

**Analyse
subsidieverordeningen
welzijn G4**

drs. L.A. (Anno) van der Borg en
Ilse van den Donker MSc.

Analyse subsidieverordeningen welzijn G4

Hogeschool Rotterdam

Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht

**Anno van der Borg
Ilse van den Donker
Juni 2008**

**Rotterdam
University Press**



Colofon

ISBN: 9789051797176

1e druk 2010

© 2010 Rotterdam University Press

Dit boek is een uitgave van Rotterdam University Press van Hogeschool Rotterdam
Dienst Concernstrategie
Postbus 25035
3001 HA Rotterdam

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur en de uitgever.

This book may not be reproduced by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from the author and the publisher.

Voorwoord

In 1994 zette de Rijksoverheid de eerste stap in de beleidsdecentralisatie over aanbieders van zorg, wonen, welzijn in dienstverlening. Dit betekende een grote verandering in de welzijns-wet die in 1987 van kracht is geworden. Nu, met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), gaat de overheid weer een stap verder. De bundeling van verschillende regelingen binnen een kaderwet geeft gemeenten meer bevoegdheden om regie te voeren en een integrale en sluitende keten van activiteiten voor cliënten te realiseren.

Om met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten te spreken: er is steeds meer sprake van een kanteling van de verzorgingsstaat. Hierbij is het niet de Rijksoverheid, maar zijn het de gemeenten die de regie voeren in beleidsvormende en uitvoerende sociale arrangementen. De bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten veranderen hierdoor, evenals die tussen de gemeente, instellingen en de cliënt.

De welzijnssector, waaronder cultureel werk, jongerenwerk, maatschappelijk werk, vrouwen-opvang en opbouwwerk, is voorgegaan in de decentralisatie. De (grote) gemeenten hebben al jarenlang ervaring op kunnen doen met het bestuurlijk vormgeven van deze voorzieningen. Dit werpt twee vragen op: hoe is hier invulling aan gegeven en wat kunnen we ervan leren? Dit laatste met het oog op de verdere implementatie van de Wmo.

Het lectoraat Leven Lang leren & Sociale kwaliteit van Hogeschool Rotterdam onderzocht het afgelopen halfjaar vanuit deze vraagstelling alle subsidieverordeningen van de vier grote steden. De nadruk lag daarbij op de sector welzijn. Het overheersende beeld is dat de regels te gedetailleerd zijn en er onvoldoende samenhang bestaat tussen het beleid van de steden. De grote mate van controle, afgezet tegen de totale geldstroom, is ook opvallend. In de vier grote steden bedraagt de totale omvang van deze subsidies na een eerste inventarisatie circa 696 miljoen euro.

De instellingen worden beschouwd als uitvoerders van overheidsbeleid, niet als partners in de gezamenlijke aanpak van sociale problemen. Daardoor is de behoefte aan controle groot. Dit drukt zich niet alleen uit in een groeiend aantal regels, maar ook in een grotere verscheidenheid daaraan. Dit geldt vooral binnen de gemeenten Rotterdam en Amsterdam, waar de deelgemeenten veel aanvullende regels opstellen. Opvallend is ook dat ondernemerschap van de instellingen vrijwel onmogelijk wordt gemaakt door het beperkte eigen vermogen dat zij mogen opbouwen. Bovendien kampen de instellingen met een gebrek aan flexibiliteit, doordat ze hun begrotingen meestal een jaar van tevoren moeten inleveren.

De rode draad door het onderzoek is het gegeven dat het de (deel)gemeenten vrijwel niet lukt om een goede opdrachtgeverrol te vervullen. Zowel bij de gemeenten zelf als bij de instellingen leidt dit tot onduidelijkheid over de gewenste resultaten. De wederzijdse verwachtingen zijn niet transparant, waardoor de verhoudingen diffuus zijn. Dit komt een vruchtbare samenwerking niet ten goede. Kortom, er zijn vele samenhangende vraagstukken die nog moeten worden opgelost.

Het onderzoek is onder begeleiding van het lectoraat uitgevoerd door Ilse van den Donker in de periode januari 2008 t/m juni 2008. Zij studeerde in december 2007 af bij de Erasmus Universiteit als bestuurskundige en is sinds januari 2008 in dienst van het lectoraat. Het subsidieonderzoek was haar eerste grote opdracht voor ons en ze heeft zich daar met verve doorheen geslagen

Anno van der Borg

Lector Leven Lang leren & Sociale kwaliteit

Inhoudsopgave

Samenvatting	9
1. Inleiding	13
2. Onderzoeksopzet	15
2.1 Probleemstelling	15
2.2 Doelstellingen en vraagstellingen	15
2.3 Methode van onderzoek	16
2.3.1 Secundaire data	16
2.3.2 Conceptualisering criteria	16
2.3.3 Interviews	17
3. Wet maatschappelijke ondersteuning	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Wet maatschappelijke ondersteuning	19
3.3 Het Wmo-beleid van de G4	20
3.3.1 Rotterdam	20
3.3.2 Amsterdam	22
3.3.3 Utrecht	24
3.3.4 Den Haag	25
3.4 Maatschappelijk ondernemerschap en een nieuwe manier van sturen	26
4. Analyse inhoud subsidieverordeningen welzijn	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Omvang van het subsidievolume	27
4.3 Typen subsidievormen	28
4.4 Eigen vermogen	30
4.5 Inlevertermijn	31
4.6 Voorwaarden subsidieaanvraag	31
4.7 Controle	33
4.8 Zelfstandigheid	34
5. Vergelijking vormgeving subsidieverordeningen welzijn	37
5.1 Inleiding	37
5.2 Vergelijking per gemeente	37
5.2.1 Rotterdam	37
5.2.2 Amsterdam	38
5.2.3 Utrecht	38
5.2.4 Den Haag	38
6. Hoe kijken de rekenkamers van de G4 er tegenaan?	39
6.1 Inleiding	39
6.2 Rekenkamer Rotterdam	39

6.3	Rekenkamer Amsterdam	40
6.4	Rekenkamer Utrecht	42
6.5	Rekenkamer Den Haag	44
6.6	Conclusie	44
7.	Subsidieverordeningen in het licht van de Wmo	45
7.1	Inleiding	45
7.2	Soort subsidie	45
7.3	Eigen vermogen	45
7.4	Inlevertermijn	46
7.5	Aanvraag	46
7.6	Controle	47
8.	Nieuwe ontwikkelingen	49
8.1	Inleiding	49
8.2	De maatschappelijke onderneming	49
8.3	Aanbestedingsmodel	49
8.3.1	Aanbesteden in de G4	50
8.3.2	Valkuilen van het aanbesteden	51
8.4	Andere manier van sturen	51
8.5	Van aanbod- naar vraaggerichte dienstverlening	52
8.6	Beleidsgestuurde contractfinanciering	52
9.	Conclusies en aanbevelingen	53
9.1	Conclusies	53
9.2	Aanbevelingen	55
	Begrippenlijst	57
	Bronvermelding	59
	Bijlagen	61
	Bijlage 1: Interviewlijst	63
	Bijlage 2: Subsidievolume G4	64
	Bijlage 3: Offerteaanvraag Rotterdam	66

Samenvatting

Zelfredzaamheid en participatie zijn belangrijke doelstellingen van de Wet maatschappelijke ondersteuning, die op 1 januari 2007 van kracht is geworden in Nederland. Deze wet brengt veel bestuurlijke veranderingen met zich mee. De wet zorgt voor een verdere decentralisering van bevoegdheden in het welzijnsbeleid. Zo geeft de wet gemeenten meer bevoegdheden om regie te voeren en een integrale en sluitende keten van activiteiten voor cliënten te realiseren, zodat alle burgers kunnen meedoen in de samenleving. De gemeenten hebben enkele jaren, sinds de invoering van de welzijnswet, de tijd gehad om aan hun nieuwe rol vorm te geven. Tijd om te evalueren waar de gemeenten op dit moment staan. In dit onderzoek staat centraal hoe de welzijnsinstellingen in de vier grote steden worden aangestuurd, hoe deze vorm van sturing zich verhoudt tot de Wmo en wat hiervan geleerd kan worden.

Aansturing via subsidieverordeningen

Er wordt al jarenlang gebruik gemaakt van het subsidiesysteem in Nederland. Door middel van subsidies worden maatschappelijke activiteiten, uitgevoerd door de sociale sector, financieel ondersteund en gestimuleerd door de overheid. Het verlenen van subsidie is noodzakelijk, omdat zonder de subsidie van de overheid bepaalde activiteiten niet kunnen worden uitgevoerd door instellingen of het onbetaalbaar is voor de cliënten. Subsidies worden geregeld via subsidieverordeningen en zijn er in verschillende vormen. In de vier grote steden wordt er voornamelijk gebruik gemaakt van prestatie- en productsubsidiëring. Het budget en de geleverde prestaties worden in deze vormen van subsidiëring aan elkaar gekoppeld. De gemeenten formuleren zeer gedetailleerde opdrachten, inclusief prestatiemeetpunten en -normen. Als aan het einde van het project blijkt dat instellingen zich niet aan de vooraf afgesproken prestaties hebben gehouden, kunnen zij gekort worden in hun subsidie.

De aansturing via subsidieverordeningen sluit niet altijd aan op wat de samenleving van de gemeenten vraagt. We bewegen ons langzaam naar een *civil society*. In een civil society heeft niet de overheid het voor het zeggen, maar werkt zij samen met het maatschappelijk middenveld en burgers. Een recente maatregel die een positieve bijdrage moet leveren aan de civil society is de Wet maatschappelijke ondersteuning. Deze wet vraagt onder andere om meer maatschappelijk ondernemerschap van welzijnsinstellingen, het meedoen van burgers, en sturing op hoofdlijnen van de overheid. Welzijnsinstellingen en burgers worden partners van de overheid. Van de instellingen wordt verwacht dat zij met opgebouwde reserves investeren in maatschappelijke activiteiten, innovatieve producten ontwikkelen en een flexibele instelling hebben. Door de aansturing via de subsidieverordeningen komt het maatschappelijk ondernemerschap moeilijk van de grond. Het lectoraat Leven Lang Leren & Sociale Kwaliteit heeft op vier criteria onderzoek gedaan naar de spanningen die de gedetailleerde subsidieverordeningen opleveren in het licht van de Wmo.

Spanningen

Om de invulling van de rol van de overheid in kaart te brengen, worden de subsidieverordeningen op vier criteria geanalyseerd, te weten: aanvraag, inlevertermijn, controle en het eigen vermogen.

In totaal wordt er ongeveer 696 miljoen euro aan subsidie uitgekeerd in de sociale sector van de vier grote steden. Vergeleken met andere sectoren is dit een relatief laag bedrag. Toch is de behoefte aan controle op deze sector, vanuit de gemeenten, zeer groot. Dit kunnen we concluderen uit de eisen die worden gesteld bij de aanvraag van subsidie en de controle op de prestaties. Voor de aanvraag van subsidie moeten aanvragers een gedetailleerd activiteitenplan/werkplan en een begroting inleveren. Vaak aan de hand van de geformuleerde prestatie-meetpunten en -normen die de overheid heeft opgesteld. Dit zorgt voor een administratieve lastendruk op instellingen en weinig vrijheid om zelf inbreng te leveren. De overheid vervult hier geen regisseursrol, maar oefent veel invloed uit op de instellingen.

De aanvraag van subsidie dient ongeveer twaalf maanden voor aanvang van het subsidiejaar te worden ingeleverd. Dit staat op gespannen voet met de flexibiliteit die de Wmo vraagt van welzijnsinstellingen. Aan de ene kant vragen de gemeenten instellingen om in te spelen op actuele ontwikkelingen en innovatieve producten op de markt te brengen. Aan de andere kant werken zij dit tegen door een inlevertermijn van twaalf maanden te hanteren. Instellingen zijn hierdoor niet in staat om innovatief te zijn en in te spelen op actuele problemen.

Om controle te houden op de financiën, kwaliteit en uitvoering van de doelstellingen, moeten de welzijnsinstellingen verantwoording afleggen. Dit gebeurt aan de hand van tussentijdse rapportages en eindrapportages. In de rapportages dienen de welzijnsinstellingen verantwoording af te leggen over de input. Bijvoorbeeld over het aantal uren dat er in de activiteit gestoken is. De gemeenten zijn er nog niet in geslaagd goede indicatoren te formuleren om de maatschappelijke effecten te meten. Het gevolg is dat er voornamelijk prestatieafspraken worden gemaakt. Daarnaast brengt het maken van de verantwoordingsrapportages voor instellingen hoge administratieve kosten met zich mee en kost het veel tijd. De vraag is of het de moeite wel waard is. Instellingen hebben namelijk het idee dat de gemeenten de rapportages nauwelijks lezen en er conclusies uit trekken. Daarnaast wordt met de uitslag van de tussentijdse rapportages het beleid niet bijgesteld, terwijl dit wel de bedoeling is.

Naast de aanvraag van de subsidie, de inlevertermijn en de controle is er een regeling betreft het eigen vermogen van de welzijnsinstellingen. Het eigen vermogen mag over het algemeen niet meer dan 15% van de aangevraagde subsidie bedragen. De instellingen hebben dus weinig speelruimte over om te investeren in andere activiteiten of innovatieve producten naast de gesubsidieerde activiteit. Hierdoor komt het maatschappelijk ondernemerschap, wat de Wmo juist stimuleert, moeilijk van de grond. Ook is het moeilijk om met het geringe eigen vermogen tegenvallende resultaten op te vangen. Er zijn naast de subsidie weinig mogelijkheden om op alternatieve wijze eigen vermogen op te bouwen.

Nieuwe manieren van sturing

Om het maatschappelijk ondernemerschap te stimuleren zijn al enkele acties ondernomen vanuit de gemeenten. Ten eerste zijn de meeste van de vier grote steden aan het experimenteren met het aanbesteden van het welzijnsbeleid. Door middel van offertes dienen welzijnsinstellingen met elkaar te concurreren voor opdrachten vanuit de overheid. Toch houdt de gemeente bij het aanbesteden ook veel controle. Het bestek dat als opdracht dient is zeer uitvoerig beschreven, waardoor instellingen weinig eigen inbreng hebben. Daarnaast zijn veel welzijnsinstellingen niet in staat om te offerezen, aangezien het eigen vermogen zeer beperkt is.

Een andere vorm van sturing is beleidsgestuurde contractfinanciering. Deze vorm zit tussen het aanbesteden en de subsidiebeschikkingen in. Bereikte resultaten worden aan vooraf geformuleerd beleid getoetst. Daarna wordt gekeken of er bijsturing nodig is. De instellingen organiseren activiteiten en de overheid verplicht zich tot het formuleren van toetsbaar beleid.

Ook zijn de gemeenten zoekende naar manieren om meer naar resultaat en maatschappelijk effect te financieren, in plaats van de inputfinanciering en proberen de gemeenten vraagoriënterend te werken, in plaats van alleen aanbodgeoriënteerd.

Wat valt er te leren?

We kunnen concluderen dat instellingen nog steeds als uitvoerders van het overheidsbeleid worden beschouwd en niet als partners met een gezamenlijke aanpak van sociale problemen. Er wordt nog te veel gestuurd vanuit wantrouwen, waardoor er een grote controle is op de overheidsinstellingen. Het aantal regels groeit. Daarnaast is er veel verscheidenheid aan regels. De gemeentelijke instellingen dienen meer te gaan vertrouwen op de deskundigheid van de professionals. Ook ligt de focus bij de controle te veel op de input. Deze dient in de toekomst meer op de *output* (resultaten) en *outcome* (maatschappelijke effect) van de activiteit te komen liggen. Veel gemeenten zijn nog zoekende naar een methode voor outputfinanciering. Om het maatschappelijk ondernemerschap te stimuleren is het van groot belang dat instellingen over meer eigen vermogen kunnen beschikken. Hierdoor zijn zij in staat te investeren en innovatieve producten op de markt te brengen.

1. Inleiding

Zelfredzaamheid en participatie van maatschappelijke instellingen zijn belangrijke doelstellingen van de Wet maatschappelijke ondersteuning, die op 1 januari 2007 van kracht is geworden. De Wmo betekent een verdere decentralisatie van bevoegdheden in het welzijnsbeleid. De gemeente wordt namelijk regievoerder. Dit houdt in dat de gemeenten dienen te sturen op hoofdlijnen. Naast de bestuurlijke veranderingen wordt van de welzijnsinstellingen meer maatschappelijk ondernemerschap verwacht. Tot op heden is het maatschappelijk ondernemerschap nog niet van de grond gekomen. Wat is hier de oorzaak van?

In dit kader is het lectoraat Leven Lang leren & Sociale Kwaliteit een onderzoek gestart naar de financiële aansturing via subsidieverordeningen door de gemeente en de eisen die aan instellingen worden gesteld middels de Wet maatschappelijke ondersteuning. Hiermee slaan wij de brug naar de kern van dit onderzoek:

Wij proberen een beeld te krijgen van de eventuele spanningen die bestaan tussen de Wet maatschappelijke ondersteuning en de op dit moment geldende subsidieverordeningen binnen de (deel)gemeenten/stadsdelen van de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag (G4).

De onderzoeksgegevens zijn gebaseerd op de subsidieverordeningen van de (deel)gemeenten/stadsdelen van de G4.

Het onderzoek bestaat uit negen hoofdstukken. In het volgende hoofdstuk zetten we de probleemstelling en de vraagstellingen uiteen die horen bij dit onderzoek. Daarna bespreken we de Wet maatschappelijke ondersteuning. De hoofdstukken vier en vijf bestaan uit een analyse van de subsidieverordeningen van de vier grote steden. Daarop volgt een hoofdstuk waarin we beschrijven hoe de rekenkamers tegen het subsidiebeleid aankijken. In hoofdstuk zeven zetten we de subsidieverordeningen in het licht van de Wmo. Hoofdstuk acht bestaat uit een beschrijving van nieuwe ontwikkelingen, zoals aanbesteden en beleidsgestuurde contractfinanciering. Het laatste hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen.

Ilse van den Donker

Junior adviseur/ onderzoeker, lectoraat Leven Lang Leren & Sociale Kwaliteit

2. Onderzoekopzet

2.1 Probleemstelling

De veranderingen die de Wmo met zich meebrengt, veronderstellen dat de (deel)gemeenten/stadsdelen de instellingen op een andere manier financieel moeten aansturen. Welzijnsinstellingen ontvangen subsidie voor het verrichten van activiteiten en diensten. De aanvraag van deze subsidie wordt geregeld via verordeningen die de (deel)gemeenten/stadsdelen zelf opstellen. De gedetailleerde regelgeving van deze subsidieverordeningen staat in sterk contrast met de aansturing die de Wmo vraagt van de (deel)gemeenten/stadsdelen. De Wmo gaat uit van een regisserende rol vanuit de gemeenten. Dit houdt in dat gemeenten meer sturen op hoofdlijnen. In de huidige situatie gebeurt dat niet, gezien de zeer gedetailleerde regelgeving binnen de subsidieverordeningen. Daarnaast bestaat een tweede spanningsveld. Door de gedetailleerde regelgeving komt ook het maatschappelijk ondernemerschap moeilijk van de grond, terwijl de Wmo dat juist wil stimuleren. Om de spanningen met de Wmo inzichtelijk te maken, onderzoeken we in dit rapport de subsidieverordeningen van de G4. We beschouwen het als een nulmeting, een beeld van de huidige subsidiepraktijk aan de vooravond van de verdere implementatie van de Wmo.

2.2 Doelstellingen en vraagstellingen

Doelstelling

Ten eerste willen wij door middel van het onderzoek inzicht krijgen in de financiële aansturing vanuit de gemeente aan de welzijnsinstellingen en hoe deze vorm van sturing zich verhoudt tot de Wmo.

Daarnaast willen wij bijdragen aan de maatschappelijke discussie over maatschappelijk ondernemerschap binnen de welzijnssector. Dit door een beeld te krijgen van 1) de eisen die de (deel)gemeenten/stadsdelen via subsidieverordeningen stellen aan de sociale sectoren van de vier grote steden voor het ontvangen van subsidie en 2) voor welke spanningen dit zorgt in het kader van de Wmo.

Vraagstelling

Hoe worden de welzijnsinstellingen door de (deel)gemeenten/stadsdelen financieel aangestuurd, welke spanningen levert dit op met de Wmo en welke nieuwe ontwikkelingen zijn er te herkennen?

Deelvragen

1. Welke subsidieverordeningen zijn er?
2. Hoe verhouden deze zich tot elkaar?
3. Hoe kijken de rekenkamers van de G4 er tegenaan?
4. Hoe verhouden de subsidieverordeningen zich tot de Wmo?

5. Welke nieuwe ontwikkelingen zien we op het gebied van subsidieverstrekking?
6. Welke conclusies kunnen we trekken en welke eventuele aanbevelingen kunnen we formuleren?

2.3 Methode van onderzoek

In dit onderzoek maken we gebruik van een meervoudige casestudy. We bestuderen de gemeenten van de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

2.3.1 Secundaire data

Bestaand materiaal is de belangrijkste informatiebron voor dit onderzoek. Deze secundaire data verzamelen we door gebruik te maken van boeken, beleidsdocumenten en internetgegevens. We bestuderen voornamelijk de diverse subsidieverordeningen van de onderzochte (deel)gemeenten. Dit zijn veertien verordeningen van de stadsdelen van Amsterdam, de stedelijke subsidieverordening van de gemeente Rotterdam plus de subsidieverordeningen van de dertien deelgemeenten, de Haagse Kaderverordening Subsidieverstrekking en de subsidieverordening van de gemeente Utrecht.

