

# **Onderzoek Subsidies maatschappelijke zorg en welzijn gemeente Oosterhout**

Eindrapportage

mei 2016

Postbus 5000  
4700 KA ROOSEDAAL

[www.Rekenkamerwestbrabant.nl](http://www.Rekenkamerwestbrabant.nl)



## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>5</b>
1.1.	Aanleiding .....	5
1.2.	Doelstelling en vraagstelling .....	5
1.3.	Maatschappelijke ontwikkelingen en subsidiebeleid .....	6
1.4.	Onderzoeksverantwoording .....	8
1.4.1.	Afbakening .....	8
1.4.2.	Methoden .....	8
1.4.3.	Onderzoekperiode .....	9
1.4.4.	Uitvoering .....	9
1.5.	Leeswijzer .....	9
<b>2.</b>	<b>Subsidiebeleid .....</b>	<b>10</b>
2.1.	Definitie subsidie .....	10
2.2.	Historische context subsidiebeleid .....	10
2.3.	Subsidiebeleid in Oosterhout .....	12
2.3.1.	Vaststellen Algemene Subsidieverordening .....	12
2.3.2.	Onderscheid in subsidies .....	13
2.3.3.	Beleidsregels voor subsidieverstrekking .....	14
2.3.4.	Soorten subsidies .....	14
2.3.5.	Algemene eisen aan subsidieontvangers .....	15
2.4.	Beleidsregels voor subsidieverstrekking .....	16
2.5.	Doel van subsidieverlening .....	17
2.5.1.	Strategische doelen gemeente .....	17
2.5.2.	Doelen subsidiebeleid .....	17
2.6.	Financiële omvang subsidie maatschappelijke zorg .....	18
2.7.	Normbeoordeling .....	19
<b>3.</b>	<b>Uitvoering – Casus Exploitatiesubsidie .....</b>	<b>21</b>
3.1.	Context exploitatiesubsidie .....	21
3.1.1.	Stichting Dorpshuis Den Brink .....	21
3.1.2.	Doelen .....	21
3.1.3.	Criteria en verantwoording .....	22
3.2.	Normbeoordeling .....	23
<b>4.</b>	<b>Uitvoering – Casus Waarderingsubsidie .....</b>	<b>28</b>
4.1.	Context waarderingsubsidie .....	28
4.1.1.	Ouderenbonden in Oosterhout .....	28
4.1.2.	Doelen: Participatie, verbinding en cohesie .....	28
4.1.3.	Criteria: minimaal 72 contributiebetalende leden .....	28
4.1.4.	Praktijk .....	29
4.2.	Normbeoordeling .....	29
<b>5.</b>	<b>Uitvoering – Casus Outputsubsidie .....</b>	<b>33</b>
5.1.	Context outputsubsidie .....	33
5.1.1.	Surplus Welzijn Oosterhout .....	33
5.1.2.	Doelen en effecten .....	33
5.1.3.	Criteria .....	34
5.1.4.	Praktijk .....	34
5.2.	Normbeoordeling .....	35

<b>6.</b>	<b>Uitvoering – Casus Activiteitensubsidie .....</b>	<b>39</b>
6.1.	Context activiteitensubsidie .....	39
6.1.1.	Subsidiebundel lokaal sociaal beleid.....	39
6.1.2.	Doelen .....	39
6.1.3.	Uitgebreide criteria, geen verantwoording .....	39
6.1.4.	Praktijk .....	40
6.2.	Normbeoordeling.....	40
<b>7.</b>	<b>Ervaringen subsidieontvangers .....</b>	<b>44</b>
<b>8.</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>46</b>
8.1.	Conclusies .....	46
8.2.	Aanbevelingen .....	48
<b>9.</b>	<b>Reactie College op conceptrapport .....</b>	<b>50</b>
<b>10.</b>	<b>Nawoord .....</b>	<b>51</b>

#### **Bijlagen**

Bijlage 1	Normenkader.....	53
Bijlage 2	Overzicht beleidsregels.....	55
Bijlage 3	Beleidsregels voor subsidieverstrekking 2015.....	57
Bijlage 4	Beoogde doelen met subsidieverlening aan Surplus Welzijn (2014) .....	61
Bijlage 5	Casuselectie.....	63
Bijlage 6	Gehanteerde bronnen.....	64
Bijlage 7	Subsidiebedragen maatschappelijke zorg.....	65

## 1. Inleiding

### 1.1. Aanleiding

Bij de voorbereiding van het onderzoeksprogramma 2015 is vanuit het fractievoorzitteroverleg van 28 oktober 2014 voorgesteld om onderzoek te doen naar het onderwerp 'Subsidies welzijnswerk en maatschappelijk werk'. De motivatie voor dit onderwerp is dat het om een onderzoek gaat naar de effecten van subsidie. Hierbij spelen vragen als: wat zijn de kaders en doelen, waar wordt subsidie aan besteed, is het nuttig en efficiënt? Kan de raad duidelijkere kaders stellen? Gezien de snelle en ingrijpende ontwikkelingen in het sociale domein is, om de bevindingen, conclusies en aanbevelingen in een actuele context te kunnen plaatsen, daarbij ook de vraag opgenomen in hoeverre het subsidiebeleid aansluit bij de huidige maatschappelijke ontwikkelingen.

### 1.2. Doelstelling en vraagstelling

Het eerste doel van het onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Het tweede doel is het komen tot leereffecten en aanbevelingen die kunnen bijdragen aan de verdere ontwikkeling van beleid en uitvoering, met name ook in het licht van actuele maatschappelijke ontwikkelingen. Een derde doel is het in positie brengen van de raad om onderbouwde kaders te kunnen vaststellen en zijn controlerende en sturende rol beter te kunnen vervullen. De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt als volgt:

*In hoeverre is het subsidiebeleid op het gebied van welzijnswerk en maatschappelijke zorg en de uitvoering daarvan doeltreffend en doelmatig en in hoeverre sluit het subsidiebeleid aan bij huidige maatschappelijke ontwikkelingen (met name richting de participatiesamenleving en de decentralisaties in het sociale domein)?*

Deze vraagstelling is uitgewerkt in 16 deelvragen. De deelvragen zijn geclusterd naar drie sporen:

Spoor 1: Beleid

Spoor 1: Uitvoering (doeltreffend en doelmatig)

Spoor 2: Toekomstbestendigheid

#### **Spoor 1: Beleid**

1. Welke doelen beoogt de gemeente met de inzet van subsidies te bereiken? Ligt er een beleidstheorie<sup>1</sup> aan de inzet van subsidies ten grondslag en zo ja, welke?
2. Welke soorten subsidies onderscheidt de gemeente?
3. Welke soorten subsidieregelingen onderscheidt de gemeente?
4. In hoeverre is het onderscheid tussen subsidies en andere vormen van geldverstrekking voldoende duidelijk?
5. Welke alternatieven voor subsidiëring zijn bekend en wordt de inzet daarvan bewust afgewogen?

<sup>1</sup> Voor toelichting op het begrip beleidstheorie: zie bijlage 1 Normenkader

### **Spoor 1, uitvoering:**

#### *Doelmatigheid*

6. Hoe vindt besluitvorming over de inzet van subsidies plaats?
7. Hoe komen subsidieafspraken (over onder meer verantwoording) tussen de gemeente en subsidieontvangers tot stand?
8. Wat is de kwaliteit van de verantwoording?
9. Is de subsidie gebruikt voor de uitvoering van de afgesproken activiteiten?
10. In hoeverre leggen subsidieontvangers aan de gemeente verantwoording af over de besteding van de subsidie, het realiseren van de beleidsprestaties en de maatschappelijke effecten?
11. In hoeverre is er sprake van een logische relatie tussen de prestaties, de effecten en de beschikte middelen?

#### *Doeltreffendheid*

12. In hoeverre is duidelijk welke doelen de gemeente met de subsidieregelingen en de inzet van subsidies beoogt te bereiken?
13. Hoe vindt controle plaats op de besteding van subsidies?

### **Spoor 2: Toekomstbestendigheid:**

14. Hoe ervaren gemeente en subsidieontvangers de onderlinge samenwerking?
15. Welke rol zien de gemeente, instellingen, verenigingen en vrijwilligers voor zichzelf in de toekomst als het gaat om het subsidiebeleid?
16. Wat zijn mogelijke uitgangspunten voor het toekomstig subsidiebeleid in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen?

