesteding

Budgetsubsidie wordt vastgesteld op grond van het aantal peuters. De subsidie 2010-2011 is deels gebruikt voor het voorbereiden en opbouwen van de nieuwe organisatie en de professionele begeleiding daarbij. Verder wordt de subsidie aangewend voor de dekking van circa 40% van de exploitatiekosten.

Resultaten

- de gerealiseerde overgang van zes afzonderlijke peuterspeelzaalorganisaties naar één overkoepelende organisatie waardoor onder andere één subsidierelatie is ontstaan tussen peuterspeelzaalwerk en de gemeente;
- het bereiken van circa 250 kinderen in de leeftijd van 2-4 jaar met gemiddeld twee dagdelen per week peuterspeelzaalwerk. Circa 25 hiervan zijn gesignaleerd als doelgroepkinderen. Dit zijn kinderen met een aangetoonde taalachterstand. Vervolgens zijn deze doelgroepkinderen gedurende minimaal één jaar en tijdens drie dagdelen per week bereikt met doelmatige VVE-programma's.

Effecten

Het effect van peuterspeelzaalwerk is dat kinderen beter voorbereid zijn op de basisschool en dat door tijdige signalering van achterstanden deze door middel van effectieve VVE-programma's tijdig worden ingelopen. Hiermee bevordert peuterspeelzaalwerk de zogenoemde doorgaande leerlijn naar het basisonderwijs. Het aandeel van de gemeentelijke subsidie hierin is simpel: zonder deze gemeentelijke subsidie zou de stichting niet kunnen bestaan en al helmaal niet in staat zijn om op het eerder beschreven niveau te kunnen functioneren.

Hoofdstuk 5

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van het beschikbare feitenmateriaal, de opbrengst van de gehouden interviews en de aanvullend ontvangen documenten, komt de Rekenkamer tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

5.1 Conclusies

Het doel van het onderzoek is als volgt geformuleerd: *nagaan hoe de subsidies worden besteed en wat ermee wordt bereikt.*

De Rekenkamer heeft zich met dit onderzoek beperkt tot de subsidies aan professionele instellingen. Dat zijn de instellingen waar beroepskrachten werkzaam zijn. Deze instellingen ontvangen in verhouding de hoogste subsidiebedragen.

Om dit onderzoek goed te kunnen uitvoeren zijn drie deelvragen opgesteld. Deze worden hieronder beantwoord.

1. *Leveren de subsidies op wat de gemeente heeft bedoeld als het gaat om het leveren van diensten aan de inwoners?*

Een eerste voorwaarde is dat de gemeenteraad duidelijk moet hebben bepaald welke producten en diensten de instellingen in ruil voor de subsidie aan de inwoners van Nieuwkoop moeten leveren. De kadernotities bieden daarvoor goede aanzetten. Daarin stelt de gemeenteraad op hoofdlijnen het beleid op de verschillende beleidsterreinen vast. Dat wordt vervolgens door het college uitgewerkt in afspraken op het uitvoerende niveau met de instelling of instellingen die op het betreffende terrein werkzaam is (zijn).

De kadernotities zijn echter nog te algemeen en te weinig concreet om sturing te geven aan de doelstellingen van de gemeenteraad. De looptijd van de kadernotities komt bovendien niet overeen met de zittingsperiode van de raad. Hierdoor is de huidige raad niet in de gelegenheid om voor de 'eigen' zittingsperiode de doelen en prioriteiten te stellen.

De ontwikkeling van BCF (Beleidsgestuurde Contract Financiering) als subsidiemethode is thans nog niet zo ver ontwikkeld dat systematisch de effecten van de subsidies zijn te meten. Wel zijn alle gesubsidieerde instellingen in staat de bereikte resultaten goed weer te geven in hun rapportages aan de gemeente.

2. *Hoe zien de instellingen de verhouding met de gemeente in het realiseren van missie en doelen?*

De vertegenwoordigers van de instellingen zijn positief over de verhouding met de gemeente. Zij spreken vooral hun waardering uit over de korte communicatielijnen. Het college streeft ernaar om met de professionele organisaties jaarlijks afspraken te maken over de te leveren prestaties en deze afspraken vast te leggen in een overeenkomst met de instelling (naast de beschikking tot verlening van de subsidie). Dit past ook in de visie en werkwijze van een aantal grote regionaal werkende instellingen om de subsidierelatie te verzakelijken.

Ook om deze reden is het nodig dat de gemeente concreet de doelstellingen van het beleid aangeeft.