Aan de hand van de verschillende subsidieverordeningen willen we inzicht bieden in de eisen die (deel)gemeenten van de G4 stellen aan de welzijnsinstellingen. Ook willen we weten of deze op gespannen voet staan met de Wmo. Daarom zijn voor dit onderzoek enkele criteria opgesteld. Aan de hand van deze criteria geven we inzicht in de knelpunten voor de deelgemeenten en de welzijnsinstellingen bij het overgaan tot het aanbesteden van opdrachten. In het kader van de Wmo wordt van de welzijnsinstellingen meer maatschappelijk ondernemerschap verwacht. Met de opgestelde criteria bekijken we of de welzijnsinstellingen wel in staat zijn om maatschappelijk te ondernemen.

Om te kunnen ondernemen, concurreren en innoveren, hebben de instellingen eigen vermogen nodig. Daarom onderzoeken we hoeveel reserves de instellingen mogen opbouwen. Om flexibel te zijn en in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen, dient de inlevertermijn niet al te lang te zijn. In dit verband bekijken we welke inlevertermijn de (deel)gemeenten hanteren. De (deel)gemeenten moeten in de nieuwe situatie meer sturen op hoofdlijnen en vertrouwen hebben in de expertise van de welzijnsinstellingen. In dit kader onderzoeken we de documentatie die opgevraagd wordt bij het aanvragen van subsidie en de controle die de (deel)gemeenten uitvoeren. Hoeveel invloed oefent de overheid uit op de welzijnsinstellingen? Om deze vraag te beantwoorden kijken we naar de zelfstandigheid van de instellingen.

Hieronder worden kort alle criteria herhaald en toegelicht.

2.3.2 Conceptualisering criteria

- **Eigen vermogen:** Onder het eigen vermogen verstaan we de reserves. In de subsidieverordeningen staat wat het eigen vermogen van instellingen maximaal mag bedragen. In dit onderzoek bekijken we welke percentages gemeenten hanteren en of deze verschillen.

- Inlevertermijn: In de subsidieverordening staat vermeld wanneer een subsidieaanvraag uiterlijk dient te worden ingeleverd. Binnen welke termijn moeten subsidieaanvragers hun aanvraag indienen bij het dagelijks bestuur van de gemeente?
- Soorten subsidies: Binnen de gemeenten kunnen verschillende soorten subsidies worden aangevraagd, bijvoorbeeld budgetsubsidie en exploitatiesubsidie. Welke soorten subsidies kennen gemeenten toe?
- Subsidieaanvraag: Om in aanmerking te komen voor subsidie dienen er bij het aanvragen van subsidie documenten ingeleverd te worden. Welke documenten zijn dat?
- Controle: Om overzicht te houden over subsidieontvangers, stelden de gemeenten verplichtingen op voor het afleggen van verantwoording. Zo moeten de instellingen een tussenrapportage en een jaarverslag inleveren. Steeds vaker moeten die ook voorzien zijn van een accountantsverklaring. De instelling legt de verantwoording af, de accountant controleert deze en rapporteert daarover aan de (deel)gemeente. In dit onderzoek bekijken we welke middelen gemeenten inzetten om ervoor te zorgen dat zij controle houden over de bezigheden van de subsidieaanvragers. Hoe leggen de subsidieaanvragers verantwoordelijkheid af aan het dagelijks bestuur van de gemeente?
- Zelfstandigheid: Hoe zelfstandig is de subsidieaanvragers in het maken van beleid en het uitvoeren van de gesubsidieerde activiteit? Bemoeit de gemeente zich alleen met *wat* subsidieaanvragers dienen uit te voeren of ook met *hoe* zij iets uitvoeren?

2.3.3 Interviews

Een tweede informatiebron zijn de gesprekken met mensen uit het werkveld. Met enkele welzijnsinstellingen in de gemeente Rotterdam zijn gesprekken gevoerd betreffende het onderwerp van het onderzoek. Deze gesprekken kunnen beschreven worden als ongestructureerde interviews. De gesprekken zijn gebruikt als ondersteunend materiaal voor de verkregen resultaten uit de secundaire analyse. Om pragmatische redenen zijn er voornamelijk interviews afgenomen onder Rotterdamse welzijnsinstellingen. Met welzijnsinstellingen uit de gemeenten Amsterdam en Den Haag is er naar aanleiding van ons rapport via de e-mail contact geweest. De instellingen hebben schriftelijk commentaar gegeven op onze bevindingen uit de secundaire analyse. Ook het schriftelijk commentaar is gebruikt ter ondersteuning van de resultaten uit de secundaire analyse. De bijlage bevat een lijst met namen van mensen die zijn geïnterviewd voor het onderzoek.

3. Wet maatschappelijke ondersteuning

3.1 Inleiding

Er is in ons land geen overheidsbeleid meer denkbaar zonder de inzet van het subsidie-instrument. Subsidies behoren tot de vanzelfsprekendheden van het politieke en bestuurlijke bestel, waarin overheden maatschappelijke activiteiten, uitgevoerd door instellingen uit de welzijnssector, financieel ondersteunen en stimuleren. Een modern bestuur leeft echter niet op vanzelfsprekendheden. Met de komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning zou het bestuurlijke stelsel rondom subsidieverordeningen dan ook herzien moeten worden.

3.2 Wet maatschappelijke ondersteuning

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning van kracht geworden in Nederland. De Wmo is een samenvoeging van onder andere de Wet voorzieningen gehandicapten, de Welzijnswet, een deel van de Wet bijzondere ziektekosten en een deel van de Wet collectieve preventie volksgezondheid. De Wmo is niet alleen een zorgwet, maar vooral een wet die verantwoordelijkheid geeft. Zo moet de Wmo ervoor zorgen dat iedereen actief deel kan nemen aan de samenleving. Ook de mensen die dit niet op eigen kracht kunnen. 'Meedoen' omvat in één woord de Wmo. De wet moet ervoor zorgen dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen of geholpen kunnen worden door vrienden of familie. Als dit niet lukt, moet de gemeente ondersteunen. De gemeente staat bijvoorbeeld vrijwilligers en mantelzorg bij. Belangrijke begrippen die een rol spelen bij de invoering van de Wmo zijn zelfredzaamheid en participatie.

Met de Wmo wil het kabinet een nieuwe integrale vorm van maatschappelijke ondersteuning mogelijk maken. Daarvoor is een krachtige sociale structuur nodig, waarin zelforganisatie, maatschappelijke binding en eigen verantwoordelijkheid een grote plaats innemen. Daarvoor acht het kabinet een samenhangend beleid op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, wonen en welzijn en aanpalende terreinen van belang (Invoering Wmo; 2005).

De Wmo definieert maatschappelijke ondersteuning in negen prestatievelden (Invoering Wmo; 2005):

- Het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten.
- Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden.
- Het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning.
- Het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers.
- Het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking, een chronisch, psychisch probleem of een psychosociaal probleem.
- Het bieden van voorzieningen aan mensen met een beperking, een chronisch, psychisch probleem of een psychosociaal probleem, voor het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer.

- Het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang.
- Het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen.
- Het bevorderen van verslavingsbeleid.

De uitvoering van de Wmo valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten in Nederland. De gemeenten mogen zelf de prestatievelden invullen naar prioriteit, inzet en beleid. Zo kan elke (deel)gemeente maatwerk leveren. Bij de totstandkoming en de verantwoording van het beleid worden burgers nauw betrokken. De Wmo wordt ook wel de participatiewet genoemd.

3.3 Het Wmo-beleid van de G4

Iedere gemeente dient vanaf 1 januari 2008 een meerjarenplan Wmo vast te stellen. Hierin liggen de doelstellingen, de te behalen resultaten per prestatieveld en de aanpak rond monitoring, kwaliteitszorg en burgerparticipatie vast. Dit meerjarenplan vormt het gemeenschappelijke stedelijke kader voor de uitvoering van de Wmo. In dit hoofdstuk bespreken we de meerjarenplannen van de vier grote steden.

3.3.1 Rotterdam

Het Wmo-plan van de gemeente Rotterdam heet *Meedoen en erbij blijven*. Het meerjarenplan 2008-2010 doet richtinggevende uitspraken om ervoor te zorgen dat de burgerparticipatie in Rotterdam toeneemt. Daarbij is het belangrijk dat het 'mee doen' niet eenmalig is, maar dat burgers erbij *blijven*. Het meerjarenplan bestaat uit een beschrijving van de beleidskaders, ambities en uitvoeringsprogramma's op het gebied van wonen, welzijn en zorg. Daarnaast biedt het plan inzicht in de doelstellingen op langere termijn. Het Sociaal Programma 2006-2010 dient als kader voor het sociale beleid van de gemeente Rotterdam. De Wmo fungeert als voertuig om de doelstellingen van dit programma te verwezenlijken. Meedoen en binding zijn belangrijke sleutelwoorden voor de aanpak. Ambities zijn:

- Meer Rotterdammers moeten de Nederlandse taal beheersen.
- Het opleidingsniveau moet gemiddeld hoger zijn.
- Er moeten meer Rotterdammers met betaald werk zijn.
- Het gemiddelde inkomen moet omhoog.

De stad, deelgemeenten, burgers en maatschappelijke instellingen zetten zich in om de doelstellingen van het Sociaal Programma te behalen. Het is de bedoeling om op wijk- en buurniveau samen met belangstellenden Wijkactieplannen Sociaal op te stellen. Deze methode van wijkgericht werken houdt in dat de maatschappelijke ondersteuning zich richt op problemen in de wijken en aansluit op de behoeften van de burgers. Organisaties en de indeling van diensten zijn hieraan ondergeschikt. In het meerjarenplan Wmo van Rotterdam staan per beleidsveld beleidskaders, programma's en afrekenbare doelstellingen beschreven die van 2008 tot en met 2010 centraal staan. De doelstellingen van het Sociaal Programma en de Wmo sluiten op de volgende punten op elkaar aan:

- Bevorderen dat mensen meedoen aan de samenleving, met als resultaat binding met de stad en de leefomgeving, met zelfredzaamheid als basis.

- Kwetsbare burgers in staat stellen om meer regie te voeren over hun eigen leven.
- Burgers en professionals in staat stellen te ondersteunen als dat nodig is.

Het plan beschrijft per prestatieveld de afrekenbare doelstellingen die eraan verbonden zijn:

1. Prestatieveld 1: Leefbaarheid in de samenleving

Burgers dienen zich meer betrokken te voelen bij hun wijk of buurt. Dit betekent een wijk Het is belangrijk om de sociale cohesie te versterken. Een voorbeeld van een programma dat aansluit bij prestatieveld 1 is *Mensen maken de stad*. Dit draait om het opbouwen en onderhouden van contact.

2. Prestatieveld 2: Preventieve ondersteuning jeugd

Deze ondersteuning is tweeledig. Ten eerste: ondersteuning van de jeugdigen zelf, die problemen ondervinden bij het opgroeien. Ten tweede: ondersteuning van de ouders van de jongeren. Dit prestatieveld wordt ondersteund door het programma 'Ieder kind wint in Rotterdam'. Dit legt het accent op het verbeteren van de infrastructuur voor opgroei- en opvoedhulp.

3. Prestatieveld 3: Informatie, advies en cliëntondersteuning

Informeren, adviseren en ondersteunen van burgers bij het zoeken en vinden van de juiste vorm van maatschappelijke ondersteuning is een gemeentelijke verantwoordelijkheid in het kader van prestatieveld 3. Deze verantwoordelijkheid regelt het programma 'Vraagwijzersystematiek: meer Rotterdammers vinden de weg'. Het programma streeft naar eenduidige, kwalitatief hoogwaardige en professionele vraagwijzerloketten in Rotterdam.

4. Prestatieveld 4: Mantelzorg en vrijwilligers

Niet-beroepsmatige zorg is zeer belangrijk in het streven om burgers te laten meedoen aan alle facetten van de samenleving. Een programma dat zich richt op dit gebied is 'Beleidskader Intensivering Mantelzorg'. De stad en deelgemeenten werken samen aan een uitvoeringsprogramma voor mantelzorgondersteuning.

5. Prestatieveld 5: Bevorderen deelname

Er moet beleid geformuleerd worden om deelname aan het maatschappelijke verkeer te stimuleren en het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch, psychisch of psychosociaal probleem te ondersteunen. Een programma op dit gebied is 'Ouderenbeleid, Samen verder in de gekleurde wereld van Rotterdam'. Dit programma bestaat uit maatregelen om sociaal isolement onder ouderen te voorkomen.

6. Prestatieveld 6: Verlenen van individuele voorzieningen

Prestatieveld 6 houdt in dat individuele burgers een beroep kunnen doen op de gemeente. Dit betekent dat de gemeente voorzieningen treft voor personen met een beperking, zodat zij zich kunnen verplaatsen, het huishouden kunnen regelen, medemensen kunnen ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden kunnen aangaan. Een ontwikkeling op dit gebied is dat het huishoudelijk verzorgen steeds meer via aanbestedingsprocedures wordt ingekocht door de gemeente. In de toekomst wil de gemeente toe naar een meer vraaggerichte aanpak.

7. Prestatievelden 7, 8 en 9: Maatschappelijke opvang, huiselijk geweld, openbare geestelijke gezondheidszorg en verslavingsbeleid

Gemeenten zijn verplicht maatregelen te treffen voor de opvang van dak- en thuislozen en voor vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld. Dit wordt geregeld in het Plan van Aanpak Maatschappelijk Opvang. De gemeente dient te signaleren, informeren, begeleiden en faciliteren op dit gebied. Deelgemeenten geven op hun eigen manier invulling aan het bedenken van nieuwe perspectieven voor dak- en thuislozen.

Naast een hoofdstuk over de prestatievelden bestaat het meerjarenplan van Rotterdam uit een hoofdstuk over burgerparticipatie en communicatie. Er worden acties ondernomen om burgers meer te betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van overheidsbeleid. Communicatie kan op vijf verschillende niveaus plaatsvinden: individuele burger, sociale verbanden, deelgemeentelijk beleid, stedelijk beleidskader en uitvoeringsprogramma's en Wmo algemeen. De gemeente is daarnaast bezig met een plan *Innovatief burgerschap*. Dit plan formuleert uitgangspunten over het proces en de procedure van burgerparticipatie. Er komt een overstap van traditionele inspraakavonden naar interactieve, multimediale participatie, waarin internet een belangrijke rol speelt. Daarnaast moet het maatschappelijke veld via een adviesraad erbij betrokken worden.

Het plan bevat daarnaast een hoofdstuk over monitoring en kwaliteit. In de Wmo is vastgelegd dat het College van B&W jaarlijks onderzoek doet naar de tevredenheid van aanvragers van maatschappelijke voorzieningen en die gegevens ook publiceert. Daarnaast dienen de gegevens over de prestaties van de gemeente op het gebied van maatschappelijke ondersteuning gepubliceerd te worden. De Sociale Index Rotterdam is een belangrijk instrument voor het behalen van de doelstellingen van het *Sociaal Programma 2006-2010*. Daarnaast moet een jaarlijkse voortgangsrapportage worden opgesteld voor de afrekenbare doelstellingen. De kwaliteit van beleid wordt op de volgende niveaus getest:

- Tevredenheid klant.
- Dienstverlening gemeente.
- Dienstverlening derden.

In de Wmo staat dat gemeenten een overzicht moeten geven van de financiële gevolgen voor Rotterdam van de invoering van de Wmo en de bestedingen in de stad. Voor de invoering van het Wmo-beleid heeft het Rijk eenmalig een bedrag van 1,7 miljoen euro ter beschikking gesteld. Dit bedrag moet de gemeente besteden aan het opbouwen van de organisatie voor de nieuwe gemeentelijke taak. Daarnaast zijn de kosten op het gebied van communicatie, ontwikkeling van het Vraagwijzerloket en het proces rond het meerjarenplan Wmo gefinancierd door gemeentelijke middelen.

3.3.2 Amsterdam

De gemeente Amsterdam heeft het Wmo-beleid vastgesteld in de nota *Amsterdam voor elkaar*. Dit is het uitvoeringsprogramma van *Het maatschappelijk meedoen, 2008-2010*. Dit plan is samen met de stadsdelen opgesteld. Het steekt in op het besteden van meer aandacht aan het versterken van onderlinge verbanden tussen burgers. De civil society moet versterkt worden. De negen prestatievelden van de Wmo vertaalde de gemeente Amsterdam naar vier levensdomeinen:

- Opvang en onderdak.

- Gezondheid.
- Zelfstandig wonen en mobiliteit.
- Sociale participatie en maatschappelijke activering.

Ook de stadsdelen hebben hun eigen programma's gemaakt om de maatschappelijke participatie te vergroten en de civil society te versterken. Deze programma's vertonen veel overeenkomsten, maar leggen de nadruk op verschillende elementen: de elementen waar de diverse stadsdelen behoefte aan hebben. Deze programma's zijn samengevat in de *Eindrapportage Gebiedsgericht Werken*. Dit rapport geeft de gezamenlijke ambities van de stad en de stadsdelen weer, evenals de activiteiten die op deze gebieden gaan plaatsvinden.

Het uitvoeringsplan van het programma 'Amsterdam voor elkaar' is onderverdeeld in drie thema's:

- Ondersteunen Mantelzorg

Mantelzorgondersteuning is een verzamelterm voor voorzieningen en diensten die de draagkracht van mantelzorgers vergroten of de lasten verlichten. Op dit moment bereiken de stedelijke gesubsidieerde instellingen te weinig mantelzorgers. Naar schatting bereiken zij met het aanbod 4.000 mantelzorgers, terwijl uit onderzoek is gebleken er circa 11.400 zwaarbelaste mantelzorgers zijn. Ook de overige mantelzorgers moeten op de hoogte zijn van het aanbod vanuit de gemeente om tijdig hulp in te schakelen. Het uitvoeringsprogramma richt zich op:

- Het verbeteren van de herkenning en erkenning van mantelzorg.
- Het verbeteren van de informatievoorzieningen aan de mantelzorgers.
- Het verbeteren van de aansluiting tussen vraag en aanbod in mantelzorgondersteuning.

Doelstelling is dat het gemeentelijke georganiseerde ondersteuningsaanbod 7000 mantelzorgers bereikt.

- Vrijwilligerswerk in de informele zorg

Met vrijwilligerswerk in de informele zorg bedoelen we de vrijwillige inzet van burgers voor het welzijn van hun medeburgers, in enig georganiseerd verband. Momenteel worden stedelijk diverse instellingen gesubsidieerd op het gebied van informele vrijwillige zorg. In totaal ondersteunen deze instellingen ongeveer 1200 vrijwilligers. In 2008 verandert daarin niets. De doelstelling is om in 2009 vrijwilligers in de informele zorg effectiever te ondersteunen, waardoor het aantrekkelijker wordt om als vrijwilliger actief te worden en te blijven. Zo moet het aantal vrijwilligers doorgroeien naar 1500 mensen.

- Actief burgerschap

Actief burgerschap houdt in dat burgers problemen meer zelf oplossen en daardoor dus minder een beroep doen op de overheid en de formele zorg. De gemeente Amsterdam wil het zelforganiserende vermogen van burgers stimuleren en ondersteunen. Waar dit niet lukt, moet de gemeente de burger flexibel van dienst kunnen zijn. De gemeente wil meer initiatieven van actief burgerschap bevorderen en zorgen dat barrières verdwijnen. De taak van de gemeente ligt voornamelijk bij het faciliteren van actief burgerschap. De doelstelling is om burgers efficiënt en actief van dienst te zijn bij het realiseren van initiatieven voor actief burgerschap.

3.3.3 Utrecht

De gemeente Utrecht beschrijft in een nota met uitgangspunten op het gebied van de Wmo welke ambities het College van B&W heeft bij de verschillende prestatievelden:

- Leefbaarheid, samenwerking, mantelzorg en vrijwilligerswerk

Het College wil de onderlinge samenwerking tussen de gemeente en partners versterken. Daarom zijn programma's opgesteld om nieuwe manieren van werken mogelijk te maken. Ook wil het College meer aandacht besteden aan de fysieke ruimte, zoals speeltuinen.

- Informatie, advies en cliëntondersteuning

Het College organiseert dienstverlening vanuit de Wmo op drie niveaus: Wmo-balies in wijkcentra, het Wmo-telefoonnummer en digitale dienstverlening. De wijkcentra hebben een signalerende functie naar de aanbieder en doelgroep toe. Ze signaleren vragen en problemen van klanten en gaten in het aanbod of de uitvoering.

- Jeugd

Er is een programma Jeugd gestart, met als doel samenwerking en innovatie te stimuleren. Zo kunnen kinderen opgroeien tot zelfstandige en verantwoordelijke burgers in een civil society. De taak van het College is om betrokken partijen te mobiliseren en te faciliteren waar nodig.

- Mantelzorg

Het College van de gemeente Utrecht dient het ondersteuningsaanbod voor mantelzorg te versterken. Hierdoor kunnen mantelzorgers hun taak blijven uitvoeren. Het College versterkt de respijtzorg.