## **1.3. Maatschappelijke ontwikkelingen en subsidiebeleid**

In de onderzoeksvraag komt aan de orde hoe het subsidiebeleid aansluit bij actuele en maatschappelijke ontwikkelingen (waaronder de 3 decentralisaties en participatiesamenleving). In deze paragraaf worden een aantal principes genoemd die richting geven in de uiteindelijke beantwoording van deze vraag (onderzoeksvraag en deelvraag 16). De beschrijving, gebaseerd op eerder onderzoek (naar het subsidiebeleid) in diverse gemeenten, vormt een rode draad voor het bepalen van de toekomstbestendigheid van het beleid in Oosterhout. Deze opsomming is niet limitatief. Toekomstbestendigheid van het beleid wordt o.a. bepaald door de volgende punten:

- Door actuele ontwikkelingen waaronder de drie decentralisaties en de ontwikkeling van de participatiesamenleving is een verdere professionalisering van het subsidiebeleid belangrijker geworden. De samenleving moet goed weten waar ze terecht kan en hoe gemeentelijke subsidiering werkt. Transparantie is in toenemende mate belangrijk geworden en dat vraagt om een heldere rolinvulling en een duidelijk subsidieproces.
- In 2009 verscheen de Code voor goed openbaar bestuur van het ministerie van BZK. In deze code wordt kort de relatie gelegd met de term 'government governance'. Dit gaat over goed sturen, beheersen en controleren/toezicht houden in overheidsland<sup>2</sup>. Dit begrip biedt handvatten voor een bedrijfsmatige

---

<sup>2</sup> Ministerie van BZK, Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, juni 2009, p. 31

benadering van processen en is veel toegepast als basisgedachte van het subsidie instrumentarium. Door de benoemde maatschappelijke ontwikkelingen krijgt de governance-relatie van de gemeente met de gesubsidieerde instellingen en partijen in de samenleving andere accenten. De term sturen kan niet los gezien worden van de terugtrekkende overheid waardoor het sturen op de subsidierelatie en de output veranderd. De instellingen en verenigingen hebben meer verantwoordelijkheid. Met name bij de grotere subsidies zijn er korte lijnen met de gemeente op ambtelijk niveau wat de dienstverlening verbeterd. Beheersen vraagt om een goede subsidiesystematiek waardoor inzicht en overzicht blijft bestaan in verstrekte subsidies (efficiëntie en effectiviteit). Controleren/ toezichhouden worden anders ingevuld, enerzijds door meer verantwoordelijkheid bij de subsidieontvangers te beleggen met het oog op deregulering. Anderzijds is het nodig dat de overheid blijft controleren. Dat vraagt om voldoende kritische massa in het sturen en monitoren van de subsidierelatie, met name als er sprake is van korte lijnen met instellingen. De verantwoordelijkheden moet duidelijk zijn belegd zodat er in de controle sprake is van 'checks en balances' om de objectiviteit te kunnen waarborgen.

- Door de beschreven actuele maatschappelijke ontwikkelingen wordt zichtbaar dat verantwoordelijkheid voor doelrealisatie en financiering meer bij de samenleving komt te liggen. Concreet zorgt dit ervoor dat cofinanciering en zelfredzaamheid belangrijke uitgangspunten zijn geworden in het vormgeven van de subsidierelatie. Zowel financieel als materieel (sponsors en inzet vrijwilligers bij kluswerkzaamheden) mag verwacht worden dat een instelling of organisatie bijdraagt.
- De actuele ontwikkelingen vragen om een andere manier van grip houden (beheersen en controleren). Het sturen op prestaties van subsidieontvangers zal op termijn minder belangrijk worden. De professionaliteit van de uitvoerder (ook vrijwilligersorganisaties) zal steeds belangrijker worden in de subsidieverstrekking. Naast professionele kennis is daar ook ervaringsdeskundigheid. De gemeente moet zich met name bezighouden met de wat-vraag, wat wil zij met subsidies bereiken. De hoe-vraag wordt uitgewerkt door de instelling of vereniging. Dat is ook in lijn met deregulering van het subsidiedomein.
- Passend bij de actuele ontwikkelingen bepaalt niet alleen de gemeente meer wat van belang is maar dat doet zij samen met de instellingen en verenigingen. Dat vraagt om goede contacten maar ook om momenten waarop over deze thematiek kan worden gesproken.
- Specifiek voor de 3 decentralisaties geldt ook dat ontschotting en integraal werken belangrijk zijn, met andere woorden, het afstemmen van de subsidiesystematiek en werkwijze 'binnen' op de realiteit 'buiten', namelijk het samen tot resultaten komen.
- Ook passend bij de 3 decentralisaties is dat er in toenemende mate de samenleving wordt gestimuleerd om met subsidie initiatieven te komen (Right to Challenge in de WMO 2015).

In hoofdstuk 8 zal in concluderende zin op deze ontwikkelingen worden teruggekomen.

## 1.4. Onderzoeksverantwoording

### 1.4.1. Afbakening

Het onderzoek gaat over subsidiebeleid, specifiek binnen twee domeinen: maatschappelijke zorg en welzijn. De Rekenkamer West-Brabant toetst de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidie-instrument. De keuze voor de genoemde domeinen verklaart ook het tweede deel van de centrale onderzoeksvraag, namelijk of het subsidiebeleid aansluit bij de participatiesamenleving en de decentralisaties in het sociale domein.

### 1.4.2. Methoden

Bij de start van het onderzoek heeft de Rekenkamer een normenkader vastgesteld. Dit normenkader staat in bijlage 1. Het normenkader vormt de bril waarmee de subsidies binnen de domeinen maatschappelijk zorg en welzijn onderzocht zijn. In 2009 voerde de Rekenkamer West-Brabant ook onderzoek uit naar het subsidiebeleid. De normen uit dit onderzoek zijn als input gebruikt voor het normenkader in dit onderzoek.

Als eerste stap zijn in dit onderzoek de dossiers bestudeerd. Het gaat hierbij om documenten zoals de subsidieverordening en de beleidsregels voor subsidieverstrekking. Op basis van deze dossierstudie zijn de eerste vijf deelvragen beantwoord. Ook is in deze fase een casuselectie gemaakt om de uitvoering verder te onderzoeken. De casussen zijn geselecteerd met behulp van vier criteria te weten: financieel belang van de subsidie, het soort subsidie, de rol van instellingen die subsidie ontvangen en het mogelijke leereffect. Meer informatie over de wijze waarop deze criteria zijn toegepast en de casuselectie treft u aan in bijlage 5. Bij de casuselectie is vooraf door de Rekenkamer bepaald dat er geen casus binnen het domein cultuur zou worden geselecteerd. Zo wordt dubbeling en ondoelmatigheid voorkomen met de eerder door de Rekenkamer uitgevoerde evaluatie van de Cultuurnota.

Aan de hand van de uitvoering zijn vervolgens interviews afgenomen met ambtelijke en bestuurlijke betrokkenen. Deze interviews zijn ook gebruikt om vragen en onduidelijkheden uit de dossierstudie te verhelderen. Geïnterviewden hebben van de onderzoekers een verslag ontvangen dat zij allen hebben kunnen verifiëren en aanvullen. Daarna is het verslag definitief gemaakt. Na de interviews is eveneens een sessie georganiseerd met subsidieontvangers. Deze bijeenkomst had als doel om meer te weten te komen over de ervaringen van subsidieontvangers met het oog op de toekomst. Hiervoor zijn de vertegenwoordigers van de verschillende subsidieontvangers, die in de casus zijn onderzocht, uitgenodigd. Voor een overzicht van de interviews en de deelnemers aan de sessie met subsidieontvangers gaat u naar bijlage 6.

In dit onderzoek is expliciet gebruik gemaakt van cases. De cases die een plek hebben gekregen maken deel uit van vanuit vier verschillende subsidie categorieën, die met name ook sterk verschillen in (financiële) omvang. Bij het beoordelen van de wijze van verantwoording is daarmee rekening gehouden. De gestelde normen zijn in dit onderzoek voor alle subsidie categorieën gelijk, de nuance is echter opgenomen in de toelichtende teksten.



#### 1.4.3. Onderzoekperiode

Als onderzoekperiode is gekozen voor twee recente jaren die in de jaarstukken zijn afgesloten, namelijk 2013 en 2014. Waar mogelijk zijn ook relevante gegevens uit 2015 meegenomen.

#### 1.4.4. Uitvoering

De Rekenkamer West-Brabant heeft Necker van Naem gevraagd om het onderzoek uit te voeren. De Rekenkamer West-Brabant heeft de opdracht voor de uitvoering van het onderzoek verstrekt op basis van de ervaring en kennis van bureau Necker van Naem op het gebied van zowel rekenkameronderzoeken als gemeentelijk subsidiebeleid.