De instellingen hebben verder een voorkeur voor het maken van meerjarige afspraken. Voor het onderhouden van een doelmatige relatie met de regionaal werkende instellingen kunnen de gemeenten onderling komen tot efficiënte afspraken.

3. *Welke sturingsinstrumenten worden gebruikt en welke wenst de gemeenteraad?*

De gemeenteraad beschikt over verschillende sturingsinstrumenten. In de Algemene subsidieverordening (ASV) heeft de raad het juridisch kader vastgelegd waarbinnen de subsidieverstrekking plaatsvindt. In de kadernotities heeft de raad de doelstellingen bepaald die met de subsidieverstrekking worden nagestreefd en met het vaststellen van de programmabegroting wordt het financiële plafond vastgesteld voor het verstrekken van subsidies.

De raad wenst vooral meer inzicht in de toewijzing van de subsidies en in de resultaten die worden bereikt.

Onduidelijk is in hoeverre de jaarverslagen en andere verslagen van de instellingen ter kennis komen van de gemeenteraad.

5.2 Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt de gemeenteraad aan:

1. Continueer het werken met kadernotities en maak met het college afspraken hoe deze notities beter kunnen functioneren als beleidsmatige basis voor subsidieverlening op de verschillende beleidsterreinen. Dit betekent bijvoorbeeld dat de gemeentelijke visie en de doelstellingen nog concreter moeten worden geformuleerd. Ook bevelen wij aan om de looptijd van de kadernotities te laten aansluiten op de zittingsduur van de raad.
2. Verzoek het college om de instellingen als professionele adviseurs (meer) te betrekken bij het opstellen van de kadernotities. Dat brengt de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente (in de rol van opdrachtgever) en de instellingen (als uitvoerders) tot uitdrukking.

3. Neem de model-ASV van de VNG zo veel mogelijk over. Dat leidt enerzijds tot deregulering en vermindering van de administratieve lasten voor de instellingen en de gemeentelijke organisatie en anderzijds tot harmonisatie van de voorschriften tussen de betrokken gemeenten. Daarnaast bevelen wij aan om het college te vragen ook andere maatregelen te onderzoeken om de administratieve lasten te verkleinen, bijvoorbeeld door voor de regionaal werkende instellingen met de andere gemeenten afspraken te maken. Een andere mogelijkheid is het maken van subsidieafspraken voor een langere periode (bijvoorbeeld voor vier jaar).
4. Verzoek het college om verder te gaan met het maken van concrete afspraken met de instellingen over de te leveren producten en te bereiken resultaten. Een subsidiemethode als BCF maakt het voor de gemeente (in de rol van opdrachtgever) mogelijk om duidelijke doelen te stellen. Bovendien wordt dan ook duidelijk voor de gemeenteraad welke prestaties worden geleverd tegen welke prijs. Bijkomend voordeel is dat dan ook direct duidelijk is wat de effecten zijn van mogelijke bezuinigingen op subsidies aan instellingen.
5. Verzoek het college om elk jaar (bijvoorbeeld als onderdeel van de planning-en-controlcyclus) aan de raad te rapporteren welke activiteiten de instellingen hebben verricht (bijvoorbeeld blijkend uit hun jaarverslag) en wat dit bijdraagt aan de doelen die de gemeente wil bereiken.

Bijlage 1

Geïnterviewde personen

De selectie van de voor een gesprek te benaderen instellingen is tot stand gekomen in overleg met de klankbordgroep, gehoord de ambtelijk manager. Verder is er gesproken met de verantwoordelijk wethouder en ambtelijk manager en met de klankbordgroep uit de gemeenteraad.

Met de volgende personen is gesproken:

Instelling voor algemeen maatschappelijk werk Kwadraad te Alphen aan den Rijn	
Mevrouw W. Agterof	manager
Bibliotheek Rijn en Venen te Alphen aan den Rijn	
Mevrouw M. in 't Hout	directeur
Instelling voor jeugd- en jongerenwerk Midden-Holland te Waddinxveen	
Mevrouw N. de Jong	hoofd bedrijfsbureau
H. van de Brug	regiocoördinator
Gemeente Nieuwkoop	
Drs. J.S. Moraal	wethouder
Mevrouw drs. E.B. Hörchner	teamleider
Gemeente Nieuwkoop	
J. Hardenberg	raadslid, voorzitter klankbordgroep
J. van den Bos	raadslid, lid klankbordgroep
A. van Putten	raadslid, lid klankbordgroep
J. Aartman	raadslid, lid klankbordgroep
K. Hagens	raadslid, lid klankbordgroep
M. Oehlenschläger	raadslid, lid klankbordgroep
E. van Holthe	griffier

Bijlage 2

Normenkader

Voor dit onderzoek is het normenkader geoperationaliseerd met een onderverdeling naar:

- A. doeltreffendheid;
- B. doelmatigheid;
- C. professionaliteit en klantgerichtheid.

