



Subsidiebeleid gemeente Ridderkerk

Onderzoek van de Rekenkamercommissie naar de doeltreffendheid van het subsidiebeleid

Eindrapport

U-2010-0105/PT/lvdd/cc

Dr. Leon van den Dool
Drs. René van Kuijk MSc.
Drs. Marieke Twint

PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.
Amsterdam, 25 februari 2010

Inhoud

Inleiding	3
Ontwikkelingen.....	3
Waarom onderzoek naar subsidiebeleid in Ridderkerk?	3
Doel van dit rekenkameronderzoek is om van te leren	4
Leeswijzer	4
1 Onderzoeksvragen en normenkader	5
Schakel 1. Gemeentelijke doelen, na afgewogen instrumentkeuze, vertaald naar subsidie instrument	7
Schakel 2. Doelen helder en bekend bij instelling	8
Schakel 3. Doelen uitgewerkt in prestaties die efficiënt bijdragen aan beoogd effect	9
Schakel 4. Rapportage instelling	11
Schakel 5. Analyse	12
Schakel 6. Bestuurlijke informatieverstrekking	14
Schakel 7. Monitoring en (bij) sturing	14
2 Bevindingen	15
Algemene inleiding.....	15
De stichtingen	15
Schakel 1. Gemeentelijke doelen, na afgewogen instrumentkeuze, vertaald naar subsidie instrument.	21
Schakel 2. Doelen helder en bekend bij instelling	25
Schakel 3. Doelen uitgewerkt in prestaties die efficiënt bijdragen aan beoogd effect	26
Schakel 4. Rapportage instelling	31
Schakel 5. Analyse	34
Schakel 6. Bestuurlijke informatieverstrekking	38
Schakel 7. Monitoring en (bij) sturing	38
3 Conclusies en aanbevelingen	40
Schakel 1. Gemeentelijke doelen, na afgewogen instrumentkeuze, vertaald naar subsidie instrument	40
Schakel 2. Doelen helder en bekend bij instelling	41
Schakel 3. Doelen uitgewerkt in prestaties die efficiënt bijdragen aan beoogd effect	42
Schakel 4. Rapportage instelling	43
Schakel 5. Analyse	44
Schakel 6. Bestuurlijke informatieverstrekking	45
Schakel 7. Monitoring en (bij) sturing	46
A Bijlage spelregels uit de verordening	47
B Bijlage overzicht geïnterviewde personen	49

Inleiding

Ontwikkelingen

Subsidies zijn een belangrijke uitgavenpost van de gemeente. Aan vier grote subsidieontvangers geeft de gemeente Ridderkerk ongeveer € 6 miljoen per jaar uit. Subsidies raken daarnaast veel inwoners in een gemeente. Immers, subsidies worden vaak verstrekt aan sportverenigingen, muziekverenigingen, culturele instellingen, welzijnsinstellingen, wijk- en buurtverenigingen, jongeren- en ouderenorganisaties. Kortom, bijna iedere inwoner heeft direct of indirect met de effecten van het subsidiebeleid te maken.

In Nederland hebben al diverse rekenkamers onderzoek gedaan naar het subsidiebeleid. Het onderwerp stond enkele jaren in de top-5 van meest populaire onderwerpen. De resultaten van deze onderzoeken schetsen echter geen rooskleurig beeld. Kort samengevat zeggen deze onderzoeken dat er te weinig doelen worden gesteld bij de subsidieverstrekking, dat het onduidelijk is of de gestelde doelen worden gehaald en zijn het proces en de criteria voor de toekenning lang niet altijd duidelijk.

Tegelijk profileren steeds meer gemeenten zich nadrukkelijker als opdrachtgever en verwachten van de instellingen dat zij zich manifesteren als maatschappelijk ondernemers. Om dit mogelijk te maken zorgen de gemeenten vaak voor een aantal voorwaarden zoals scholing in kostprijsberekening, investeringen in systemen en de mogelijkheid voor de instelling een risicobuffer op te bouwen.

Waarom onderzoek naar subsidiebeleid in Ridderkerk?

Rekenkameronderzoek heeft over het algemeen een terugblikkend karakter. Onderzocht wordt hoe zaken zijn verlopen, hoe keuzen tot stand zijn gekomen en welke lessen voor de toekomst hieruit kunnen worden geleerd. De Rekenkamercommissie Ridderkerk heeft gekozen voor een onderzoek naar het subsidiebeleid, ten eerste vanwege het gegeven dat de fractievoorzitters en de nieuwe gemeentesecretaris hebben aangegeven dat er behoefte is aan een sterkere aansturing door de gemeente en een sterkere sturende werking van subsidies.

Ten tweede ontwikkelt de gemeente Ridderkerk zich op dit moment naar een procesgerichte organisatie. Het proces van sturing op realisatie van beleidsdoelen is daarbij een centraal proces. De invoering van Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF) is daarvan een belangrijk onderdeel. Dit is een interessante ontwikkeling, juist omdat uit veel Rekenkameronderzoeken in andere gemeenten is gebleken dat gemeenten vaak onvoldoende tegenspel kunnen bieden aan de grote gesubsidieerde instellingen. Het beleid wordt vaak ontwikkeld door deze professionele en grote instellingen en gemeenten nemen dat gemakkelijk over, terwijl de gemeentelijke doelen niet altijd parallel lopen aan de doelen van deze instellingen.

Tot slot zijn er in de Raad van Ridderkerk ook kritische vragen gesteld over de capaciteit en kwaliteit van gesubsidieerde instellingen. De gemeente is zich in deze gevallen diepgaand met de bedrijfsvoering gaan bemoeien. Wanneer dergelijke instellingen niet of slecht functioneren, lijdt de door de gemeente gesubsidieerde dienstverlening daar direct onder. Recent faillissement van een instelling in de gemeente Zwijndrecht leidde bijvoorbeeld tot problemen bij de kinderopvang en andere belangrijke zorgtaken.

Doel van dit rekenkameronderzoek is om van te leren

Rekenkameronderzoek dient middels een aantal concrete aanbevelingen een goede basis te leveren voor het beter functioneren van de gemeentelijke organisatie in de (nabije) toekomst. Met andere woorden: rekenkameronderzoek is om van te leren. Hoewel de aanbevelingen van de rekenkamercommissie primair zijn gericht aan de gemeenteraad kunnen het College en de ambtelijke organisatie ook hun voordeel doen met de resultaten van rekenkameronderzoek. Rekenkameronderzoek speelt daarnaast via de Raad een belangrijke rol bij de externe verantwoording van het gemeentelijk functioneren aan de maatschappelijke organisaties.

Leeswijzer

Dit rapport volgt voor een belangrijk deel de structuur van de onderzoeksvragen, zoals deze in het volgende hoofdstuk zijn geformuleerd. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het doel van het onderzoek, alsmede op de reikwijdte ervan. Vervolgens worden in hoofdstuk twee de bevindingen voor de subsidies bij de vier grote instellingen als belangrijkste aandachtspunt van dit onderzoek gepresenteerd. Ten slotte worden in het derde en afsluitende hoofdstuk conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

1 Onderzoeksvragen en normenkader

1.01 De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

'Hoe doeltreffend, doelmatig en rechtmatig zet de gemeente Ridderkerk het subsidie-instrument ten aanzien van de genoemde stichtingen in om gemeentelijke beleidsdoelen te bereiken?'

1.02 In het feitelijke onderzoek zullen de subsidiestromen richting vier grote subsidieontvangers centraal staan. De volgende vier stichtingen worden meegenomen in het onderzoek: Stichting Ridderkerkse Sport (SRS), Stichting Dynamiek, Stichting Welzijn Ouderen Ridderkerk (SWOR) en Stichting ToBe.

1.03 Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, zijn per schakel uit figuur 1 (zie hieronder) de volgende deelvragen geformuleerd:

Schakel 1. Gemeentelijke doelen, na afgewogen instrumentkeuze, vertaald naar subsidie instrument:

1. In welke mate heeft de Raad bij haar subsidieverlening duidelijke doelstellingen geformuleerd over de beoogde maatschappelijke effecten?
2. Is er bij het College aandacht voor de verschillende beleidsinstrumenten die ingezet kunnen worden voor de realisatie van de doelstellingen?

Schakel 2. Doel helder en bekend bij instelling:

3. Heeft het College in de afspraken over de verantwoording van de subsidies afspraken gemaakt met betrekking tot het behalen van de beleidsdoelstellingen?

Schakel 3. Doelen uitgewerkt in prestaties die efficiënt bijdragen aan beoogd effect:

4. Op welke wijze wordt de hoogte van de subsidie van de activiteiten bepaald?
5. In welke mate zijn de door de subsidieontvanger ondernomen activiteiten gericht op deze doelstellingen en hebben de acties bijgedragen aan de realisering van de doelstellingen?

Schakel 4. Rapportage instelling:

6. Op welke wijze rapporteert de gesubsidieerde instelling aan het College?

Schakel 5. Analyse:

7. Op welke wijze vindt ambtelijk vergelijk en analyse plaats en handelt de gemeente conform de spelregels uit de subsidieverordening?
8. Zijn er andere mechanismen die worden ingezet om te sturen op de subsidierelatie (bijv. een bestuursvoorzitter bij een instelling)?

Schakel 6. Bestuurlijke informatieverstrekking:

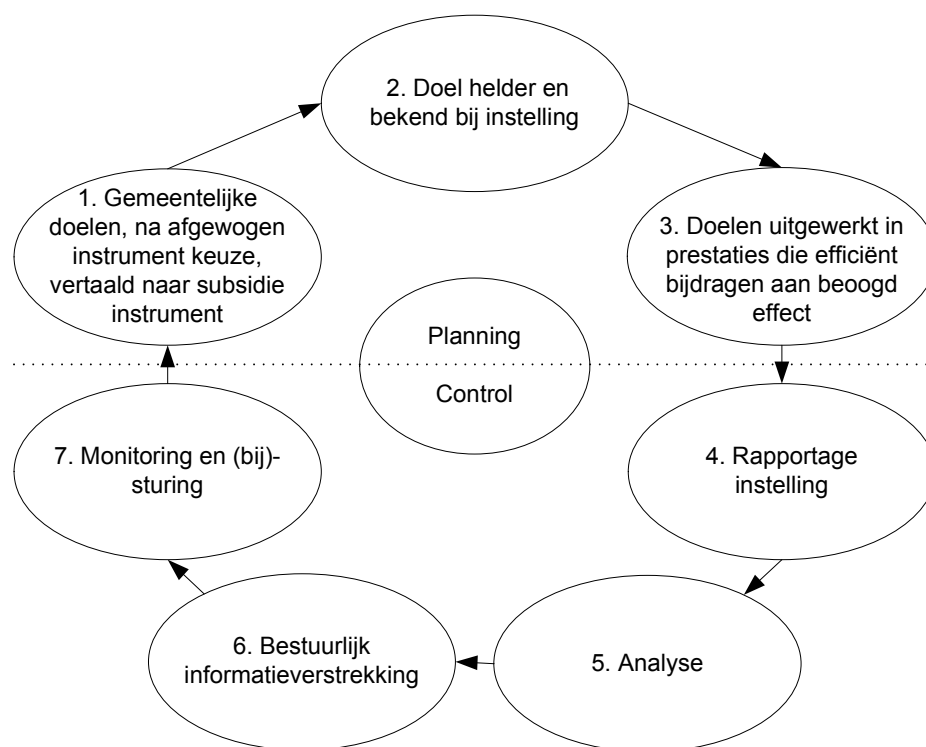
9. Op welke wijze vindt de bestuurlijke informatieverstrekking plaats?

Schakel 7. Monitoring en (bij) sturing:

10. Op welke wijze geeft de Raad vorm aan de bestuurlijke en controlerende rol?

1.04 De onderzoeksvragen vertonen een logisch geheel en zijn in het onderstaande schema weergegeven.

1.05 De cyclus gaat er vanuit dat er schakels in het sturingsproces zijn te onderscheiden. Hierbij geldt dat de schakels een grote mate van onderlinge afhankelijkheid van elkaar kennen. Dit betekent dat indien aan één of meerdere schakels niet of onvoldoende invulling wordt gegeven, de toegevoegde waarde van de andere schakels ook afneemt of zelfs nihil wordt. Het rekenkameronderzoek kan aantonen welke schakels extra aandacht behoeven. De aanbevelingen kunnen daardoor concreet zijn en de gemeente helpen de sturende werking van het subsidie-instrument te versterken.



Figuur 1: Sturing op subsidies als een cyclisch proces

1.06 De deelvragen van het onderzoek hebben betrekking op de schakels van de cyclus. De onderzoekers hebben vastgesteld dat er geen nota subsidiebeleid is. Om die reden hanteert de Rekenkamercommissie de normen die zij heeft vastgesteld op basis van wat algemeen

geaccepteerd is. De normen zijn zoveel mogelijk positief opgesteld. Waar mogelijk is aangesloten bij beschikbare normen die door de Raad zijn vastgesteld, zoals de subsidieverordening. Bij het uitwerken van de vragen en het opstellen van de bijbehorende normen is telkens aangegeven op welke schakel de deelvraag betrekking heeft.

1.07 Er is in dit onderzoek aandacht besteed aan formele subsidies in het kader van de subsidieverordening of andere subsidieregelingen van de gemeente Ridderkerk. Het gaat in het onderzoek uitsluitend om subsidies in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Art. 4.21 van deze wet omschrijft subsidies als 'de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt, met het oog op bepaalde activiteiten, anders dan als betaling voor goederen of diensten geleverd aan het bestuursorgaan'. Dit onderzoek bevat geen juridische toets, noch wordt in het kader van dit onderzoek een accountantsverklaring afgegeven. De onderzoekers zijn ervan uitgegaan dat de door de gemeente Ridderkerk verstrekte gegevens inhoudelijk juiste informatie bevatten.

Schakel 1. Gemeentelijke doelen, na afgewogen instrumentkeuze, vertaald naar subsidie instrument

1.08 De wijze waarop de gemeentelijke doelen vertaald zijn naar een subsidie-instrument wordt opgedeeld in twee deelvragen. Deze vragen betreffen respectievelijk de doelstellingen volgend uit het beleid en de inzet van verschillende beleidsinstrumenten.

Doelstellingen van het beleid

1.09 In welke mate heeft de Raad bij haar subsidieverlening duidelijke doelstellingen geformuleerd over de beoogde maatschappelijke effecten? Deze vraag heeft betrekking op de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de subsidieverstrekking. Daarbij is het van belang dat de doelstellingen en beoogde maatschappelijke effecten eenduidig en meetbaar (SMART) zijn opgesteld. Door het SMART formuleren van doelstellingen kan worden vastgesteld in welke mate het beleid effectief is geweest en kan beter worden geleerd en beter worden bijgestuurd.