### 1.5. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit negen hoofdstukken. Hoofdstuk 1 is de inleiding op het onderzoeksrapport. Hoofdstuk 2 gaat in op het subsidiebeleid in Oosterhout. Hoofdstukken 3 t/m 6 gaan in op de casestudies: achtereenvolgens wordt ingegaan op de vier soorten subsidies: exploitatiesubsidie, waarderingssubsidie, output-subsidie en activiteitensubsidie. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de ervaringen van subsidieontvangers. Hoofdstuk 8 bevat de conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 9 bevat de reactie daarop van het college van B&W. In hoofdstuk 10 staat het nawoord van de Rekenkamer.

Dit rapport bevat 6 bijlagen. Bijlage 1 bevat het gehanteerde normenkader. Bijlage 2 geeft een overzicht van de beleidsregels voor subsidieverstrekking. In bijlage 3 zijn de beleidsregels voor 3 van de casussen opgenomen. Bijlage 4 toont de beoogde doelen met subsidieverlening aan Surplus Welzijn. In bijlage 5 zijn de criteria voor de casusselectie terug te vinden. Bijlage 6 geeft de gehanteerde bronnen weer. Bijlage 7 geeft tenslotte een overzicht van de verstrekte subsidies binnen het domein Maatschappelijke zorg.

## 2. Subsidiebeleid

### 2.1. Definitie subsidie

Voor de definitie van subsidie wordt in de Algemene Subsidieverordening van de gemeente Oosterhout gebruik gemaakt van artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb):

“Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.”

### 2.2. Historische context subsidiebeleid

In 2009 voerde de Rekenkamer West-Brabant reeds onderzoek uit naar het subsidiebeleid in Oosterhout. In dat rapport geeft de Rekenkamer aan dat de gemeente de destijds nieuwe subsidiesystematiek (uit 2006) voortvarend heeft opgepakt. Ook neemt de Rekenkamer een positieve ontwikkeling waar in de verzakelijking van de subsidierelaties. Wel oordeelt de Rekenkamer dat subsidie als sturingsinstrument, ten aanzien van het beleid, de interne processen en meer specifiek ten aanzien van Programma Maatschappelijke Zorg nog niet voldoende is geborgd. De slotconclusie in 2009 luidt als volgt:

“De Rekenkamer concludeert dat door een gebrekkige formulering en uitwerking van doelen en gebrekkige controle op de geleverde prestaties nauwelijks de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van het instrument subsidieverlening is te bepalen. Er is nog onvoldoende sprake van subsidieverstreking als een middel om op grond van actueel gemeentelijk beleid maatschappelijke ontwikkelingen te sturen.”

De Rekenkamer doet de volgende zes aanbevelingen:

#### *Subsidiebeleid en Interne processen*

1. De Rekenkamer is van mening dat de Raad niet altijd helder is in wat hij wil met het subsidiebeleid. Ervan uitgaande dat de Raad zich met de vaststelling van de Subsidieverordening reeds heeft uitgesproken beveelt de Rekenkamer de Raad aan zich expliciet per Programma uit te spreken over de wenselijkheid van een verzakelijking van subsidierelaties en derhalve de reikwijdte van de Algemene Subsidieverordening Oosterhout 2006.
2. Om te komen tot een meer gestructureerde wijze van sturen op subsidies beveelt de Rekenkamer de Raad aan erop toe te zien dat het College komt tot een centrale coördinatie van de subsidierelaties, bewaking van de samenhang met de beleidsdoelen, prestaties van de gesubsidieerde instellingen en verdere verzakelijking. Tevens dient het College op korte termijn te komen tot een vaste procedure voor het sturen op subsidies en het toezicht houden daarop, inclusief het gebruik van vaste checklists en Interne controle (AO/IC).
3. Een algemeen geldend controleprotocol gericht op zekerheidsverstrekking omtrent de getrouwheid van de jaarrekeningen en rechtmatige besteding van ter beschikking gestelde middelen van subsidiënten is nog niet geformaliseerd. De Rekenkamer beveelt het College aan nog voor de volgende jaarrekening-

controle een algemeen geldend controleprotocol vast te stellen, gericht op zekerheidsverstrekking omtrent de getrouwheid van de jaarrekeningen en rechtmatige besteding van ter beschikking gestelde middelen van subsidiënten.

#### *Programma Maatschappelijke Zorg*

4. De formulering en de uitwerking van de gemeentelijke doelen is nog onvoldoende duidelijk en meetbaar. De Rekenkamer beveelt de Raad daarom aan erop toe te zien dat het College de programmabegroting en -rekening Maatschappelijke Zorg qua structuur en inhoud meer in lijn brengt met de Wmo-beleidsnotitie, de consistentie te bewaken en streefwaarden toe te kennen aan de prestatiedoelstellingen.
5. De bijdrage van het instrument subsidieverlening aan het bereiken van de gemeentelijke doelen is nog onvoldoende onderbouwd. De Rekenkamer beveelt de Raad aan erop toe te zien dat het College duidelijk en meetbaar onderbouwt wat de bijdrage is van het instrument subsidieverlening aan het bereiken van de gemeentelijke doelen.
6. De Rekenkamer is van mening dat de Raad aan de hand van de programmabegroting en -rekening onvoldoende de voortgang van de doelstellingen en prestaties/ actiepunten kan controleren. De Rekenkamer beveelt de Raad daarom aan zich uit te spreken over de wenselijkheid en de omvang en reikwijdte van de bestuurlijke informatieverstrekking:
  - over verleende subsidies aan instellingen;
  - over de geleverde prestaties;
  - over de bijdrage van de subsidie aan de realisatie van beleidsdoelen.”

Nadat het rapport in 2009 verscheen, heeft de gemeente Oosterhout stappen gezet in de (uitvoering van) het subsidiebeleid. Zo is in 2012 een nieuw subsidiestelsel ingevoerd, dat bestaat uit een geactualiseerde subsidieverordening, jaarlijks bij te stellen beleidsregels voor subsidieverstrekking en een digitaal subsidiesysteem. In dit digitale subsidiesysteem zijn de beleidsregels vertaald naar aanvraagformulieren. Ook is het subsidieverleningsproces (de backoffice) ingericht in het gemeentelijke zaakstelsel<sup>3</sup>. Door dit nieuwe systeem kunnen subsidieaanvragen digitaal worden behandeld en is voldaan aan de wens van de gemeenteraad om een subsidiemonitor openbaar te publiceren.<sup>4</sup>

Met de verbetering van het subsidiestelsel en met name de jaarlijkse evaluatie en bijstelling door middel van de beleidsregels is de doeltreffendheid en doelmatigheid van de systematiek van het subsidiebeleid verbeterd. Uit het ambtelijk wederhoor blijkt dat het college bij de vaststelling van de beleidsregels nadrukkelijk aandacht besteedt aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid.

Naast de verbetering van de subsidiesystematiek werkt de gemeente Oosterhout op dit moment ook met een vaste cyclus waarin het beleid wordt geëvalueerd. In deze cyclus wordt op basis van evaluatie het staande beleid bijgesteld. Dit geldt voor alle beleidsterreinen. In het geval van het subsidiebeleid worden de uitkomsten uit de evaluatie weer vertaald naar de subsidiebeleidsregels.

---

<sup>3</sup> Een zaakstelsel is een informatiesysteem van de gemeente dat wordt gebruikt voor de dienstverlening. In een zaakstelsel wordt alle informatie over een 'zaak' (bijvoorbeeld de aanvraag van een subsidie) bij elkaar bewaard.

<sup>4</sup> Programmarekening 2012, p. 185-186

## 2.3. Subsidiebeleid in Oosterhout

### 2.3.1. Vaststellen Algemene Subsidieverordening

De raad van de gemeente Oosterhout heeft in zijn vergadering van 25 januari 2012 de Algemene Subsidieverordening Oosterhout 2012 vastgesteld. Deze verordening verving de verordening van 2006. Bij het opstellen ervan heeft de gemeente Oosterhout gebruik gemaakt van de toenmalige modelverordening van de VNG. De verordening is het procedureel kader en vormt de grondslag voor de verstrekking van subsidie. Het gaat hierbij niet over de beleidsinhoudelijke keuzes voor subsidieverlening. De raad stelt de verordening vast, evenals de financiële kaders (door middel van de begroting). Dit heeft de raad in de Programmabegroting 2014 per beleidsterrein én per beleidsregel gedaan.<sup>5</sup> Effecten die de raad wil bereiken met het subsidiebeleid op verschillende beleidsterreinen kan hij in beleidsnota's vastleggen.