- Vrijwilligers

Vrijwilligers zijn het kloppende hart van de samenleving. Zij vervullen een taak binnen een groot aantal thema's in de gemeente Utrecht en dragen daardoor fors bij aan de leefbaarheid en samenhang in de wijk. Het College stimuleert en initieert stedelijke formele en informele netwerken die burgers of doelgroepen ondersteunen. De gemeente richt een vrijwilligershuis op, zodat vrijwilligers ruimte hebben om burgers te begeleiden.

- Participatie

Het beleidsplan 'Agenda 22' is een transparant en praktisch werkplan voor de samenwerking tussen verschillende partijen. Gelijkheid en respect voor elkaar zijn daarin heel belangrijk.

- Individuele voorzieningen

Op termijn breidt het College het aanbod van centraal aan te vragen diensten en voorzieningen in de Wmo verder uit met producten als maaltijdvoorzieningen of gehandicaptenparkeerplaatsen.

- Maatschappelijk opvang

De gemeente stelt een persoonlijk trajectplan op, gericht op wonen, zorg, inkomen en dagbesteding voor alle dak- en thuislozen. De gemeente wil dat problemen eerder gesignaleerd worden. Ook pleit de gemeente voor eerder ingrijpen als mensen dakloos dreigen

te worden. Bovendien moeten er meer woonbegeleiders komen en dient overlast van ver-
slaafden aangepakt te worden. In dit prestatieveld heeft de gemeente een grotere stu-
rende rol dan in de overige prestatievelden. Dit vanwege het uitgangspunt dat naarmate
de kwetsbaarheid van mensen toeneemt, de gemeente een grotere verantwoordelijkheid
en rol krijgt.

▪ Organisatorische samenhang

Dit prestatieveld draait om de samenhang tussen de gemeente en het maatschappelijke
veld. Het College stelt een inventarisatieonderzoek in om de organisatorische samenhang
binnen welzijn te bekijken en nieuwe manieren van werken mogelijk te maken.

Tot slot bevat de nota een hoofdstuk waarin beleidsparticipatie centraal staat. Het College
vindt het belangrijk dat inwoners en maatschappelijke organisaties input leveren. Daartoe
vonden vorig jaar interactieve beleidssessies plaats. In deze sessies werd besproken hoe het
College de civil society kan versterken en welke rol het maatschappelijke veld daarin speelt.
De opbrengsten van deze bijeenkomst worden meegenomen in het meerjarenplan Wmo
2008-2012. Ook zijn advies- en overlegorganen ingesteld om het College te adviseren.

3.3.4 Den Haag

De gemeente Den Haag wil in het kader van de Wmo dat binnen vier jaar meer mensen mee-
doen in de maatschappij. De Hagenaars moeten zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven
wonen, in een prettige omgeving en met alle behoeftes binnen handbereik. De hoofddoel-
stellingen van het Wmo-beleid zijn:

▪ Het optimaliseren van zelfredzaamheid, zodat alle burgers kunnen participeren in de sa-
menleving.

Burgers krijgen meer ruimte om mee te beslissen over de inrichting van hun directe om-
geving. Veel aandacht is er voor het actief deelnemen aan beleidsontwikkeling en de
uitvoering van maatschappelijke ondersteuning, bijvoorbeeld via wijkpanels. Daarnaast
wordt mantelzorg door familie en vrienden ondersteund. Mantelzorgers worden de aan-
komende jaren professioneel begeleid en er komt respijthulp.

▪ Het vernieuwen van de sociale infrastructuur gericht op de maatschappelijke ondersteu-
ning van de burgers.

Meer samenhang tussen verschillende soorten voorzieningen is gewenst. Maatschappelij-
ke partners dienen de uitvoering van de zorg beter op elkaar af te stemmen. De gemeente
gaat een inventarisatieonderzoek doen naar de knelpunten en bespreekt de resultaten
periodiek met de maatschappelijke partners. Daarnaast streeft ze ernaar dat alle voor-
zieningen in een wijk ook fysiek toegankelijk zijn voor mensen met een lichamelijke be-
perking. Bovendien wil de gemeente dat mensen in de buurt meer aandacht hebben voor
elkaar. Hierbij is een grote rol weggelegd voor het welzijnswerk. Bestaande aandacht voor
het vrijwilligerswerk krijgt een extra impuls. Vrijwilligerswerk wordt gepromoot en het
aanbod van en vraag naar vrijwilligers beter op elkaar afgestemd, bijvoorbeeld door vrij-
willigersvacaturebanken in het leven te roepen.

▪ Hulp voor bewoners die niet in staat zijn invulling te geven aan de genoemde ambities.
Burgers dienen snel toegang te krijgen tot maatschappelijke voorzieningen. In 2010
wil de gemeente Den Haag beschikken over een netwerk van loketten in stadsdeelkan-

toren, steunpunten in de wijken en een gemeentelijk callcenter. De cliënt moet veel aandacht krijgen. Er moet een duidelijk beeld zijn van wat een cliënt zelf kan en waar individuele of collectieve voorzieningen nodig zijn. Tot slot wil de gemeente de administratieve last aanpakken en het aanvragen van voorzieningen versnellen en vereenvoudigen.

3.4 Maatschappelijk ondernemerschap en een nieuwe manier van sturen

De Wet maatschappelijke ondersteuning veronderstelt veranderingen. Niet alleen burgers dienen zelfredzaam te zijn en te participeren in de maatschappij. Ook welzijnsinstellingen moeten hun verantwoordelijkheid nemen. Er komt een omslag van een verzorgingsstaat, met een breed sociaal vangnet, naar een samenleving met veel eigen verantwoordelijkheid voor burgers en welzijnsinstellingen. Zo vraagt de Wmo van welzijnsinstellingen dat zij zich meer opstellen als maatschappelijke ondernemers. Welzijnsinstellingen moeten met opgebouwde reserves investeren in activiteiten op het gebied van welzijn, innovatieve producten op de markt brengen en zich flexibel opstellen. Ook dienen de gemeentelijke overheidsinstellingen de rol van regisseur te vervullen, door meer te sturen op hoofdlijnen. De (deel)gemeenten moeten meer vertrouwen op de ervaring en kwaliteit van de instellingen binnen de welzijnssector. Zoveel mogelijk activiteiten worden overgelaten aan deze instellingen. Ook proberen (deel)gemeenten/stadsdelen welzijnsinstellingen met elkaar te laten concurreren door opdrachten aan te besteden. Aanbestedingen door instellingen in het welzijnswerk hebben echter niet tot doel om groot, rijk of invloedrijk te worden, maar juist om aan de behoeften van de burgers te voldoen. Er wordt in verschillende (deel)gemeenten/stadsdelen geëxperimenteerd met het aanbesteden van welzijnsactiviteiten. In hoofdstuk 8 lichten we dit onderwerp verder toe.

Volgens de Wmo-doelstellingen bewegen we ons langzaam naar een actievere civil society. De Wmo vraagt in de toekomst om een andere manier van werken. Deze staat sterk in contrast met de huidige subsidieverordeningen en de manier van sturen, waarbij controle de hoofddoelstelling is.

4. Analyse inhoud subsidieverordeningen welzijn

4.1 Inleiding

Voor het verstrekken van subsidies in de sociale welzijnssector, stelden de vier grote steden diverse subsidieverordeningen op. In de gemeente Rotterdam geldt de stedelijke Subsidieverordening Rotterdam 2005 (SvR). Daarnaast kunnen de deelgemeenten aanvullende beleidsregels hanteren. In de gemeente Amsterdam kent elk stadsdeel, naast de Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2004 (ASA), zijn eigen subsidieverordening. De gemeenten Utrecht en Den Haag hanteren enkel een stedelijke kaderverordening. Deze verordeningen bevatten regelgeving waar subsidieaanvragers aan moeten voldoen om subsidie te ontvangen. Deze regels zorgen ervoor dat de gemeente invloed kan uitoefenen op de activiteiten van maatschappelijke organisaties binnen de sociale sector en op de effecten van die activiteiten. Het is de bedoeling dat de gesubsidieerde activiteiten aansluiten bij het door de (deel)gemeente opgestelde beleid.

In dit hoofdstuk bekijken we welke subsidieverordeningen er zijn en wat de criteria zijn op het gebied van het type subsidieverordening, eigen vermogen, inlevertermijn, subsidieaanvraag, controle en zelfstandigheid. We beginnen met een operationalisering van de begrippen subsidie en verordening. Onder subsidie verstaan we in dit onderzoek Artikel 4:21 uit de Awb te weten: 'de aanspraak op financiële middelen, door het bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten'. Onder verordening verstaan we in dit onderzoek 'een door de gemeente uitgevaardigde wetgeving'. Deze APV is van toepassing op alle burgers binnen de gemeente en heeft vaak het doel om de gemeente netjes en leefbaar te houden.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een modelverordening gemaakt voor de Wmo. Deze dient als basis voor de gemeentelijke subsidieverordeningen welzijn en bevat definitiebepalingen, algemeen geldende voorwaarden, bepalingen die te maken hebben met de verstrekkingvorm van voorzieningen, bepalingen over de vier hoofdtypen van voorzieningen en enkele procedurele en restbepalingen (VNG; 2001). Daarnaast ontwikkelde de VNG de nieuwe algemene Aanbestedingswet. Deze is op 20 september 2006 goedgekeurd door de Eerste Kamer. De Aanbestedingswet zorgt voor:

- Toetsing van de integriteit van de ondernemers. Er kan getoetst worden of ondernemers veroordeeld zijn voor strafbare feiten en overtredingen van de Mededingingswet.
- Betere toegankelijkheid van aanbestedingsprocedures, door gebruik te maken van standaardformulieren en verplichte elektronische aanbestedingsinstrumenten om de regeldruk te verlagen.
- Opdrachtgevers kunnen geen onredelijk zware eisen stellen aan ervaring en financiële draagkracht. Zo voorkomt de wet dat sommige ondernemers onterecht worden buitengesloten.

4.2 Omvang van het subsidievolume

Voor dit onderzoek hebben we een eerste inventarisatie gedaan naar het subsidievolume in de G4. Deze ziet er als volgt uit:

Rotterdam	€ 127.295.107
Amsterdam	€ 226.754.503
Utrecht	€ 293.324.000
Den Haag	€ 48.469.882
Totaal G4	€ 695.843.492

In totaal wordt er ongeveer 695.843.492 euro aan subsidie uitgekeerd in de sociale sector in de G4. In dit onderzoek vallen de volgende werksoorten onder de sociale sector: ouderenwerk, jongerenwerk, opbouwwerk, maatschappelijke werk en overig sociaal cultureel werk. Zie de bijlage voor een specificatie per werksoort.

4.3 Typen subsidievormen

Elke subsidieverordening maakt onderscheid tussen verschillende typen subsidievormen. Elke subsidievorm kent eigen regels waaraan de subsidieaanvrager moet voldoen. Subsidietypen zijn verbonden aan beleidsdoelen. De (deel)gemeenten willen door het subsidiëren van activiteiten beleidsdoelen realiseren tegen zo laag mogelijke kosten. Daarbij dringt zich de vraag op welke subsidie methoden het meest toepasselijk zijn. De invloed die de overheid kan uitoefenen op subsidieaanvragers, is afhankelijk van de gekozen subsidievorm. Verschillende subsidievormen kunnen zowel periodiek als incidenteel worden verstrekt. Hieronder geven we de verschillende subsidievormen weer:

- Budgetsubsidie

Subsidie aan een rechtspersoon in de vorm van een vast budget. Deze subsidie kenmerkt zich door een primair inhoudelijke sturing op prestaties en resultaten die met de activiteiten worden bereikt. Een andere benaming van deze subsidieregeling is de *output-* of *throughput*-financiering. De gemeente stuurt in deze vorm op de producten. De bedrijfsvoering mag de aanvrager zelf bepalen. Overleg speelt een belangrijke rol.

- Activiteitsubsidie

Activiteitsubsidie houdt in dat de aanvrager een maximaal bedrag krijgt toegewezen voor een specifiek aangeduide activiteit die de subsidieverstrekker graag wil stimuleren en inhoudelijk wil beïnvloeden.

- Investeringsubsidie

Deze subsidiëring heeft alleen betrekking op investering in gebouwen, terreinen en inrichtingen.

- Waarderingssubsidie

Bij deze vorm van subsidiëring heeft de gemeente niet de behoefte om inhoudelijk te sturen of subsidieaanvragers af te rekenen op exploitatieresultaten (output). Het betreft voornamelijk kleine subsidies om bepaalde activiteiten in stand te houden.

- Exploitatiesubsidie

Bij exploitatiesubsidie worden voorafgaand aan de geplande activiteit de subsidiabele kosten bepaald en achteraf afgerekend door te kijken naar het eindresultaat. Sturing vindt plaats op basis van output.

- Productsubsidie

Een subsidie voor het realiseren van één of meer producten.

- Prestatiesubsidie

Een subsidie waarbij de overheid inhoudelijk wil sturen op prestaties die horen bij een activiteit. Er wordt een bedrag uitgekeerd per geleverde prestatie. Deze liggen vast in prestatie-eenheden waarvoor van tevoren een prijs wordt afgesproken.

- Eenmalige subsidie

Een subsidie verbonden aan een incidentele activiteit.

- Structurele subsidie

Een subsidie die elk jaar kan worden verlengd voor activiteiten met een onbepaalde duur.

De gemeente heeft de meeste invloed op de activiteiten van een subsidieaanvrager bij budget-, prestatie- of activiteitsubsidiëring. Deze subsidieregelingen geven gemeenten de gelegenheid om invloed uit te oefenen op de inhoud van het beleid van een instelling. Ook bij exploitatiesubsidie heeft de gemeente redelijk veel invloed, maar deze is niet inhoudelijk. De gemeente kan wel de uitkomsten beïnvloeden. De minste invloed heeft het bestuursorgaan bij het verlenen van een waarderingssubsidie.

De subsidieverordeningen van de gemeenten Rotterdam, Utrecht en Den Haag zijn uniform wat betreft de subsidievormen die aangevraagd kunnen worden bij de (deel)gemeenten. Er kan gebruik worden gemaakt van een budget-, exploitatie-, prestatie-, investerings-, waarderings-, structurele en eenmalige subsidie. De gemeente Amsterdam heeft enkele stadsdelen met afwijkende subsidievormen:

- Geuzenveld/ Slotermeer: input-, output-, en budgetsubsidie.
- Oud-West: incidentele, periodieke en waarderingssubsidie.
- Slotervaart: investerings-, periodieke en waarderingssubsidie.
- Zeeburg: jaar-, project- en waarderingssubsidie.

Binnen enkele deelgemeenten van Rotterdam is een trend aan het ontstaan rondom de prestatiesubsidie. Deze verzakelijkt de relatie tussen de overheid en welzijnsinstellingen. Na de exploitatiesubsidies ontstond vanaf 1990 een trend op het gebied van budgetsubsidie. Er was meer behoefte aan het sturen op afstand en op hoofdlijnen, het neerleggen van de verantwoordelijkheid voor de exploitatie bij de instellingen en het leggen van een koppeling tussen het budget en de te leveren prestaties. Gemeenten wilden weten wat er bereikt werd met de subsidie.

Het lijkt logisch dat de overheid deze gedachte met de komst van de Wmo verder door wil voeren. Dit is echter niet het geval. Met de opkomst van de prestatiesubsidiëring beperken de deelgemeenten de instellingen in hun vrijheid en gaan ze zich weer meer bemoeien met de instellingen. De (deel)gemeenten geven een opdracht. Deze wordt zeer scherp en gedetailleerd geformuleerd, inclusief prestatiemeetpunten en -normen. Als er niet aan deze normen wordt voldaan, dan kan de instelling een boete ontvangen. In dat geval kort de gemeente op het subsidiebedrag. De verwijtbaarheid speelt een belangrijke rol bij de vaststelling van de korting. Voor een voorbeeld, zie bijlage 1. Een andere dominante vorm van subsidiëring in Rotterdam is budgetsubsidie.

De stadsdelen Amsterdam Oud-West en Westerpark maken gebruik van prestatiesubsidie. In Den Haag is de methodiek van subsidiëring productsubsidie. Daarin worden welzijnsactiviteiten beschreven in concrete activiteiten en kosten (rapport 'Welzijnsorganisaties en Haagse ambities; 2007'). De keus voor productfinanciering heeft geleid tot de precisering van werkzaamheden. Het nadeel van deze vorm van subsidiëring is dat gestuurd wordt op producten in standaardtermen (input). Sturing op resultaten (output) vindt niet plaats. De nadruk ligt op efficiëntie en niet zozeer op kwaliteit.

4.4 Eigen vermogen

Welzijnsinstellingen hebben het recht om eigen vermogen op te bouwen. Dat kunnen ze doen door een deel van de ontvangen subsidie te reserveren. Hier zijn echter wel regels aan verbonden. Eigen vermogen bestaat uit vrij besteedbaar eigen vermogen (algemene reserves), bestemmingsreserves en voorzieningen (zie begrippenlijst bladzijde 50). Het vrij besteedbaar eigen vermogen heeft drie functies:

- Egalisatiefunctie: negatieve bijstellingen op de uitkering van het deelgemeentefonds kunnen met de algemene reserves worden opgevangen om zo aan de verplichtingen te voldoen.
- Financieringsfunctie: de reserve kan gebruikt worden als financieringsmiddel, zodat geen externe leningen afgesloten hoeven te worden.
- Bufferfunctie: niet-structurele tegenvallers uit de bedrijfsvoering kunnen worden opgevangen.

Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan het bestuur een bepaalde bestemming gaf. Bestemmingsreserves zijn vrij te besteden gelden. Voorzieningen behoren echter tot het vreemd vermogen. Voorzieningen zijn een schatting van onvoorziene lasten (risico's en verplichtingen), waarvan de omvang en/of het tijdstip van optreden nog niet vaststaat. Voorzieningen hebben een verplicht karakter. Voorbeelden zijn belasting- en pensioenverplichtingen of groot onderhoud.

Het toegestane vrij besteedbaar eigen vermogen (algemene reserves) is in alle vier de steden zeer beperkt. Het toegestane eigen vermogen varieert van 5 tot 25% van het aangevraagde subsidiebedrag. In de (deel)gemeenten Rotterdam en Utrecht mag het vrij besteedbaar eigen vermogen van de subsidieontvanger niet meer dan 15% van de verleende subsidie bedragen aan het begin en het einde van het subsidietijdvak. Rotterdam heeft nog een extra regeling op het eigen vermogen. Aan het einde van het jaar mag het vrij besteedbaar eigen vermogen van een instelling niet meer dan 20% van de aangevraagde subsidie voor het subsidietijdvak bedragen. In Rotterdam is het uitgekeerde subsidiebedrag afhankelijk van de omvang van het eigen vermogen. Bij een te hoog eigen vermogen kan de (deel)gemeente op het subsidiebedrag korten. In Den Haag mogen welzijnsinstellingen reserves opbouwen om tegenslagen op te vangen. De reserve mag jaarlijks maximaal 10% van het subsidiebedrag bedragen. De maximale omvang van de reserve is echter niet aangegeven.

De gemeente Amsterdam kent verschillende percentages voor het eigen vermogen per stadsdeel. Het stadsdeel Amsterdam-Centraal kent het laagste percentage, namelijk 5%. In het stadsdeel Westerpark is de hoogte van het eigen vermogen afhankelijk van het te ontvangen

subsidiebedrag. Het reservepercentage kan variëren van 10 tot 25%. De overige stadsdelen zijn onduidelijk over de hoogte van het eigen vermogen of hanteren een percentage van 10 tot 15%. Daarnaast hebben instellingen in Amsterdam vaak andere inkomstenbronnen waarmee zij eigen vermogen kunnen opbouwen, zoals barinkomsten of zaalverhuur. Het subsidiebedrag is in Amsterdam niet afhankelijk van de reserves die een instelling al heeft opgebouwd. Instellingen zijn dus niet alleen afhankelijk van subsidiereserves.

Naast het vormen van algemene reserves als vrij besteedbaar eigen vermogen kunnen subsidieaanvragers in Rotterdam, Amsterdam, Utrecht en Den Haag bestemmingsreserves en voorzieningen aanvragen. Ook voor deze reserves leggen (deel)gemeenten variabele percentages vast van het aangevraagde subsidiebedrag. Binnen de non-profitsector is er bijna geen verschil tussen bestemmings- en voorzieningsreserves, maar binnen de private sector wel. Dit heeft te maken met het winstoogmerk van deze sector. Profit-organisaties zijn verplicht om belasting te betalen over de behaalde winst. Om deze belasting te ontlopen zouden ze hun winst kunnen kenmerken als voorziening. Om dit te voorkomen heeft de voorzieningsreserve een verplicht karakter.

In Rotterdam kan het College van B&W toestemming geven aan instellingen om bestemmingsreserves op te bouwen en voorzieningen te treffen. In beschikkingen ligt de maximale hoogte van bestemmingsreserves en voorzieningen vast. Voorzieningen en bestemmingsreserves waarvoor in een beschikking toestemming is verleend, zijn geen onderdeel van het vrij besteedbaar eigen vermogen. De bestemmingsreserves en voorzieningen van de gemeente Utrecht vallen onder het eigen vermogen van 15%. In het stadsdeel Amsterdam-Noord kunnen subsidieontvangers een aanvraag indienen voor reserves met een bepaald doel. Het dagelijks bestuur bepaalt dan de hoogte van de reserve. De stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Zeeburg hebben wel bepalingen rond het treffen van bestemmingreserves. Deze worden bij het percentage van het eigen vermogen gerekend. Daarnaast kan het dagelijks bestuur van Zeebrug subsidieontvangers verplichten egalisereserves te vormen om schommelingen in de inkomsten en uitgaven op te vangen. Ook in de gemeente Den Haag zijn subsidieaanvragers verplicht zulke egalisereserves op te bouwen. Er wordt in de subsidieverordening niet aangegeven hoe hoog het egalisereserve dient te zijn.