1.10 De doelstellingen en maatschappelijke effecten worden vervolgens vertaald naar subsidiedoelstellingen. Met andere woorden, er moet een directe relatie gelegd worden tussen de beoogde effecten en subsidies.

1.11 De doelstellingen moeten vervolgens bekend zijn bij de gesubsidieerde instellingen. Dat houdt in dat de belangrijkste betrokkenen bij de gesubsidieerde instellingen op de hoogte zijn van de doelstellingen en daarbij dezelfde beelden hebben.

1.12 De doelstellingen dienen te worden vastgelegd in de subsidieovereenkomsten die worden aangegaan met de gesubsidieerde instellingen. Door de doelstellingen vast te leggen in de overeenkomsten wordt voorkomen dat er eventueel misverstanden of onduidelijkheden tussen de subsidieverstrekker en subsidieontvanger ontstaan over de aard van de subsidies.

Tabel 1: normen behorende bij eerste deelvraag, schakel 1

Deelonderzoeksvraag	Normen
In welke mate heeft de Raad bij haar subsidieverlening duidelijke doelstellingen geformuleerd over de beoogde maatschappelijke effecten?	<ul style="list-style-type: none"> a. De gemeente Ridderkerk heeft eenduidige en meetbare (SMART) doelen voor de beoogde maatschappelijke effecten geformuleerd. b. De gemeentelijke doelen zijn helder en expliciet uitgewerkt in de subsidiedoelen. c. De doelen zijn bekend bij de gesubsidieerde instellingen. d. De gemeente Ridderkerk heeft de doelstellingen opgenomen in de subsidieovereenkomsten.

Inzet van verschillende beleidsinstrumenten

1.13 Is er bij het College aandacht voor de verschillende beleidsinstrumenten die ingezet kunnen worden voor de realisatie van de doelstellingen? Deze deelvraag heeft betrekking op de vraag of het College kennis heeft en gebruik maakt van andere instrumenten dan het subsidie-instrument om de realisatie van de doelstellingen te behalen.

1.14 Als de doelen helder en bekend zijn bij de instelling zijn er meerdere beleidsinstrumenten voorhanden die ingezet kunnen worden om de doelstellingen te realiseren. In onderstaand tabel wordt de norm ten aanzien van inzet van andere beleidsinstrumenten beschreven.

Tabel 2: normen behorende bij tweede deelvraag, schakel 1

Deelonderzoeksvraag	Normen
Is er bij het College aandacht voor de verschillende beleidsinstrumenten die ingezet kunnen worden voor de realisatie van de doelstellingen?	<ul style="list-style-type: none"> a. Er zijn verschillende beleidsinstrumenten overwogen door het College die ingezet kunnen worden voor de realisatie van de doelstellingen.

Schakel 2. Doelen helder en bekend bij instelling

1.15 Heeft het College in de afspraken over de verantwoording van de subsidies afspraken gemaakt met betrekking tot het behalen van de beleidsdoelstellingen? Deze deelvraag geeft aan dat de algemene doelen ook een vertaling behoeven naar de doelen voor de te verstrekken subsidies. De vraag heeft betrekking op de regels die de gemeente Ridderkerk stelt ten aanzien van de wijze waarop de gesubsidieerde instelling verantwoording aflegt over de besteding van de subsidies. Deze afspraken moeten vooraf duidelijk vastgelegd zijn in de vaststelling van de subsidie (de beschikking).

1.16 Ten aanzien van de inhoud van de afspraken over verantwoording, geldt dat deze moeten aansluiten bij de elementen van de subsidieverordening, zoals deze in 2008 door de Gemeenteraad van de gemeente Ridderkerk is vastgesteld. De belangrijkste onderdelen van deze verordening op het gebied van verantwoording zijn:

- a Er wordt periodiek gerapporteerd over de realisatie van doelstellingen, de voortgang van activiteiten, de besteding van de subsidie en een prognose voor de komende periode.
- b Indien de prestaties achterblijven bij de afgesproken planning moet hierover verantwoording afgelegd worden en dient een plan van aanpak overlegd te worden waarin aangekondigd wordt op welke wijze de achterstand wordt ingehaald.
- c De wijze waarop de eindafrekening plaatsvindt.
- d De wijze waarop een inhoudelijk eindverslag moet worden opgesteld en welke onderdelen dit verslag moet bevatten; Het overleggen van een accountantsverklaring indien de subsidie meer dan 50.000 euro bedraagt.

Tabel 3: normen behorende bij derde deelvraag, schakel 2

Deelonderzoeksvraag	Normen
Heeft het College in de afspraken over de verantwoording van de subsidies afspraken gemaakt met betrekking tot het behalen van de beleidsdoelstellingen?	<ul style="list-style-type: none"> a. De afspraken over de wijze van verantwoorden zijn opgenomen in de subsidiebeschikking en bevatten in ieder geval: <ul style="list-style-type: none"> i. Regels omtrent periodieke verslaglegging over de realisatie van doelstellingen, de voortgang van activiteiten, de besteding van de subsidie en een prognose voor de komende periode. ii. Regels over hoe om te gaan met het achterblijven van de realisatie ten opzichte van de afgesproken planning. iii. Regels omtrent de eindafrekening. iv. Regels omtrent het opstellen van het inhoudelijke verslag. v. Regels omtrent het verstrekken van een accountantscontrole bij een subsidieverstrekking van 50.000 euro of hoger. b. De doelen zijn vastgesteld in de beschikking.

Schakel 3. Doelen uitgewerkt in prestaties die efficiënt bijdragen aan beoogd effect

1.17 De derde schakel is uitgewerkt in 2 deelvragen. Deze betreffen de hoogte van de subsidie en de wijze waarop de ondernomen activiteiten bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen.

Hoogte van de subsidie

1.18 Op welke wijze wordt de hoogte van de subsidie van de activiteiten bepaald? Deze deelvraag heeft betrekking op de vaststelling van de hoogte van de subsidie als zodanig. Met

andere woorden: hoe wordt bepaald welk bedrag beschikbaar wordt gesteld en op welke wijze worden de prognoses onderbouwd in de begroting.

1.19 De norm daarbij is dat de kosten uitgesplitst zijn naar producten en dat deze een onderbouwing kennen.

1.20 Om de producten te kunnen beoordelen en onderbouwen wordt door zowel de verstrekker als de aanvrager, waar mogelijk, gebruikt gemaakt van benchmark gegevens.

1.21 De laatste norm is dat de subsidies elk jaar opnieuw worden vastgesteld en niet automatisch worden verlengd, hiermee wordt aangesloten bij het uitgangspunt van de subsidieverordening.

Tabel 4: normen behorende bij vierde deelvraag, schakel 3

Deelonderzoeksvraag	Normen
Op welke wijze wordt de hoogte van de subsidie van de activiteiten bepaald?	<ul style="list-style-type: none">a. De kosten zijn uitgesplitst naar producten en kennen een onderbouwing.b. Van de producten is inzichtelijk gemaakt op welke wijze zij bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen.c. De aanvrager en verstrekker maken gebruik van benchmark gegevens indien beschikbaar.d. Er vindt geen automatische verlenging van subsidies plaats.

Relatie tussen inspanningen en realisatie van doelstellingen

1.22 In welke mate zijn de door de subsidieontvanger ondernomen activiteiten gericht op deze doelstellingen en hebben de acties bijgedragen aan de realisering van de doelstellingen? Deze vraag heeft betrekking op de relatie tussen de inspanning die de gesubsidieerde instelling verricht en de realisatie van de doelstellingen van de gemeente Ridderkerk die in het beleidskader zijn gesteld.

1.23 Om na te gaan of de doelstellingen gerealiseerd worden is de norm dat betrokkenen kunnen aangeven op welke wijze de subsidie bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelstellingen en omgekeerd. Ofwel: als de subsidie niet wordt verleend, worden de doelstellingen dan niet behaald?

1.24 De tweede norm is dat de verstrekte subsidies in redelijke verhouding moeten staan tot de bereikte resultaten, ofwel: is er een goede prijs-prestatieverhouding en wordt er efficiënt met de middelen omgegaan. Daarbij is de norm dat gegevens worden bijgehouden waaruit blijkt welke inspanningen verricht worden en de mate waarin de inspanningen bijdragen aan het realiseren van de doelen. Over deze gegevens en de relatie tussen subsidie en realisatie van doelen wordt aan de subsidieverstrekker gerapporteerd (vierde norm).

Tabel 5: normen behorende bij vijfde deelvraag, schakel 3

Deelonderzoeksvraag	Normen
<p>In welke mate zijn de door de subsidieontvanger ondernomen activiteiten gericht op deze doelstellingen en hebben de acties bijgedragen aan de realisering van de doelstellingen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. De gesubsidieerde instellingen en het College kunnen aangeven hoe de subsidie bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelstellingen en omgekeerd: welke doelen worden niet gerealiseerd zonder de subsidie. b. De ingezette subsidie staat in redelijk verhouding tot de prestaties (prijs-prestatie verhouding, efficiency). c. Er worden gegevens bijgehouden over de mate waarin activiteiten bijdragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen. d. Uit rapportages blijkt dat prestaties en doelen worden gerealiseerd.

Schakel 4. Rapportage instelling

1.25 Op welke wijze rapporteert de gesubsidieerde instelling aan het College? Deze deelvraag heeft betrekking op de wijze waarop de gemeente Ridderkerk informatie ontvangt van de gesubsidieerde instellingen.

1.26 In de subsidieverordening zijn door de Raad normen vastgesteld aangaande de wijze waarop gesubsidieerde instellingen dienen te rapporteren over de voortgang van de activiteiten en de besteding van de subsidiegelden. De onderstaande normen zijn op de subsidieverordening gebaseerd.

Tabel 6: normen behorende bij zesde deelvraag, schakel 4

Deelonderzoeksvraag	Normen
Op welke wijze rapporteert de gesubsidieerde instelling aan het College?	<ul style="list-style-type: none"> a. Subsidies zijn aangevraagd voor 1 juni van het jaar voorafgaand op het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft en bevatten in ieder geval: <ul style="list-style-type: none"> i. Een werkplan ii. Een begroting b. De gesubsidieerde instelling legt verantwoording af volgens: <ul style="list-style-type: none"> i. De regels omtrent periodieke verslaglegging over de realisatie van doelstellingen, de voortgang van activiteiten, de besteding van de subsidie en een prognose voor de komende periode. ii. De regels over hoe om te gaan met het achterblijven van de realisatie ten opzichte van de afgesproken planning iii. De regels omtrent het opstellen van het inhoudelijke verslag. iv. De regels omtrent de eindafrekening. v. De regels omtrent het verstrekken van een accountantscontrole bij een subsidieverstrekking van 50.000 euro of hoger c. De toekenning van de subsidie is gebaseerd op een geobjectiveerde vaststelling van kosten en baten.

Schakel 5. Analyse

1.27 Schakel 5 wordt uitgewerkt in twee deelvragen: de wijze waarop de gemeente Ridderkerk voldoet aan de spelregels uit de subsidieverordening en de mogelijke inzet van andere mechanismen om te sturen.

Handelen conform spelregels

1.28 Op welke wijze vindt ambtelijk vergelijk en analyse plaats en handelt de gemeente conform de spelregels uit de subsidieverordening? Deze deelvraag heeft betrekking op de wijze waarop de gemeente Ridderkerk kan voldoen aan de spelregels uit de subsidieverordening op basis van de ontvangen rapportages. De deelvraag heeft betrekking op de spelregels zoals deze in de subsidieverordening zijn opgenomen en de afspraken zoals deze tussen de subsidieverstrekker en subsidieontvanger zijn gemaakt. In Ridderkerk gaan deze spelregels in op de aanvraag die ingediend moet worden, de beslissing op de aanvraag, de rapportage over de uitgevoerde activiteiten en de ambtelijke analyse en het overleg daarover.

1.29 De belangrijkste spelregels uit de subsidieverordening voor de verstrekker van de subsidie, de gemeente Ridderkerk, zijn:

- a De toekenning van de subsidie is gebaseerd op een geobjectiveerde vaststelling van kosten en baten.
- b Het College besluit voor 1 januari van het jaar of de jaren waarop de aanvraag betrekking heeft of de subsidie verleend wordt.
- c Het College betaalt het subsidiebedrag binnen 8 weken na vaststelling.
- d Het College stelt voor 1 oktober van het jaar volgend op het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft de subsidie vast.

Tabel 7: normen behorende bij zevende deelvraag, schakel 5

Deelonderzoeksvraag	Normen
Op welke wijze vindt ambtelijk vergelijk en analyse plaats en handelt de gemeente conform de spelregels uit de subsidieverordening?	<ul style="list-style-type: none"> a. Er vindt ambtelijk vergelijk en analyse van de rapportage plaats. b. Bij afwijkende prestaties worden er maatregelen getroffen door de gemeente. c. De toekenning van de subsidie is gebaseerd op een geobjectiveerde vaststelling van kosten en baten. d. Het College besluit voor 1 januari van het jaar of de jaren waarop de aanvraag betrekking heeft of de subsidie verleend wordt. e. De gemeente betaalt het subsidiebedrag binnen 8 weken na vaststelling. f. Het College stelt op voor 1 oktober van het jaar volgend op het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft de subsidie vast.

Andere mechanismen om te sturen

1.30 Zijn er andere mechanismen die worden ingezet om te sturen op de subsidierelatie (bijv. een bestuursvoorzitter bij een instelling)? Deze deelvraag heeft betrekking op andere manieren waarop de gemeente Ridderkerk sturing geeft aan de wijze waarop de subsidieontvangers opereren. Dat kan bijvoorbeeld door een vertegenwoordiger van de gemeente te benoemen in de Raad van Toezicht van een stichting die subsidie ontvangt. Dit aspect is hier opgenomen omdat de Raad van Toezicht controleert op basis van rapportages zoals een jaarverslag van de instelling.

1.31 In tabel 8 is aangegeven dat dit een beschrijvende vraag betreft die niet aan een norm getoetst zal worden.

Tabel 8: uitgangspunt behorende bij achtste deelvraag, schakel 5

Deelonderzoeksvraag	Normen
Zijn er andere mechanismen die worden ingezet om te sturen op de subsidierelatie?	a. Beschrijvende vraag, geen toetsing aan een norm.

Schakel 6. Bestuurlijke informatieverstrekking

1.32 Op welke wijze vindt de bestuurlijke informatieverstrekking plaats? Deze vraag heeft betrekking op de wijze waarop het College de Raad informeert en rapporteert over de gesubsidieerde instellingen.

1.33 Nadat de rapportages binnengekomen zijn, is het van belang dat deze geanalyseerd worden door het ambtelijk apparaat. Vervolgens dienen deze analyses als input voor bestuurlijke informatieverstrekking. Daarbij is de norm dat deze informatieverstrekking ten minste een maal per jaar plaatsvindt.