In de raadsnota bij de Algemene Subsidieverordening wordt aangegeven dat er in de gemeente de wens leefde om subsidie meer als sturingsinstrument in te zetten. Volgens de nota vraagt dit om een verschuiving van de huidige exploitatiesubsidie naar activiteitensubsidie. In de bij dit onderzoek betrokken periode is deze verschuiving niet geconstateerd. Uit de subsidiemonitoren 2013 en 2014 blijkt dat in 2014 ten opzichte van het voorgaande jaar:

- 0,5% minder exploitatiesubsidie werd toegekend
- 5,6% minder subsidie werd toegekend aan activiteitensubsidies.

In de reactie in ambtelijk wederhoor is op dit punt gesteld: "Dit is op zich een correcte constatering waarbij we twee opmerkingen willen plaatsen. Op de eerste plaats bestaan hier niet jaarlijks voldoende mogelijkheden voor. Daarnaast heeft bij de overgang naar de nieuwe subsidiesystematiek in 2013 wel degelijk een behoorlijke verschuiving plaatsgevonden. Er is toen (in het kader van de bezuinigingen) een aantal structurele subsidies komen te vervallen. Daarnaast is er ook meer budget vrijgemaakt voor activiteitensubsidies. En tenslotte is daarnaast in 2015 (overigens door toedoen van een motie van de raad) ook nog extra budget toegevoegd voor activiteitensubsidies".

In de periode voor 2013 was er nog geen toegankelijke subsidiemonitor, was de indeling en de benaming van de subsidies nog afwijkend ten opzichte van de huidige situatie en waren de jaarstukken niet op een zodanig geaggregeerd niveau dat op basis daarvan inzicht kan worden verkregen in de verschuiving van structurele naar activiteitensubsidies. Desgevraagd is vanuit de gemeente op dit punt ook geen nadere informatie ontvangen zodat de Rekenkamer op dit punt niet tot feitelijke vaststelling is kunnen komen.

Aangegeven wordt dat bij het opstellen van criteria voor activiteitensubsidie de gemeentelijke beleidsdoelen het uitgangspunt vormen.<sup>6</sup>

Met een afwegingskader wordt in dit onderzoek een instrument bedoeld op basis waarvan het al dan niet inzetten van subsidie als instrument kan worden afgewogen. De gemeente beschikt niet over een expliciet afwegingskader waarin

<sup>5</sup> Programmabegroting 2014, p. 144

<sup>6</sup> Raadsnota behorend bij Algemene Subsidieverordening 2012, p. 3, 7

zij ingaat op de verhouding tussen subsidieverstrekking en andere vormen van geldverstrekking.

De gemeente heeft in 2011 bij de voorbereiding van het nieuwe subsidiestelsel wel een afweging gemaakt tussen voortgezet gebruik van het instrument subsidie dan wel aanbesteding van diensten. In het Projectplan Subsidievernieuwing 2e fase wordt in dat verband gesteld: "Daarnaast vervaagt door de huidige manier van werken, waarbij subsidies steeds meer ingezet worden als sturingsinstrument, de scheidslijn tussen subsidiering en aanbesteding. Zeker daar waar we als gemeente een programma van eisen opstellen moet dit wettelijk gezien worden als een overheidsopdracht en zou er sprake moeten zijn van aanbesteding. Echter gezien de maatschappelijke functie die met deze contracten wordt nagestreefd is het ons inziens voorlopig nog verdedigbaar om ze te financieren op basis van een te verstrekken subsidie. Dit betekent dat er vooralsnog sprake is van een publiek-rechtelijke vorm: instellingen ontvangen subsidie op basis van een uitvoerings-overeenkomst op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Bij een nog verdere verzakelijking kan dit in de toekomst overslaan naar een privaatrechtelijke vorm: aanbesteding van diensten. Dit grijze gebied waarin we ons nu bevinden brengt tevens risico's met zich mee op het gebied van de btw. De verstrekte subsidie kan in sommige gevallen door de belastingdienst worden aangemerkt als belaste inkomsten. Dit betekent dat de subsidieontvanger btw moet afdragen over de subsidie. Hierdoor ontstaat er bij de subsidieontvanger een gat in de begroting ter grote van de af te dragen btw."

Uit de interviews blijkt dat in 2013 is overwogen of de diensten van Surplus ingekocht konden worden in plaats van gesubsidieerd. Uit een vergelijking met een instelling in een andere gemeente waarbij een inkooprelatie werd gehanteerd bleek dat Surplus het beter deed en bovendien goedkoper was.

### 2.3.2. Onderscheid in subsidies

De huidige modelverordening van de VNG voor subsidieverlening komt uit 2013. De subsidieverordening in Oosterhout is gebaseerd op de voorgaande modelverordening van de VNG (2009). In de praktijk onderscheiden gemeenten verschillende soorten subsidies. Het is niet altijd duidelijk wat onder de verschillende soorten wordt verstaan. Om die reden heeft de VNG in de nieuwe modelverordening van 2013 het onderscheid in soorten subsidies (eenmalige en jaarlijkse subsidies) in principe opgeheven. De reden is dat een subsidie onder de huidige definitie van de Awb zowel eenmalig als jaarlijks kan zijn. Het onderscheid in jaarlijkse en eenmalige subsidies wordt alleen nog gemaakt als het gaat om termijnen voor de aanvraag en verantwoording.<sup>7</sup> De gemeente Oosterhout hanteert nog een verordening waarin wel onderscheid is tussen verschillende soorten subsidies. Er komen uit het onderzoek geen signalen naar voren, zowel vanuit gemeente als vanuit de subsidieontvangers, dat er onduidelijkheid zou zijn over de verschillende soorten subsidies.

---

<sup>7</sup> Model Algemene Subsidieverordening 2013, p. 4.  
[https://www.vng.nl/files/vng/brieven/2013/20130927\\_model-algemene\\_subsidieverordening\\_2013.pdf](https://www.vng.nl/files/vng/brieven/2013/20130927_model-algemene_subsidieverordening_2013.pdf)

### 2.3.3. Beleidsregels voor subsidieverstrekking

In aanvulling op de verordening kan het college bij nadere regeling bepalen welke activiteiten en doelgroepen in aanmerking kunnen komen voor subsidie en op welke wijze de subsidie per beleidsterrein wordt verdeeld.<sup>8</sup> De meest actuele versie van deze regels is te vinden in de 'Beleidsregels voor subsidieverstrekking Gemeente Oosterhout 2015', die het college van Burgemeester en Wethouders op 15 juli 2014 heeft vastgesteld (paragraaf 1.3).

### 2.3.4. Soorten subsidies

De Algemene Subsidieverordening onderscheidt de volgende subsidievormen:

**Structurele subsidie:** Subsidie die per (boek)jaar of voor een bepaald aantal boekjaren aan een instelling voor een periode van maximaal vier jaar wordt verstrekt.

- Waarderingsubsidie: Structurele subsidie van minder dan jaarlijks € 5.000 aan instellingen voor activiteiten die van belang worden geacht, zonder deze naar aard of inhoud te willen beïnvloeden.
- Exploitatiesubsidie: een structurele subsidie van jaarlijks tussen de € 5.000 en € 25.000 ter dekking van het tekort van de exploitatie van de subsidieontvanger, waarbij de gemeente op hoofdlijnen wil sturen op de aard van de activiteiten van de subsidieontvanger en de doelgroepen waarop deze activiteiten zich richten.
- Outputsubsidie: Structurele subsidie van jaarlijks € 25.000 of meer aan instellingen voor activiteiten. Aan de subsidieverlening is een contract verbonden waarin prestaties worden gevraagd op het gebied van de output. Het bedrag kan jaarlijks worden geïndexeerd bij besluit van het college. Bij grotere subsidies (> € 100.000) wordt gebruik gemaakt van Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF) en geldt een offerteprocedure.<sup>9</sup>

De gemeente Oosterhout verleent subsidie aan organisaties als instrument om het gemeentelijk beleid uit te laten voeren. Conform de nota van uitgangspunten voor subsidievernieuwing geldt bij de grotere subsidieontvangers (> € 100.000) een offerteprocedure. Het gaat hierbij om maatschappelijke voorzieningen die behoren tot de basisinfrastructuur van de gemeente. Er is voor gekozen om hier invulling aan te geven door middel van het model van de beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF).

**Incidentele subsidie:** Subsidie ten behoeve van bijzondere incidentele projecten of activiteiten die niet behoren tot de reguliere bezigheden van de aanvrager en waarvoor het college slechts voor een van tevoren bepaalde tijd van maximaal vier jaar subsidie wil verstrekken.