4.5 Inlevertermijn

In de subsidieverordening staan ook bepalingen over de inlevertermijn van de subsidieaanvraag. Binnen alle (deel)gemeenten van de G4 dienen instellingen ongeveer negen tot twaalf maanden van tevoren hun subsidieaanvraag in te leveren. Wel lopen de maanden uiteen waarin de subsidieaanvragen uiterlijk moeten worden ingeleverd. Dit houdt in dat instellingen hun subsidieaanvraag een boekjaar vóór de periode waarvoor de subsidie geldt, moeten indienen.

4.6 Voorwaarden subsidieaanvraag

Om in aanmerking te komen voor subsidie moeten aanvragers enkele documenten inleveren. Deze documenten verschillen per (deel)gemeente. Op basis van deze gegevens besluiten de (deel)gemeenten over het wel of niet uitkeren van subsidie.

De gemeente Rotterdam vraagt verschillende verslagen op bij de subsidieaanvragers. De Subsidieverordening Rotterdam 2005 dient als basisdocument. Deelgemeenten kunnen zelf bepalen of ze aanvullende beleidsregels opstellen op de SvR. Het aanvragen van subsidie begint in alle deelgemeenten met het invullen van een aanvraagformulier. Daarnaast dienen de subsidieaanvragers een activiteitenplan/werkplan en een begroting in te leveren. Een activiteitenplan is een beschrijving van de voorgenomen activiteiten. In de deelgemeente Charlois heet dit een werkplan. Dit is een door de instelling opgestelde beschrijving van de te subsidiëren prestaties en activiteit. Daarnaast moeten de doelstellingen, personele, organisatorische en materiële middelen en de eigen bijdrage van de subsidieontvanger worden vermeld. Ook de deelgemeente Prins Alexander spreekt over een werkplan, maar stelt hier minder hoge eisen aan. Een beschrijving van de aard en omvang van de activiteit en producten is voldoende.

Andere documenten waar de (deel)gemeenten naar kunnen vragen, zijn een lijst met de samenstelling van het bestuur en de accountantsverklaring. Deze verklaring dient de vertrouwelijkheid van de verslagen te waarborgen. In de deelgemeente Prins Alexander moet ook een vierjarenplan worden ingeleverd. Charlois kent naast een werkplan en een begroting een vermogensoverzicht met een duidelijke toelichting op het eigen vermogen en bestemmings-reserves. De deelgemeente Kralingen-Crooswijk heeft de minste eisen wat betreft subsidieaanvraag. In deze deelgemeente geeft de subsidieaanvrager alleen een omschrijving van de activiteit en vindt voor de beslissing een overleg plaats met de subsidieaanvrager en het bestuursorgaan.

Binnen de gemeente Rotterdam kunnen de *formats* van verslaggeving van elkaar verschillen, aangezien deelgemeenten de bevoegdheid hebben af te wijken van de kaderverordening. Sommige deelgemeenten hebben een begrotingsformulier en andere deelgemeenten vragen de subsidieaanvragers zelf een begroting te maken. Dit geldt ook voor het activiteitenplan.

Om in de gemeente Amsterdam kans te maken op subsidie, moeten instellingen een activiteitenplan inleveren bij de stadsdelen. Dit activiteitenplan bevat een overzicht, doelstellingen en het beoogde effect van de activiteiten. In sommige stadsdelen moeten ook de personele en materiële middelen die nodig zijn aan worden gegeven. Het stadsdeel Bos en Lommer hanteert voor budgetsubsidie nog een bijzondere bepaling voor het activiteitenplan. Aanvragers zijn verplicht interne normen, kengetallen, kostprijzen, kostberekeningen, prestaties en kwantitatieve gegevens op te nemen.

- In maart wordt onder de tweede onderzoeksgroep (2009) de tweede enquête verspreid
- In juni starten we met de derde onderzoeksgroep (2010)
- Volgend jaar zal het hele onderzoek klaar zijn
- Meer info: www.ik-buro.nl

Naast het activiteitenplan verwacht de gemeente bij de subsidieaanvraag een financiële begroting. Deze bestaat uit een overzicht van alle voor het boekjaar geraamde inkomsten en uitgaven die betrekking hebben op de activiteit. Daarnaast vragen sommige stadsdelen naar een plan met de voorzieningen die de instelling verwacht te treffen. Als laatste kan de gemeente vragen naar een balans van het voorafgaande jaar, een lijst van gelieerde personen, de jaarrekening en de financiële positie. Met het oog op de standaardisatie en stroomlijning kan de gemeente richtlijnen vaststellen voor de documenten die de subsidieaanvrager moet inleveren (Rekenkamer Amsterdam 2006:37). Daarnaast vindt er, bij subsidiëring voor drie jaar, na het inleveren van het plan een gesprek tussen een ambtenaar en de instelling plaats. Tijdens

dit gesprek kunnen instellingen vragen verduidelijken. De lijnen met de ambtenaar worden zo korter, waardoor een vertrouwelijke en persoonlijke relatie ontstaat.

In de gemeente Utrecht geldt een universele kaderverordening voor alle burgers uit de stad. In deze kaderverordening uit 2002 staat dat een subsidieaanvrager een activiteitenplan en een financiële begroting op moet stellen. Het activiteitenplan bevat een omschrijving van de activiteiten die worden verricht, evenals het subsidiebedrag en de wijze waarop dit bedrag bepaald is.

De gehele gemeente Den Haag maakt gebruik van de kaderverordening Subsidieverstreking uit 2005. Deze zorgt ervoor dat alle wijkbureaus uniforme eisen stellen aan hun aanvragers. In de verordening staat dat subsidieaanvragers de volgende documenten moeten inleveren bij een subsidieaanvraag: activiteitenplan, contributie van leden voor activiteit, samenstelling bestuur, uittreksel Kamer van Koophandel en een begroting van baten en lasten. Het activiteitenplan bevat een beschrijving van de aard, omvang en intensiteit van de activiteit en een opgave van de deelnemers.

4.7 Controle

Bij het toekennen van subsidie voor een bepaalde activiteit krijgt de aanvrager aanspraak op financiële middelen. Van de subsidieontvanger wordt verwacht dat hij de gesubsidieerde activiteit uitvoert en zich aan de opgelegde verplichtingen houdt. Om controle te houden op de financiën, kwaliteit en uitvoering van de doelstellingen, moet de ontvanger verantwoording afleggen. De manier waarop dit gebeurt, bepalen de (deel)gemeenten. Dat ligt vast in de subsidieverordening.

De gemeente Rotterdam heeft diverse regels in de verordeningen over het afleggen van verantwoording en controle. Net als in Amsterdam dienen in Rotterdam bij de deelgemeenten tussentijdse rapportages te worden ingeleverd. Deze rapportage bestaat uit een overzicht van de ontplooidde activiteiten en de prognose voor de resterende tijd. Dit verslag dient in de meeste deelgemeenten na zes maanden ingeleverd te zijn. De deelgemeente Delfshaven vraagt om een kwartaalrapportage en in Kralingen-Crooswijk is geen tussentijdse rapportage nodig.

Alle deelgemeenten willen een jaarverslag ontvangen. Dit omvat de ontvangsten en uitgaven. Daarnaast moet de financiële administratie van de subsidieaanvrager in de meeste deelgemeenten zo zijn ingericht, dat de instelling aan het einde van het tijdvak de uitvoeringsregeling en verantwoording kan afleggen over de subsidiebesteding. De financiële administratie en verslaglegging moeten voldoen aan de aanwijzingen van het dagelijks bestuur, die in nadere regels zijn opgenomen. Tot slot hebben de aanvragers in Rotterdam een informatieplicht. Dit houdt in dat de subsidieontvanger alle informatie verschaft en medewerking verleent aan onderzoeken. De deelgemeenten Kralingen-Crooswijk en Hoek van Holland kennen de minste controle. In Kralingen hoeven de subsidieaanvragers alleen een eindverslag in te leveren, acht weken na het subsidietijdvak.

In de gemeente Amsterdam moet op verschillende manieren verantwoording af worden gelegd. Aan de subsidieaanvragers uit de stadsdelen Amsterdam-Centrum, Amsterdam-Noord, Oud-Zuid, De Baarsjes, Bos en Lommer, Slotervaart, Zeeburg en Zuidoost kan het dagelijks bestuur om een tussentijdse rapportage vragen. Dit is een verslag van de voortgang van de acti-

viteiten. Meestal moet na zes maanden een tussentijdse rapportage worden ingeleverd, maar in sommige stadsdelen verwacht het dagelijks bestuur elke drie maanden een rapportage. Het verslag bestaat uit een financiële verantwoording van de tot dan toe gebruikte subsidiegelden. Ook wordt een prognose verwacht van de besteding van de resterende subsidiegelden. Als de prestaties afwijken van de planning, moet de subsidieontvanger aangeven hoe hij de doelstellingen alsnog wil behalen.

Naast de tussentijdse verantwoording leveren de subsidieontvangers in elk stadsdeel in Amsterdam een jaarverslag in, meestal inclusief accountantscontrole. Het jaarverslag bestaat uit een activiteitenverslag, een financieel verslag en een verantwoording van de overige subsidieverplichtingen. Daarnaast kan de gemeente een toezichthouder of ambtenaar aanstellen om toezicht te houden op de instelling van de subsidieontvanger. Twaalf verordeningen stellen eisen aan de financiële administratie van de subsidieontvanger. De meeste stadsdelen hebben een algemene eis wat betreft de administratiecontrole, maar sommige gemeenten zijn concreet. Zij verlangen dat er op eenvoudige wijze inzicht kan worden verkregen in de exploitatieresultaten, de vermogenspositie en de mate waarin de subsidieontvanger door leden, contribuanten en donateurs wordt geholpen (Rekenkamer Amsterdam 2006;38). Tot slot kan het dagelijks bestuur de subsidieontvanger verplichten medewerking te verlenen aan een onderzoek, als ze dit noodzakelijk acht.

In Utrecht moeten subsidieaanvragers een jaarverslag van de activiteiten en financiële verantwoording afleggen. Daarnaast kan de gemeente Utrecht een toezichthouder aanwijzen die inzicht heeft in de boeken en de bescheiden. Dit valt onder de informatieplicht van de subsidieontvangers. De administratie van de instellingen moet zo zijn ingericht, dat het dagelijks bestuur inzicht kan krijgen in de mate waarin de subsidieontvanger voldoet aan de plichten die aan de subsidie verbonden zijn (schulden, vermogen, bezittingen). De instellingen moeten bovendien hun medewerking verlenen aan eventueel onderzoek. Alle verslagen en verantwoordingsdocumenten moeten zijn voorzien van een accountantsverklaring.

In Den Haag geldt ongeveer hetzelfde verantwoording- en controlereglement als in Rotterdam en Amsterdam. Ook in Den Haag moeten aanvragers periodiek een evaluatie inleveren. De instelling moet op door de gemeente aangegeven tijdstippen inzicht in de voortgang van de activiteiten geven. Daarnaast dienen de instellingen in Den Haag medewerking te verlenen aan onderzoek van de rekenkamer en dient de administratie zo te zijn ingericht dat het dagelijks bestuur inzicht kan krijgen in de mate waarin de subsidieontvanger voldoet aan plichten die aan de subsidie verbonden zijn. Bovendien wijst het bestuur een toezichthouder aan die inzicht heeft in de boeken en bescheiden en moet een accountantsrapport worden ingeleverd.

4.8 Zelfstandigheid

In de praktijk kunnen de (deel)gemeenten bij de uitvoering van de Wmo twee tegenstrijdige rollen aannemen. Ten eerste die van de strenge toezichthoudende verstrekker. Dit is een geoliede uitvoeringsmachine, met strikte regels en aandacht voor kwaliteitscontrole, budgetbeheersing en verantwoording. Ten tweede kan de gemeente de rol van ondernemer en regisseur vervullen. De taak van de gemeente is om maatschappelijke organisaties te bewegen om zelf en met andere instanties tot een effectieve sociale infrastructuur te komen. Bij deze laatste rol komen minder bureaucratische regels kijken.

Deze twee verschillende rollen kwamen ook naar voren in het gesprek met Jan Stratemans van Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Delfshaven. Stratemans gaf aan dat de mate van vrijheid van subsidieaanvragers behoorlijk kan verschillen per deelgemeente in Rotterdam. Zo wordt zijn eigen instelling door de deelgemeente Delfshaven redelijk vrij gelaten. De deelgemeente wil graag weten welk doel de geplande activiteiten hebben en *wat* het effect is van deze inspanningen. *Hoe* de activiteiten bedrijfsmatig georganiseerd worden, laat ze aan de subsidieaanvrager zelf over.

Stratemans liet weten dat de deelgemeente Charlois haar subsidieaanvragers veel minder vrijheid geeft. Deze deelgemeente bemoeit zich zowel met de vraag *hoe* de activiteit georganiseerd wordt, als met *wat* de subsidieaanvragers doen. De deelgemeente legt normeringen vast voor de uitvoering van activiteiten. Zo wordt bijvoorbeeld vastgesteld welke delen van het budget naar personeel, huisvesting, organisatie en activiteit gaan. De subsidieaanvragers moeten zich daar ook aan houden.

Aan de ene kant willen de (deel)gemeenten vaak taken loslaten en overlaten aan de instellingen en de burgers, maar aan de andere kant willen ze graag de koers bepalen.

De zelfstandigheid van de instellingen binnen de sociale sector kan in Rotterdam en Amsterdam verschillen per deelgemeente. De gemeente Rotterdam heeft een kaderverordening uit 2005. Deze dient als basisdocument voor de deelgemeenten. Die kunnen besluiten om nadere regels vast te stellen, zoals welke activiteiten in aanmerking komen voor subsidie, onder welke voorwaarden subsidie wordt verstrekt en welke aanvullende gegevens moeten worden ingeleverd. De meeste deelgemeenten laten de instelling redelijk vrij op het gebied van bedrijfsuitvoering. De subsidieontvangers mogen zelf bepalen hoe ze de activiteit uitvoeren. Wel zijn er behoorlijk wat regels rond de beoogde en gerealiseerde effecten die de activiteit teweegbrengt. De instelling moet duidelijk en uitgebreid aangeven wat de effecten zijn van de activiteiten. Belangrijk is dat deze beoogde effecten ook te meten zijn. Charlois is de enige deelgemeente in Rotterdam die normen stelt over hoe activiteiten moeten worden uitgevoerd.

In Amsterdam beschikt elk stadsdeel, naast de ASA 2004, over haar eigen subsidieverordening. De inhoud, structuur en omvang van de subsidieverordeningen kunnen uiteenlopen. Door deze werkwijze kan de zelfstandigheid per stadsdeel verschillen. Sommige stadsdelen, zoals Zeeburg en Bos en Lommer, hebben een zeer uitgebreide verordening, waarin veel dwangmatige bepalingen zijn opgenomen. In Bos en Lommer dienen de subsidieaanvragers in het activiteitenplan interne normering, kengetallen, kostprijzen, prestaties en kwantitatieve gegevens van de activiteit te vermelden. Verordeningen van andere stadsdelen, zoals Oud-West, bestaan voornamelijk uit algemene eisen met minder dwangmatige elementen. Sommige stadsdelen zijn redelijk zelfstandig in het uitvoeren van activiteiten en andere stadsdelen zijn gebonden aan vele regels en normeringen.

De gemeenten Den Haag en Utrecht hanteren een kaderverordening Subsidieverstreking, die geldt voor de hele gemeente. Er is geen sprake van gemeentelijke decentralisatie. De stadsdelen in deze twee gemeenten hebben niet de bevoegdheid om in de verordening aanvullende zaken te regelen. Uit de bepalingen blijkt dat de gemeenten zich vooral bemoeien met de effecten van een activiteit en niet zozeer met de manier waarop de activiteit wordt uitgevoerd. Wel staat er in de subsidieverordening van Den Haag dat het dagelijks bestuur verplichtingen kan opleggen wat betreft het doel van de subsidie en de wijze waarop deze middelen worden ingezet.

5. Vergelijking vormgeving subsidieverordeningen welzijn

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk kijken we niet naar de verschillen tussen bepalingen binnen de subsidieverordeningen welzijn, maar naar de structuur, omvang en reikwijdte van de verschillende subsidieverordeningen. We bekijken de hoeveelheid artikelen in een subsidieverordening, of de verordening alleen betrekking heeft op de welzijnssector en we onderzoeken de structuur van de verordeningen.

5.2 Vergelijking per gemeente

5.2.1 Rotterdam

De gemeente Rotterdam maakt gebruik van een kaderverordening Subsidieverstreking op het gebied van maatschappelijke zorg en welzijn. Deze kaderverordening dient als basis voor de deelgemeenten. De deelgemeenten kunnen beslissen om nadere regels vast te stellen, zoals richtlijnen voor de activiteiten die in aanmerking komen voor subsidie, onder welke voorwaarden subsidie wordt verstrekt en welke aanvullende gegevens moeten worden ingeleverd. In Rotterdam kennen de deelgemeenten Delfshaven, Kralingen-Crooswijk, Hoogvliet, Hillerigersberg-Schiebroek, Prins Alexander, Charlois, Noord en Hoek van Holland een eigen subsidieverordening. Dit is een aanvulling op de basisverordening. De subsidieverordeningen van de deelgemeenten Charlois, Prins Alexander, Noord, Hoogvliet, Delfshaven en Kralingen-Crooswijk zijn algemene subsidiebeleidsregels die gelden voor meerdere beleidsproducten.

De deelgemeente Hillerigersberg-Schiebroek kent een zeer gespecificeerde subsidieverordening. Het begint in hoofdstuk 1 met algemene bepalingen voor de subsidieaanvraag. Vanaf hoofdstuk 2 wordt er gespecificeerd. Zo zijn er specifieke regels opgesteld op het gebied van werkgelegenheid, economie, club- en buurtwerk, opbouwwerk, buurt- en bewonersorganisaties, algemeen- en schoolmaatschappelijk werk, spelvoorzieningen, jeugd- en jongerenwerk, kunst en cultuur, participatie, gecoördineerd ouderwerk, wijkvervoer, peuterspeelzalen, opvoedingsondersteuning, onderwijs, het participatiefonds en incidentele subsidies.

De gemeente Rotterdam hanteert een stedelijke subsidieverordening en een uitvoeringsregeling. De subsidieverordening begint met een hoofdstuk algemene bepalingen. In overige hoofdstukken worden ook per subsidievorm enkele bepalingen weergegeven. De subsidieverordeningen van de deelgemeenten maken geen onderscheid in subsidievormen, maar geven algemene beschrijvingen van de subsidieprocedure. Er wordt niet per subsidievorm omschreven welke regels er gelden.

Als laatste kijken we naar de omvang. De stedelijke verordening bestaat uit 34 artikelen. De meeste deelgemeentelijke verordeningen bevatten veel minder artikelen, ongeveer dertien. Alleen de deelgemeente Hillerigersberg-Schiebroek beschikt over een uitgebreide subsidieverordening die in totaal bestaat uit 20 artikelen.

5.2.2 Amsterdam

Uit de analyse van de subsidieverordening van Amsterdam blijkt dat elk stadsdeel, naast de ASA 2004, een individuele beschikking kent. Door de vele subsidieverordeningen Welzijn is er geen samenhangend overzicht van doelstellingen, prioriteiten, richtlijnen voor subsidiëring en uitvoering van het welzijnsbeleid. Op de criteria reikwijdte, structuur en omvang verschillen de subsidieverordeningen van elkaar.

In de meeste stadsdelen bestaat een algemene subsidieverordening die van toepassing is op subsidieaanvragen op alle beleidsvelden. De stadsdelen Amsterdam-Centrum, Oud-West, Zeeburg en Zuideramstel maken gebruik van subsidieverordeningen die specifiek van toepassing zijn op de sector welzijn. Het stadsdeel Oost/Watergraafsmere kent een gelaagdheid in haar subsidieverordening. Oost/Watergraafsmere heeft een algemene subsidieverordening met daaronder een bijzondere subsidieverordening specifiek voor de subsidiëring op het gebied van welzijn, kunst en cultuur, sport en welzijn, onderwijs en buurtbeheer. De Baarsjes kent een algemene subsidieverordening met daaronder een uitvoeringsregeling specifiek gericht op budgetsubsidies op het terrein van welzijn (Rekenkamer Amsterdam 2006; 33).

Ook de structuur van de subsidieverordeningen verschilt. Sommige stadsdelen beschrijven een algemeen aanvraagproces voor de subsidie, terwijl andere stadsdelen het subsidieproces per subsidiesoort beschrijven. Daarnaast verschilt de omvang van de subsidieverordeningen sterk. Zo bevat de subsidieverordening van Zuidoost 29 artikelen en de subsidieverordening van Zeeburg 59 artikelen. Dit betekent dat de subsidieaanvrager in het stadsdeel Zeeburg minder vrijheid heeft. Alles is in bepalingen vastgelegd.