Tabel 9: normen behorende bij negende deelvraag, schakel 6

Deelonderzoeksvraag	Normen
Op welke wijze vindt de bestuurlijke informatieverstrekking plaats?	a. Er vindt ten minste jaarlijks bestuurlijke informatieverstrekking plaats op basis van de analyse aan de Raad.

Schakel 7. Monitoring en (bij) sturing

1.34 Op welke wijze geeft de Raad vorm aan de bestuurlijke en controlerende rol? Deze vraag heeft betrekking op de wijze waarop de Raad invulling geeft aan haar rol als verantwoordelijke controleur en toeziet op de realisatie en beoogde effecten van de doelstellingen.

Tabel 10: normen behorende bij tiende deelvraag, schakel 7

Deelonderzoeksvraag	Normen
Op welke wijze geeft de Raad vorm aan de kaderstellende en controlerende rol?	a. Op basis van bestuurlijk informatieverstrekking stuurt en controleert de Raad de realisatie en beoogde effecten van de doelstellingen. b. Bij afwijkende prestaties worden er maatregelen getroffen door de Raad.

2 Bevindingen

2.01 In dit hoofdstuk worden de bevindingen gerapporteerd. De bevindingen worden gerapporteerd per gestelde deelvraag. Tot slot zullen de bevindingen ten aanzien van de centrale onderzoeksvraag worden gerapporteerd.

Algemene inleiding

2.02 De gemeente Ridderkerk telt ongeveer 45.000 inwoners en is een sterk vergrijzende gemeente. De gemiddelde leeftijd van de inwoners is 52 jaar, terwijl het landelijk gemiddelde 39,9 jaar is. Veel jonge gezinnen hebben een nieuw huis gevonden in aangrenzende nieuwbouwwijken van Barendrecht en Hendrik-Ido-Ambacht. In een aantal beleidsdocumenten komt de vergrijzing aan de orde, maar de beleidsnota ouderenbeleid is niet van recente datum (2001). Ouderen signaleren knelpunten rond ouderenvervoer en geven ook aan soms problemen te hebben om rond te komen. Zij vinden het niet altijd makkelijk hun weg te vinden in de veranderende regels.

2.03 Ridderkerk is een actieve gemeente op het gebied van sport. Er zijn veel sportverenigingen en sportaccommodaties. Daarnaast is er via diverse projecten en activiteiten aandacht voor sportbeoefening op scholen, in de wijken en voor ouderen.

2.04 Ridderkerk kent geen sterke problematiek rond allochtone inwoners (signaleringsverslag Dynamiek, 2009). Wel zijn er allochtone jongeren met onderwijsproblemen.

2.05 Het aantal actieve vrijwilligers is groot op terreinen van welzijn, sport en ouderenzorg. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het grote aantal vrijwilligers dat actief is via de SWOR en uit het sportverenigingsonderzoek uit 2008. Tegelijk is het niet eenvoudig om het aantal vrijwilligers op peil te houden, de helft van de sportverenigingen geeft aan hiermee problemen te ondervinden.

2.06 In de onderstaande tekst geven we meer achtergrondinformatie over de vier onderzochte stichtingen.

De stichtingen

2.07 In dit onderzoek staan de volgende vier stichtingen centraal:

- a Stichting Ridderkerk Sport(SRS);
- b Stichting Dynamiek;
- c Stichting Welzijn Ouderen Ridderkerk (SWOR);
- d Stichting ToBe.

Stichting Ridderkerk Sport

2.08 De Stichting Ridderkerk Sport(SRS) is verantwoordelijk voor het beheer, onderhoud en exploitatie van alle gemeentelijke sportvoorzieningen en het sportstimuleringsbeleid. De SRS beheert onder meer het zwembad De Fakkels, sporthallen, sportparken en gymzalen. De SRS voert in opdracht van de gemeente Ridderkerk het vastgestelde beleid uit en zorgt daarbij voor de totale sportinfrastructuur in Ridderkerk. SRS is onder meer verantwoordelijk voor het verhuren van de accommodaties en voor de kwaliteit hiervan. Daarnaast zorgt de SRS voor het aanbieden van activiteiten op gemeente, wijk- en buurniveau. De SRS adviseert de gemeente op het gebied van het sportbeleid en sportvoorzieningenbeleid in Ridderkerk.

2.09 Bij de uitvoering van haar taken hanteert SRS het uitgangspunt dat iedere Ridderkerker in de gelegenheid moet worden gesteld naar eigen keuze te kunnen sporten en een zinvolle vrijetijdsbesteding te kunnen beoefenen. De SRS maakt sporten en bewegen in een passende, veilige en goed toegeruste omgeving mogelijk. (bron <http://www.ridderkerksport.nl>).

2.10 De SRS zal in de loop van 2010 fuseren met de stichting Dynamiek.

2.11 In tabel 10 is een overzicht van de producten met bijbehorende subsidiebedragen weergegeven. De startpositie voor SRS is in 2007 vastgesteld. Om die reden zijn de bedragen van 2007 overgenomen. Waar beschikbaar is eveneens aangegeven welk beleidskader aan de subsidie ten grondslag ligt.

Tabel 10: overzicht producten en subsidies SRS

Hoofdthema	Producten	Bedrag (2007) exclusief 2,5% indexering per jaar	Beleidskader
Zwembad de Fakkels	Schoolzwemmen	€ 73.744,00	Sport, spel en bewegen
	Verenigingen	€ 117.126,00	Sport, spel en bewegen
	Recreatief zwemmen	€ 480.065,00	Sport, spel en bewegen
	Particuliere zwemles	€ 94.651,00	Sport, spel en bewegen
	Doelgroepen	€ 127.208,00	Sport, spel en bewegen
Sporthallen	Onderwijs	€ 129.398,00	Sport, spel en bewegen
	Verenigingen	€ 61.404,00	Sport, spel en bewegen
	Incidentele gebruikers	€ 147.326,00	Sport, spel en bewegen
	Commercieel gebruik	-€ 245,00	Sport, spel en bewegen
Sportparken	Onderwijs	€ 155.542,00	Sport, spel en bewegen
	Verenigingen	€ 336.813,00	Sport, spel en bewegen
	Sportstimulering en activiteiten	€ 25.909,00	Sport, spel en bewegen
Sportstimulering	Beweegmanagement	€ 305.187,00	Sport, spel en bewegen

Hoofdthema	Producten	Bedrag (2007) exclusief 2,5% indexering per jaar	Beleidskader
	BOS beleid		Niet specifiek voor BOS-beleid aangetroffen, hangt samen met Nota Sport, spel en bewegen.
	Uitvoeringsprogramma		<i>Niet aangetroffen</i>
	Verenigingsondersteuning		<i>Niet aangetroffen</i>
Gymzalen		€ 317.634,00	Sport, spel en bewegen
Totaal		€ 2.371.762,00	

Stichting Dynamiek

2.12 Stichting Dynamiek is in 1995 ontstaan uit een fusie tussen Stichting Ridderspoor (sociaal-cultureel werk en kinderopvang), het vrouwen Tref- en Informatie centrum en Stichting Jongerenwerk Ridderkerk.

2.13 De stichting Dynamiek richt zich op het welzijnsbeleid in de gemeente Ridderkerk. Dynamiek richt zich daarbij op het ontwikkelen, realiseren en onderhouden van een veilige en ondersteunende infrastructuur in de wijken van Ridderkerk. De werkgebieden van de stichting zijn onder andere sociaal-cultureel werk, peuterspeelzaalwerk en jongerenwerk. Daarnaast beheert Dynamiek een aantal wijkcentra en is er een steunpunt voor vrijwilligers. Middels haar taken levert Dynamiek een bijdrage aan de samenleving in Ridderkerk.

2.14 Dynamiek zal in de loop van 2010 fuseren met Stichting Ridderkerk Sport.

2.15 In tabel 11 is een overzicht van de producten met bijbehorende subsidiebedragen weergegeven. Waar beschikbaar is eveneens aangegeven welk beleidskader aan de subsidie ten grondslag ligt. De volgende beleidskaders zijn genoemd in interviews en ambtelijk wederhoor: Nota Lokaal Sociaal Beleid, Nota Sterk Peuterspeelzaalwerk, Kadernotitie Vrijwilligersbeleid en Nota Volwassen Worden in Ridderkerk. De relatie tussen deze nota's en de nagestreefde doelen van de subsidies aan Dynamiek zijn niet expliciet en meetbaar aangegeven. Respondenten geven aan dat na de fusie tussen Dynamiek en SRS hieraan aandacht gegeven zal worden.

Tabel 11: overzicht producten en subsidies Dynamiek

Hoofdthema	Producten	Bedrag (2008)	Beleidskader
Peuterspeelzaalwerk	Peuterspeelzaal VVE	€ 552.098,00	Nota Sterk Peuterspeelzaalwerk
	Basispeuterspeelzaalwerk		Nota Sterk Peuterspeelzaalwerk
Sociaal en cultureel werk	Opbouwwerk	€ 28.575,00	Nota Lokaal sociaal beleid

Hoofdthema	Producten	Bedrag (2008)	Beleidskader
	Beheer welzijnsaccommodaties	€ 588.121,00	Nota Lokaal sociaal beleid
	Wijkgerichte aanpak overlastsituaties	€ 38.070,00	Nota Lokaal sociaal beleid
	Project jongerenbuurtbemiddeling	€ 24.963,00	Nota Lokaal sociaal beleid
Jongerenwerk	Huiskamersozen	€ 375.482,00	Nota Volwassen worden in Ridderkerk
	Ambulant jongerenwerk	€ 54.016,00	Nota Volwassen worden in Ridderkerk
	Jongerenactiviteiten	€ 166.555,00	Nota Volwassen worden in Ridderkerk
	Jongerenwerk 16+	€ 161.692,00	Nota Volwassen worden in Ridderkerk
	Stedelijk podium	€ 140.000,00	Nota Volwassen worden in Ridderkerk
	Opstapje	€ 58.538,00	Nota Volwassen worden in Ridderkerk
Vrijwilligerswerk	Steunpunt vrijwilligerscentrale	€ 94.887,00	Kadernotitie Vrijwilligersbeleid
Huurderving Kuiperschool		€ 17.000,00	<i>Niet aangetroffen</i>
Totaal		€ 2.299.997,00	

Stichting Welzijn Ouderen Ridderkerk

2.16 Stichting Welzijn Ouderen Ridderkerk (SWOR) is opgericht op 5 februari 1969. De stichting richt zich op het welzijnsbeleid rondom inwoners van Ridderkerk van 55 jaar en ouder. Deze doelgroep is als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet maatschappelijke ondersteuning uitgebreid naar chronisch zieken, gehandicapten en mantelzorgers. De SWOR richt zich op drie taken, te weten maatschappelijke activering, sociale preventie en persoonsgerichte begeleiding. Deze taken hebben tot doel de doelgroepen te laten deelnemen aan de samenleving en ze zo veel mogelijk zelfredzaam te maken. Voorbeelden van activiteiten zijn het bezorgen van maaltijden, klussendienst en computercursussen. Daarnaast vertegenwoordigt de SWOR de belangen van de doelgroepen in diverse overlegorganen en wordt samenwerking gezocht met andere organisaties.

2.17 Steunpunt Mantelzorg is een onderdeel van de SWOR, waarbij mantelzorgers onder meer terecht kunnen voor vragen over regelingen voor mantelzorgers. De SWOR neemt deel aan de Wijzerplaats, dat is ingericht door de gemeente Ridderkerk. Dit is een speciaal serviceloket voor inwoners van de gemeente Ridderkerk met vragen over diverse thema's op het gebied van welzijn, zorg en wonen. De subsidiebeschikking voor het Steunpunt Mantelzorg is niet aangetroffen door de onderzoekers.

2.18 In tabel 12 is een overzicht van de producten met bijbehorende subsidiebedragen weergegeven. Waar beschikbaar is eveneens aangegeven welk beleidskader aan de subsidie ten grondslag ligt. Het beleidskader Kadernota WMO is aan de onderzoekers beschikbaar gesteld. Deze nota maakt echter niet duidelijke op welke wijze en welke doelen door de SWOR worden gerealiseerd of mede wordt gerealiseerd.

Tabel 12: overzicht producten en subsidies SWOR

Hoofdthema	Producten	Bedrag (2008)	Beleidskader
Bijeenkomst	Sociëteiten	€ 46.603,00	Nota ouderenbeleid en nota lokaal sociaal beleid
	Uitstapjes senioren	€ 5.859,00	Nota ouderenbeleid en nota lokaal sociaal beleid
	Open bijeenkomsten	€ 16.907,00	Nota ouderenbeleid en nota lokaal sociaal beleid
	Soreo concert	€ 5.306,00	Nota ouderenbeleid en nota lokaal sociaal beleid
	Recreatieve bijeenkomst	€ 2.412,00	Nota ouderenbeleid en nota lokaal sociaal beleid
Cursus	Educatie (seniorenweb)	€ 10.463,00	Nota ouderenbeleid en nota lokaal sociaal beleid
Begeleiding	Ouderenadvisering	€ 79.706,00	Nota ouderenbeleid en nota lokaal sociaal beleid
	Ondersteuning vrijwilligers	€ 37.050,00	Nota ouderenbeleid en nota lokaal sociaal beleid
	Vrijwilligers dagverzorging	€ 8.400,00	Nota ouderenbeleid en nota lokaal sociaal beleid
	Vriendschappelijk huisbezoek	€ 4.109,00	Nota ouderenbeleid en nota lokaal sociaal beleid
Informatieve bijeenkomst	Voorlichtingsbijeenkomst	€ 3.144,00	Nota ouderenbeleid en nota lokaal sociaal beleid
	Senioren voor Ridderkerk	€ 3.094,00	Nota ouderenbeleid en nota lokaal sociaal beleid
	Spreekuren	€ 15.837,00	Nota ouderenbeleid en nota lokaal sociaal beleid
Frontoffice contacten	Wijzerplaats	€ 58.388,00	Nota ouderenbeleid en nota lokaal sociaal beleid
	Ouderenadvisering	€ 92.911,00	Nota ouderenbeleid en nota lokaal sociaal beleid
	Samenwerking en (beleid)ontwikkeling	€ 36.680,00	Nota ouderenbeleid en nota lokaal sociaal beleid
Signalering	Signalerende huisbezoeken	€ 22.035,00	Nota ouderenbeleid en nota lokaal sociaal beleid
Dienstverlening	Klussendienst	€ 5.817,00	Nota ouderenbeleid en nota lokaal sociaal beleid

Hoofdthema	Producten	Bedrag (2008)	Beleidskader
	Maaltijddienst	€ 35.912,00	Nota ouderenbeleid en nota lokaal sociaal beleid
	Schriftelijke informatie	€ 1.500,00	Nota ouderenbeleid en nota lokaal sociaal beleid
	Seniorenwijzer	€ 17.648,00	Nota ouderenbeleid en nota lokaal sociaal beleid
Faciliteit	Activering en ondersteuning	€ 27.664,00	Nota ouderenbeleid en nota lokaal sociaal beleid
Totaal		€ 530.445,00	

Stichting ToBe

2.19 Stichting ToBe richt zich op culturele en kunstzinnige ontwikkeling van inwoners van de regio's Drechtsteden en de Hoeksche Waard en de gemeenten Barendrecht en Ridderkerk. ToBe doet dit door mogelijkheden aan te reiken en stimulansen te geven voor oriëntatie en verdieping in kunst en kunstbeoefening, deelname aan het culturele leven en door de inzet van kunstzinnige middelen een bredere maatschappelijke of onderwijsdoelstelling te realiseren. De stichting ToBe organiseert daarbij een gevarieerd aanbod van cursussen, workshops en speciale projecten. Er wordt veel samenwerking gezocht met bijvoorbeeld (brede) scholen. De muziekschool maakt daar een belangrijk onderdeel vanuit.