- Activiteitensubsidie: Subsidie ten behoeve van bijzondere incidentele projecten of activiteiten.
- Zapbudget: een kleine en incidentele subsidie van maximaal € 1.000, die zonder al te veel drempels verstrekt kan worden aan initiatieven van inwoners of bewonersgroepen.
- Investeringsubsidie: een subsidie in de kosten van aankoop, verbouw, uitbreiding van accommodaties en/of materiële aanschaffingen ten behoeve van die accommodaties die voor de uitvoering van activiteiten noodzakelijk zijn.

<sup>8</sup> Artikel 1:3, Algemene subsidieverordening.

<sup>9</sup> Toelichting op artikel 3.3:1, algemene subsidieverordening 2012

Uit de beleidsregels en de Algemene Subsidieverordening blijkt niet op welke inhoudelijke basis de keuze voor een bepaalde vorm van geldverstrekking wordt gemaakt. Wel zijn in de verordening de verschillende soorten subsidies gekoppeld aan subsidieplafonds, waardoor er bij de keuze voor een bepaald type subsidie wel een afweging kan worden gemaakt op basis van benodigde financiële middelen. In feite is de sturing vanuit de subsidieverordening financieel gedreven, door middel van de subsidieplafonds. Uit de subsidiemonitor 2014 blijkt dat op het gebied van welzijn en maatschappelijk werk meer structurele subsidies worden verleend dan incidentele subsidies en dat het overgrote deel van de verleende subsidiebedragen wordt aangewend voor structurele subsidie. Een verklaring hiervoor is een aantal grote subsidies binnen dit domein, zoals de outputsubsidie aan Surplus, die veel groter zijn van omvang dan de vaak kleinere activiteitensubsidies.

### 2.3.5. Algemene eisen aan subsidieontvangers

Een beschrijving van de procedure ten aanzien van het aanvragen en verantwoorden van subsidie is weergegeven in de Algemene Subsidieverordening, uitgesplitst naar de verschillende soorten subsidies. Kenmerkend voor de subsidieverordening in Oosterhout is dat de financiële en inhoudelijke eisen (zoals beoogde effecten, resultaatverwachtingen en prestatie-indicatoren) die aan de subsidieontvanger worden gesteld groter worden naarmate het subsidiebedrag hoger wordt.<sup>10</sup> Zo bepaalt de verordening dat de gemeente bij een outputsubsidie een Programma van Eisen opstelt waarin bijvoorbeeld de gewenste maatschappelijke effecten, de gemeentelijke beleidsdoelen, resultaatverwachtingen en prestatie-indicatoren genoemd staan. Bij subsidiebedragen tot 5.000 euro geldt een minimale verantwoordingsplicht en minimale aanvraag-eisen. Verlening en vaststelling van de subsidie vallen hierdoor samen. De gemeente heeft de mogelijkheid om ieder jaar steekproefsgewijs een aantal waarderingssubsidies te controleren.<sup>11</sup> Uit de interviews blijkt dat deze controle niet wordt uitgevoerd. Vanuit het gesprek met subsidieontvangers is naar voren gekomen dat zij een korte en bij (de omvang van) hun subsidie passende vorm van verantwoording wel op prijs zouden stellen. Gelet op het feit dat ze gemeenschapsgeld ontvangen wordt het geven van verantwoording ook door hen verwacht.

Voor subsidie tussen 5.000 en 25.000 euro is een verantwoordingsplicht over activiteiten en kosten van toepassing. Boven de 25.000 euro wordt gevraagd om verantwoording over activiteiten, prestaties en kosten. Bij bedragen tussen 25.000 en 100.000 euro moet tevens een samenstellingsverklaring van een externe accountant worden gevoegd. Bij outputsubsidies ten behoeve van maatschappelijke voorzieningen, die behoren tot de basisinfrastructuur van de gemeente en waarvan de subsidie meer dan € 100.000 bedraagt, stelt de gemeente een programma van eisen op. Dit programma van eisen bevat in ieder geval de gewenste maatschappelijke effecten, de gemeentelijke beleidsdoelen, resultaatverwachtingen, prestatie-indicatoren en een financieel kader ten aanzien van de exploitatie van de maatschappelijke voorziening.<sup>12</sup> Ook dient bij bedragen boven de 100.000 euro een rapportage van feitelijke bevindingen van een externe accountant gevoegd te worden.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Raadsnota behorend bij Algemene Subsidieverordening 2012, p. 4

<sup>11</sup> Beleidsregels voor subsidieverstrekking Gemeente Oosterhout 2015, p. 9, 12

<sup>12</sup> Artikel 3.3:1 Algemene subsidieverordening

<sup>13</sup> Beleidsregels voor subsidieverstrekking Gemeente Oosterhout 2015, p. 9



## 2.4. Beleidsregels voor subsidieverstrekking

Volgens de beleidsregels voor subsidieverstrekking geeft de Algemene Subsidieverordening uit 2012 het college van B&W de mogelijkheid om ter verduidelijking of ter uitwerking nadere regels te stellen, specifieke voorwaarden te formuleren, grondslagen voor subsidieverlening te benoemen en subsidieplafonds (per werkveld) aan te geven. De beleidsregels gaan zowel in op de procedures rondom de verschillende subsidies als de inhoudelijke eisen waaraan subsidie-ontvangers moeten voldoen. In de beleidsregels wordt evenals in de subsidieverordening een onderverdeling gemaakt in structurele en incidentele subsidie. De structurele subsidies zijn vervolgens gecategoriseerd in een aantal beleidsterreinen, waaronder maatschappelijk zorg, die op hun beurt – voor zover van toepassing – zijn onderverdeeld naar type subsidie. Het thema welzijn keert terug onder verschillende beleidsterreinen. De incidentele subsidies zijn niet ingedeeld per beleidsterrein, maar wel naar het type subsidie. Voor zowel structurele subsidies als incidentele subsidies geldt dat per type subsidie in de beleidsregels is vastgelegd welke subsidieregelingen de gemeente kent en welke activiteiten er per type subsidie en per beleidsterrein subsidie kunnen ontvangen. Ook zijn eisen opgenomen over doelgroep, weigeringsgronden, subsidieplafond, kosten die voor subsidie in aanmerking komen, berekening subsidie, verdeling subsidieplafond en eventuele nadere verplichtingen. Per beleidsterrein én per subsidieregeling wordt uitgebreid weergegeven welke doelen worden beoogd met het verstrekken van subsidie. In kader 1 wordt door middel van een voorbeeld weergegeven op welke wijze doelen van het subsidiebeleid op het gebied van maatschappelijke zorg benoemd worden.

*Kader 1: Voorbeeld benoeming doelen subsidiebeleid maatschappelijke zorg*

### **3.4. Maatschappelijke zorg**

*Doelstelling: Het bevorderen van maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid, met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen. Het bevorderen van sociale cohesie, onder andere via het in standhouden van voorzieningen die het sociaal-culturele leven ondersteunen. Het bevorderen van de gezondheid van de inwoners van de gemeente.*

#### **3.4.1. Waarderingssubsidie**

##### *3.4.1.1. Bewonersgroepen*

###### *a) Doelstellingen*

*Het verbeteren van de leefbaarheid in gemeente Oosterhout door te werken aan schone, hele en veilige buurten, waarin het aantrekkelijk wonen is;  
Het bevorderen van burgerparticipatie;  
Verbinden van mensen en het versterken van de sociale cohesie in gemeente Oosterhout;  
Buurtbeheer is in de eerste plaats een aangelegenheid voor buurtbewoners zelf.*



## 2.5. Doel van subsidieverlening

### 2.5.1. Strategische doelen gemeente

De strategische doelen van de gemeente zijn onder andere verwoord in het coalitieprogramma, de programmabegroting en diverse beleidsdocumenten. Uit deze documenten komt naar voren dat de gemeente burgers wil stimuleren om met elkaar zelfredzaam te zijn en te participeren in de maatschappij.<sup>14</sup> Ook verenigingen worden hiertoe gestimuleerd.<sup>15</sup> Ook oog voor de kwetsbaren, volksgezondheid en veiligheid zijn belangrijke begrippen. Uit het coalitieakkoord 2014-2018 blijkt ook dat het college outputcontracten en subsidieovereenkomsten met organisaties op het gebied van zorg, welzijn en sport kritisch wil bekijken en op zoek wil gaan naar mogelijkheden om de kennis en kunde van deze organisaties effectiever in te zetten.<sup>16</sup>

### 2.5.2. Doelen subsidiebeleid

Uit de raadsnota behorend bij de Algemene Subsidieverordening 2012 blijkt dat de subsidies zijn gericht op het realiseren van beleidsdoelstellingen van de gemeente, waarbij waarderings-, exploitatie- en investeringssubsidie vooral zijn gericht op het in stand houden van een goed voorzieningenniveau.<sup>17</sup> Naast het in stand houden van een goed voorzieningenniveau, vormen het verbinden van mensen en versterken van de sociale cohesie, evenals het bevorderen van actieve en passieve participatie op sociaal, cultureel en maatschappelijk gebied belangrijke doelen die worden beoogd met het subsidiebeleid.