5.2.3 Utrecht

Ook de gemeente Utrecht kent een kaderverordening voor subsidieverstreking die voor de hele gemeente geldt. De verordening is van toepassing op alle subsidies die namens het bestuur in Utrecht worden verstrekt. Deze bestaat uit acht verschillende hoofdstukken. Deze hoofdstukken bevatten wetsartikelen en bepalingen over het onderwerp van het hoofdstuk. Onder elk wetsartikel staat een toelichting. De wetsartikelen bevatten weinig dwangmatige bepalingen. Het dagelijks bestuur beslist vaak of bepaalde bepalingen worden toegepast.

5.2.4 Den Haag

De gemeente Den Haag kent een algemene subsidieverordening die geldt voor alle wijkbureaus. De kaderverordening Subsidieverstreking is van toepassing op alle subsidieverstrekingen. Naast de kaderverordening bestaat een uitvoeringsvoorschrift die alleen geldt voor de sectoren onderwijs, cultuur, welzijn en sport.

De kaderverordening subsidieverstreking 2005 bestaat uit 26 artikelen die gelden voor de subsidieaanvraag op alle gebieden en subsidievormen. Het uitvoeringsvoorschrift bestaat uit 4 hoofdstukken en 58 artikelen die verwerkt zijn in een tabel. Aan de linkerzijde bevinden zich de wetsartikelen en aan de rechterzijde staat een uitleg van het wetsartikel. De eerste twee hoofdstukken behandelen de algemene en aanvullende bepalingen. Hoofdstuk 4 beschrijft de waarderings-, stimulerings-, investerings-, product-, budget-, en exploitatiesubsidie. Elke subsidievorm kent haar eigen artikelen.

6. Hoe kijken de rekenkamers van de G4 er tegenaan?

6.1 Inleiding

De verschillende rekenkamers van de G4 verrichtten onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieverordeningen. In de volgende paragrafen zetten we uiteen wat uit de onderzoeken naar voren is gekomen.

6.2 Rekenkamer Rotterdam

De Rekenkamer Rotterdam onderzocht in het najaar van 1999 de subsidieverstreking van de verschillende deelgemeenten. Het doel van dit onderzoek was het rechtmatiger, doelmatiger en doeltreffender verstrekken van subsidie. Rechtmatiger, omdat iedere aanvrager moet weten wanneer hij voor subsidie in aanmerking komt en welke regels er gelden. Doelmatiger, want de gemeente dient vlot over een subsidieaanvraag te besluiten en dat besluit uit voeren. Doeltreffend, zodat de prestaties en activiteiten bijdragen aan een vermindering van maatschappelijke problemen in de deelgemeente. In dit onderzoek nemen we de Verordening Algemene Subsidie 2001 (VAS) onder de loep.

Ten aanzien van het waarborgen van de rechtmatigheid concludeert de rekenkamer dat bij geen enkele deelgemeente het subsidieproces in alle opzichten geheel volgens de regelgeving verloopt. Vooral op het gebied van de inlevertermijn en aanwezigheid van vereiste documenten is gebleken dat de praktijk regelmatig op gespannen voet verkeert met de regels. Ook haatteerden sommige deelgemeenten in de aanvullende beleidsregels voorschriften die afwijken van de bepalingen in de VAS.

Op het gebied van doelmatigheid constateerde de rekenkamer dat sommige deelgemeenten noodzakelijke waarden missen, zoals het werken met tijdregistratie. Bovendien ontbreken middelen om de eigen doelmatigheid van het subsidieproces te beoordelen en waar nodig te verbeteren. Hierdoor is het moeilijk om de doelmatigheid van de verstrekte subsidie te beoordelen en eventueel aan te passen.

Veel deelgemeenten zijn onvoldoende doeltreffend. Er is beperkt inzicht in de relatie tussen de doelen die behaald moeten worden met de subsidie en de geleverde prestaties. Zicht op de maatschappelijke effecten van subsidies ontbreekt in zijn geheel. Daarnaast vertonen Charlois, Feijenoord en Delfshaven gebreken in de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten. De andere deelgemeenten voldoen volledig of voldoende in de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten.

Aan de hand van het onderzoek formuleerde de Rekenkamer Rotterdam een aantal algemene aanbevelingen voor de deelgemeenten van Rotterdam. Deze aanbevelingen zijn:

- Doelen, prestatie en effecten moeten meer samenhang krijgen om de doelmatigheid van het subsidiebeleid te vergroten. Het gebruik van 'beleidsgerichte contractfinanciering' is hier wenselijk.

- De deelgemeenten moeten meer sturen aan de hand van de output (resultaat) in plaats van de input. Bovendien moet er meer aandacht komen voor de maatschappelijke effecten.
- De rekenkamer acht het verstandig dat deelgemeenten regelmatig overleggen over onderdelen van het subsidieproces.
- Op het gebied van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid moeten de deelgemeenten zorgvuldig omgaan met dossiervorming- en beheer.
- De deelgemeenten dienen een sanctiebeleid te ontwikkelen.
- Welzijnsinstellingen moeten verantwoordingsrapportages inleveren, voorzien van een accountantsverklaring.
- Met de instellingen kunnen meerjarenafspraken worden gemaakt, met behoud van een jaarlijkse verantwoording en de mogelijkheid tot tussentijdse bijstelling.
- Ten slotte kunnen deelgemeenten het gebruik van administratiebureaus voor verenigingen faciliteren, zodat deze ook zonder fusies kunnen professionaliseren.

Commissie Middelkoop

De commissie Middelkoop deed in 2005 onderzoek naar de Verordening van Subsidie 2001 (VAS). Onderzocht werd of het subsidiegeld goed werd gebruikt. Het onderzoek wees uit dat het proces van subsidieaanvraag, -verstrekking en -afrekening duidelijk is omschreven, maar dat de VAS niet consequent wordt toegepast. 75% van de subsidies voldoet niet aan de regeling. Daarnaast letten gemeentelijke diensten bij de sturing op gesubsidieerde activiteiten weinig op de maatschappelijke effecten. Commissie Middelkoop adviseerde de gemeente Rotterdam dan ook om de VAS te herzien. In 2005 is de Subsidieverordening Rotterdam (SvR 2005) van kracht geworden.

6.3 Rekenkamer Amsterdam

De Rekenkamer Amsterdam heeft in 2006 een onderzoek gedaan naar de subsidiëring van welzijnsinstellingen. Aanleiding voor dit onderzoek waren faillissementen, falend toezicht en het negeren van financiële problemen.

Het onderzoek is gebaseerd op drie onderzoeksvragen:

- Hanteren stadsdelen goede juridische kaders en beleidskaders voor welzijnssubsidiëring, in het bijzonder op het gebied van sociaal cultureel werk?
- Gedragen stadsdelen zich als goede subsidieverstrekkers als het gaat om de subsidiëring van sociaal cultureel werk?
- Beschikken de brede welzijnsinstellingen over een goede financiële positie?

Enkele stadsdelen hebben het welzijnsbeleid integraal ondergebracht in een overkoepelende welzijnsnota, terwijl andere stadsdelen het beleid versnipperd vastlegden in diverse losse beleidsnotities. De rekenkamer is van mening dat alle stadsdelen een overkoepelende welzijnsnota moeten hanteren. Dit biedt meer overzicht over de doelstellingen, gemeenten kunnen beter prioriteiten stellen en ze kunnen meer richting geven aan het subsidiebeleid. Daarnaast loopt de kwaliteit van de welzijnsnota's uiteen. Van de onderzochte nota's voldoet er slechts één aan de geformuleerde SMART-doelstellingen. Doordat weinig stadsdelen doelstellingen en prestaties binden aan een einddatum en streefwaarden, is de realisatie van doelen moeilijk vast te stellen.

De onderzochte subsidieverordeningen van de stadsdelen lopen op het gebied van reikwijdte, structuur en omvang sterk uiteen. Daarnaast zijn er veel inhoudelijke verschillen. De Rekenkamer Amsterdam constateert dat subsidieverordeningen gemiddeld te weinig bepalingen bevatten voor het afdwingen van nauwkeurige informatievoorziening, het uitoefenen van controle en het afdekken van financiële risico's.

De bijdrage die welzijnactiviteiten leveren aan de gewenste maatschappelijke effecten en de gebruikerstevredenheid, blijven op het terrein van sociaal cultureel werk buiten beeld. Vaak worden prestatieafspraken niet gerealiseerd. Dit heeft zelden invloed op de hoogte van het subsidiebedrag. De rekenkamer constateert dat instellingen in hun jaarrekeningen en activiteitenverslagen zeer beperkt gebruik maken van kengetallen voor bedrijfsvoering, prestaties en effecten. Het gevolg is dat ontwikkelingen in de financiële positie van de instelling niet te beoordelen zijn. Bovendien kunnen instellingen onderling niet vergeleken worden. Ook ontbreekt relevante informatie in de jaarverslaggeving van de welzijnsinstellingen. Zo zijn er geen begrotingscijfers en kostenverdeelstaten opgenomen en gaan de verslagen niet of nauwelijks in op toekomstige ontwikkelingen en financiële risico's. Daarnaast concludeerde de rekenkamer dat de prestatiegegevens bijna niet gecontroleerd worden.

De rekenkamer stelt dat welzijnsinstellingen op dit moment heel kwetsbaar zijn. Beter sturen op prestaties en inzicht hebben in de effecten van subsidiëring kunnen behulpzaam zijn bij de discussie over het nut en de noodzaak van de subsidiëring van welzijnsinstellingen. Een discussie die volgens de Rekenkamer Amsterdam een logisch gevolg is van de invoering van de Wmo en de daarmee toenemende gemeentelijke verantwoording. Het is noodzakelijk om reële en inzichtelijke kostprijzen en eenduidige kengetallen te bepalen, om zo de *efficiency* van de subsidieverstrekking vast te stellen. Deze veranderingen zijn nodig voor het toepassen van marktwerking en eventuele maatregelen die voortkomen uit de Wmo. In deze situatie hebben zowel de opdrachtgever (overheid) als de opdrachtnemer (instelling) een eigen verantwoordelijkheid.

De rekenkamer beschrijft de volgende aanbevelingen:

- Ontwikkel elke bestuursperiode een integraal welzijnsbeleid dat richting geeft aan de uitvoering van de welzijnsinstellingen.
- De subsidieverordening moet worden herzien. De rechten en plichten van de stadsdelen en welzijnsinstellingen dienen zo helder mogelijk te worden vastgesteld. Dat maakt risico's inzichtelijk. Breng waar mogelijk meer eenheid aan in de subsidieverordeningen.
- Vertaal de subsidieverordeningen in de dagelijkse praktijk naar heldere proces- en taakbeschrijvingen, gestandaardiseerde brieven, *checklists* en een subsidievolgsysteem dat de subsidieprocedure beschermt.
- Gebruik de doelstellingen uit het welzijnsbeleid in het subsidieverstrekkingproces, door een concrete opdrachtformulering, prestatieafspraken en een rapportageverplichting op te stellen.
- Houd voldoende zicht op de financiële situatie en de uitvoering bij brede welzijnsinstellingen.
- Optimaliseer de informatievoorziening aan de stadsdeelraad.
- Maak optimaal gebruik van de deskundigheid van een accountant.

Daarnaast stelt de Rekenkamer Amsterdam dat beter inzicht in prestaties en effecten van welzijnswerk noodzakelijk is. Dat kan door gezamenlijk heldere productdefinities, kengetallen en normwaarden op te stellen voor sturing en onderzoek naar de effecten en de gebruikerste-

vredenheid van welzijn. Daarnaast moeten de instellingen de kwaliteit van hun jaarverslagen verbeteren.

6.4 Rekenkamer Utrecht

Ook in de gemeente Utrecht onderzocht de rekenkamer het gemeentelijke subsidiebeleid. In 1996 stelde de gemeente de Algemene Subsidieverordening vast. Met deze regeling wil ze van inputgerichte subsidiëring tot outputgerichte subsidiëring komen. Dat moet ertoe leiden dat subsidies voortaan op basis van prestaties worden verstrekt. Zo ontstaat een relatie tussen beleidsdoelen van de gemeente en de gesubsidieerde activiteiten. Efficiëntie en effectiviteit krijgen hierdoor een impuls. Volgens de rekenkamer is er sprake van een goed subsidiebeleid als de verschaftte financiële middelen efficiënt worden besteed en effectief zijn. Dat betekent dat de gesubsidieerde activiteit de gewenste maatschappelijke effecten heeft. Dit zijn effecten die overeenkomen met de van tevoren gespecificeerde beleidsdoelstellingen van het gemeentelijke bestuur. Een goed subsidiebeleid kan alleen tot stand komen als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- Er is een helder beleidskader.
- De betrokken beleids- en uitvoeringsorganisaties zijn zeer professioneel.
- De bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdelingen zijn transparant en eenduidig.
- Het proces van subsidieverstrekking is op het bovenstaande geënt en wordt eenduidig toegepast.

De Rekenkamer Utrecht stelt dat door de komst van de nieuwe ASV, in combinatie met contractvorming, de relatie tussen de gemeente en de instellingen is verzakelijkt. Daarnaast is meer transparantie ontstaan. Veel subsidieaanvragen worden voorzien van een activiteitenplan en beoogde prestaties. Dat heeft ertoe geleid dat instellingen zich meer inspannen om zowel de voorgenomen als de gerealiseerde activiteiten en prestaties inzichtelijk te maken.

Het ontbreekt de gemeente Utrecht niet aan beleidsplannen, maar wel aan een nauwkeurige vertaling van beleid naar uitvoering. Er zijn geen concrete beleidsregels wat betreft de toetsbaarheid van subsidiëring op vele beleidsterreinen. Het ontbreken van een nauwkeurige schakeling tussen beleid en uitvoering is de belangrijkste reden dat de gemeente Utrecht onvoldoende inzicht heeft in het resultaat dat geboekt wordt met de subsidiëring van ongeveer 300 miljoen euro. Ten aanzien van de professionaliteit kan geconcludeerd worden dat het ambtelijke apparaat van de gemeente niet adequaat genoeg functioneert om het subsidiebeleid verder te ontwikkelen.

De rekenkamer stelt verder dat de gemeenteraad grotere bevoegdheden zou moeten hebben wat betreft de vaststelling van en controle op verstrekte subsidies. In de praktijk komt hier weinig van terecht. Daarbij is het de vraag of de ASV de gemeenteraad voldoende mogelijkheden biedt om haar rol te vervullen. De jaarlijkse toekenning van subsidie lijkt meer een formaliteit en vormt voor de raad onvoldoende aanleiding om via subsidiëring inhoudelijk sturing te geven aan de realisatie van maatschappelijke doelstellingen. De raad laat zich onvoldoende inlichten over de te bereiken beleidsdoelstellingen en de realisatie daarvan. Volgens de rekenkamer vraagt sturing om inzicht vooraf en controle achteraf. Juist als het gaat om sturen op hoofdlijnen, zoals in Utrecht het geval is. Er moet een verdiepingsslag plaatsvinden in de fase

van opdrachtformulering, subsidieaanvraag en inhoudelijke verantwoording. Er wordt weinig onderzoek gedaan naar de efficiëntie van de subsidieverstrekkings. De nadruk ligt op de controle van de rechtmatigheid van de bestedingen. Inhoudelijke beoordeling van de afgelegde verantwoording is een belangrijke bouwsteen voor toekomstige beleidsontwikkeling, maar wordt onvoldoende benut.

De Rekenkamer Utrecht doet naar aanleiding van het onderzoek de volgende aanbevelingen:

- Het gemeentelijke subsidiebeleid moet logisch voortvloeien uit het sectorbeleid. Via subsidiëring kan de gemeente zorgen dat de beleidsdoelen behaald worden. Daar maakt ze nu nog te weinig gebruik van. De rekenkamer adviseert om concrete en meetbare beleidsdoelstellingen per deelterrein op stellen. Ook moet de gemeente nadenken over de manier waarop beleidsdoelstellingen in de praktijk moeten worden uitgevoerd en is het wenselijk dat de gesubsidieerde prestaties beleidsinhoudelijk worden getoetst op hun toegevoegde waarde.
- De professionalisering van het ambtelijk apparaat verdient meer aandacht. De veranderingen in het subsidiebeleid vragen om een hogere mate van professionaliteit ten opzichte van het ambtelijk apparaat. Voorkomen moet worden dat de ambtelijke organisatie de zwakste schakel binnen de keten wordt. Drie terreinen moeten worden verbeterd: betere communicatie met het veld, verbetering van de informatievoorziening aan het bestuur en er moet meer aandacht komen voor de personele ontwikkeling.
- De bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling van subsidies ligt in handen van de raad. Nu neemt de portefeuillehouder een inhoudelijk besluit over subsidieaanvragen. De feitelijke invulling van de aanvragen en de afhandeling komt tot stand via interactie tussen de ambtelijke organisatie en de instellingen. Veel wordt overgelaten aan afdelingshoofden, zonder dat de formele mandatering en de verantwoording richting het gemeentebestuur daarop zijn afgestemd. Het gevolg is dat de democratische controle in het geding komt. De rekenkamer adviseert het bestuur om zich in plaats van financieel, meer inhoudelijk te laten informeren door de ambtelijke organisatie over subsidieaanvragen, -toekenning, en -verantwoording. Meer momenten van sturing zijn noodzakelijk.
- De rekenkamer pleit voor een verdere opschaling van het subsidiebeleid in de richting van outcomefinanciering. De sector Welzijn en Onderwijs stuurt nog te veel op throughput, te weinig op output en geheel niet op het gebied van outcomes. De vraag: 'Wat betekenen de prestaties of activiteiten voor het bereiken van gemeentelijk doelstellingen?' moet meer aandacht krijgen.
- In de praktijk wordt te weinig onderscheid gemaakt tussen de verschillende subsidievormen. De legitimiteit van het onderscheid in de drie vormen (structureel, projectmatig en incidenteel) ligt in het doelbereik van elke subsidievorm en impliceert een vrij besteedbaar budget waarover de raad moet kunnen beschikken. Dat budget bestaat niet. De rekenkamer adviseert een strikte toepassing van de noemers waaronder de drie subsidievormen worden verstrekt. De raad dient een deel van het subsidiebudget flexibel aan te besteden, in plaats van structureel. Dit flexibele budget kan worden gebruikt voor projectsubsidie, incidentele subsidies en de inkoop van bestaande producten.
- Tot slot is een striktere toepassing van de subsidieverordening noodzakelijk. Er is nu geen duidelijke relatie tussen activiteiten en de daarvoor gemaakt kosten.

6.5 Rekenkamer Den Haag

Naar aanleiding van de problemen rondom de Stichting Ondernemend Welzijn gaf de rekenkamercommissie in Den Haag in 2004 de opdracht om onderzoek te doen naar het instrumentarium van het gemeentebestuur. Onderzocht werd of de instrumenten die het bestuur tot haar beschikking heeft toereikend zijn om de rechtmatigheid en kwaliteit van financieel beheer, continuïteit en doelmatigheid van de welzijnsinstellingen te waarborgen en waar nodig te verbeteren. De conclusie van de rekenkamercommissie is dat door de wederzijdse afhankelijkheid het concept van besturen op afstand onder druk staat. De instellingen in de sociale sector zijn afhankelijk van gemeentelijke subsidie, maar er bestaat geen leveringsplicht. Dit houdt in dat als een instelling niet voldoet aan de gemaakte afspraken, het gemeentebestuur op haar subsidiebudget kan korten, zonder dat afspraken worden gemaakt om de doelen alsnog te behalen. De doelmatigheid van subsidieverstrekking raakt hierdoor in het geding. Kostprijzen van vergelijkbare producten kunnen bij verschillende instellingen enorm van elkaar verschillen. Daarnaast is de informele informatievoorziening geen betrouwbare grondslag voor goed toezicht door de gemeente. De rekenkamercommissie doet de volgende aanbevelingen:

- De tussentijdse rapportages voorzien van een financieel overzicht.
- Certificering van welzijnsinstellingen.
- Het instellen van praktijkadviseurs om controle over de activiteiten en resultaten te houden.
- Lijst hanteren met de samenstelling en de achtergrond van het bestuur van de subsidieontvangende instellingen.
- Subsidie alleen verstrekken als een instelling een adequaat bestuur en voldoende personeel heeft, een positieve vermogens- of liquiditeitspositie die tegenvallers kan opvangen en een goed plannings- en controlesysteem.
- Aan de opdrachten leveringsplichten verbinden.
- Een eenduidige productomschrijving maken, zodat kostprijzen met elkaar vergeleken kunnen worden.
- Relaties met welzijnsinstellingen verzakelijken.
- De subsidieontvangende instellingen vier keer per jaar laten evalueren.

6.6 Conclusie

Uit het onderzoek van de rekenkamers naar het subsidiebeleid van de G4, concluderen we dat in twee van de G4-steden problemen zijn rondom de rechtmatigheid van subsidiering. Het subsidieproces verloopt niet altijd volgens de regelgeving, voornamelijk op het gebied van de inlevertermijn en de vereiste documenten. Verder zijn er gebreken in de doelmatigheid van de subsidiëringen. Er zijn beperkte middelen om de doelmatigheid van het subsidieproces te beoordelen en waar nodig te verbeteren. In Amsterdam worden prestatieafspraken vaak niet gehaald.