2.20 In tabel 13 is een overzicht van de producten met bijbehorende subsidiebedragen weergegeven. Waar beschikbaar is eveneens aangegeven welk beleidskader aan de subsidie ten grondslag ligt.

Tabel 13: overzicht producten en subsidies ToBe

Hoofdthema	Producten	Bedrag (2008-09)	Beleidskader
Organisatie	Concern	€ 127.981,00	<i>Niet aangetroffen</i>
	Locatiebudget	€ 206.396,00	<i>Niet aangetroffen</i>
	Kosten vervanging	€ 11.372,00	<i>Niet aangetroffen</i>
Onderwijs	Voorschoolse en basiscursus jonge kinderen	€ 7.952,00	<i>Niet aangetroffen</i>
	Basisonderwijs 1: kunstmenu's	€ 15.682,00	<i>Niet aangetroffen</i>
	Basisonderwijs 3: VSD/SIS	€ 26.192,00	<i>Niet aangetroffen</i>
	Muziekonderwijs	€ 298.648,00	<i>Niet aangetroffen</i>
	Popschool	€ 41.203,00	<i>Niet aangetroffen</i>
	Programmering	€ 13.787,00	<i>Niet aangetroffen</i>
Totaal		€ 749.213,00	

2.21 In de onderstaande paragrafen beschrijven de bevindingen per deelvraag voor de 4 gesubsidieerde instellingen.

Schakel 1. Gemeentelijke doelen, na afgewogen instrumentkeuze, vertaald naar subsidie instrument.

2.22 De bevindingen ten aanzien van schakel 1 worden beschreven aan de hand van de volgende deelparagrafen: doelstellingen van beleid en de inzet van verschillende beleidsinstrumenten.

Doelstellingen van beleid

Tabel 14: normen bij eerste deelvraag

Deelonderzoeksvraag	Normen
In welke mate heeft de Raad bij haar subsidieverlening duidelijke doelstellingen geformuleerd over de beoogde maatschappelijke effecten?	<ol style="list-style-type: none">De gemeente Ridderkerk heeft eenduidige en meetbare (SMART) doelen voor de beoogde maatschappelijke effecten geformuleerd.De gemeentelijke doelen zijn helder en expliciet uitgewerkt in de subsidiedoelen.De doelen zijn bekend bij de gesubsidieerde instellingen.De gemeente Ridderkerk heeft de doelstellingen opgenomen in de subsidieovereenkomsten.

2.23 In het document 'programmabegroting 2010-2013' van de gemeente Ridderkerk zijn de kerndoelen en beoogde effecten per programma opgenomen. De programmabegroting is een vertaling van de beleidskeuzes die gemaakt zijn in het coalitieakkoord "Samen aan de slag, met aandacht, respect en verantwoordelijkheid 2006-2010". Het coalitieakkoord is het beleidskader voor deze bestuursperiode. De mate waarin de doelen in de programmabegroting SMART geformuleerd zijn, verschilt per programma.

2.24 Bij de kerndoelen en beoogde effecten ontbreekt in veel gevallen het onderdeel tijd. Er is niet aangegeven wanneer de doelen en effecten bereikt dienen te zijn. Deze zijn overigens in de meeste gevallen wel te herleiden uit de bijbehorende prestatie-indicatoren en voorgestelde activiteiten. Dat betekent dat de kerndoelen en beoogde effecten na enige herformulering en aanvulling zijn te vertalen in doelen voor het subsidiebeleid.

2.25 Subsidies worden verleend op basis van de kaders zoals deze gegeven zijn in de subsidieverordening. Er zijn echter geen gemeentebrede richtlijnen ten aanzien van de vertaling van gemeentelijke doelen naar subsidiedoelen. Subsidieverstrekking vindt veelal plaats op basis van voortzetting van subsidiestromen en samenwerkingsrelaties uit voorgaande jaren. In de beschikkingen is niet opgenomen op welke wijze de subsidiedoelen zich verhouden tot de doelen en beoogde effecten uit de programmabegroting.

2.26 Uit de interviews blijkt dat de doelen en beoogde effecten uit de programmabegroting niet op uniforme wijze helder en expliciet uitgewerkt worden in subsidiedoelen. Geïnterviewde directeuren van de gesubsidieerde instellingen kunnen niet direct aangeven aan welke doelen uit de

programmabegroting zij bijdragen. Ook de gemeentelijke accountmanagers geven aan dat deze relaties niet expliciet zijn gemaakt. De afhandeling van de motie van de Raad aangaande de verantwoording van subsidies geeft wel meer zicht op doelen en daaraan gerelateerde gesubsidieerde activiteiten. De beantwoording laat eveneens zien dat een aantal doelstellingen niet SMART opgesteld zijn. Voorbeelden daarvan zijn de beleidsvoornemens voor de stichting ToBe uit de beantwoording van het College:

- a Het muziekonderwijs moet voor zoveel mogelijk inwoners bereikbaar zijn.
- b Verdere vernieuwing en verbreding van het aanbod, afgestemd op de vraag en de mogelijkheden van de nieuwe locatie in ontmoetingscentrum Het Plein, waardoor het bereik wordt vergroot.

2.27 In het onderzoek zijn de voorzitters van de diverse (cliënten)raden en adviesplatforms geïnterviewd. Er is inhoudelijk gesproken over de hierboven aangegeven subsidierelaties en de daaraan gerelateerde activiteiten van de vier stichtingen. Ook vanuit deze doelgroepen voor de diverse subsidies kon men niet direct een verband aangeven tussen de ondernomen activiteiten en de doelen die door de gemeente zijn vastgesteld, bijvoorbeeld in de programmabegroting. De beleidsplatforms hebben verder aangegeven niet betrokken te zijn bij het geven van feedback op de mate waarin activiteiten bijdragen aan beoogde subsidiedoelen en de mate waarin subsidiedoelen worden gerealiseerd. Hierbij werd aangegeven dat men hierover graag verder in gesprek zou willen gaan met de gemeente. De cliënten(raden) en adviesplatforms zijn niet of in beperkte mate betrokken bij de onderzochte stichtingen, met uitzondering van SWOR en Dynamiek.

2.28 De beoogde effecten uit de programmabegroting kunnen echter wel worden gerelateerd aan de producten van de gesubsidieerde instellingen. In de onderstaande tabel 16 is per instelling hiervan een aantal voorbeelden beschreven. Het zijn voorbeelden die door de onderzoekers zijn bedacht om aan te tonen dat er logische verbanden bestaan, ook al zijn deze in bestaande documenten niet expliciet gemaakt.

Tabel 16: voorbeelden van relatie tussen producten en beoogde effecten programmabegroting

Stichting	Product van de gesubsidieerde instelling	Beoogd effect uit de gemeentelijke programmabegroting
SRS	Particuliere zwembles Sportstimulering en activiteiten	Burgers waarderen het voorzieningen aanbod met minimaal een 7 (wat te doen: in 2010 worden verschillende nieuwe voorzieningen opgeleverd zoals openlucht zwembad, stedelijk jongerencentrum, buurtsportlocatie Slikkeveer, speelvoorzieningen in de wijken)
	Bewegmanagement	Aantal Ridderkerkers dat voldoende beweegt vergroten

Stichting	Product van de gesubsidieerde instelling	Beoogd effect uit de gemeentelijke programmabegroting
Dynamiek	Peuterspeelzaal VVE	70% van het aantal 2,5-4 jarigen zit op een peuterspeelzaal 70% van de doelgroep bereiken met VVE programma's per 2010
	Jongerenactiviteiten	Jongeren voelen zich betrokken bij de samenleving door actief mee te doen in die samenleving en door direct of indirect invloed te hebben op beslissingen die hen aangaan
SWOR	Sociëteiten Uistapjes senioren Recreatieve bijeenkomsten Educatie	Inwoners waarderen de sociale samenhang met minimaal een 7 (prestatie indicator: het percentage Ridderkerkers dat in een sociaal isolement verkeerd is minimaal 10% lager dan het landelijk gemiddelde)
	Ouderenadvisering Voorlichtingsbijeenkomst Klussendienst Seniorenwijzer	85% van de Ridderkerkers waarderen hun zelfstandigheid en zelfredzaamheid op minimaal een 7
	Maaltijddienst Klussendienst	Volwaardige deelname van de Ridderkerkers aan het maatschappelijke verkeer mogelijk maken
ToBe	Wijkgerichte projecten Popschool	Burgers waarderen het voorzieningen aanbod met minimaal een 7 (wat te doen: in 2010 worden verschillende nieuwe voorzieningen opgeleverd zoals openlucht zwembad, stedelijk jongerencentrum, buurtsportlocatie Slikkeveer, speelvoorzieningen in de wijken)

2.29 Drie van de vier onderzochte instellingen geven aan dat zij hun doelen zelf formuleren en deze vastleggen in dossiers.

2.30 De SRS heeft voornamelijk gebouwen in beheer en stelt doelen met de gemeente vast op basis van kwantiteiten, bijv. openingstijden zwembad. Met de SRS zijn afspraken gemaakt over de kwaliteit van het onderhoudsniveau. SRS is eveneens actief in sportstimulering in brede zin.

2.31 Alle instellingen geven aan dat zij hun doelen bespreken met de verantwoordelijke wethouder en accountmanager.

2.32 Stichting Dynamiek heeft in het document 'Productafspraken 1/1/2008' per hoofdthema beschreven wat het thema inhoudt, welke rol dit inneemt en uit welke activiteiten dit thema is opgebouwd. Voorbeelden hiervan zijn:

- a Hoofdthema Steunpunt Vrijwilligers: het steunpunt vrijwilligerswerk treedt op als steunpunt voor vrijwilligerswerk in de breedte. Het vormt een verbindende schakel tussen vrijwilligerswerk, vrijwilligersorganisaties en vrijwilligers.
- b De activiteiten die worden afgenomen zijn: bemiddeling, promotie, belangenbehartiging, informatie en advies, deskundigheidsbevordering, ontwikkeling en facilitering.

2.33 De SWOR heeft in het jaarverslag 2008 de realisatie en activiteiten per product beschreven. In haar productbegroting 2008-2011 is per dienstverlening omschreven: definitie van het product, de doelstelling, het landelijk welzijnsdoel, het WMO prestatieveld en de bijbehorende activiteiten. Voorbeelden hiervan zijn:

- a Product: cursus.
- b Definitie: het voorbereiden en uitvoeren van een omschreven aantal, dat serieel een samenhangend geheel vormen.
- c Doelstelling: het vergroten van kennis en vaardigheden van deelnemers
- d Landelijk welzijnsdoel: zelfredzaamheid, WMO prestatieveld: het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning.
- e Bijbehorende activiteiten: seniorweb, WMO prestatieveld: het tot zich nemen van kennis en leren van vaardigheden m.b.t. de computer en internetgebruik via een speciaal op ouderen afgestemd lesprogramma.

2.34 Stichting ToBe heeft in haar jaarplan per doel de bijdrage beschreven welke het doel beoogd te behalen. Daarnaast is een overzicht opgesteld waarin per hoofddoel uit het jaarplan de subdoelstellingen, de enkelvoudige doelstellingen, de activiteit en de relatie beschreven staan. Voorbeelden hiervan zijn:

- a Hoofddoelstelling: bijdragen aan de vorming en persoonlijke ontwikkeling van kinderen/jongeren.
- b Subdoelstelling: m.b.v. kunstzinnige middelen bijdragen aan de algemene vorming van kinderen van 0-7 jaar.
- c Activiteit: basiscursus muziek; muziek op school, spelen met muziek, muzikale ontdekkingsreis, muziekmaatjes, blokfluit spelenderwijs, de wereld rondom trommelen.
- d Relatie met: deze activiteiten worden in alle gemeenten aangeboden. In een aantal gevallen wordt samengewerkt met zorginstellingen zoals: OpMaat, Rivas. De cursussen worden in Dordrecht ook in de wijken uitgevoerd.

Inzet van verschillende beleidsinstrumenten

Tabel 17: normen bij tweede deelvraag

Deelonderzoeksvraag	Normen
Is er bij het College aandacht voor de verschillende beleidsinstrumenten die ingezet kunnen worden voor de realisatie van de doelstellingen?	a. Er zijn verschillende beleidsinstrumenten overwogen door het College die ingezet kunnen worden voor de realisatie van de doelstellingen.

2.35 Uit de programmabegrotingen voor de onderzochte perioden blijkt niet of andere beleidsinstrumenten overwogen zijn om de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken. Uit de overige beschikbaar gestelde documenten wordt evenmin duidelijk of en hoe andere beleidsinstrumenten zijn overwogen. Uit de interviews blijkt dat het College beperkte aandacht heeft voor de inzet van andere beleidsinstrumenten.

2.36 Het initiatief om gebruik te maken van andere beleidsinstrumenten, ligt met name bij de stichtingen zelf. Bij de vier onderzochte stichtingen wordt aangegeven dat het aantal dwarsverbanden met andere organisaties en beleidsinstrumenten toeneemt.

Schakel 2. Doelen helder en bekend bij instelling

2.37 De bevindingen ten aanzien van schakel 2 worden beschreven aan de hand de vastgestelde norm.

Tabel 18: normen bij derde deelvraag

Deelonderzoeksvraag	Normen
Heeft de gemeente in de afspraken over de verantwoording van de subsidies afspraken gemaakt met betrekking tot het behalen van de beleidsdoelstellingen?	a. De afspraken over de wijze van verantwoorden zijn opgenomen in de subsidiebeschikking en bevatten in ieder geval: i. Regels omtrent periodieke verslaglegging over de realisatie van doelstellingen, de voortgang van activiteiten, de besteding van de subsidie en een prognose voor de komende periode. ii. Regels over hoe om te gaan met het achterblijven van de realisatie ten opzichte van de afgesproken planning. iii. Regels omtrent de eindafrekening. iv. Regels omtrent het opstellen van het inhoudelijke verslag. v. Regels omtrent het verstrekken van een accountantscontrole bij een subsidieverstrekking van 50.000 euro of hoger. b. De doelen zijn vastgesteld in de beschikking.