Het is meegestuurd met het interviewprotocol en gebruikt tijdens de gesprekken.

Norm	Object van onderzoek	Thema	Vraag	Indicator
Beleid	Kaders van de raad en college	A.	Welke beleidskaders gelden en wanneer zijn deze vastgesteld? Zijn de doelen SMART? Zijn de te bereiken maatschappelijke effecten benoemd? Welke invloed had de gemeenteraad bij de voorbereiding?	Bestuursbesluiten
		B.	Zijn de beleidskaders consistent? Is er bureaucratische last? Is er sprake van delegatie/mandaat?	Bestuurs- en management-concept
		C.	Zijn de instellingen en klanten/cliëntenorganisaties daarbij betrokken geweest?	Participatie
Organisatie	Procedures	A.	Hoe is de uitvoering van het beleid door de gemeente opgezet? Hoe is de benodigde expertise georganiseerd? Zijn er concrete (meetbare, afdwingbare) afspraken gemaakt met de instellingen?	Organisatiestructuur Werkproces
		B.	Welke bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling is er met de instellingen afgesproken? Hoe komen afspraken tot stand en hoe worden deze vastgelegd?	Organisatiecultuur Werkproces
		C.	Is de gemeentelijke informatie toegankelijk? Hoe is de kwaliteit van het administratieve proces? Hoe groot is de administratieve last?	Communicatie
Uitvoering	Inzet van middelen	A.	Met welke middelen is uitvoering gegeven aan de gestelde doelen? Hoe is (tussentijds) verantwoording afgelegd aan de raad?	Geld (*) Besluiten Rapportages
		B.	Hoe is de voortgang van de uitvoering bewaakt? Hoe is er omgegaan met tussentijdse wijzigingen?	Overleg Monitoring
		C.	Wie zijn er bij de beantwoording van deze vraag betrokken?	Participatie

Norm	Object van onderzoek	Thema	Vraag	Indicator
Resultaten	Doelbereik	A.	Is geconstateerd dat de gestelde doelen zijn bereikt?	Besluiten
		B.	Hoe is geconstateerd dat de gestelde doelen zijn bereikt en wat zijn daarvan de gevolgen?	Metingen Rapportages Sancties
		C.	Wie zijn er bij beantwoording van deze vraag betrokken?	Participatie
Evaluatie	Toetsing aan kaders	A.	Heeft er evaluatie plaatsgevonden om verbeteringen te identificeren?	Verbeteringen
		B.	Hoe is de evaluatie uitgevoerd?	Methoden
		C.	Wie zijn hierbij betrokken?	Participatie

Bijlage 3

Interviewprotocol

Interviewprotocol

Dit protocol geeft achtergrondinformatie over het doel van het interview en biedt het kader waarbinnen het gesprek plaatsvindt.

De ontvangen informatie wordt alleen gebruikt om het onderzoeksrapport op te stellen. Dit gebeurt zodanig dat de vertrouwelijkheid en privacy van de geïnterviewden is gewaarborgd.

Het werk van de Rekenkamer

De gemeenteraad van Nieuwkoop heeft de Rekenkamer ingesteld om onafhankelijk onderzoek te doen naar het gemeentelijk beleid. Doel daarvan is de kwaliteit van de gemeente waar mogelijk verder te verbeteren.

Ieder onderzoek van de Rekenkamer is gericht op:

- doelmatigheid (wordt het resultaat zo efficiënt mogelijk bereikt?);
- doeltreffendheid (treedt het beoogde effect op?);
- rechtmatigheid (handelt de gemeente volgens het geldende recht?).

Elk jaar wordt een aantal onderzoeken uitgevoerd. Na overleg met de klankbordgroep uit de gemeenteraad is voor 2011 gekozen om een onderzoek uit te voeren naar subsidies.

Doel

Het onderzoek heeft als doel na te gaan hoe de subsidies worden besteed en wat ermee wordt bereikt. Uit oogpunt van onderzoeksefficiency beperkt de Rekenkamer zich tot de subsidies aan professionele instellingen, dat zijn de instellingen waar beroepskrachten werkzaam zijn.