In alle vier de G4-steden mist de doeltreffendheid van gesubsidieerde activiteiten. Er is beperkt inzicht in de bijdrage die gesubsidieerde activiteiten leveren aan het verminderen van maatschappelijke problemen in de (deel)gemeenten. Er dient meer controle te komen op de doeltreffendheid van subsidieerde activiteiten. Het is tijd om van inputfinanciering over te stappen op outputfinanciering.

7. Subsidieverordeningen in het licht van de Wmo

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zetten we de eventuele gevolgen van de bepalingen uit de subsidieverordeningen voor de instellingen op een rijtje. Ook komen enkele paradoxen aan het licht. Bijvoorbeeld: welke gevolgen hebben de gehanteerde bepalingen op het ondernemerschap van de instellingen?

7.2 Soort subsidie

Door het gebruik van budgetsubsidie en de opkomst van prestatiesubsidiëring, blijft er weinig zelfstandigheid over voor de instellingen binnen de sociale sector. Er worden gedetailleerde prestatieafspraken gemaakt. De opdrachtformulering geeft nauwelijks het gewenste maatschappelijke effect van de activiteiten weer. De deelgemeenten geven aan dat het niet mogelijk is om goede indicatoren te vinden voor maatschappelijke effecten. De gemeente is hierdoor genoodzaakt prestatieafspraken te maken.

Een trend die in het kader van de Wmo belangrijk wordt, is het aanbesteden. Gemeenten gunnen opdrachten aan instellingen binnen de sociale sector aan de hand van de offertes die zij inleveren. Uit een inventarisatieonderzoek binnen de welzijnssector in de gemeente Rotterdam blijkt dat steeds meer deelgemeenten over willen gaan tot aanbesteden. Welzijnsinstellingen en deelgemeenten zelf geven aan dat deelgemeenten te weinig inhoudelijke kennis in huis hebben om een goede opdracht te formuleren. Zij weten te weinig over aanbesteden, het schrijven van een goed bestek en de juridische mogelijkheden. Het gevolg is dat het sociale ondernemerschap nog niet echt van de grond komt.

Het stadsdeel Zeeburg in de gemeente Amsterdam besteedt al haar welzijnswerk al aan. Het stadsdeel Baarsjes was dit ook van plan, maar is hierin iets terughoudender. Het stadsdeel Oud-West Amsterdam besteedt selectief aan. In de andere stadsdelen is het redelijk rustig rondom aanbesteden. In hoofdstuk 8 wordt dit verder besproken.

7.3 Eigen vermogen

De Wmo verwacht van de sociale sector dat ze steeds meer gaat aanbesteden. Instellingen moeten offertes inleveren bij de gemeente. Deze bestaan uit een begroting van het aantal uren en de kosten voor het uitvoeren van de activiteit. De instelling met de laagste kosten en de beste kwaliteit krijgt de opdracht. Om te kunnen investeren hebben de instellingen eigen vermogen nodig. De uren die de instellingen besteden aan het maken van offertes, verdienen de instellingen niet terug als ze de opdracht niet krijgen. Hierdoor kunnen de instellingen die vaak offertes opsturen, maar nooit een opdracht krijgen, hoge uitgaven hebben die niet gecompenseerd worden door inkomsten. Het gevolg is dat deze instellingen failliet gaan en er veel banen verdwijnen. Met reserves moeten instellingen deze tegenslagen opvangen. Ze hebben alleen weinig mogelijkheden om reserves op te bouwen, waardoor zij niet als onderneming kunnen opereren en geen bredere

basis krijgen. In Amsterdam en Den Haag kunnen instellingen nog reserves opbouwen met andere inkomstenbronnen, zoals zaalverhuur, maar voor de deelgemeenten van Rotterdam geldt dit niet. Instellingen in Rotterdam zijn afhankelijk van subsidiereserves.

Daarnaast wordt van de instellingen verwacht dat zij innovatief zijn en nieuwe methoden en instrumenten ontwikkelen, om in te kunnen spelen op gewijzigde doelgroepen en maatschappelijke omstandigheden. De gemeenten vinden de instellingen op dit moment te weinig vernieuwend. Dit is onder andere het gevolg van het lage eigen vermogen waar welzijnsinstellingen over mogen beschikken en de beperkte mogelijkheden om op andere manieren eigen vermogen op te bouwen. Volgens sommige geïnterviewde welzijnsinstellingen is er minimaal een eigen vermogen van 35% van het aangevraagde subsidiebedrag nodig. Andere welzijnsorganisaties houden zich aan de normen van de MOgroep en wenst een toegestaan eigen vermogen van 25% om tegenslagen op te kunnen vangen. De instellingen zien graag dat de opgelegde beperkingen rond het eigen vermogen verdwijnen.

7.4 Inlevertermijn

De Wmo verwacht van instellingen binnen de sociale sector dat zij flexibel zijn. Dit houdt in dat ze moeten inspringen op actuele ontwikkelingen en op de vraag van de burger. Ook moeten diensten en producten aansluiten bij het beleid van de (deel)gemeenten. Instellingen dienen pro-actief en innovatief te zijn bij het opstellen van een activiteitenplan. Deze wens tot flexibiliteit staat in sterk contrast met de regeling van de inlevertermijn. Een activiteitenplan moet ongeveer een jaar van tevoren worden ingeleverd. Daardoor kunnen de welzijnsinstellingen niet op actuele behoeften inspringen. Het is op deze manier moeilijk om een realistisch plan te schrijven. Het schrijven van een activiteitenplan voor minimaal negen maanden later kan leiden tot kopieerwerk uit de aanvraag van het vorige jaar. Voor meer innovatieve en realistische plannen is een latere inlevertermijn wenselijk.

7.5 Aanvraag

Uit de analyse van de subsidieverordeningen blijkt dat de ene gemeente meer eisen stelt aan de documenten die moeten worden ingeleverd bij een subsidieaanvraag dan de andere. In sommige (deel)gemeenten, zoals Charlois en Noord in Rotterdam, moeten de instellingen een zeer gedetailleerd activiteiten- of werkplan inleveren, met daarin per activiteit aangegeven hoeveel uur ervoor nodig is. De instellingen worden hier ook op afgerekend. Andere (deel)gemeenten stellen minder eisen aan het activiteitenplan. Dezelfde verschillen bestaan tussen deelgemeenten/stadsdelen.

In het opstellen van gedetailleerde activiteitenplannen en begrotingen gaat veel geld en tijd zitten. De vraag is of dit het wel waard is. De instellingen betwijfelen of de (deel)gemeenten deze gedetailleerde activiteiten- of werkplannen wel helemaal lezen en denken dat ze soms alleen bepaalde onderdelen bekijken. Door te vragen naar een gedetailleerd werkplan houdt de gemeente meer grip op de instellingen en kan ze beter sancties uitdelen als niet aan het plan wordt voldaan. Dit wekt veel wantrouwen bij de instellingen. De overheid dient meer te vertrouwen op de deskundigheid en professionaliteit van de instellingen.

Een ander nadeel geldt voor instellingen binnen de gemeenten Rotterdam en Amsterdam, die gebruikmaken van gedecentraliseerde subsidieverordeningen. Elke deelgemeente of stadsdeel kan deze verordening aanvullen met eigen beleidsregels. Instellingen die subsidie aanvragen bij verschillende deelgemeenten of stadsdelen, centrale gemeenten of fondsen, krijgen te maken met verschillende formats. Elke financier hanteert een andere manier van aanvragen en antwoorden, waardoor het voor instellingen een flinke klus is om elke partij op de vereiste manier te bedienen. Het aanvragen van subsidie is hierdoor erg arbeidsintensief en brengt hoge administratieve kosten met zich mee. Daarnaast is het mogelijk dat organisaties naar de criteria van de verordeningen gaan schrijven. Dit gaat ten koste van de innovatie, creativiteit en het ondernemerschap van instellingen. Wel gaan de instellingen creatiever schrijven. Als een feest als activiteit niet wordt vergoed, maar een ontmoeting wel, dan heten feesten voortaan ontmoetingen.

Opvallend is dat het vereisen van gedetailleerde werkplannen in sterk contrast staat met de Wmo. Deze wet vraagt de overheid om een nieuwe visie en een nieuwe manier van sturen. De gemeenten moeten de instellingen juist meer vrijheid bieden. Voor instellingen betekent het aanbesteden nu dat ze veel tijd en geld kwijt zijn aan het maken van offertes, terwijl niet zeker is of zij deze opdracht ook gaan krijgen. Als instellingen vaak offertes maken, maar geen opdrachten ontvangen, dan kunnen ze failliet gaan. Daarom is het van belang dat ze reserves op kunnen bouwen om deze tegenslagen op te vangen.

7.6 Controle

Aangezien het gaat om publiek geld wil de overheid graag controle houden op de instellingen. Het is belangrijk na te denken over het omgaan met publiek geld en de regels die daarbij horen. De controle vanuit de (deel)gemeente op hoe er met subsidiegeld wordt omgegaan kan vanuit twee perspectieven worden bekeken: vanuit wantrouwen en vanuit vertrouwen. In een sturingsmodel gebaseerd op vertrouwen gelooft men in elkaars kennis, vaardigheden, welwillendheid en integriteit. Op dit moment wordt meer gestuurd vanuit wantrouwen. De (deel)gemeenten proberen de welzijnsinstellingen via subsidieverordeningen te beheersen. Ze controleren strak op wat er met het publieke geld gebeurt en dat gaat ten koste van de vrijheid van de instellingen.

Net als bij de documenten van de subsidieaanvraag verschillen de inhoud, omvang en manier van verantwoording afleggen in de gemeenten en deelgemeenten. Eén element hebben de G4-gemeenten gemeen: ze toetsen voornamelijk op de input en niet op de output die activiteiten teweegbrengen.

De (deel)gemeenten/stadsdelen kozen allemaal een subsidievorm waarbij zij de instellingen kunnen blijven beheersen via regelgeving op de input van een activiteit. Zo maken de gemeenten Rotterdam en Amsterdam voornamelijk gebruik van prestatiesubsidiëring. Den Haag kiest voor productsubsidieëring. Door de onduidelijke formulering van de opdracht en van de gewenste resultaten en effecten van de activiteiten, moeten instellingen vooral verantwoording afleggen over de input van een activiteit (bijvoorbeeld het aantal uren dat erin is gestoken). Ook deze manier van werken komt niet overeen met de Wmo. De gemeenten moeten instellingen meer vrijheid bieden en zich minder bemoeien met hun activiteiten. Ze moeten

juist sturen op hoofdlijnen (beleidskaders) en alleen aangeven welke doelen bereikt moeten worden. Hoe de instellingen hier invulling aan geven, is aan henzelf. De verantwoordingsrapportages van de instellingen hebben daarnaast het doel om beleid bij te stellen als dat nodig is. De instellingen zijn het er over eens dat de (deel)gemeenten de rapportages niet gebruiken om beleid bij te stellen. Dit komt mede door de vage formulering van de opdrachten. Als niet wordt aangegeven wat de instellingen moeten leveren, kan ook geen sturing plaatsvinden.

Een voorbeeld. De rekenkamer van de Amsterdamse stadsdelen deed onderzoek naar het jeugdbeleid van de stadsdelen. Daaruit blijkt dat Geuzenveld, Westerpark, Zeeburg en Zuidoost-Amsterdam heldere doelstellingen opnemen. Maar meer dan de helft van de stadsdelen benut de subsidiebeschikking niet om duidelijke afspraken te maken over doelstellingen, prestaties en verantwoordingsrapportages. Zij slagen er niet in om meetbare resultaten te vertalen naar de praktijk van de gesubsidieerde instelling voor jongerenwerk. Slechts vijf van de negen onderzochte stadsdelen voeren tussentijdse gesprekken met de instellingen en beoordelen daarbij de tussentijdse rapportages. Door de vage prestatieafspraken in de offerte of de margere verantwoording van de prestatieafspraken kan de deelgemeente niet goed beoordelen of de prestatieafspraken zijn nagekomen.

Elke (deel)gemeente kan hier eigen beleidsregels op toepassen. Hierdoor ontstaat diversiteit in de structuur, omvang en inhoud van verantwoordingsverslagen. De hoeveelheid registraties en verantwoording zorgt voor een onnodig hoge werkdruk bij de instellingen. Vooral instellingen die bij meerdere deelgemeenten subsidieaanvragen doen, steken veel tijd in het afleggen van verantwoording. In de meeste gevallen hebben de gemeenten er geen begrip voor als de instellingen deze kosten in de overheadberekening opnemen.

8. Nieuwe ontwikkelingen

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de nieuwe ontwikkelingen op het gebied van sturing vanuit de overheid. Steeds meer gemeenten houden zich bezig met het aanbesteden van welzijnswerk. Stade Advies en Hordijk & Hordijk B.V. schreven een boek over beleidsgestuurde contractfinanciering. In de volgende paragrafen lichten we deze twee sturingsvormen toe.

8.2 De maatschappelijke onderneming

Een belangrijke ontwikkeling in het kader van de Wmo is dat welzijnsinstellingen veel meer gaan functioneren als maatschappelijke ondernemers. Welzijnsinstellingen moeten zelf meer met ideeën over hun rol en verantwoordelijkheden in de maatschappij komen en deze actief proberen vorm te geven (BCF-boek;48). De overheid is in deze situatie slechts partner en financier. De traditionele subsidiepositie van instellingen verandert in een meer ondernemende positie (BCF-boek;48). De maatschappelijke ondernemer is er niet op uit om groot, rijk of invloedrijk te worden, maar juist om aan de behoeften van de burgers te voldoen. Maatschappelijk ondernemerschap is een combinatie van de elementen motivatie, beleid, organisatie, gedrag en kiezen (RIGO Research en advies; 2002). Door het ondernemerschap verbreden het spectrum van opdrachtgevers en de geldstromen van buiten de overheid. Van groot belang is dat ook de bedrijfsvoering geoptimaliseerd wordt. Om het proces te versnellen is het belangrijk dat (deel)gemeenten meer gebruikmaken van het aanbestedingsmodel (Van der Borg; 2006). Om opdrachten gegund te krijgen, moeten instellingen met elkaar concurreren door een offerte in te leveren met de goede prijs-kwaliteitverhouding.

8.3 Aanbestedingsmodel

Enkele gemeenten experimenteren naast financiering via verordeningen met het aanbesteden van welzijnsactiviteiten. De (deel)gemeenten beschrijven in een bestek de dienstverlening die zij willen inkopen en de eisen die zij hieraan stellen. Dit bestek wordt door de gemeente gepubliceerd, door de gemeente zelf aangeboden aan instellingen of aangevraagd door de gegadigden. De gegadigden schrijven zich in door een offerte in te dienen, waarin ze ingaan op de gestelde eisen. De (deel)gemeente selecteert vervolgens op basis van opgestelde selectie- en gunningscriteria een instelling die de opdracht mag uitvoeren. Belangrijk is dat de instellingen een goede prijs-kwaliteitverhouding kunnen bieden.

In dit geval is de overheid de opdrachtgever en zijn de welzijnsinstellingen de opdrachtnemers. De gemeente kan als opdrachtgever verschillende bestekken opstellen. Zij kan heel gedetailleerde eisen in haar bestek zetten, bijvoorbeeld wat betreft het aantal uren dat nodig is, hoeveel overleg gepleegd moet worden en hoeveel personeel nodig is. Ook vraagt de gemeente de opdrachtnemer om een prijs op te geven. Een andere mogelijkheid is dat het bestek in hoofdlijnen omschrijft wat de gemeente van de opdrachtnemer wil ontvangen. De instelling geeft op basis van een beschikbaar bedrag aan wat hij kan betekenen voor de gemeente.

8.3.1 Aanbesteden in de G4

De gemeente Rotterdam is in 2006 al een aanbestedingsprocedure gestart op het gebied van huishoudelijke verzorging. De gemeente heeft met drie zorgorganisaties een contract afgesloten om huishoudelijke verzorging aan te bieden. Bij de beoordeling van de offertes is gelet op de prijs-kwaliteitverhouding en de maatschappelijke meerwaarde die aanbieders burgers kunnen bieden. Bij het aanbesteden van huishoudelijke zorg gaat het om een dienst die op de markt wordt aangeboden en geldt de Europese regelgeving voor aanbesteden en concurrentie.

Op dit moment is een aantal deelgemeenten bezig met het aanbesteden van meer welzijnswerkzaamheden. Een voorbeeld is de deelgemeente Charlois. In de bijlage bevindt zich een voorbeeld van een offerteaanvraag van Charlois. In het bestek buurtbemiddeling worden de doelstellingen en resultaten van de opdracht geformuleerd. Daarnaast zijn er prestatiemeetpunten en -normen opgesteld waaraan getoetst wordt of de instellingen hebben voldaan aan de opdrachtafspraken. Is het gewenste resultaat niet behaald, dan volgen er sancties. In de beschreven opdrachten blijft weinig ruimte over voor de instellingen om iets extra's te bieden. Het is een zeer gedetailleerd bestek, met een streng afrekeningsmodel waarbij uitvoerige verantwoordingsinformatie wordt gevraagd.

In de gemeente Amsterdam is voornamelijk het stadsdeel Zeeburg goed ontwikkeld in het aanbesteden van welzijnswerk. Dit stadsdeel besteedt al het welzijnswerk aan. Ook het stadsdeel De Baarsjes zou het welzijnswerk aanbesteden, maar is daarin iets terughoudender geworden. Dit bleek ook uit een e-mail van een adviseur van het stadsdeel. Hij schreef: "Op dit moment speelt in De Baarsjes de vraag of het stadsdeel nog wel door moet gaan met het aanbesteden. Wettelijk gezien bestaan er namelijk geen verplichtingen. Op grond van de EEG-richtlijnen hoef je bij welzijnsdiensten uitsluitend achteraf een melding te maken in Brussel of Luxemburg. Daarbij is het zo dat na gunning van een opdracht het stadsdeel gewoon subsidie verstrekt. Dit heeft tot gevolg dat de Algemene Wet van Bestuur en subsidieverordeningen van kracht blijven. Daarnaast doet zich in het stadsdeel een probleem voor op grond van het recht van overgang op onderneming. Deze wet heeft tot gevolg dat de aanbestedende partijen het personeel van de huidige uitvoerder dienen over te nemen en daartoe is niet elke instelling bereid."

Verder is het stadsdeel Oud-West selectief bezig met het aanbesteden van het welzijnswerk. Noord heeft het jongerenwerk aanbesteed en wil ook de rest van het welzijnswerk gaan aanbesteden. In de andere stadsdelen is het relatief rustig op het gebied van aanbesteden. De rekenkamer van de Amsterdamse stadsdelen heeft onderzoek gedaan naar het jeugdbeleid in Amsterdam. Eén van de onderzoekthema's is de opdrachtgeversrol van de stadsdelen op het gebied van jongerenwerk. Om het aanbod van vrijetijdsbesteding van jongeren te beïnvloeden, zijn de volgende factoren van belang (Rekenkamer stadsdelen Amsterdam; 2008):

- Het formuleren van heldere beleidsdoelstellingen.
- Het goed aansturen van de gesubsidieerde instellingen.
- Het intern goed organiseren van de stadsdelen, waardoor het stadsdeel over structurele informatie beschikt om haar taken uit te voeren.

Uit het onderzoek bleek dat slechts drie van de negen onderzochte stadsdelen een heldere beleidsvisie hebben wat betreft het aanbod van vrijetijdsbesteding onder jongeren in de bestuursperiode 2002-2006. Stadsdeel De Baarsjes heeft als enige een heldere beleidsvisie

voor de huidige bestuursperiode. De overige stadsdelen hebben wel doelstellingen geformuleerd, maar deze zijn algemeen van karakter en niet vertaald in (meetbare) resultaten. De rekenkamer verwacht dat dit verandert als jongerenwerk meer aanbesteed gaat worden.

De gemeente Utrecht heeft op haar website een onderdeel openbaar aanbesteden ingericht. Deze website wordt beheerd door het Bureau Aanbestedingen. Zij zorgt voor advies, begeleiding en uitvoering van aanbestedingsprojecten. De gemeente Utrecht besteedt het welzijnswerk niet aan, op de huishoudelijke verzorging na (Wmo-prestatieveld 6). De gemeente Den Haag is evenmin actief in het aanbesteden van welzijnswerk. Volgens de gemeente moet een opdracht in samenspel met verschillende partijen tot stand gebracht worden en niet door middel van een bestek.

8.3.2 Valkuilen van het aanbesteden

Het werken met aanbestedingsmodellen kan ook gevaren met zich meebrengen voor de welzijnsinstellingen. Het indienen van offertes kost tijd en geld. Dit gaat ten koste van het geringe eigen vermogen. Als instellingen vaak offertes inleveren, maar hen nooit een opdracht wordt gegund, kunnen zij failliet gaan. Door het geringe eigen vermogen zijn sommige instellingen niet eens in staat om te ondernemen en innovatief te zijn.

Ook de gemeentelijke overheid loopt risico's met het sociaal ondernemerschap. Als instellingen failliet gaan, gaat veel expertise verloren. Instellingen richten zich meer op overleven op de korte termijn en hebben geen middelen meer om te investeren in methodiek- en productontwikkeling (Van der Borg;38). Een ander gevolg kan zijn dat instellingen voornamelijk offertes maken voor relatief gemakkelijke vraagstukken, waardoor complexe en dynamische vraagstukken blijven liggen.