In de beleidsregels zijn voor structurele subsidie de volgende doelen per beleidsterrein opgenomen:

- **Onderwijs:** Het zorgdragen voor een optimale onderwijsinfrastructuur, waarin iedereen zijn talenten kan ontwikkelen met als doel volwaardige deelname aan de samenleving.
- **Sport:** Het bevorderen van sportdeelname door inwoners van Oosterhout. Dit is van belang zowel uit het oogpunt van volksgezondheid als vanuit sociaal perspectief (voorkomen maatschappelijk isolement, bevorderen integratie, tegengaan overlast).
- **Cultuur:** Het bevorderen van een gevarieerd en hoogwaardig aanbod van cultuur en evenementen, het ondersteunen van kwetsbare vormen van kunst en cultuur en het behoud van het cultureel erfgoed in de stad (inclusief het beheer van collecties).
- **Maatschappelijke zorg:** Het bevorderen van maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid, met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen. Het bevorderen van sociale cohesie, onder andere via het in standhouden van voorzieningen die het sociaal-culturele leven ondersteunen. Het bevorderen van de gezondheid van de inwoners van de gemeente.
- **Jeugd:** Jeugdigen van 0-25 jaar op weg brengen naar maatschappelijke zelfstandigheid en positieve deelname aan het maatschappelijke leven.

<sup>14</sup> Beleidskader maatschappelijke ondersteuning 2012-2015, p. 3, 7

<sup>15</sup> Beleidsnota Samen werken aan sporten en bewegen [geen datum]

<sup>16</sup> Coalitieakkoord 2014-2018, p. 13

<sup>17</sup> Raadsnota behorend bij Algemene Subsidieverordening 2012, p. 3

- **Recreatie en toerisme:** Een sterk imago van Oosterhout als toeristische bestemming.
- **Milieu:** Het beschermen en waar mogelijk verbeteren van de kwaliteit van het milieu en het langs deze weg leveren van een bijdrage aan een veilige en mensvriendelijke leefomgeving.
- **Verkeer:** Het bereikbaar maken en houden van woningen, winkels en bedrijven (voor alle doelgroepen) op een zo efficiënt en veilig mogelijke wijze. Op deze manier de kwaliteiten van "Oosterhout Familiestad" als woon- en werkstad minimaal waarborgen en waar mogelijk verbeteren.

## 2.6. Financiële omvang subsidie maatschappelijke zorg

Subsidies voor maatschappelijke zorg zijn geclusterd in één programma. Dit programma heeft eigen beleidsregels en over de hoogte van de verleende subsidie wordt gerapporteerd in de subsidiemonitor. Een overzicht van de subsidies voor maatschappelijke zorg is te vinden in kader 2. De subsidies op het gebied van welzijn zijn verdeeld over verschillende programma's. Deze subsidies zijn te vinden in de subsidiemonitor 2013 en 2014.

### Subsidie Maatschappelijke zorg

		Toegekend 2013	Toegekend 2014	Subsidieplaf ond 2015
Waarderings- subsidie	Bewonersgroepen	€ 15.000	€ 10.500	€ 12.000
	Ouderenbonden	€ 9.819	€ 9.630	€ 11.000
	Zorgverenigingen	€ 3.390	€ 2.940	€ 4.000
	Veteranenverenigingen	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000
Exploitatie- subsidie	EHBO	€ 5.620	€ 6.200	€ 8.000
	Goederenbank	€ -	€ -	€ 5.000
	Dorpshuis Den Brink	€ -	€ -	€ 36.800
Output- subsidie	Maatschappelijke Ondersteuning	€ 2.228.572	€ 2.228.572	n.n.t.b.
	Leergeld	€ -	€ 97.750	€ 97.750
Activiteiten- subsidie	Lokaal sociaal beleid	€ 22.726	€ 18.184	€ 25.000

*Kader 2: overzicht subsidie maatschappelijke zorg*

## 2.7. Normbeoordeling

In de navolgende tabel is de toetsing van de normen, behorend bij de deelvragen over beleid, weergegeven.

Norm	Beoordeling
Er is een door de raad vastgesteld subsidiebeleid. Er is vastgelegd wat de gemeente met subsidieverstrekking beoogt.	<b>Voldaan.</b> De raad heeft in 2012 de Algemene Subsidieverordening vastgesteld. Het kader is procedureel van aard. Daarnaast heeft het college de beleidsregels voor subsidieverstrekking vastgesteld. In deze beleidsregels is per type subsidie en subsidiegebied aangegeven welke doelen de gemeente met subsidieverstrekking beoogt.
Er ligt een beleidstheorie ten grondslag aan de inzet van subsidie.	<b>Niet voldaan.</b> De gemeente beschikt over een instrumenteel kader. In de beleidsregels voor subsidieverstrekking wordt aangegeven welke doelen de gemeente met de verschillende subsidies wil bereiken. Er is geen beleidstheorie gevonden die zichtbaar maakt welke keuzes waarom gemaakt zijn. Er zijn geen zichtbare afwegingen van hoe de inzet van subsidie op de verschillende terreinen moet bijdragen aan de beleidsdoelen van de gemeente. In 2012 is wel de gehele subsidiesystematiek geëvalueerd, en wordt het instrument jaarlijks door de beleidsregels herijkt.
De subsidiedoelen hangen logisch samen met de strategische doelen van de gemeente (bijvoorbeeld in het collegeprogramma).	<b>Voldaan.</b> De subsidiedoelen worden gevormd door de beleidsmatige (kader)nota's, zoals de lokale gezondheidsnota en het beleidskader Maatschappelijke Ondersteuning 2012-2015. Het beleid uit deze nota's wordt in de beleidsregels voor subsidieverstrekking geoperationaliseerd.
De gemeenteraad is geïnformeerd over het verschil tussen subsidies en andere geldverstrekkingen en de motivatie voor de inzet van de verschillende verstrekkingen.	<b>Voldaan.</b> De gemeenteraad is geïnformeerd over het verschil tussen subsidie en andere geldverstrekkingen en de motivatie voor de inzet van de verschillende verstrekkingen
De gemeenteraad en het college hebben zicht op de verschillende subsidieregelingen.	<b>Voldaan.</b> Het college heeft de beleidsregels voor subsidieverstrekking vastgesteld. De beleidsregels zijn vervolgens als ingekomen stuk aan de gemeenteraad aangeboden.
Er is per subsidieregeling vastgelegd wat de gemeente beoogt. Dit is SMART verwoord en er is een duidelijke relatie tussen de doelen en de gevraagde prestaties.	<b>Deels voldaan.</b> Per subsidieregeling zijn doelen in de beleidsregels opgenomen en heeft het college bepaald voor welke activiteiten de subsidieregelingen bestemd zijn. De doelen zijn echter niet SMART geformuleerd. Ook wordt niet per subsidieregeling aangegeven welke prestaties worden verwacht van de subsidieontvanger. Bij outputsubsidies (de grotere subsidies) boven de 100.000 euro hoort een programma van eisen, hierin zijn onder anderen prestatie indicatoren

	<p>opgenomen. Het programma van eisen wordt door het college vastgesteld. In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat alleen bij een outputcontract er stevig ingezet wordt op het toetsen van de beoogde doelstellingen aan de resultaten van de instelling.</p>
<p>De gemeente heeft een duidelijk kader voor de vraag welke vorm van geldverstrekking wordt ingezet, er zijn alternatieven bekend.</p>	<p><b>Niet voldaan.</b> De gemeente beschikt niet over een expliciet afwegingskader waarin zij ingaat op de verhouding tussen subsidieverstrekking en andere vormen van geldverstrekking. In 2011 heeft bij de voorbereiding van de nieuwe subsidiesystematiek wel een afweging plaatsgevonden tussen het verstrekken van een subsidie of aanbesteding van diensten, waarbij werd besloten vooralsnog te kiezen voor voortgezet gebruik van het instrument subsidie.</p>

### 3. Uitvoering – Casus Exploitatiesubsidie

#### 3.1. Context exploitatiesubsidie

##### 3.1.1. Stichting Dorpshuis Den Brink

Dorpshuis Den Brink maakt onderdeel uit van Stichting Dorpshuis Den Hout. Belangrijk doel van de stichting (die is opgericht in 1972) is het voorzien in geschikte ruimte voor activiteiten van plaatselijke verenigingen en stichtingen.<sup>18</sup> Activiteiten die in het dorps-huis plaatsvinden zijn bijvoorbeeld gym, een filmavond, een cursus kleur en stijl, biljarten, kaarten, darten en cursussen Spaans en Engels. Tevens biedt het dorps-huis ruimte aan muziekverenigingen en koren, de bloedprikdienst en informatieavonden van de gemeente.<sup>19</sup> Dorpshuis Den Brink is het enige dorps-huis in de gemeente dat subsidie ontvangt. De andere dorps-huizen zijn niet ondergebracht in een zelfstandige stichting maar vallen direct onder de gemeente.