Vraagstelling

De volgende vragen zijn bij het onderzoek leidend:

- Leveren de subsidies op wat de gemeente heeft bedoeld als het gaat om het leveren van diensten aan de inwoners?
- Hoe zien de instellingen de verhouding met de gemeente in het realiseren van missie en doelen?
- Welke sturingsinstrumenten worden er gebruikt en welke wenst de gemeenteraad?

Aanpak

De Rekenkamer hanteert voor de uitvoering van het onderzoek een onderzoekskader dat is gebaseerd op de beleidscyclus die normaliter door de overheid wordt gevolgd:

Beleid

De Rekenkamer maakt een overzicht welk beleid de gemeente voert ten aanzien van elke van de professionele instellingen. In kaart wordt gebracht waar dit beleid is vastgelegd, wat de accenten zijn en of er de afgelopen jaren belangrijke veranderingen zijn doorgevoerd.

Organisatie

De Rekenkamer onderzoekt hoe de gemeente de uitvoering van het beleid heeft georganiseerd, welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden de gemeente aan zich houdt en welke aan de instellingen zijn overgelaten, welke voorwaarden en condities zijn verbonden aan de subsidie en welke keuzes daarbij zijn gemaakt.

Uitvoering

De Rekenkamer maakt een overzicht van de professionele instellingen die in 2011 een subsidie van de gemeente ontvangen. Tevens zal het verloop van het subsidiebedrag van de afgelopen vier jaar met cijfers inzichtelijk worden gemaakt. Met betrekking tot elke instelling wordt een beschrijving gemaakt van de missie en de doelen voor 2011 en de producten en diensten die aan de inwoners worden geleverd.

Resultaten

Verder wordt zo goed mogelijk in kaart gebracht hoe de instelling werkt, hoe en waarvoor de gemeentelijke subsidie wordt aangewend en welke resultaten er worden bereikt. Voor zover mogelijk wordt onderzocht wat het uiteindelijke effect is van het werk van de instelling en wat de bijdrage van de gemeentelijke subsidie daarin is.

Evaluatie

Ten slotte wordt nagegaan hoe vaak en hoe de gemeente het beleid en de uitvoering evalueert en rapporteert aan de gemeenteraad.

Het onderzoekskader is als bijlage toegevoegd.

Onderzoeksmethode

De Rekenkamer zal bij de uitvoering van het onderzoek gebruikmaken van de volgende methoden:

Deskresearch

Bestudering van documenten die door de gemeente en/of de instellingen al dan niet desgevraagd ter beschikking zijn gesteld.

Intern onderzoek

Door middel van een interview met de verantwoordelijk wethouder en met de betreffende manager vindt een verdieping plaats van de informatie die uit bestudering van de documenten naar voren is gekomen.

Er zal met de klankbordgroep van raadsleden een groepsinterview plaatsvinden.

Extern onderzoek

Uit overwegingen van onderzoeksefficiency zal met een drietal instellingen een verdiepend gesprek worden gevoerd.

Daarvoor worden benaderd:

- de instelling voor algemeen maatschappelijk werk Kwadraat te Alphen aan den Rijn;
- Bibliotheek Rijn en Venen te Alphen aan den Rijn;
- de instelling voor jeugd- en jongerenwerk Midden-Holland te Waddinxveen.

De overige instellingen ontvangen een schriftelijke vragenlijst om informatie te verstrekken. Dit zijn:

- Bureau Halt te Den Haag;
- Stichting Jeugdwerk De Bun te Noorden;
- Stichting Trefpunt Welzijn te Nieuwkoop;
- Participe;
- Stichting Peuterspeelzalen.

Gespreksonderwerpen

Tijdens het gesprek komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- missie en doelen van de instelling;
- overzicht van producten en diensten verstrekt aan de inwoners van Nieuwkoop in 2011;
- werkwijze van de instelling;
- aanwending van de gemeentelijke subsidie;
- bereikte resultaten;
- het uiteindelijke effect van het werk van de instelling en het aandeel van de gemeentelijke subsidie daarin;
- reactie op de vragen bij onderdeel C uit bijgevoegd onderzoekskader.

Tijdsplanning

Het conceptrapport is gereed op 9 mei 2011, waarna de gemeente en de instellingen gedurende twee weken gelegenheid hebben om op de feitelijke bevindingen te reageren, door bijvoorbeeld onjuistheden aan te geven.

De Rekenkamer zendt het eventueel aangepaste rapport met conclusies en aanbevelingen tijdig naar de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders, ter behandeling op 16 respectievelijk 30 juni 2011.

Den Haag,
april 2011