Daarnaast moeten de verhoudingen tussen de gemeenten en welzijnsinstellingen verzakelijken. Op dit moment zijn er vaste relaties tussen de deelgemeenten en de welzijnsinstellingen. Andere partijen worden vaak niet benaderd om een offerte uit te brengen. Het gevolg is dat er geen vergelijking tussen de instellingen mogelijk is. Daarbij komt dat deelgemeenten niet samenwerken en er geen mogelijkheid is om prijs-kwaliteitverhoudingen te vergelijken. Eenduidige product- en dienstomschrijvingen ontbreken en er moet meer in één taal gesproken gaan worden. De deelgemeenten zouden standaarddefinities moeten maken. Tot slot kan het aanbesteden nadelig uitpakken voor de burgers. De continuïteit en kwaliteit van beleid kunnen achteruit gaan, waardoor niet meer wordt voorzien in de wensen en behoeften van de burgers.

8.4 Andere manier van sturen

Er zijn vier manieren waarop de overheid haar financiering kan baseren: inputfinanciering, throughputfinanciering, outputfinanciering en outcomefinanciering. Nu vindt sturing voornamelijk plaats door inputfinanciering of throughputfinanciering.

Bij inputfinanciering wordt gekeken welke middelen de instelling gebruikt om een product of dienst tot stand te brengen, zoals het aantal gebouwen, de inzet van personeel en de hoeveelheid materialen. In het geval van throughputfinanciering staat het productieproces centraal en wordt bijvoorbeeld gekeken naar de inzet van medewerkers en de uren. Bij deze keuze

koopt de opdrachtgever een inspanningsverplichting om een bepaald product of dienst te leveren.

In de toekomst willen gemeenten meer sturen vanuit outputfinanciering en outcomefinanciering. Bij outputfinanciering financiert de overheid door duidelijke prestaties te formuleren en instellingen hierop af te rekenen. Per product worden prestatie-eenheden vastgesteld die gelden als financieringsgrondslag. Op dit moment komt de outputfinanciering terug in de vorm van prestatiesubsidiëring. Outcomefinanciering vindt nog niet plaats. Outcomefinanciering houdt in dat de (deel)gemeenten een vooraf genomen gekwalificeerd resultaat of effect inkopen (BCF-boek;38). Tot nu toe is het de gemeenten nog niet gelukt om een meetbaar resultaat te formuleren. Zij vinden het moeilijk om het maatschappelijke effect te operationaliseren. Ze zijn er evenmin in geslaagd om goede indicatoren te formuleren om het maatschappelijke effect te meten. Vandaar dat er voornamelijk prestatieafspraken worden gemaakt. In het licht van de Wmo proberen sommige Rotterdamse deelgemeenten via een klanttevredenheidsonderzoek te onderzoeken of een product of dienst voldoet. Dat zegt wel iets over de output, maar meet geen maatschappelijk effect. In het kader van de Wmo moet de overheid meer gaan sturen op resultaat. Daarvoor is het van belang dat de (deel)gemeenten benchmarken en samen een meetsysteem bedenken.

8.5 Van aanbod- naar vraaggerichte dienstverlening

Een belangrijk uitgangspunt van de Wmo is dat er meer vraaggericht gestuurd wordt. Bij een grotere eigen verantwoordelijkheid van burgers hoort ook een grotere vrijheid van keuze en (financiële) zeggenschap over de invulling van de ondersteuning. De vragen en wensen van de burgers dienen centraal te staan. Hoewel veel organisaties dit uitgangspunt delen, maakt de versnippering in regelgeving, financiering en aansturing het op dit moment nog niet mogelijk om vraaggericht te werken. Vaak wordt nog vanuit het aanbodmodel gewerkt.

8.6 Beleidsgestuurde contractfinanciering

Een andere nieuwe ontwikkeling is de beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF). Deze financieringsvorm zit tussen subsidiebeschikkingen en aanbesteden in. Beleid vormt bij deze financieringsvorm het startpunt en het sluitstuk. Bereikte resultaten worden getoetst aan vooraf geformuleerd beleid. Daarna wordt gekeken of bijsturing nodig is. Bij beleidsgestuurde financiering staan het opstellen, nakomen en evalueren van een contract centraal. Er ontstaat een tweezijdige overeenkomst, waarbij de gemeente en de welzijnsinstellingen zich verplichten tot het inzetten van producten en diensten ten gunste van de burger. De instellingen organiseren activiteiten en de gemeente verplicht zich tot het maken van toepasbaar beleid. Zij geeft aan hoe abstract beleid in concrete opdrachten kan worden omgezet. Belangrijk is dat gemeenten sturen door te kijken naar de toekomst. Waar willen we over drie jaar staan? Het doel van BCF is een optimale dienstverlening voor de burger die gebruikmaakt van het aanbod dat mede wordt gefinancierd uit collectieve middelen. (BCF-boek; 2006)

9. Conclusies en aanbevelingen

9.1 Conclusies

De centrale vraag in dit subsidieonderzoek is: hoe worden de welzijnsinstellingen door de (deel)gemeenten/stadsdelen financieel aangestuurd, welke spanningen levert dit op in het kader van de Wmo en welke nieuwe ontwikkelingen zijn er te herkennen? Deelvragen daarbij zijn: welke subsidieverordeningen zijn er en hoe verhouden deze zich tot elkaar? Hoe kijken de rekenkamers van de G4 er tegenaan? Hoe verhouden de subsidieverordeningen zich tot elkaar? Welke nieuwe ontwikkelingen zien we op het gebied van subsidieverstrekking? En tot slot: welke conclusie kunnen we trekken en welke aanbevelingen kunnen we formuleren? Dit hoofdstuk geeft kort de belangrijkste conclusies van het onderzoek weer, aangevuld met aanbevelingen.

Welke subsidieverordeningen zijn er en hoe verhouden deze zich tot elkaar?

Rotterdam kent een stedelijke verordening, maar daarnaast stellen deelgemeenten aanvullende beleidsregels op die gelden in hun deelgemeente. De gemeente Amsterdam hanteert stedelijk de ASA 2004. Daarnaast heeft elk stadsdeel zijn eigen subsidieverordening. De gemeenten Den Haag en Utrecht maken alleen gebruik van een stedelijke subsidieverordening.

Zowel de subsidieverordeningen van de stadsdelen van Amsterdam en deelgemeenten van Rotterdam als de subsidieverordeningen van Den Haag en Utrecht, verschillen van elkaar wat betreft de inhoud, structuur, omvang, reikwijdte en dwangmatigheid van bepalingen. Een groot aantal bepalingen is in elke (deel)gemeente anders, terwijl andere bepalingen op veel grote lijnen met elkaar overeen komen. Zo is het eigen vermogen in alle vier de grote steden beperkt. Het percentage dat instellingen mogen opslaan als eigen vermogen, loopt uiteen van 5 tot 25%. Daarnaast hanteren de vier steden een inlevertermijn van één jaar. Ook op het gebied van subsidieaanvraag en controle zijn er veel overeenkomsten. Elke instelling moet bij het aanvragen van subsidie een activiteiten- of werkplan en een begroting inleveren. Wel varieert de gedetailleerdheid van de gevraagde plannen. Daarnaast vragen sommige gemeenten nog enkele andere documenten op. Het controleren van de instellingen gebeurt op basis van een tussenrapportage en een jaarrapportage. Het aantal tussenrapportages varieert van twee tot vier per jaar.

Juridisch-bestuurskundig gezien is het de vraag of het wenselijk is dat de gemeenten Amsterdam en Rotterdam geen uniforme stedelijke subsidieverordening hanteren. Aan de ene kant zorgt het decentraliseren en daarmee het hanteren van verschillende subsidieverordeningen in (deel)gemeenten voor meer maatwerk. Er kan op deze manier meer ingespeeld worden op de behoeften van de burgers. Aan de andere kant dient de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid gewaarborgd te worden. In dit opzicht is het gewenst dat de inhoud van de subsidieverordeningen tenminste enigszins homogeen is. De gemeente heeft te maken met een bijzonder soort klant, de burger, en moet ondanks haar monopoliepositie een betrouwbare en integere organisatie zijn. Burgers die een subsidie aanvragen in de deelgemeente Delfshaven, moeten hetzelfde behandeld worden als een burger die subsidie aanvraagt in de deelgemeente Charlois. Hierbij

dient vermeld te worden dat iedere burger, in het geval van rechtsongelijkheid, het recht heeft op beroep. Dit is in de Wmo wettelijk geregeld. In de steden Den Haag en Utrecht is het aanvragen van subsidies al uniform.

Hoe verhouden de subsidieverordeningen zich tot de Wmo?

De Wmo veronderstelt veranderingen. De wet vraagt om meer maatschappelijk ondernemerschap van de welzijnsinstellingen. Zo dienen instellingen met opgebouwde reserves te investeren in diensten en activiteiten, innovatief te werken en zich flexibel op te stellen. In het kader van de Wmo moeten (deel)gemeenten/stadsdelen zelf steeds meer verantwoordelijkheid nemen in het leveren van diensten en activiteiten in de welzijnssector.

Op dit moment heerst er wantrouwen tussen de overheid en welzijnsinstellingen. Dit komt tot uiting in de manier van aansturen. Via subsidieverordeningen proberen de (deel)gemeenten grip te houden op wat de instellingen uitvoeren en op de manier waarop dit wordt gedaan. De instellingen zijn als gevolg van onduidelijk geformuleerde opdrachten aan enorm veel regels gebonden. Controle vindt veelal plaats aan de hand van de input van een activiteit. Dit houdt in dat vooral wordt gekeken naar de (uren)inzet van de instellingen bij het leveren van diensten en producten. Terwijl het ook erg belangrijk is om de maatschappelijke effecten en resultaten (output) van een activiteit te bekijken. Veel gemeenten zoeken naar middelen om beter te toetsen op outputfinanciering, maar daar komt op dit moment nog weinig van terecht.

Om te kunnen ondernemen is het belangrijk dat instellingen binnen de welzijnssector meer vrij besteedbaar eigen vermogen opbouwen. Momenteel zijn de instellingen niet in staat genoeg reserves op te bouwen om innovatief te zijn en te kunnen ondernemen. Op dit gebied zouden de (deel)gemeenten van de G4 de subsidieaanvragers meer vrijheid moeten bieden. De wens van instellingen is dat de (deel)gemeenten geen beperkingen meer opleggen voor de omvang van het eigen vermogen. Er moet in elk geval een hoger percentage voor eigen vermogen worden vrijgemaakt.

Tot slot moet de grote administratieve last worden bekeken die instellingen ondervinden bij het verantwoorden en aanvragen van de gesubsidieerde activiteiten. De instellingen zijn veel tijd en geld kwijt aan het maken van verslagen en hebben niet het gevoel dat deze verslagen helemaal gelezen of gebruikt worden om beleid bij te stellen. Het vinden van een andere manier van verantwoording afleggen is noodzakelijk.

Welke nieuwe ontwikkelingen zien we?

De (deel)gemeenten zijn nog op zoek naar een goed sturingsysteem dat past binnen de visie van de Wmo. Op dit moment zijn er veel spanningspunten. De (deel)gemeenten/stadsdelen hebben nog een lange weg te gaan. Belangrijk is dat ze meer gaan vertrouwen op de welzijnsinstellingen en de instellingen meer loslaten. De gemeenten moeten meer gaan regisseren in het kader van de Wmo. Een ontwikkeling in dit verband is het aanbesteden van welzijnswerk. Enkele (deel)gemeenten experimenteren nu met het aanbesteden van welzijnswerk aan de welzijnsinstellingen. Een tweede ontwikkeling is het experimenteren met beleidsgestuurde contractfinanciering.

9.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf formuleren we enkele aanbevelingen om de aansturing van welzijnsinstellingen vanuit de (deel)gemeenten/stadsdelen beter aan te laten sluiten op de Wmo. Aanbevelingen zijn:

- Duidelijke opdrachtformulering

Doordat de (deel)gemeenten niet in staat zijn om goede heldere opdrachten te formuleren, is onduidelijk wat er precies moet gebeuren. Het gevolg is dat de gemeenten doorschieten in de regelgeving, om zo grip te houden op de instellingen. Het nadeel is dat de instellingen hierdoor weinig vrijheid overhouden. Zo dienen de subsidieontvangers zeer gedetailleerde werkplannen in te leveren.

- Eigen vermogen opbouwen

Op dit moment zijn de reserves onvoldoende toereikend. Instellingen moeten meer mogelijkheden krijgen om reserves op te bouwen. Dit kan door het percentage vrij besteedbaar eigen vermogen in de subsidieverordeningen te verhogen of door subsidies onafhankelijk van reserves te verlenen.

- Vertrouwensband herstellen met instellingen

De instellingen hebben het gevoel dat de (deel)gemeenten/stadsdelen geen vertrouwen in hen hebben. De gemeenten moeten dit vertrouwen terugwinnen, bijvoorbeeld via overleg.

- Verantwoording

Welzijnsinstellingen voelen een grote administratieve last bij de verantwoording van het bestede subsidiegeld. Er kan gekeken worden naar andere manieren van verantwoorden, zodat deze administratieve druk vermindert.

- Van inputfinanciering naar output- en outcomefinanciering

De deelgemeenten moeten instrumenten ontwikkelen die de maatschappelijke effecten van de gesubsidieerde activiteiten in beeld brengen.

- Uniforme richtlijnen opstellen voor verslaglegging

Nagedacht moet worden over een format voor verslaglegging, zodat deze in alle gemeenten en deelgemeenten gelijk is. Om te voorkomen dat instellingen onnodig lange en gedetailleerde verslagen inleveren, moeten gemeenten een selectie maken van de onderwerpen die het verslag moet behandelen.

- Flexibiliteit

Om in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen moet de aanvraagtermijn voor subsidie korter zijn dan één jaar, of er moeten uitzonderingsregels opgesteld worden. Op die manier kunnen instellingen flexibeler zijn.

Begrippenlijst

Aanbesteden in het welzijnswerk

Gemeenten kopen met behulp van een bestek een opdracht in bij verschillende instellingen. Uit de ingestuurde offertes van de instellingen kiest de gemeente de organisatie die zij de opdracht gunt. Er wordt voornamelijk gelet op de prijs-kwaliteitverhouding. In deze rapportage spreken wij van aanbestedingsprocedures zoals deze in de Wmo bedoeld zijn ten aanzien van het welzijnswerk.

Beleidsgestuurde contractfinanciering

Bereikte resultaten worden getoetst aan vooraf geformuleerd beleid. Vooraf wordt een contract opgesteld dat moet worden nagekomen en dat na afloop wordt geëvalueerd.

Bestemmingsreserve

We spreken van bestemmingsreserves als de beperkte bestedingsmogelijkheden niet door derden worden verricht, maar door het bestuur zelf zijn aangebracht. Bestemmingsreserves zijn een onderdeel van het vrij besteedbaar eigen vermogen. Deze vertaling van bestemmingsreserves is afkomstig uit de regelgeving van de 'Jaarverslaggeving van organisaties zonder winststreven (RJ 640)'.

Eigen vermogen

Het eigen vermogen wordt berekend door van het totale vermogen in de activa het vreemd vermogen af te trekken (RJ 640). Het is bedoeld om tegenvallers op te vangen en de continuïteit van de organisatie veilig te stellen. Het eigen vermogen bestaat uit vrij besteedbaar eigen vermogen en vastgelegd eigen vermogen.

Inputfinanciering

De gemeente rekent instellingen af op de middelen die gebruikt zijn om een product of dienst tot stand te brengen.

Maatschappelijk ondernemerschap

Instellingen dienen zelf meer met ideeën over hun rol en verantwoordelijkheden in de maatschappij te komen en deze actief vorm te geven. De maatschappelijk ondernemers zijn er niet op uit om groot, rijk of invloedrijk te worden, maar om aan de behoefte van de burgers te voldoen. De overheid is partner en financier.

Outcomefinanciering

Gemeenten kopen een vooraf gekwalificeerd resultaat of maatschappelijk effect in.

Outputfinanciering

De gemeente financiert instellingen door duidelijke prestatieafspraken te maken. Er worden per product prestatie-eenheden vastgesteld die gelden als financieringsgrondslag.

Subsidieverordening

Wetgeving over de aanspraak op financiële middelen die het bestuursorgaan verstrekt, met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Throughputfinanciering

De gemeente koopt bij instellingen een inspanningsverplichting in om een product tot stand te brengen.

Voorzieningen

Voorzieningen zijn bestaande verplichtingen waarvan de omvang of het moment van ontwikkeling onzeker zijn. Een organisatie mag slechts een voorziening treffen voor uitgaven waarvoor een in recht afdwingbare of een feitelijke verplichting bestaat. Een voorbeeld van een voorziening zijn de personeelskosten. Voorzieningen komen ten laste van het resultaat. (RJ 640).

Vrij besteedbaar eigen vermogen (reserves)

Het vrij besteedbaar eigen vermogen is het deel van het eigen vermogen waarover het bestuur zonder belemmeringen kan beschikken voor het doel waarvoor de organisatie is opgericht (RJ 640). Het vrij besteedbaar eigen vermogen wordt ook wel reserves genoemd. Deze reserves worden gevormd door overschotten. Als de overheid zich er niet tegen verzet, kunnen overschotten gereserveerd worden. Bijvoorbeeld om de weerstand van de organisatie te vergroten als slechte resultaten worden verwacht of als instellingen in de toekomst willen investeren met eigen geld.

Bronvermelding

Documenten

- Bladel, O van, R. Gringhuis, M. Groenewegen en S. Meertens (2007). *Inventarisatieonderzoek Welzijnssector Rotterdam. Onderzoek naar de omvang en kwaliteit van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties in de Rotterdamse welzijnssector*.
- Borg, A. van der (2006). *Samen bouwen aan een vitale civil society*. BOSSR.
- Commissie Middelkoop (2005). *Kant'lend in het Tegenlicht, Rotterdamse subsidies onder de loep*.
- Gemeente Amsterdam (2007). *Amsterdam voor elkaar. Uitvoeringsprogramma Maatschappelijk Meedoen 2008-2010*.
- Gemeente Den Haag (2007). *Aandacht voor elkaar, Wmo-plan 2007-2010*.
- Gemeente Rotterdam (2007). *Meedoen en erbij blijven. Voortschrijdend Meerjarenplan Wmo Rotterdam 2008-2010*.
- Gemeente Utrecht (2007). *Notitie uitgangspunten Wmo*.
- Hordijk, K., J. Tilburgs en J. Vermeulen (2006). *BCF-Beleidsgestuurde contractfinanciering*. Lochemdrukk, Lochem.
- Jonkers, K. (2005), B. van der Meijden, F. Mulder en H. Propitius. *De Wmo en de gemeentelijke organisaties*. Website "Invoering Wmo"; <http://www.invoeringwmo.nl/WMO/nl-NL>. Gedownload op: 7 januari 2008
- Rekenkamer Amsterdam (2006). *Subsidiëring Welzijnsinstellingen*.
- Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (2008). *Jeugdbeleid in Amsterdam. Vrijtijdsbesteding voor jongeren: de stadsdelen vergeleken*.
- Rekenkamer Rotterdam (2000). *Subsidiëring door deelgemeenten*.
- Rekenkamer Utrecht (2000). *Subsidiebeleid gemeente Utrecht*. Den Haag.
- Rekenkamercommissie Den Haag(2005) *Sturing van decentrale welzijnsorganisaties*.
- Wijchen (2006). Notitie bij de Voorziening Maatschappelijke Ondersteuning Wijchen; http://www.wijchen.nl/binaries/wijchen/gemeenteraad_downloads/raad/stukken/2006/september/06-iz--025-wmo-oplegnotitie-bij-verordening.pdf. Gedownload op: 2 januari 2008.

Verordeningen

Amsterdam

- Algemene subsidieverordening Amsterdam 2004.
- Algemene subsidieverordening Amsterdam-Noord 2007.
- Algemene subsidieverordening De Baarsjes 1999.
- Algemene aanvullende verordening stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer.
- Algemene subsidieverordening stadsdeel Osdorp 2001.
- Algemene subsidieverordening Stadsdeel Slotervaart 2008.
- Algemene subsidieverordening Welzijn Amsterdam-Zuidoost 2006.
- Algemene subsidieverordening stadsdeel ZuiderAmstel 2007.
- Algemene subsidieverordening stadsdeel Bos en Lommer 2003.

- Algemene subsidieverordening Amsterdam Oud-Zuid.
- Bijzondere subsidieverordening welzijn, kunst & cultuur, sport & recreatie, onderwijs & buurtbeheer Stadsdeel Oost/ Watergraafsmeer 2003.
- Subsidieverordening stadsdeel Westerpark 2002.
- Subsidieverordening Welzijn stadsdeel Amsterdam-Centrum 2007.
- Subsidieverordening stadsdeel Zeeburg 2005.

Den Haag

- Haagse Kaderverordening Subsidieverstreking 2005.
- Uitvoeringsvoorschrift subsidies en natuurlijke personen voor de sectoren onderwijs, cultuur, welzijn en sport bij de Haagse Kaderverordening Subsidieverstreking.

Rotterdam

- Handboek subsidies deelgemeente Delfshaven 2005.
- Nadere regeling subsidies deelgemeente Charlois 2005.
- Nadere regeling subsidie Hillegersberg-Schiebroek 2008.
- Regeling budgetsubsiëring Prins Alexander 2006.
- Stedelijke subsidieverordening Rotterdam 2005.
- Subsidieregeling Hoogvliet.
- Uitvoeringsregeling Initiatievenfonds deelgemeente Kralingen-Crooswijk.
- Vaststelling subsidieregeling deelgemeente Hoek van Holland.