##### 3.1.2. Doelen

In de beleidsregels voor subsidieverstrekking komt Dorpshuis Den Brink sinds 2015 voor met een eigen beleidsregel. In de beleidsregels van 2013 en 2014 is Dorpshuis Den Brink niet opgenomen. Voor de beleidsregel uit 2015 werd de subsidie op basis van een historisch gegroeide relatie met het dorps-huis verleend en was er geen beleidsregel ter toetsing. Voor Dorpshuis Den Brink betekent dit concreet dat er over te bereiken doelen in de jaren 2013 en 2014 geen afspraken zijn gemaakt tussen de gemeente en het dorps-huis. Wel heeft Dorpshuis Den Brink haar resultaat in 2013 en 2014 afgezet tegen de eigen doelstelling; 'ruimte bieden aan verenigingen en stichtingen'. Deze doelstelling komt in een meer uitwerkte vorm terug in de beleidsregels die voor het subsidiejaar 2015 van toepassing zijn (kader 3). Met de totstandkoming van deze beleidsregels wordt de subsidie aan het Dorpshuis opgenomen in de reguliere subsidiesystematiek waarin alle subsidies ook een digitaal traject doorlopen (o.a. ontvangst, toetsing op voorwaarden en vaststelling). Dit zorgt ervoor dat de subsidie geen uitzonderingspositie meer heeft, wat een positieve ontwikkeling is. Daarnaast is het positief dat de gemeente met de subsidie aan het dorps-huis vanaf 2015 expliciet uitspreekt verder te willen gaan dan enkel het bieden van ruimte voor activiteiten van verenigingen of stichtingen. De doelstelling voor de subsidieverstrekking zijn dan ook verbreed. In kader 3 zijn de doelstellingen opgenomen die sinds 2015 gelden voor subsidieverstrekking aan het dorps-huis. De subsidie wordt verleend voor maximaal 60% van de goedgekeurde huisvestings- en organisatiekosten en betreft een exploitatiesubsidie op het gebied van maatschappelijke zorg. De volledige beleidsregel uit 2015 is opgenomen in bijlage 3 van het rapport. De subsidie aan Dorpshuis Den Brink bedroeg in 2012 en 2013 € 36.797. Voor 2015 is het subsidieplafond voor de subsidie op € 38.000 vastgesteld.

<sup>18</sup> Jaarverslag 2013 Stichting Dorpshuis Den Hout, p. 1

<sup>19</sup> [http://www.dorps-huisdenbrink.nl/index.php?n1\\_id=5&n2\\_id=38](http://www.dorps-huisdenbrink.nl/index.php?n1_id=5&n2_id=38), bezocht oktober 2015, Jaarverslag 2013 Stichting Dorpshuis Den Hout, p. 7

*Kader 3: doelstelling voor subsidieverstrekking aan Dorpshuis Den Brink, 2015*

### **3.4.2.3. Dorpshuis Den Brink**

#### **a) Doelstellingen**

- *Verbinden van mensen en het versterken van de sociale cohesie in Den Hout.*
- *In stand houden van een adequate culturele infrastructuur.*
- *Het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid en kracht van de burger en de samenleving, oftewel het vergroten van de maatschappelijke vaardigheden.*
- *Het bevorderen van samenwerking en verbindingen tussen welzijn, gezondheidszorg, cultuur, onderwijs en bedrijfsleven.*

### 3.1.3. Criteria en verantwoording

Het dorps huis ontvangt al lang subsidie en er is dus sprake van een 'historische' subsidierelatie. Er moet jaarlijks wel een formele aanvraag worden gedaan. Om in aanmerking te komen voor de subsidie moet het dorps huis bij aanvraag van de subsidie een begroting en een activiteitenplan indienen. Sinds 2015 geldt ook de eis dat uit het jaarverslag moet blijken dat er bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen bestaat.

Jaarlijks stuurt het dorps huis ter verantwoording van de subsidie een jaarverslag en jaarrekening toe aan de gemeente. Wat opvalt aan het jaarverslag is dat er – naast een uitgebreide financiële verantwoording – veel aandacht is voor het organisatieaspect (zoals commissies en inzet vrijwilligers). Daarnaast wordt weergegeven hoeveel vaste en incidentele gebruikers er waren en hoeveel activiteiten het dorps huis zelf organiseerde. Hieruit wordt niet duidelijk hoeveel mensen er per activiteit en in totaal naar het dorps huis kwamen. Aan de hand van de verantwoording voert de gemeente een financiële toets uit. De besteding van de subsidie wordt daarnaast door de gemeente gecontroleerd aan de hand van het beheer- en onderhoudsplan dat Den Brink opstelt. Verder wordt de verantwoording (met het oog op de subsidie) niet op het bereiken van inhoudelijke doelstellingen beoordeeld. Vanaf 2015 wordt dit anders, omdat het dorps huis dan onder de beleidsregels voor subsidieverstrekking valt. Daarmee worden ook de bovengenoemde doelstellingen van toepassing en zal ook aan deze doelstellingen moeten worden getoetst. De verantwoording daarover was op het moment van onderzoek nog niet beschikbaar.

Gelet op het feit dat dorps huis Den Brink enig is in zijn soort, is de vergelijking met de andere dorps huizen (die niet via het subsidie instrument worden gesubsidieerd) moeilijk te maken. Naar de gebruikers van Den Brink en bewoners van de gemeente is niet transparant en inzichtelijk hoeveel gemeenschapsgeld aan andere dorps huizen wordt besteed. Opmerkelijk is ook nog dat het Dorps huis niet terug komt in de subsidiemonitor 2013 en 2014.

### 3.2. Normbeoordeling

In navolgende tabel is de toetsing van de normen, behorend bij de deelvragen over de uitvoering, weergegeven.

Norm	Beoordeling
<b>Doelmatigheid</b>	
Op het niveau van het college en de ambtelijke organisatie worden weloverwogen besluiten genomen voor de inzet van het middel subsidie.	<p><b>Situatie tot en met 2014: Niet voldaan.</b> De subsidieverlening aan dorps huis Den Brink is historisch gegroeid. De historische relatie wordt met de subsidieverlening jaarlijks voortgezet.</p> <p><b>Situatie vanaf 2015: Voldaan.</b> Het dorps huis is voor het eerst in de beleidsregels voor subsidieverlening 2015 opgenomen.</p>
Er is een logische verhouding tussen de hoogte van het subsidiegeld en de geleverde activiteit/prestatie/het effect. Het is duidelijk dat het geld nodig was om de activiteit te leveren en het effect te bereiken.	<p><b>Deels voldaan.</b> Voor 2013 is de maximale subsidie vastgesteld<sup>20</sup> en voor 2014 is de maximale subsidie toegekend (vaststelling vindt later plaats).<sup>21</sup></p> <p>Bij de aanvraag van de subsidie zijn een activiteitenplan en een begroting gevoegd. Uit de jaarrekening 2013 blijkt dat incl. een subsidie van de gemeente à € 36.797 er een saldo van € -808 overblijft.<sup>22</sup> Voor 2014 blijkt er een saldo van € -6.142 te zijn incl. subsidie van de gemeente à € 38.000.<sup>23</sup></p> <p>Het wordt niet duidelijk welke maatschappelijke effecten beoogd worden met de subsidie en in hoeverre deze effecten bereikt worden met het beschikbaar gestelde bedrag. In 2013 en 2014 kan deze beoordeling niet plaatsvinden omdat Den Brink niet in de beleidsregels is vervat. In 2015 is dit veranderd.</p>
De subsidieontvangers hebben –indien van toepassing– afspraken gemaakt over de wijze van verantwoording.	<p><b>Voldaan.</b> Uit de bijlage van de brief over verlening subsidie 2013 blijkt dat voor vaststelling van de subsidie het volgende wordt gevraagd: het vóór 1 mei 2014 verstrekken van een ondertekende financiële verantwoording en inzicht in de activiteiten van de organisatie over het (boek)jaar waarvoor subsidie wordt aangevraagd.<sup>24</sup> Dit komt overeen met de eisen die worden gesteld in artikel 3.2:4 van de ASV. Daarnaast dient het dorps huis in zijn publicaties over activiteiten te vermelden dat deze activiteiten mede mogelijk zijn gemaakt door subsidie van de gemeente.</p>