2.38 Uit de beschikkingen voor de vier onderzochte stichtingen blijkt ten aanzien van de jaren

2006 tot en met 2009 dat de gemeente bij het afgeven van de beschikking gedocumenteerd heeft aangegeven op welke wijze de stichting verantwoording moet afleggen. De gemeente heeft aan elke beschikking de regels voor verantwoording gehecht. In deze aanhechting staan:

- a Regels omtrent de periodieke verslaglegging.
- b Regels over hoe om te gaan met het achterblijven van de realisatie.
- c Regels omtrent de eindafrekening.
- d Regels omtrent het opstellen van het inhoudelijke verslag.
- e Regels omtrent het verstrekken van een accountantscontrole.

2.39 Uit de bestudering van de beschikkingen van de vier stichtingen en de interviews blijkt dat de doelen ten aanzien van de verstrekte subsidie in de beschikkingen niet eenduidig zijn vastgelegd of in het geheel niet benoemd worden. Er wordt bijvoorbeeld aangegeven: ‘de subsidie wordt verleend voor het jaar 2008-2009 aan de SWOR’, of, ‘Ten behoeve van de muziekschool wordt de volgende subsidie toegekend’. Door in te stemmen met de aanvraag, geeft de gemeente Ridderkerk aan dat de doelen in de aanvraag van toepassing zijn.

2.40 Uit het dossieronderzoek blijkt dat de hoogte van het subsidiebedrag wordt overgenomen uit de aanvraag en hiervan de kwartaalfinanciering wordt benoemd. In een enkel geval wordt verwezen naar de ingediende documenten die ter onderbouwing van de aanvragen dienen, zoals de begroting die door de instelling is opgesteld.

Schakel 3. Doelen uitgewerkt in prestaties die efficiënt bijdragen aan beoogd effect

2.41 De bevindingen ten aanzien van schakel 3 worden beschreven aan de hand van de volgende deelparagrafen: hoogte subsidie en relatie tussen inspanningen en realisatie van doelstellingen

Hoogte van de subsidie

Tabel 19: normen bij vierde deelvraag

Deelonderzoeksvraag	Normen
Op welke wijze wordt de hoogte van de subsidie van de activiteiten bepaald	<ul style="list-style-type: none"> a. De kosten zijn uitgesplitst naar producten en kennen een onderbouwing. b. Van de producten is inzichtelijk gemaakt op welke wijze zij bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen. c. De aanvrager en verstrekker maken gebruik van benchmark gegevens indien beschikbaar. d. Er vindt geen automatische verlenging van subsidies plaats.

2.42 In de subsidieaanvragen van de vier stichtingen zijn begrotingen opgenomen waarbij de bedragen zijn uitgesplitst naar producten. Een verdere onderbouwing van de kostprijs van deze

producten ontbreekt in de subsidieaanvragen.

2.43 In de begrotingen van SRS en de SWOR is een verdere onderbouwing gegeven van kostensoorten, zoals huisvesting, personeel en overige kosten per product of activiteit. In de begroting en de aanvraag van Dynamiek wordt wel een uitsplitsing gegeven van de ureninzet, maar een koppeling aan een uurtarief ontbreekt en andere kosten zijn uitgesplitst aangegeven. De begroting van ToBe geeft een uitsplitsing van kostensoorten, maar daarbij valt niet eenduidig te herleiden welke kosten zijn gerelateerd aan welke deelnemende gemeente.

2.44 Zoals hiervoor al werd aangegeven is de relatie tussen de activiteiten en producten, de doelstellingen en de beoogde maatschappelijke effecten niet expliciet gemaakt.

2.45 Bij het vervaardigen van de productenbegroting heeft de SWOR gebruik gemaakt van landelijke gegevens (WILL, Welzijnsinformatie Landelijk Lokaal). Er zijn echter geen recente benchmarkgegevens voor de kostprijs van de producten gebruikt.

2.46 Voor ToBe bestaat er een landelijke benchmark van Kunstconnectie. Deze benchmark is echter niet gerelateerd aan de begroting en/of het jaarverslag van ToBe.

2.47 Dynamiek maakt geen gebruik van landelijke benchmarks. SRS maakt gebruik van landelijke gegevens om de trends voor het gebruik van accommodaties in te kunnen schatten.

2.48 De hoogte van de subsidie wordt bij SRS bepaald aan de hand van de in 2007 gemaakte afspraak over de hoogte van de subsidie en de jaarlijkse index van 2,5 %. Per 1-1-2011 dient er weer een nieuwe afspraak gemaakt te worden, die in principe weer geldt voor een periode van 4 jaar. SRS overlegt wel jaarlijks over de activiteiten. De andere drie stichtingen dienen jaarlijks een aanvraag in om subsidie te verkrijgen. Alle stichtingen geven hierbij overigens aan dat het bekend worden van de hoogte van de subsidie kort voor 1 januari van het subsidiejaar geen ruimte meer laat nog te anticiperen op eventuele wijzigingen ten opzichte van het werkplan. Zo is het bijvoorbeeld lastig om geplande activiteiten en personele bezetting te schrappen als het subsidiebedrag lager is dan verwacht. Uit de interviews blijkt dat de stichtingen informeel in de gesprekken met de accountmanagers op de hoogte worden gebracht van de beschikking van het college. De beschikking wordt afgegeven onder voorbehoud van instemming van de gemeenteraad.

Relatie tussen inspanningen en realisatie van doelstellingen

Tabel 20: normen bij vijfde deelvraag

Deelonderzoeksvraag	Normen
In welke mate zijn de door de subsidieontvanger ondernomen activiteiten gericht op deze doelstellingen en hebben deze bijgedragen aan de realisering van de doelstellingen?	<ol style="list-style-type: none">De gesubsidieerde instellingen en het College kunnen aangeven hoe de subsidie bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelstellingen en omgekeerd: welke doelen worden niet gerealiseerd zonder de subsidie.De ingezette subsidie staat in redelijk verhouding tot de prestaties (prijs-prestatie verhouding, efficiency).Er worden gegevens bijgehouden over de mate waarin activiteiten bijdragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen.Uit rapportages blijkt dat prestaties en doelen worden gerealiseerd.

2.49 Zoals hiervoor is aangegeven wordt in de programmabegroting een aantal doelen genoemd die verband houden met de activiteiten van de vier onderzochte instellingen. De programmabegroting maakt deze relatie echter niet expliciet.

2.50 In de subsidiebeschikkingen komen de doelstellingen uit de programmabegroting niet letterlijk terug en wordt er ook niet naar verwezen. De lezer van de subsidiebeschikking kan daardoor de subsidie niet relateren aan programmadoelen. Geïnterviewden bij de vier stichtingen zijn wel op de hoogte van de algemene doelen die in de subsidiebeschikking zijn aangegeven, maar kunnen ook geen directe relatie leggen van deze doelen naar de doelen uit de programmabegroting.

2.51 Alhoewel dit onderzoek geen belastingtechnische toets bevat, valt wel op te merken dat de omschrijving van aantallen producten en de daarvoor gevraagde subsidie zich niet kunnen ontwikkelen in de richting van een inkooprelatie.

Stichting Ridderkerk Sport

2.52 SRS geeft aan te werken met doelen, die vooral zijn te typeren als bedrijfsdoelen (en niet als maatschappelijke effecten). Het gaat om het bezoekersaantal van het zwembad, een bezettingspercentage voor de sporthallen van 62%, het water veilig krijgen van kinderen met een zo laag mogelijke drop-out in groep 4 van het basisonderwijs. SRS heeft afgesproken met de gemeente om met een subsidie van circa 2,3 miljoen per jaar en een jaarlijkse indexering van 2,5% voor eigen rekening en risico de in beheer gegeven sportcomplexen te exploiteren.

2.53 Voor deze doelen houdt SRS de gerealiseerde aantallen bij. Zo blijkt dat in het seizoen 2008/2009 er 22 kinderen van eind groep 4 (nog) geen zwemdiploma hadden gehaald. Deze

kinderen worden vervolgens actief benaderd om alsnog na gratis zwemles dit diploma te halen. De bezetting van de sporthallen ligt nu op 66%.

2.54 Daarnaast geldt voor SRS dat in toenemende mate ook met de gemeente gesproken wordt over de te bereiken maatschappelijke effecten van activiteiten. Een voorbeeld daarvan is de subsidie voor Buurt, Onderwijs en Sport (BOS) en sporten op recept. Bij deze laatste activiteit wordt gevraagd aan te geven hoeveel mensen met doorverwijzing van een arts zijn gaan sporten.

Stichting Dynamiek

2.55 Ook voor Dynamiek geldt dat de te realiseren doelen niet zichtbaar zijn in de programmabegroting. Er zijn op enkele onderdelen van de subsidierelatie meetbare afspraken gemaakt. Voor de Vroegtijdse en Voorschoolse Educatie (VVE) is bijvoorbeeld een aantal afspraken gemaakt. 70% van de 2,5 tot 4 jarigen wordt bereikt door het peuterspeelzaalwerk en er geldt een minimale bezetting van 90% van de maximum capaciteit per groep. Daarbij is aangegeven dat er in 2007 585 peuters in deze leeftijdsgroep zitten.

2.56 Bij andere subsidies is wel een afspraak over de prestatie gemaakt, maar is deze niet direct te relateren aan het beoogde effect. Zo is voor het nieuwjaarsfeest afgesproken dat er 1.000 bezoekers zullen zijn, maar zijn geen afspraken gemaakt over het verminderen van het aantal vernielingen. Daarbij wordt aangegeven, dat deze vermindering ook niet alleen afhangt van een goed bezocht nieuwjaarsfeest.

2.57 Dynamiek werkt nu niet met benchmarks om de efficiency van producten of diensten te vergelijken. In 2008 heeft Berenschot een benchmarkonderzoek verricht naar de overhead van Stichting Dynamiek

Stichting Welzijn Ouderen Ridderkerk

2.58 De Stichting Welzijn Ouderen Ridderkerk heeft in 2004 en 2005 gewerkt aan een nieuw productenboek. Daarbij is gebruik gemaakt van landelijke richtlijnen en gegevens vanuit het WILL (Welzijnsinformatie Landelijk Lokaal) in samenwerking met het CBS, het ministerie van VWS en de provincies. De hieruit voortgekomen producten zijn verwerkt in een 4-jaren begroting op basis waarvan productfinanciering van de gemeente is verkregen. De geïnterviewden geven aan dat zij het nuttig zouden vinden nu een vervolgstap te maken naar de formulering van prestatie-indicatoren voor de gewenste maatschappelijke effecten.

2.59 Deze vervolgstap is in de afgelopen periode nog niet gezet omdat veel aandacht nodig was voor de mogelijke fusie met Dynamiek en de komst van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). De WMO heeft wel een overzicht opgeleverd van algemene doelen van de WMO en een indicatie welke partnerorganisaties actief zijn voor welke doelen.

2.60 Kijkend naar de gesubsidieerde activiteiten zien onze respondenten enkele belangrijke doelen. Zelfredzaamheid wordt daarbij genoemd en gedefinieerd als behoud van regie op het eigen leven. Daarnaast wordt maatschappelijke participatie of het verminderen van eenzaamheid genoemd. Zorg en activiteiten door vrijwilligers zijn daarbij een heel belangrijk instrument. Tenslotte wordt activering als doel genoemd.

2.61 De SWOR levert elk half jaar een prestatieoverzicht op. Indien de gemeente naast die halfjaar overzichten extra gegevens wil ontvangen worden deze opgevraagd bij de SWOR en aangeleverd door de SWOR. In 2008 heeft de SWOR een klanttevredenheidonderzoek uitgevoerd.

Stichting ToBe

2.62 Uit de gesprekken over ToBe blijkt dat er geen aparte nota cultuurbeleid is en dat het in stand houden van een basisvoorziening voor muziekonderwijs van belang wordt geacht. Meer specifiek wordt aangegeven dat het muziekonderwijs financieel bereikbaar moet zijn. Dit is verder niet meetbaar gemaakt in de vorm van bijvoorbeeld tarieven voor een lesuur. De gemeente Ridderkerk wijst minima wel op de mogelijkheid om gelden aan te vragen uit het maatschappelijk participatiefonds.

2.63 Verder wordt als doel door de gemeente en ToBe verbreding en vernieuwing van muziekonderwijs in brede zin genoemd. Er is een trend dat de deelname aan regulier muziekonderwijs daalt. Voor regulier muziekonderwijs was in 2007-2008 een bedrag van € 365.085,- beschikbaar. Is de deelname aan regulier muziekonderwijs lager dan geraamd, dan wordt een deel van deze deelsubsidie terugbetaald. Naast deze trend van dalende deelname aan regulier muziekonderwijs staat een trend van verbreding. In 2004 is gestart met het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van de Brede School in Ridderkerk (Slikkerveer). Daarnaast is in 2004 gestart met een aanbod van kunstmenu's op de basisscholen. Deze kunstmenu's bieden een doorlopende leerlijn voor de groepen 1 tot en met 8 op het gebied van muziek en theater. Ten slotte is ToBe gestart met een popschool, waarvoor van jaar tot jaar de belangstelling wisselend is.

2.64 De begroting van ToBe valt te omschrijven als een productenbegroting, maar de prijs per product is niet transparant. De begroting geeft geen inzicht in de wijze waarop prijzen tot stand komen. ToBe geeft daarbij aan dat de Kunstconnectie een benchmark publiceert voor kunstzinnige vorming (uitgegeven door het CBS). De meest recente benchmark bevat gegevens over de periode 2005-2007. Uit deze benchmark zijn gegevens te halen voor:

- a muziekscholen over de verhouding tussen onderwijzend personeel en overig personeel;
- b het aantal leerlingen en cursisten per muziekschool en de verdeling naar type cursus en leeftijdsgroepen;
- c het aandeel van de inkomsten (in %) bestaande uit les- en cursusgeld en subsidies;
- d het aandeel van de kosten (in %) bestaande uit huisvestingskosten en

personeelskosten.

2.65 ToBe rapporteert niet over de eigen gegevens gerelateerd aan deze (of andere) benchmarks.

2.66 ToBe bespreekt de financiële verantwoording in een overleg met alle subsidiërende gemeenten. Door de gemeenten is aangegeven dat de verantwoording erg globaal is. In het subsidiëntenoverleg is daarom besloten (brief 11 juni 2009) een werkgroep in te stellen met medewerkers van ToBe en ambtenaren vanuit de subsidiërende gemeenten.

2.67 ToBe heeft een klanttevredenheidsonderzoek gehouden. Daarnaast wordt er tussentijds ambtelijk gemonitord op een aantal belangrijke prestaties. Het gaat om het begrote en werkelijke aantal les- en docenturen en het begrote en werkelijke aantal leerlingen voor:

- a voorschoolse en basiscursussen voor jonge kinderen;
- b kunstmenu basisonderwijs;
- c diverse projecten basisonderwijs;
- d projecten brede school;
- e muziekonderwijs voor kinderen tot 21 jaar;
- f popschool.