Utrecht

- Algemene subsidieverordening Utrecht 2002.

Bijlagen

Bijlage 1: Interviewlijst

- Jan Stratemans; Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Delfshaven. SMDD biedt professionele maatschappelijk hulp en mantelzorg. Deze instelling is voortdurend bezig met het aanvragen van subsidie voor het verrichten van activiteiten.
- George Broesliske; BSW Rotterdam.
- Maribi Gomez; Vrijwilligerscentrale Amsterdam.
- Martin Roos; Stichting Vrijwilligerswerk Rotterdam.
- Rein van Baar; Promotie Haags Vrijwilligerswerk.
- René van der Voorn; Stichting Onderneming Opbouwwerk Rotterdam (SONOR). SONOR is een stichting die bestaat uit professionele opbouwwerkers. De organisatie ondersteunt bewoners en andere groepen die een positieve bijdrage willen leveren aan hun woon- en leefomgeving.
- Richard Scalzo; portefeuillehouder Jeugd, Welzijn en Zorg deelgemeente Noord (Rotterdam).

Bijlage 2: Subsidievolume G4

Gemeente Rotterdam

Deelgemeente	Subsidievolume sociale sector
Charlois	€ 12.212.166
Delfshaven	€ 15.125.719
Feijenoord	€ 13.850.886
Hillegersberg- Schiebroek	€ 2.345.776
Hoek van Holland	€ 925.500
Hoogvliet	€ 2.291.805
IJsselmonde	€ 6.319.944
Kralingen- Crooswijk	€ 7.320.206
Noord	€ 8.192.393
Overschie	€ 2.137.000
Prins Alexander	€ 10.813.776
Pernis	€ 712.800
Rotterdam Centrum	€ 4.929.000
Rotterdam Totaal (stedelijke subsidie)	€ 87.295.107 € 40.000.000 + € 127.295.107

Gemeente Rotterdam

Stadsdeel	Subsidievolume sociale sector
Amsterdam Centrum	€ 28.841.000
Amsterdam Oud-West	€ 8.547.000
Amsterdam Oud-Zuid	€ 52.538.000
Bos en Lommer	€ 17.019.110
De Baarsjes	€ 6.943.000
Geuzenveld	€ 16.522.000
Noord	€ 13.417.280

Oost-Watergraafsmeer	€ 10.697.609
Osdorp	€ 10.011.522
Slotervaart	€ 11.181.787
Westerpark	€ 5.728.700
Zeeburg	€ 24.914.490
Zuideramstel	€ 10.176.865
Zuidoost	€ 10.216.140
Amsterdam Totaal	€ 226.754.503

Gemeente Utrecht

Gemeente Utrecht	Subsidievolume sociale sector
Utrecht Totaal	€ 293.324.000

Gemeente Den Haag

Wijkbureau	Subsidievolume sociale sector
Centrum	€ 14.408.176
Escamp	€ 9.819.016
Haagse Hout	€ 3.063.632
Laak	€ 5.110.470
Leidschenveen-Ypenburg	€ 3.797.545
Loosduinen	€ 3.523.498
Scheveningen	€ 4.274.644
Segbroek	€ 4.472.901
Den Haag Totaal	€ 48.469.882

Bijlage 3: Offerteaanvraag Rotterdam

Onderwerp: **Offerteaanvraag buurtbemiddeling Deelgemeente Charlois**
Datum: 23 november 2007
Ons kenmerk: RZ/ HSt/ 231107
Contactpersoon: E. Peereboom

Geachte mevrouw, mijnheer,

Woningbouwcorporatie de Nieuwe Unie te Rotterdam heeft het initiatief genomen tot het realiseren van Buurtbemiddeling in de deelgemeente Charlois. Een aantal woningbouwcorporaties, de politie en deelgemeente Charlois hebben besloten hierbij samen te werken en vormen zo met elkaar één opdrachtgever.

De verschillende corporaties, politie en deelgemeente Charlois hebben geconstateerd dat er veel eenvoudige overlastklachten binnenkomen die tijd en aandacht vragen. Deze tijd en aandacht wordt er vaak niet aan gegeven. Er worden prioriteiten gesteld en niet zelden betekent dit dat de eenvoudige overlastklachten niet worden verholpen. Omdat eenvoudige klachten later grote problemen kunnen veroorzaken, willen wij met ons allen een oplossing kunnen bieden aan mensen die klachten hebben over de burens.

Het invoeren van Buurtbemiddeling in de deelgemeente Charlois gaat om de volgende wijken: Heijplaat, Wielewaal, Zuidwijk, Carnisse, Oud Charlois, Tarwewijk, Zuidplein, Zuiderpark en Pendrecht. Totaal zijn dit ongeveer 65.000 inwoners. Bijgevoegd is een startdocument waarin staat wat onze verwachtingen zijn van de opdrachtnemer.

Arthur van Thiel, stedelijk projectleider Buurtbemiddeling Rotterdam, adviseert ons hierbij. Hij heeft een aantal organisaties genoemd waar wij een offerteaanvraag kunnen doen voor het uitvoeren van Buurtbemiddeling in de deelgemeente Charlois. Uw organisatie is hier één van. Het Woningbedrijf Rotterdam en de Nieuwe Unie zijn gefuseerd tot Woonstad Rotterdam, KvK: 24041502 de Nieuwe Unie/dNU is een handelsnaam van Stichting Woonstad Rotterdam

Mocht u geïnteresseerd zijn dan verzoeken wij u ons, uiterlijk vrijdag 7-12-2007, een offerte toe te zenden (post en e-mail). Als u nog vragen hebt dan kunt u bellen naar Evert Peereboom. Zijn telefoonnummer is 010 4109 720 (email Evert.Peereboom@denieuweunie.nl).

Met vriendelijke groet,

Henk Stam
Werkvoorbereider

Bestek Buurtbemiddeling 2008 - 2010
Datum: 20 november 2007

Inleiding

De samenwerkende partijen in het Pact op Zuid, in dezen de deelgemeente Charlois, de Nieuwe Unie, WBR, Vestia, Com.wonen en Woonbron, wensen vanuit de kerngedachte van een eenduidige aanpak op Zuid en de meerwaarde van Buurtbemiddeling voor de deelgemeente als geheel, over te gaan tot één project Buurtbemiddeling voor de hele deelgemeente.

Hierbij nodigen de betrokken partijen u uit tot het indienen van een werkplan en een begroting voor het uitvoeren van diensten inzake het project Buurtbemiddeling voor de periode 2008 tot en met 2010. In dit bestek vindt u de beschrijving van de aard, de omvang en Haags de kwaliteitsspecificaties van de door bovengenoemde partijen gevraagde diensten.

Sinds 2000 is in de deelgemeente een project Buurtbemiddeling in diverse vormen operationeel. De laatste drie jaar was dit in de vorm van twee projecten, te weten het project Charlois Noord voor de wijken Oud Charlois, Tarwewijk, Carnisse en Wielewaal en Charlois Zuid voor de wijken Pendrecht en Zuidwijk. Met ingang van 2008 is met de partijen afgesproken dat we nog één project voor de hele deelgemeente wensen. De wijk Heijplaat wordt aan de eerder genoemde wijken toegevoegd. Het nieuwe project moet voortbouwen op een bestaande structuur en groepen vrijwilligers. Er wordt verwacht dat het project een bredere uitstraling krijgt en dat meer inwoners van Charlois erbij betrokken worden en getraind worden als *mediator*.

Overweging bij het project Buurtbemiddeling

Buurtbemiddeling is in eerste instantie natuurlijk een project voor het uitvoeren van bemiddelingen. Voor de opdrachtgevers zijn er daarnaast een aantal overwegingen die een belangrijke rol spelen bij het inzetten van een project als buurtbemiddeling in de wijken.

- Het trainen van buurtbewoners als mediator geeft een neveneffect van vermindering van escalatie in een kring van bewoners om deze mediator.
- Het project is inzetbaar binnen wijkactiviteiten en/of evenementen.
- Het project is inzetbaar binnen de activiteiten van de brede school zodat er een uitstraling is binnen het onderwijs bijvoorbeeld bij het uitdragen van de wijkomgangsvormen of pestprotocollen.

Doelstellingen

- Het oplossen van conflicten en klachten.
- Het trainen van buurtbewoners tot mediator.
- Het bevorderen van een goed leefklimaat in de deelgemeente.
- Het ondersteunen van wijkactiviteiten, brede schoolactiviteiten.

Resultaten

1. Uiterlijk voor 1 juli 2008 zijn er minimaal 25 vrijwilligers uit de Charloise-wijken getraind of geworven en aangemeld voor de training. Dit om te zorgen dat de 'olievlekwerking' ook daadwerkelijk kans van slagen heeft.

2. Lopende de projectperiode van drie jaar worden steeds nieuwe vrijwilligers geworven door een constante, proactieve inspanning van de projectleiding.
3. Er is geen sprake van een wachtlijst, met vrijwilligers worden afspraken gemaakt over hun inzetbaarheid.
4. Er is binnen maximaal 3 werkdagen na aanmelding contact met de klager. Er is binnen maximaal 7 werkdagen na aanmelding contact met de tweede (of meerdere) partij(en).
5. Bij een doorverwijzing (zowel blind als gewoon) onderzoekt Buurtbemiddeling zelf de bemiddelbaarheid van de klacht.
6. Standaard vindt terugkoppeling over de intake plaats aan de partij die de klacht aangemeld heeft binnen 5 werkdagen na de intake van de klager en betrokken partij(en).
7. Er zijn minimaal 150 bemiddelingen in het eerste jaar, 175 bemiddelingen in het tweede jaar en 200 bemiddelingen in het derde jaar van de overeenkomst. Het aantal zelfmelders stijgt door goede communicatie en aanwezigheid van het project bij wijkactiviteiten.
8. Van de aanmeldingen zijn in het eerste jaar 60% van de bemiddelingen succesvol en in het tweede en derde jaar 75%. Doorverwijzing na een intake geldt niet als succesvolle bemiddeling.
9. In het eerste jaar zijn er 7 activiteiten verspreid over de 7 wijken vanuit het project buurtbemiddeling in samenwerking met bijvoorbeeld de medewerkers Jeugdkansenzone, het opbouwwerk, de speeltuinen, het jongerenwerk, Tos, bewonersevenementen et cetera. In het tweede jaar zijn dit 10 activiteiten, in het derde jaar 15 activiteiten. De activiteiten worden gelijkmatig verdeeld over de wijken.
10. Er is één opdrachtgeversoverleg voor de hele deelgemeente. De opdrachtnemer organiseert dit overleg een keer per kwartaal in de maand volgend op het verstrijken van het kwartaal. De projectleider is secretaris van het opdrachtgeversoverleg. Tijdens het overleg worden de prestaties aan de hand van de kwartaalrapportage besproken.

Prestatiemeetpunten en -normen

Resultaten worden waargenomen aan de hand van prestatiemeetpunten. Onderstaande prestatiemeetpunten en hierbij benoemde normen zijn van toepassing.

1. Uiterlijk voor 1 juli 2008 zijn er minimaal 25 vrijwilligers uit de Charloise-wijken getraind of geworven en aangemeld voor de training. Dit wordt per kwartaal gerapporteerd met naam en wijk.
2. Lopende de projectperiode van drie jaar worden steeds nieuwe vrijwilligers geworven door een constante, proactieve inspanning van de projectleiding. Rapportage als onder punt 1.

3. Er is geen sprake van een wachtlijst. Doorverwijzers geven dit aan tijdens het opdrachtgeversoverleg.
4. Er is binnen maximaal 3 werkdagen contact met de klager en binnen 7 werkdagen met de andere betrokken partij(en). Blijkt uit de rapportage.
5. Bij een doorverwijzing (zowel blind als gewoon) onderzoekt buurtbemiddeling zelf de bemiddelbaarheid van de klacht. Doorverwijzers geven dit aan tijdens het opdrachtgeversoverleg.
6. Terugkoppeling. Doorverwijzers geven dit aan tijdens het opdrachtgeversoverleg
7. Minimaal 150 bemiddelingen in het eerste jaar, 175 bemiddelingen in het tweede jaar, 200 bemiddelingen in het derde jaar. Dit blijkt uit de kwartaalrapportages.
8. 60% succesvolle bemiddelingen in het eerste jaar en 75% in het tweede en derde jaar. Dit blijkt uit de kwartaalrapportages.
9. 7 activiteiten in het eerste jaar, 10 activiteiten in het tweede jaar en 15 in het derde jaar met gelijkmatige verdeling over de wijken. Deze worden beschreven in de kwartaalrapportage met vermelding van de partij waarmee deze worden georganiseerd.
10. 1 opdrachtgeversoverleg, 1 keer per kwartaal, georganiseerd door de opdrachtnemer. Blijkt uit het tijdig toezenden van de kwartaalrapportage en het plaatsvinden van het opdrachtgeversoverleg.

Wijze van afrekening

Het project wordt in cofinanciering door de betrokken corporaties en de deelgemeente gefinancierd.

Ten aanzien van de vaststelling van de subsidie dient gesteld te worden dat er gekort wordt op de subsidie indien de prestaties in onvoldoende mate geleverd worden. De **verwijtbaarheid** speelt een belangrijke rol bij de vaststelling van de korting. De onderstaande wijze van afrekenen is hierbij van toepassing:

1. Minimaal 25 getrainde of geworven en voor de training aangemelde vrijwilligers uiterlijk voor 1 juli 2008: Bij het verwijtbaar niet halen van de norm geldt een boete van 500 euro per niet geworden vrijwilliger.
2. Werving nieuwe vrijwilligers na juli 2008. Bij het verwijtbaar niet werven van nieuwe vrijwilligers geldt heroverweging van het contract voor de jaren 2009 en 2010.
3. Er is geen sprake van een wachtlijst. Het verwijtbaar laten ontstaan van een wachtlijst leidt tot eenzijdige opzegging van het contract.
4. Er is binnen maximaal 3 werkdagen na aanmelding contact met de klager en binnen 7 werkdagen na aanmelding met de tweede partij. Het verwijtbaar voortdurend later dan drie

respectievelijk 7 werkdagen contact opnemen met de klager en de andere betrokkene(n) leidt tot eenzijdige opzegging van het contract.

5. Bij een doorverwijzing (zowel blind als gewoon) onderzoekt buurtbemiddeling zelf de bemiddelbaarheid van de klacht. Het verwijtbaar herhaalde malen terugleggen van de klacht zonder onderzoek naar de bemiddelbaarheid leidt tot eenzijdige opzegging van het contract.
6. Terugkoppeling. Bij onvoldoende terugkoppelen naar verwijzers volgt een boete van 5000 euro.
7. Er zijn minimaal 150 bemiddelingen in het eerste jaar, 175 in het tweede jaar en 200 in het derde jaar. Het verwijtbaar niet halen van deze norm leidt tot een boete van 500 euro, per bemiddeling onder de norm.
8. Er zijn minimaal 60% succesvolle bemiddelingen in het eerste jaar en 75% in het tweede en derde jaar. Het verwijtbaar niet halen van deze norm leidt tot een boete van 500, per bemiddeling onder de Haagse norm.
9. 7 activiteiten in het eerste jaar, 10 in het tweede jaar en 15 in het derde jaar, gelijkmatig verdeeld over de wijken. Het verwijtbaar niet halen van deze norm leidt tot een boete van 1000 euro per niet geleverde activiteit.
10. 1 opdrachtgeversoverleg per kwartaal over de kwartaalrapportage. Het verwijtbaar niet halen van deze norm leidt tot een boete van 1000 euro per keer.

Rapportage

De rapportage is per kwartaal. De rapportage wordt uiterlijk een week voor bespreking in het opdrachtgeversoverleg aangeleverd. De rapportage omvat:

- Een overzicht van de vrijwilligers per wijk (inzetbaarheid, reden voor aanmelding of vertrek).
- De bemiddelingen per wijk, gegroepeerd per straat, naar status (aanmelding, intake bemiddelingen en geslaagde bemiddelingen, en doorlooptijd) en naar aanmelder/verwijzer en eigenaar (indien corporatie).
- Wijkactiviteiten (activiteiten, wijk en partij waarmee de activiteit is georganiseerd).
- Nieuwe ontwikkelingen en signalen.

Bevoorschotting en afrekening

De opdrachtnemer wordt op basis van het offertebedrag bevoorschot. De opdrachtnemer factureert hiervoor aan de betrokken opdrachtgevers afzonderlijk en houdt de benodigde administratie bij. De afrekening vindt jaarlijks voor 1 april over het voorafgaande jaar plaats op basis van de werkelijke kosten.

Verificatie prestaties

De verificatie van de prestaties vindt in algemene zin plaats door:

1. Een goedkeurende verklaring van de accountant bij de jaarrekening.
2. Op basis van de Subsidieverordening Rotterdam 2005, artikel 10 informatieplicht, behoudt de deelgemeente zich het recht voor om alle informatie op te vragen die zij nodig acht voor de subsidievaststelling.

Startdocument Buurtbemiddeling Charlois

Inleiding

Het fenomeen Buurtbemiddeling heeft inmiddels zijn plaats veroverd in de gemeente Rotterdam. Was Buurtbemiddeling eerst slechts in enkele wijken actief, langzamerhand zijn gemeentebreed in diverse Deelgemeenten samenwerkingsverbanden gevormd tussen Deelgemeente, politie en corporaties, die deze dienst hebben ingevoerd.

Wat is Buurtbemiddeling?

Buurtbemiddeling is een laagdrempelige voorziening voor en door bewoners van de wijk, waarbij het uitgangspunt is om in een zo vroeg mogelijk stadium burencconflicten op basis van vrijwilligheid op te lossen. Deze conflicten van bewoners worden door bemiddeling (*mediation*) van andere bewoners/bemiddelaars op basis van gelijkwaardigheid opgelost. Buurtbemiddeling heeft enkele belangrijke resultaatgebieden. Door het in een zo vroeg mogelijk stadium oplossen van burencconflicten op basis van vrijwilligheid en gelijkwaardigheid wordt bereikt dat:

- Het zelfoplossend vermogen van mensen wordt verbeterd, de wijk leefbaarder wordt en er minder verhuizingen zullen plaatsvinden.
- De sociale cohesie in de wijk wordt vergroot. Bewoners (her)kennen elkaar. Voor nieuwe bewoners is het een goede mogelijkheid om als bemiddelaar de wijk te leren kennen.
- De corporaties, politie en deelgemeente worden ontlast. Er zijn minder overlastklachten. Andere klachten kunnen dus meer aandacht krijgen.
- Het verstevigt de banden tussen bewoners en, door de samenwerking, ook tussen de organisaties.
- Tevens kan getracht worden aansluiting te vinden bij jongerenbuurtbemiddeling.

Bijeenkomst 12 november 2007

De Nieuwe Unie heeft het initiatief genomen om in de deelgemeente Charlois dit in samenwerkingsverband te realiseren. Daarvoor werden op 12 november de woningcorporaties die werkzaam zijn in de deelgemeente Charlois en de verantwoordelijke Dagelijks Bestuurders van de Deelgemeente uitgenodigd om van gedachten te wisselen over een gezamenlijk project buurtbemiddeling in de deelgemeente Charlois. Deze eerste bijeenkomst was positief. De corporaties en de deelgemeente hebben daarbij aangegeven met elkaar te streven naar een gezamenlijk op te zetten traject. De enige dissonant bij deze bijeenkomst was het gemis van een politiefunctionaris. Vastgesteld werd dat zonder deze derde partij Buurtbemiddeling niet optimaal kan worden opgezet. Partijen hebben op zich genomen alsnog te proberen de politie te betrekken.

Organisatie

Doelstelling is de opdrachtgeversrol van buurtbemiddeling Charlois door de Deelgemeente, Com. wonen, De Nieuwe Unie, Vestia, Woonbron en het WBR gezamenlijk te realiseren. Nadrukkelijk

wordt een rol voor de politie hierin opgenomen. de opdrachtnemer zou een nog aan te wijzen extern bureau zijn, dat zorgt voor organisatie en implementatie in de wijken.

Gegevens over Charlois

Charlois heeft een oppervlakte van 1000 hectare met ruim 34.000 woningen en bijna 65.000 inwoners. Het percentage allochtonen bedraagt 53,7%, het aantal werkzame personen is 15.641 en het percentage werkzoekende zonder baan bedraagt 16,8% (01-01-2005). Het percentage koopwoningen ligt op 24,7% (01-01-2006), het opkomstpercentage bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 bedroeg 50,2%, het percentage lage inkomens (2003) 65,2% en de veiligheidsindex heeft het cijfer 5,4 (2005).

De wijken beknopt

Oud-Charlois, 13.049 inwoners met 6.587 woningen. Carnisse, 10.144 inwoners met 5960 woningen. Heijplaat, 1.820 inwoners met 889 woningen. Pendrecht, 12.234 inwoners met 6.047 woningen. Tarwewijk, 11.227 inwoners met 6.112 woningen. Wielewaal, 974 inwoners met 553 woningen. Zuidplein, 1.064 inwoners met 752 woningen. Zuidwijk 13.064 inwoners met 6.964 woningen. Zuiderpark, 1.210 inwoners met 370 woningen.