2.68 Uit de meting voor het jaar 2007-2008 blijkt dat het aantal begrote leerlingen ruim is gehaald binnen de beschikbaar gestelde begroting.

Schakel 4. Rapportage instelling

2.69 De bevindingen ten aanzien van schakel 4 worden beschreven aan de hand van de vastgestelde normen.

Tabel 20: normen bij zesde deelvraag

Deelonderzoeksvraag	Normen
Op welke wijze rapporteert de gesubsidieerde instelling aan het College?	<ul style="list-style-type: none"> a. Subsidies zijn aangevraagd voor 1 juni van het jaar voorafgaand op het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft en bevatten in ieder geval: <ul style="list-style-type: none"> i. Een werkplan ii. Een begroting b. De gesubsidieerde instelling legt verantwoording af volgens: <ul style="list-style-type: none"> i. De regels omtrent periodieke verslaglegging over de realisatie van doelstellingen, de voortgang van activiteiten, de besteding van de subsidie en een prognose voor de komende periode. ii. De regels over hoe om te gaan met het achterblijven van de realisatie ten opzichte van de afgesproken planning. iii. De regels omtrent het opstellen van het inhoudelijke verslag. iv. De regels omtrent de eindafrekening. v. De Regels omtrent het verstrekken van een accountantscontrole bij een subsidieverstrekking van 50.000 euro of hoger. c. De toekenning van de subsidie is gebaseerd op een geobjectiveerde vaststelling van kosten en baten.

2.70 De gesubsidieerde instellingen leggen op verschillende manieren verantwoording af. De vier onderzochte instellingen leggen ieder jaar verantwoording af over het afgelopen jaar. Daarnaast verstrekken zij informatie op het moment dat er wijzigingen zijn die betrekking hebben op de subsidieverstrekking en brengen zij conform de beschikking periodiek verslag uit. Uit de interviews en documentenanalyse blijkt dat hiervoor geen vaste formats gebruikt worden door de gemeente Ridderkerk, maar dat wordt aangesloten bij de aanvraag en de daarbij ingediende begroting van de stichting.

2.71 De aanvraag voor subsidie dient door de instelling voor 1 juni van het jaar voorafgaand op het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft, ingediend te worden. Daarbij dient de instelling een werkplan en begroting te overleggen. Gedurende het jaar dient de instelling te voldoen aan de spelregels van de verantwoording zoals deze zijn opgenomen in bovenstaand normenkader. Uit het dossieronderzoek is gebleken:

Stichting Ridderkerk Sport heeft in 2006 afspraken gemaakt voor een meerjarenfinanciering over een periode van 4 jaren. Elk jaar dient SRS een werkplan voor subsidieverlening in. Deze aanvraag wordt als formaliteit gezien vanwege het feit dat in 2006 een toezegging is gedaan door de gemeente voor een meerjarenfinanciering. Elk jaar wordt het subsidiebedrag geïndexeerd. Jaarlijks overlegt SRS een eindafrekening. De vorm waarin de eindafrekening plaatsvindt wordt door SRS zelf opgesteld. Voor elk jaar is

een accountantscontrole uitgevoerd.

Stichting Dynamiek: de aanvragen voor 2005 tot en met 2009 zijn voor een deel te laat ingediend. Bij elke aanvraag is een begroting opgenomen. Uit het dossieronderzoek is gebleken dat voor 2005, 2006 en 2007 geen werkplan beschikbaar is. Voor 2005 is een signaleringsverslag ingediend. In 2008 heeft stichting Dynamiek uitstel aangevraagd en verkregen voor het indienen van de begroting en werkplan. In 2009 heeft de stichting een signaleringsverslag opgesteld waaruit de productafspraken en een begroting is opgesteld voor het de jaren 2009 en 2010. De geïnterviewden geven aan dat op aanvraag periodieke verslaglegging plaatsvindt. De wijze waarop de verslaglegging plaatsvindt, wordt door de stichting zelf ingevuld. Er vindt elk jaar een eindafrekening plaats. Voor elk jaar is een accountantscontrole uitgevoerd.

Stichting Welzijn Ouderen Ridderkerk: Voor 2005 heeft SWOR een uitstel aangevraagd voor het indienen van de aanvraag incl. begroting en werkplan. Deze aanvraag is toegekend door de gemeente (mei 2004). Aanvraag 2005 is toegekend. In het dossieronderzoek wordt geen accountantscontrole gevonden voor 2005. De subsidie aanvraag voor 2006-2009 is tijdig ingediend. Voor elk jaar is een productbegroting en jaarplan opgenomen. De SWOR dient periodieke verslagen in, waarvan de inhoud wordt opgesteld door de SWOR. Jaarlijks overleg de SWOR een eindafrekening. Voor elk jaar is een accountantscontrole uitgevoerd.

Stichting ToBe: De subsidie aanvraag voor 2005-2009 is tijdig ingediend incl. een begroting en jaarplan. ToBe heeft afwijkende afspraken gemaakt met de gemeente voor de periodieke verslaglegging en eindafrekening. Deze afspraken zijn gemaakt op basis van het boekjaar dat past bij de schooljaren, beginnend van september t/m juli. Jaarlijks wordt in januari een periodiek verslag aangeleverd door ToBe aan de gemeente waarin is opgenomen of er potentieel te kort of overschot zal zijn in mei van dat jaar. De inhoud van het verslag wordt door ToBe opgemaakt. Voor elk jaar is een accountantscontrole uitgevoerd.

2.72 De kosten en baten worden vastgesteld op basis van toekenning subsidie in het verleden en afspraken over de indexering. Het blijkt dat stichting Dynamiek, SRS en de SWOR geen gebruik maken van benchmarkgegevens of marktonderzoek. ToBe heeft de benchmarkgegevens van de marktsector waar zij ondervallen (Kunstconnectie). Uit de verkregen documentatie blijkt er geen verband te worden gelegd met de inrichting van de eigen activiteiten en de gegevens uit de benchmark.

Schakel 5. Analyse

2.73 De bevindingen ten aanzien van schakel 5 worden beschreven aan de hand van de volgende deelparagrafen: voldoet de gemeente Ridderkerk aan de spelregels van de subsidieverordening en welke andere mechanismen worden ingezet om te sturen.

Handelen conform spelregels

Tabel 21: normen bij zevende deelvraag

Deelonderzoeksvraag	Normen
Op welke wijze vindt ambtelijk vergelijk en analyse plaats en handelt de gemeente conform de spelregels uit de subsidieverordening?	<ul style="list-style-type: none">a. Er vindt ambtelijk vergelijk en analyse van de rapportage plaats.b. Bij afwijkende prestaties worden er maatregelen getroffen door de gemeente.c. Het College besluit voor 1 januari van het jaar of de jaren waarop de aanvraag betrekking heeft of de subsidie verleend wordt.d. De gemeente betaalt het subsidiebedrag binnen 8 weken na vaststelling.e. Het College stelt op voor 1 oktober van het jaar volgend op het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft de subsidie vast.

2.74 De gemeente Ridderkerk maakt gebruik van accountmanagers voor gesubsidieerde instellingen. Deze vormen het vaste aanspreekpunt voor de instellingen en met hen vindt afstemming plaats. De accountmanagers beoordelen en analyseren de verschillende rapportages. Uit de interviews blijkt dat de accountmanagers verschillend handelen als het gaat om het vergelijk en de analyse van de rapportages. Daarbij wordt geen vergelijking gemaakt met de kerndoelen uit de programmabegroting en de wijze waarop de activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de doelen uit de gemeentelijke programmabegroting. De geïnterviewden geven aan dat de wijze waarop omgegaan wordt met afwijkende prestaties per stichting verschilt. Dat is vooral afhankelijk van de mate waarin per stichting concrete prestaties en indicatoren zijn afgesproken.

2.75 Er worden wel aanvullende maatregelen getroffen in het geval de prestaties achterblijven bij de planning. De gesubsidieerde instellingen dienen dan een voorstel in om de doelstellingen alsnog te halen conform de planning. De geïnterviewden geven aan dat in de meeste gevallen aangesloten wordt bij de voorstellen van de gesubsidieerde stichtingen. Voorbeelden daarvan zijn:

Stichting Dynamiek: Aanvraag subsidie 2008-2009 Organisatie en Exploitatie Stedelijk podium. In maart 2009 werd duidelijk dat het stedelijk podium pas in 2010 wordt opgeleverd. In een brief (d.d. 13 juli 2009) verzoekt de gemeente aan Dynamiek een overzicht te maken van de gemaakte kosten tot nu toe. Na ontvangst van het overzicht bepaalt de gemeente het terug te vorderen bedrag. Op 31 augustus 2009 heeft de gemeente een brief met financieel overzicht ontvangen van stichting Dynamiek.

Stichting Welzijn Ouderen Ridderkerk heeft in 2005 een positief resultaat op de balans (vermogensvorming). De gemeente geeft in een brief (d.d. 5 oktober 2006) aan dat zij op grond van artikel 4 Algemene subsidieverordening, 10% van het bedrag kunnen terug vorderen. Echter bij de afrekening in 2004 is de gemeente akkoord gegaan, zo geeft zij aan in de brief, met een hoger eigen vermogen. Dit heeft ook gevolgen voor het eigen vermogen van 2005. De gemeente verzoekt de SWOR de helft van het terug te vorderen bedrag (zijnde het positief resultaat van 2005) terug te betalen.

Door de stichting **ToBe** is in januari 2009 een overzicht verstrekt aan de gemeente Ridderkerk met daarbij een overzicht van de verwachte uitgaven en teruggave tot einde boekjaar. Daaruit blijkt dat een aantal lessen niet gegeven zal worden. De daarvoor bestemde subsidiegelden worden niet uitgegeven en aan de gemeente terugbetaald.

2.76 Er vindt per stichting tenminste 4 maal overleg plaats met de gemeente (2x ambtelijk en 2x bestuurlijk), maar in de praktijk zijn de contacten frequenter, vooral met de SWOR en SRS/Dynamiek. Het bestuurlijke overleg gaat vooral over actuele ontwikkelingen en niet over voortgangsrapportages en de mate waarin beoogde doelen worden gerealiseerd. Er zijn vooraf geen regels opgesteld voor wat er zou moeten gebeuren bij grote afwijkingen in de activiteiten, bijvoorbeeld door onvoorziene omstandigheden.

2.77 In de subsidieverordening van de gemeente Ridderkerk is opgenomen dat het College voor 1 januari een besluit genomen moet hebben ten aanzien van het toekennen van subsidies in de beschikkingen. Uit het dossieronderzoek blijken verschillende overzichten in omloop te zijn, die aangeven welke activiteiten onder het verkregen subsidiebedrag vallen. Om te bepalen of het besluit van de gemeente tijdig is genomen wordt gewerkt met de subsidieoverzichten die door de gemeente zijn opgesteld. Voor de jaren 2005 t/m 2009 wordt het besluit meestal tijdig genomen. Op een aantal aanvragen is het besluit niet tijdig genomen. De reden voor uitstel van toekenning wordt enerzijds veroorzaakt doordat de aanvragen niet tijdig zijn ingediend, bijvoorbeeld als gevolg van de fusie tussen Dynamiek en SRS, anderzijds doordat de gemeente wegens 'organisatorische omstandigheden' genoodzaakt is de vaststelling 2008 voor 1 oktober 2009 te verlengen met 1 maand.

2.78 In de subsidieverordening van de gemeente Ridderkerk is opgenomen dat het College binnen 8 weken na de vaststelling van de subsidie betaalt.

2.79 De vaststelling van de subsidie vindt in de meeste gevallen voor 1 oktober plaats. In overleg met de stichting ToBe is een aangepaste subsidieregeling opgesteld i.v.m. het gebroken boekjaar. Hierbij moet de subsidie voor 1 mei worden vastgesteld. De stichting ToBe is hierover per brief op de hoogte gesteld. Uit het subsidieoverzicht 2008 blijkt dat deze regel ook nageleefd dient te worden door het College.

2.80 In Tabel A-1 in bijlage A is een totaaloverzicht van alle eisen voor de vier stichtingen over de jaren 2005 tot en met 2009 gegeven.

Andere mechanismen om te sturen

Tabel 22: normen bij achtste deelvraag

Deelonderzoeksvraag	Normen
Zijn er andere mechanismen die worden ingezet om te sturen op de subsidierelatie?	Beschrijvende vraag, geen normen.

2.81 De geïnterviewden geven aan dat er wordt nagedacht over andere mechanismen om te sturen op de subsidierelatie. Zo vindt er frequent afstemming plaats tussen stichting en accountmanager. Ook hebben de stichtingen twee maal per jaar bilateraal overleg met de wethouders.

2.82 De SRS en Dynamiek zijn bezig met een fusietraject. De geïnterviewden geven aan dat er actief nagedacht wordt over de kerntaken van de nieuwe stichting. Door de fusiepartners is voorgesteld om in het fusiedocument beleidsdoelen op te nemen en direct te koppelen aan de begroting. In deze discussie wordt daarbij eveneens ingegaan op bijvoorbeeld samenwerking met andere stichtingen. Voorbeelden bij dezen (nu nog twee) stichtingen zijn het Opstapje dat zich richt op het verminderen van taalachterstanden, het project Buurt, Onderwijs en Sport (BOS), het via scholen versterken van de belangstelling voor sportbeoefening en een gezonde levensstijl en de samenwerking met scholen op het gebied van de registratie van kinderen die hun zwemdiploma halen.

2.83 De gemeente Ridderkerk heeft verzocht in de statuten van de nieuwe stichting die ontstaat uit de fusie tussen SRS en Dynamiek op te nemen, dat het college van B&W de bevoegdheid heeft één lid te benoemen in de Raad van Toezicht. Ten tijde van het onderzoek vindt nog overleg plaats over de samenstelling van de Raad van Toezicht en er heeft geen besluitvorming plaatsgevonden. Het is derhalve nog niet duidelijk wie in de Raad van Toezicht zitting zal nemen en of dat zonder last en ruggespraak zal zijn. De SRS geeft aan het onwenselijk te vinden dat de gemeente zitting neemt in de Raad van Toezicht, omdat het maatschappelijk ondernemerschap van de nieuwe stichting daardoor mogelijk wordt aangetast.

2.84 Uit de jaarverslagen en notities van de SWOR blijkt dat zij zorg draagt voor de secretariële en administratieve ondersteuning van de adviescommissie ouderenbeleid Ridderkerk. Daarnaast biedt de SWOR een faciliterende rol richting bonden zoals KBO, PCOB, ANBO. De directeur van de SWOR is actief in verschillende externe beleidsplatformen en landelijke besturen.

2.85 ToBe heeft een actieve rol in de Brede School en neemt deel aan de stuurgroep. ToBe toont zich daarbij enthousiast over de wijze waarop muziekonderwijs en culturele vorming een meer

integraal onderdeel van het onderwijsaanbod wordt, waardoor belangstelling wordt gewekt en muzikale en culturele ontwikkeling gestimuleerd kan worden.

2.86 De instellingen sturen ook zelf richting de gemeente: de omgekeerde richting van het subsidieproces. Dit vindt plaats in onder meer de gesprekken met de accountmanagers en de wethouder. De stichtingen treden daarbij op als adviseur van het College ten aanzien van het te voeren beleid. Zo gebruikt SRS landelijke gegevens over het gebruik van sportaccommodaties om inschattingen te doen over de bezoekersaantallen in Ridderkerk en deelt deze met de gemeente. Dynamiek heeft in 2009 een signaleringsrapportage opgesteld over de belangrijkste trends en op welke wijze dat hun doelgroepen beïnvloedt. ToBe deelt ervaringen uit andere gemeenten met de gemeente Ridderkerk in het bilateraal overleg en het overleg met alle subsidiërende gemeenten (het subsidiëntenoverleg).

2.87 Uit de interviews blijkt eveneens dat vanuit onder meer de SWOR direct contact met leden van de Raad wordt gezocht om te informeren over het ouderenbeleid en de daarop van invloed zijnde ontwikkelingen. Ook andere gesubsidieerde instellingen benaderen actief het College en de Raad, mede in het licht van de kerntakendiscussie die door het College is aangekondigd.

Bevindingen in de praktijk

2.88 Uit een aantal interviews komt naar voren dat de gemeente niet tijdig aan haar betalingsverplichting voldoet. Uit de subsidieoverzichten die zijn opgesteld in 2008 en 2009 blijkt dat voor 2008 alle aanvragen tijdig zijn betaald. Er wordt een beschikking afgegeven voor het totale bedrag, dit wordt vervolgens opgeknipt betaald in vier termijnen. Eventuele aanvullende subsidies worden toegevoegd aan dit kwartaalbedrag. Dit totaal bedrag wordt niet geormerkt per aanvraag. Het is voor de stichting hierdoor onduidelijk welke subsidieaanvraag al is uitgekeerd. Dit wordt nog gecompliceerder als wordt bedacht dat soms ook gedeeltelijke terugbetalingen door de stichting nodig zijn. Ook de eindafrekening is hierdoor lastig op te stellen. Geïnterviewden bij de stichtingen geven aan liever een bedrag te ontvangen dat één op één te relateren is aan één subsidiebeschikking. Uit betalingsoverzichten en tussentijdse afrekeningen van de SWOR en Dynamiek blijkt dat de huidige wijze van betalingen tot onoverzichtelijke situaties leiden. Ondertussen heeft de ambtelijke organisatie geconstateerd dat de betalingspecificaties onduidelijk zijn. Voorafgaand aan de betaling wordt een specificatie gemaaild aan de instelling.

2.89 De spelregels in de subsidieverordening gaan uit van een jaarlijkse cyclus van een subsidieaanvraag, een subsidietoekenning en jaarlijkse rapportage. De praktijk wijkt af voor SRS. Met SRS is een afspraak gemaakt voor een periode van vier jaar, waarbij SRS voor eigen rekening en risico exploiteert. Verlies dient daarbij door de stichting zelf te worden opgevangen en winst kan de stichting investeren in aanvullende voorzieningen op het terrein van sport in Ridderkerk. Op deze wijze is geïnvesteerd in een kantoor van SRS (2008, ca. € 350.000,-), een kunstgrasveld (2008, ca. € 150.000,-) en een tennisbaan (2007, ca. € 150.000,-).

2.90 SRS geeft daarbij aan binnen deze afspraken geprikkeld te worden tot maatschappelijk ondernemerschap en binnen de grenzen van deze afspraken steeds op zoek te zijn naar mogelijkheden efficiënt met middelen om te gaan.

2.91 De SWOR geeft aan dat een meerjarige afspraak beter past bij een professionele organisatie met meerdere personeelsleden. Arbeidscontracten kunnen vaak niet op korte termijn worden aangepast, wanneer een subsidie wijzigt. De SWOR laat wel een meerjarenbegroting zien. Recent ontstond discussie over de subsidie voor 0,5 fte. voor de Wijzerplaats. De commissie voor beroep en bezwaar heeft in deze zaak onder andere overwogen dat ook de continuïteit van het bedrijf meegewogen dient te worden in de subsidiebeschikking. De subsidieverordening geeft echter aan dat de beschikking uiterlijk voor 1 januari van het subsidiejaar gereed dient te zijn.

2.92 Ook ToBe geeft aan meerjarige financiering wenselijk te vinden.

Schakel 6. Bestuurlijke informatieverstrekking

2.93 De bevindingen ten aanzien van schakel 6 worden beschreven aan de hand van de vastgestelde normen.

Tabel 23: normen bij negende deelvraag

Deelonderzoeksvraag	Normen
Op welke wijze vindt de bestuurlijke informatieverstrekking plaats?	a. Er vindt ten minste jaarlijks bestuurlijke informatieverstrekking plaats op basis van de analyse aan de Raad.

2.94 In de gemeente Ridderkerk wordt in de planning- en controlcyclus gewerkt met programmamontoren, die driemaal per jaar opgesteld worden. In deze montoren wordt verantwoording afgelegd over de afwijkingen en ontwikkelingen per doel, binnen de programma's. Uit de bestudering van de montoren blijkt dat op hoofdlijnen wordt gerapporteerd over de realisatie van de kerndoelen. Daarbij is geen expliciet verband gelegd tussen de inzet van subsidie in termen van activiteiten en prestaties van de gesubsidieerde instellingen en het kerndoel.

Schakel 7. Monitoring en (bij) sturing

2.95 De bevindingen ten aanzien van schakel 7 worden beschreven aan de hand van de vastgestelde normen.

Tabel 24: normen bij tiende deelvraag

Deelonderzoeksvraag	Normen
Op welke wijze geeft de Raad vorm aan de bestuurlijke en controlerende rol?	<ul style="list-style-type: none"> a. Op basis van bestuurlijk informatieverstrekking stuurt en controleert de Raad de realisatie en beoogde effecten van de doelstellingen. b. Bij afwijkende prestaties worden er maatregelen getroffen door de Raad.

2.96 De Raad heeft op basis van de programmamonitor geen duidelijk inzicht in de effectiviteit van de inzet van de subsidies. Uit de interviews blijkt dat de Raad verzocht heeft om een totaal overzicht van de verstrekte subsidies vanaf het jaar 2005. Daartoe zijn in eerste aanleg door het College voor 2008 en 2009 overzichten opgesteld van de verstrekte subsidies. Deze overzichten bieden niet of nauwelijks inzicht in de mate waarin de inzet van subsidiegelden bijdraagt aan de realisatie van de kerndoelen dan wel subsidiedoelstellingen.

2.97 In december 2009 is voor de tien belangrijkste gesubsidieerde instellingen een overzicht aan de Raad verstrekt. In dit overzicht wordt per gesubsidieerde instelling het openbaar belang beschreven en vervolgens de visie (wat willen we bereiken), de beleidsvoornemens (rol in programma), het subsidiebedrag, gerealiseerde prestaties en tenslotte wijzigingen of ontwikkelingen (t.o.v. voorgaande jaren).

2.98 In de regulier programmamonitor ontbreekt informatie over de mate waarin de inzet van subsidiegelden bijdraagt aan de realisatie van de kerndoelen dan wel de subsidiedoelstellingen. Dit maakt het voor de Raad niet mogelijk om maatregelen voor te stellen bij afwijkende prestaties, bijvoorbeeld in termen van bijsturing van de (subsidie)kaders.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.01 In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd. De centrale onderzoeksvraag is: hoe doeltreffend, doelmatig en rechtmatig zet de gemeente Ridderkerk het subsidie-instrument ten aanzien van de genoemde stichtingen in om gemeentelijke beleidsdoelen te bereiken?

3.02 De rode draad in de conclusies en aanbevelingen is dat het subsidiebeleid zo sterk is als de zwakste schakel. De gemeente Ridderkerk kan zich nog verder verbeteren op het gebied van subsidieverlening. Dat begint bij het meetbaar formuleren van beleidsdoelen en vervolgens het helder vertalen van deze gemeentelijke doelen naar subsidiedoelen. De verbinding tussen de doelen uit de programmabegroting en de subsidiedoelen is nu onvoldoende expliciet. Dit werkt door in de rapportage door de gesubsidieerde instellingen en ook in het overleg met de gemeente. De informatievoorziening aan de Raad maakt het niet mogelijk te bepalen in welke mate het subsidiebeleid doeltreffend en doelmatig is.

3.03 In de onderstaande conclusies worden verschillende aspecten verder uitgewerkt. Hier wil de rekenkamercommissie benadrukken dat de verschillende schakels in samenhang versterkt moeten worden, zodat het subsidiebeleid verder vorm kan krijgen evenals het daaraan gerelateerde maatschappelijk ondernemerschap van, en de sturing op, gesubsidieerde instellingen.

Tabel 25: aanbevelingen behorende bij hoofdvraag

Nr.	Hoofdaanbeveling	Verantwoordelijkheid
a.	Werk het gemeentelijk subsidiebeleid nader uit en leg dat vast in een nota subsidiebeleid. Hanteer de onderstaande schakels daarbij als hulpmiddel om de samenhang te versterken.	College en ambtelijke organisatie, vaststelling door de Raad

3.04 Hieronder gaan we in op de deelvragen en de schakels, zoals die aan het begin van dit rapport zijn aangegeven.

Schakel 1. Gemeentelijke doelen, na afgewogen instrumentkeuze, vertaald naar subsidie instrument

Doelstellingen van het beleid

3.05 In welke mate heeft de Raad bij haar subsidieverlening duidelijke doelstellingen geformuleerd over de beoogde maatschappelijke effecten?

3.06 De kerndoelen en beoogde maatschappelijke effecten in de programmabegroting zijn niet expliciet vertaald naar subsidiedoelen. Specifiek voor de subsidieverlening zijn door de Raad geen doelen geformuleerd over de beoogde maatschappelijke effecten. In de subsidiebeschikkingen

wordt geen expliciete koppeling gemaakt tussen de doelen van de subsidie enerzijds en de doelstellingen en beoogde maatschappelijke effecten in de programmabegroting anderzijds. De onderzochte gesubsidieerde instellingen stellen op basis van hun ervaring van de afgelopen jaren zelf hun doelen op. Het expliciteren van de relatie tussen de doelen uit de programmabegroting en de subsidiedoelen is op basis van het bestaande materiaal uit de programmabegroting, de bestaande subsidierelaties en de rapportages van gesubsidieerde instellingen voor een groot deel wel al mogelijk. In dit rapport hebben wij daarvan een aantal voorbeelden gegeven en ook de beantwoording van de motie van december 2009 laat dit voor een deel zien.

Tabel 26: aanbevelingen behorende bij eerste deelvraag

Nr.	Aanbeveling	Verantwoordelijkheid
b.	Vertaal de doelstellingen en beoogde effecten uit de programmabegroting expliciet naar doelen van de subsidieverlening.	College en ambtelijke organisatie
c.	De Raad stelt de doelen van het subsidieinstrument vast.	Raad
d.	Benut de kennis en ervaringen van de gesubsidieerde instellingen en van vertegenwoordigers van de doelgroepen (raden, platforms) bij de vaststelling van subsidiedoelen en beoogde maatschappelijke effecten.	College en Raad

Inzet van verschillende beleidsinstrumenten

3.07 Is er bij het College aandacht voor de verschillende beleidsinstrumenten die ingezet kunnen worden voor de realisatie van de doelstellingen?

3.08 Het College heeft geen of beperkte aandacht voor de inzet van verschillende beleidsinstrumenten voor de realisatie van de doelstellingen uit de programmabegroting waarvoor nu subsidies verstrekt worden. De initiatieven tot verdergaande bredere samenwerking tussen maatschappelijke instellingen worden vooral door deze instellingen zelf en vanuit het beleidsveld onderwijs geïnitieerd. Voorbeelden daarvan zijn de brede school, het Buurt-Onderwijs-Sport project (BOS-project) en muziekprojecten op de basisscholen.

Tabel 27: aanbevelingen behorende bij tweede deelvraag

Nr.	Aanbeveling	Verantwoordelijkheid
e.	Breng in de programmabegroting expliciet in beeld welke andere beleidsinstrumenten en partners kunnen bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelstellingen.	Raad, College en ambtelijke organisatie.

Schakel 2. Doelen helder en bekend bij instelling

3.09 Heeft het College in de afspraken over de verantwoording van de subsidies afspraken gemaakt met betrekking tot het behalen van de beleidsdoelstellingen?

3.10 Voor de vier onderzochte stichtingen zijn geen meetbare afspraken gemaakt in de

subsidiebeschikking over het behalen van beoogde maatschappelijke effecten. De begrotingen en de rapportages van de vier stichtingen bieden op een aantal punten wel aanknopingspunten om te sturen op de realisatie van doelstellingen. Deze doelstellingen hebben zowel betrekking op maatschappelijke effecten als ook op de bedrijfsvoering.

3.11 De Rekenkamercommissie stelt vast dat er bij de gemeente Ridderkerk maar ook bij andere gemeenten een risico bestaat als het gaat om het maken van strikte afspraken over de te leveren prestaties door de gesubsidieerde instellingen. Wanneer er afspraken over gemaakt worden die het karakter van de subsidierelatie beïnvloeden, lopen gemeente en gesubsidieerde instelling risico te maken te krijgen met de Wet Omzetbelasting 1968. Dit kan betekenen dat de stichting omzetbelastingplichtig wordt in het geval er sprake is van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie.

Tabel 28: aanbevelingen behorende bij derde deelvraag

Nr.	Aanbeveling	Verantwoordelijkheid
f.	Maak in overleg met de gesubsidieerde instellingen heldere afspraken over de te realiseren prestaties en zo mogelijk over de bedrijfsvoering en/of maatschappelijke effecten.	College en ambtelijke organisatie
g.	Houd bij het maken van afspraken met de gesubsidieerde instellingen in de gaten dat er geen relatie opdrachtgever-opdrachtnemer ontstaat, zoals bedoeld in de Wet Omzetbelasting 1968.	Ambtelijke organisatie

Schakel 3. Doelen uitgewerkt in prestaties die efficiënt bijdragen aan beoogd effect

Hoogte van de subsidie

3.12 Op welke wijze wordt de hoogte van de subsidie van de activiteiten bepaald?

3.13 In de subsidieverstrekking wordt vrijwel altijd aangesloten bij de aanvraag. De aanvragen zijn gebaseerd op kosten die zijn uitgespitst naar producten of activiteiten. De totstandkoming van de bedragen per product zijn vaak niet transparant.

3.14 Jaarlijks wordt gesproken met de gesubsidieerde instellingen over de hoogte van het bedrag, waarbij door de ambtelijke organisatie kritische vragen gesteld worden. Er vindt geen automatische verlenging plaats. Alle onderzochte instellingen dienen elk jaar een nieuwe aanvraag te doen, alleen de SRS heeft meerjarige afspraken gemaakt over de hoogte van de subsidie.

3.15 De gesubsidieerde instellingen noch de gemeente Ridderkerk maken frequent gebruik van benchmarks om de kosten te onderbouwen.

Tabel 29: aanbevelingen behorende bij vierde deelvraag

Nr.	Aanbeveling	Verantwoordelijkheid
h.	Stel het aanleveren van een transparante onderbouwing van de kosten verplicht.	College en ambtelijke organisatie
i.	Vraag de gesubsidieerde instellingen waar mogelijk hun eigen prestaties en kosten te relateren aan beschikbare landelijke benchmarks.	College en ambtelijke organisatie
j.	Verbijzonder de betalingen van de subsidiegelden naar gesubsidieerde producten, activiteiten en inspanningen.	Ambtelijke organisatie

Relatie tussen inspanningen en realisatie van doelstellingen

3.16 In welke mate zijn de door de subsidieontvanger ondernomen activiteiten gericht op deze doelstellingen en hebben de acties bijgedragen aan de realisering van de doelstellingen?

3.17 Er is geen expliciete koppeling tussen de door de subsidieontvanger ondernomen activiteiten en de doelstellingen uit de programmabegroting. De gesubsidieerde instellingen zijn zelf actief in het opstellen en formuleren van doelen in hun subsidieaanvragen. De rapportages over de realisatie van de doelstellingen zijn afgestemd op deze doelstellingen in plaats van op de realisatie van de doelstellingen van de programmabegroting. Overigens zijn de doelstellingen van de subsidieverstrekingen in veel gevallen wel te koppelen aan doelstellingen in de programmabegroting. Gegevens over de effecten van activiteiten op de doelgroep ontbreken vaak (bijvoorbeeld klanttevredenheid).

3.18 In december 2009 heeft het College een motie beantwoord waarin een overzicht wordt gegeven van de 10 belangrijkste gesubsidieerde instellingen. In dit overzicht is de relatie met de programmabegroting (nog) niet gemaakt en zijn doelen en prestaties niet altijd meetbaar. De beantwoording verschaft inzicht in de hoogte van verstrekte subsidies.

Tabel 30: aanbevelingen behorende bij vijfde deelvraag

Nr.	Aanbeveling	Verantwoordelijkheid
k.	Neem als gemeente de regie en overleg met de stichtingen over het expliciteren van de relatie van activiteiten en doelstellingen (zowel bedrijfsdoelen als ook maatschappelijke effecten). Maak daarbij gebruik van de ervaringen van de instellingen.	College en ambtelijke organisatie

Schakel 4. Rapportage instelling

3.19 Op welke wijze rapporteert de gesubsidieerde instelling aan het College?

3.20 De spelregels zijn over het algemeen bekend bij de gesubsidieerde instellingen. De subsidieontvangers rapporteren periodiek aan het College over de voortgang van de besteding van de subsidiegelden en de realisatie van de afgesproken activiteiten. Door de ambtelijke organisatie

wordt bijgestuurd als er afwijkingen in de planning zijn, maar de wijze waarop gereageerd wordt bij afwijkingen ligt meestal niet vooraf vast in afspraken. Er wordt geen vergelijking gemaakt met de kerndoelen uit de programmabegroting en de wijze waarop de geleverde prestaties van de gesubsidieerde instelling bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen uit de programmabegroting.

Tabel 31: aanbevelingen behorende bij zesde deelvraag

Nr.	Aanbeveling	Verantwoordelijkheid
l.	Stem de rapportage van de gesubsidieerde instellingen en (ambtelijke) analyse van deze rapportage af op de afspraken over beleidsdoelen en de te realiseren prestaties zoals vermeld in de programmabegroting.	College en ambtelijke organisatie
m.	Maak vooraf afspraken over de wijze waarop omgegaan zal worden met afwijkingen van de planning en prestaties door de gesubsidieerde instellingen.	College en ambtelijke organisatie

Schakel 5. Analyse

Handelen conform spelregels

3.21 Op welke wijze vindt ambtelijk vergelijk en analyse plaats en handelt de gemeente conform de spelregels uit de subsidieverordening?

3.22 De subsidieverordening wordt aangehecht aan de beschikking. De formele regels worden in de meeste gevallen gevolgd. De betaling loopt niet parallel aan de subsidiebeschikking, hetgeen bij de instellingen soms tot verwarring leidt.

3.23 Voor de SRS worden andere spelregels gehanteerd, bijvoorbeeld op het gebied van de vaststelling van de hoogte van de subsidie. De SWOR heeft eveneens een meerjarenbegroting en heeft, met het oog op de continuïteit van de bedrijfsvoering, behoefte aan meerjarige financiering voor bepaalde activiteiten. ToBe heeft een gebroken boekjaar, dat parallel loopt aan het schooljaar.

Tabel 32: aanbevelingen behorende bij zevende deelvraag

Nr.	Aanbeveling	Verantwoordelijkheid
n.	Maak ruimte in de nieuw op te stellen subsidieverordening om gebruik te maken van afwijkende boekjaren en meerjarige financiering.	College en vaststelling door de Raad
o.	Betaal per vastgestelde subsidiebeschikking.	College en ambtelijke organisatie

Andere mechanismen om te sturen

3.24 Zijn er andere mechanismen die worden ingezet om te sturen op de subsidierelatie (bijv. een bestuursvoorzitter bij een instelling)?

3.25 Op dit moment worden door de gemeente Ridderkerk geen andere middelen ingezet om te sturen op de subsidierelaties, zoals de benoeming in een Raad van Toezicht van een vertegenwoordiger van de gemeente. De fusie tussen SRS en Dynamiek is op dit moment aanleiding om te overleggen over een mogelijke gemeentelijke benoeming in de Raad van Toezicht (RvT). De vraag daarbij is op welke wijze de gemeente Ridderkerk het maatschappelijk ondernemerschap wil inrichten. Voor subsidies aan instellingen die als maatschappelijk ondernemer acteren passen specifieke randvoorwaarden, zoals een meerjarige subsidieovereenkomst, het werken voor eigen rekening en risico met heldere prestatieafspraken, het toestaan van de vorming van een bepaalde financiële reserve. Dit maatschappelijk ondernemerschap sluit direct aan op het voornemen te komen tot beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF) en heeft ook consequenties voor de voorwaarden in de subsidieverordening. De Rekenkamercommissie is overigens van mening dat personele unies of gemeentelijk toezicht via een Raad van Toezicht op de dagelijkse gang van zaken niet past bij maatschappelijk ondernemerschap van een gesubsidieerde instelling.

Tabel 33: aanbevelingen behorende bij achtste deelvraag

Nr.	Aanbeveling	Verantwoordelijkheid
p.	Maak een heldere keuze op welke terreinen en met welke partners wordt gewerkt op basis van maatschappelijk ondernemerschap en stel daarvoor aparte randvoorwaarden vast (meerjarig subsidiebedrag, eigen rekening en risico, wijze van investeren van winst, het toestaan van een buffer en de wijze van toezicht). Koppel dit aan het nader te ontwikkelen Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF) en maak deze randvoorwaarden mogelijk in de subsidieverordening.	Raad en College

Schakel 6. Bestuurlijke informatieverstrekking

3.26 Op welke wijze vindt de bestuurlijke informatieverstrekking plaats?

3.27 De programmamontoren geven de Raad geen zicht op de wijze waarop de verstrekte subsidies bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen uit de programmabegroting. De kaders worden door de Raad op basis van de beschikbare informatie niet bijgesteld. In een motie heeft de Raad hiervoor aandacht gevraagd en meer inzicht te geven in de subsidierelaties. De Raad heeft geen subsidiebeleid vastgesteld, met uitzondering van de subsidieverordening.

Tabel 34: aanbevelingen behorende bij negende deelvraag

Nr.	Aanbeveling	Verantwoordelijkheid
q.	Breng in de programmabegroting en programmamonitoren de belangrijkste prestaties van de gesubsidieerde instellingen in beeld en de wijze waarop de prestaties bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen uit de programmabegroting.	College en ambtelijke organisatie

Schakel 7. Monitoring en (bij) sturing

3.28 Op welke wijze geeft de Raad vorm aan de bestuurlijke en controlerende rol?

3.29 Uit dit onderzoek blijkt dat er zeer gevarieerde activiteiten worden ondernomen door de gesubsidieerde instellingen en dat er veel trends en ontwikkelingen zijn waarop ingespeeld wordt. Dat leent zich niet altijd goed voor formele rapportages. De Raad heeft voor zijn kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol ook periodiek meer achtergrondinformatie nodig, zonder zich te bemoeien met de dagelijkse bedrijfsvoering. Dat zou kunnen door af en toe een presentatie, rondleiding of bezoek te organiseren. In de afgelopen jaren heeft de Raad om deze reden al instellingen bezocht.

Tabel 35: aanbevelingen behorende bij tiende deelvraag

Nr.	Aanbeveling	Verantwoordelijkheid
r.	Gebruik de additionele informatie in de programmamonitoren bij de vaststelling en het sturen van het subsidiebeleid, de doelstellingen en de in te zetten middelen. Zorg daarnaast periodiek voor andere wijzen om geïnformeerd te blijven over trends, ontwikkelingen en achtergronden bij de grootste gesubsidieerde instellingen.	Raad

A Bijlage spelregels uit de verordening

Tabel A-1: onderdelen uit de verordening opgenomen in de beschikking.

Jaar	Stichting	Subsidie aanvraag voor 1 juni	Werkplan en begroting	Regels periodieke verslag	Regels achterblijven prestaties	Regels eind afrekening	Regels inhoudelijk verslag	Regels accountants controle
2005	SRS	Tijdig	Begroting meerjaren exploitatieafspraken	Op aanvraag	Regels bekend	Nageleefd, uitstel aangevraagd	Onbekend	Ja
	Dynamiek	Niet tijdig	Begroting en signaleringsverslag	Op aanvraag	Regels bekend	Nageleefd	Nageleefd	Ja
	SWOR	Niet tijdig, uitstel aangevraagd en toegekend	Begroting en productieafspraken	Voldaan	Regels bekend	Nageleefd	Nageleefd	Nee
	ToBe	Tijdig	Begroting en jaarplan	Voldaan	Regels bekend	Nageleefd	Nageleefd	Ja
2006	SRS	Tijdig	Begroting meerjaren exploitatieafspraken	Op aanvraag	Regels bekend	Nageleefd	Nageleefd	Ja
	Dynamiek	Niet tijdig	Begroting	Op aanvraag	Regels bekend	Nageleefd	Nageleefd	Ja
	SWOR	Tijdig	Begroting en productieafspraken	Voldaan	Regels bekend	Nageleefd	Nageleefd	Ja
	ToBe	Tijdig	Begroting en jaarplan	Voldaan	Regels bekend	Nageleefd	Nageleefd	Ja
2007	SRS	Tijdig (2006)	Begroting meerjaren exploitatieafspraken	Op aanvraag	Regels bekend	Nageleefd	Nageleefd	Ja
	Dynamiek	Niet tijdig	Begroting	Op aanvraag	Regels bekend	Nageleefd	Nageleefd	Ja
	SWOR	Tijdig	Begroting en productieafspraken	Voldaan	Regels bekend	Nageleefd	Nageleefd	Ja

Jaar	Stichting	Subsidie aanvraag voor 1 juni	Werkplan en begroting	Regels periodieke verslag	Regels achterblijven prestaties	Regels eind afrekening	Regels inhoudelijk verslag	Regels accountants controle
	ToBe	Tijdig	Begroting en jaarplan	Voldaan	Regels bekend	Nageleefd	Nageleefd	Ja
2008	SRS	Tijdig (2006)	Begroting meerjaren exploitatieafspraken	Onbekend	Regels nageleefd	Nageleefd	Nageleefd	Ja
	Dynamiek	Niet tijdig	Begroting en signaleringsverslag	Op aanvraag	Nageleefd, exploitatie stedelijk podium uitgesteld	Nageleefd	Nageleefd	Ja
	SWOR	Tijdig	Product begroting 2008-2011	Voldaan	Regels bekend	Nageleefd	Nageleefd	Ja
	ToBe	Tijdig	Jaarplan 2008-2009	Voldaan	Regels nageleefd	Nageleefd	Nageleefd	Ja
2009	SRS	Tijdig (2006)	Begroting meerjaren exploitatieafspraken	Onbekend	Regels nageleefd	Nageleefd	Nageleefd	Ja
	Dynamiek	Niet tijdig	Begroting en signaleringsverslag	Op aanvraag	Regels bekend	Nageleefd	Nageleefd	Ja
	SWOR	Tijdig	Productbegroting 2008-20011	Voldaan	Regels nageleefd	Nageleefd	Nageleefd	Ja
	ToBe	Tijdig	Jaarplan 2009-2010	Voldaan	Regels nageleefd	Nageleefd	Nageleefd	Ja

B Bijlage overzicht geïnterviewde personen

Tabel B-1: lijst met geïnterviewde personen

Naam	Functie	Organisatie
T. Theelen	Directeur/bestuurder	Stichting Ridderkerk Sport en Stichting Dynamiek (vanaf 1 mei 2009)
H. van Gelder	Controller	Stichting Dynamiek
S. Rollema	Directeur	Stichting Welzijn Ouderen Ridderkerk
W. Stevens	Directeur	Stichting ToBe
Dhr. Blesgraaf	Wethouder	Gemeente Ridderkerk
Y. van den Berg	Procescoördinator Stedelijk beleid	Gemeente Ridderkerk
J.W. Steeman	Accountmanager SRS/Dynamiek	Gemeente Ridderkerk
M. van Duijn	Accountmanager SWOR	Gemeente Ridderkerk
A. de Wit	Accountmanager ToBe	Gemeente Ridderkerk
P. Bakker	Senior-Beleidsmedewerker afdeling Financiën & Control	Gemeente Ridderkerk
J.S. van der Vaart	Financieel adviseur afdeling Financiën & Control	Gemeente Ridderkerk
P. Naeije	Procescoördinator Partnerschappen	Gemeente Ridderkerk
E. den Besten	Voorzitter klantenplatform SD en WIJ. Lid Wmo adviesraad.	
W. van Gelderen	Voorzitter adviescommissie ouderenbeleid Ridderkerk, platform ouderen, lid Wmo adviesraad	
G. van Rikxoort:	Voorzitter SWOR, voorzitter platform vrijwilligers, voorzitter stichting evenementen Ridderkerk	
A. Ouwens	Voorzitter platform gehandicapten Ridderkerk,, secretaris en coördinator gehandicaptenraad Ridderkerk	