<sup>20</sup> Brief vaststelling subsidie dorps huis Den Brink, 27 mei 2014

<sup>21</sup> Brief verlening structurele subsidie, 3 februari 2014

<sup>22</sup> Aanvraag structurele subsidie 2013

<sup>23</sup> Aanvraag structurele subsidie 2014

<sup>24</sup> Subsidieblad behorend bij brief verlening structurele subsidie 2013, 8 januari 2013

<p>De gemeente vraagt in subsidie-aanvragen aan te geven welke (maatschappelijke) effecten worden beoogd met de subsidie.</p>	<p><b>Niet voldaan.</b> In het aanvraagformulier wordt gevraagd naar het verwachte aantal deelnemers, de doelstelling van de organisatie, de beoogde doelgroep en de wijze waarop de organisatie mensen met een functiebeperking in staat stelt om 'gewoon' aan de activiteiten deel te nemen. Tevens wordt gevraagd om een activiteitenplan en een begroting. De organisatie wordt niet gevraagd om aan te geven welke (maatschappelijke) effecten zij door middel van de subsidie bereikt. Met de komst van beleidsregels voor Den Brink zou dit vanaf 2015 wel verwacht mogen worden. Tot op heden is nog niet zichtbaar dat Den Brink in de verantwoording ook aan de maatschappelijke doelen refereert.</p>
<p>De gevraagde wijze van verantwoording past bij de soort subsidie. Van te voren was duidelijk welke informatie verwacht werd.</p>	<p><b>Voldaan.</b> Uit de ASV blijkt dat de verantwoording over een subsidie uitgebreider wordt naarmate het subsidiebedrag hoger is. De gevraagde verantwoordingsinformatie komt overeen met de bepaling in de ASV (artikel 3.2:4). Omdat de subsidie wordt verleend in het exploitatietekort is het met name van belang dat hierover verantwoording wordt afgelegd. Daaraan wordt voldaan d.m.v. financiële verantwoording en inzicht in de activiteiten van de organisatie. Uit de bijlage van de brief over verlening van de subsidie (8 januari 2013 en 3 februari 2014) blijkt welke informatie verwacht wordt van de subsidieontvanger m.b.t. de verantwoording.</p>
<p>De verantwoording van de instellingen geeft voldoende informatie om een rechtmatige, doelmatige en effectieve besteding te kunnen beoordelen.</p>	<p><b>Deels voldaan.</b> De verantwoording richt zich voor een groot deel op financiële gegevens van de stichting (balans en staat van baten en lasten). De besteding van de subsidie wordt daarnaast door de gemeente gecontroleerd aan de hand van het beheer- en onderhoudsplan dat Den Brink opstelt. Ook wordt gerapporteerd over het aantal vrijwilligers en het aantal organisaties dat het dorpshuis gebruikt. De gemeente heeft hiermee zicht op de exploitatie van het dorpshuis en de besteding van de subsidie. De rechtmatigheid is daarmee voldoende in beeld. De doelmatigheid en de effectiviteit zijn moeilijker te beoordelen aangezien er in de afgeronde jaren nog geen sprake was van beschreven (maatschappelijke) doelstellingen. Daar is tot op heden geen zicht op.</p>



<p>In de subsidiesystematiek zijn waarborgen ingebouwd om oneerlijke concurrentie te voorkomen.</p>	<p><b>Deels voldaan.</b> In de beleidsregels voor subsidieverstrekking zijn weigeringsgronden opgenomen (artikel 1.10). Deze weigeringsgronden zijn in het geval van subsidieverlening aan het dorpshuis geen absolute waarborg om oneerlijke concurrentie tegen te gaan. Het risico bestaat dat vergelijkbare instellingen ongelijk worden gesubsidieerd. Ook is het mogelijk dat het dorpshuis door de subsidie wellicht lagere, niet marktconforme tarieven kan toepassen, waardoor andere ondernemers omzet mislopen. Dit is echter op grond van dit onderzoek niet te beoordelen. De rekenkamer concludeert ook dat er geen zicht is op de 'subsidiering' van de andere dorpshuizen in de gemeente omdat de jaarstukken geen duidelijkheid geven over de omvang van de inzet van financiële middelen voor de dorpshuizen specifiek.</p>
---	--

<p><b>Doeltreffendheid</b></p>	
<p>Er vindt door de ambtelijke organisatie controle plaats op de besteding van subsidie.</p>	<p><b>Voldaan.</b> De besteding van de subsidie wordt door de gemeente gecontroleerd aan de hand van het beheer- en onderhoudsplan dat Den Brink opstelt. Daarnaast is er zicht op de financiële situatie, doordat het dorpshuis jaarlijks een financiële verantwoording aan de gemeente toestuurt die wordt gecontroleerd.</p>
<p>De activiteiten, prestaties en beoogde maatschappelijke effecten van de verstrekte subsidie worden bereikt.</p>	<p><b>Deels voldaan.</b> In de aanvraag worden activiteiten benoemd die plaatsvinden in het dorpshuis, zoals bingomiddagen, informatie-avonden van de gemeente, culturele bijeenkomsten en jeugddisco. Daarbij is een overzicht gevoegd van het aantal keren dat vaste en incidentele gebruikers gebruikmaken van het dorpshuis, incl. het aantal dagdelen. Ook is weergegeven hoeveel eigen activiteiten er naar verwachting worden georganiseerd. In het jaarverslag wordt middels het zelfde format de realisatie weergegeven. De benoemde activiteiten en prestaties hebben volgens het jaarverslag plaatsgevonden. Maatschappelijke effecten zijn echter niet benoemd.</p>

<p>De ambtelijke organisatie heeft zicht op het doelbereik per subsidieregeling.</p>	<p><b>Deels voldaan.</b> In 2013 en 2014 was er nog geen beleidsregel voor de subsidie aan het dorps huis. De subsidieverlening was in die jaren niet aan een navolgbaar doel gekoppeld. Vanaf 2015 is de subsidie opgenomen in de beleidsregels voor subsidieverstrekking en zijn er door de gemeente gestelde doelen op de verleende subsidie van toepassing. Het doel van het dorps huis is (volgens de jaarrekening) om ruimte te bieden aan verenigingen en stichtingen. In het jaarverslag meldt het dorps huis dat er verenigingen gebruik hebben gemaakt van de locatie, er wordt niet aangegeven welke verenigingen dat precies zijn en hoeveel mensen hierbij betrokken waren. De gemeente houdt zicht doordat ambtenaren van de afdeling regelmatig een bezoek brengen aan het dorps huis. Tevens is de buurtcoördinator frequent in het dorps huis aanwezig. De projectleider komt één keer per jaar langs. Nu per 2015 de doelstellingen voor het dorps huis zijn uitgebreid (d.m.v. de beleidsregels) zal ook het doelbereik van deze maatschappelijke doelstellingen moeten worden beoordeeld.</p>
<p>Beoogde doelstellingen van de subsidie worden aantoonbaar bereikt.</p>	<p><b>Deels voldaan.</b> Het doel van het dorps huis is het voorzien in geschikte ruimte voor activiteiten van plaatselijke verenigingen en stichtingen. Uit het jaarverslag is op te maken hoeveel organisaties gebruik hebben gemaakt van het dorps huis. Het is niet op te maken welke organisaties en/of personen dit betrof. Wel is op de website te zien welke activiteiten er plaatsvinden. Vanaf 2015 gelden de doelen die zijn opgenomen in de beleidsregels voor subsidieverstrekking.</p>
<p>Het is duidelijk hoe de doelen van de subsidie zich verhouden tot beleidsdoelen van de gemeenten.</p>	<p><b>Situatie tot en met 2014: Niet voldaan.</b> Er zijn voor de jaren 2013 en 2014 geen doelen met de subsidieontvanger afgesproken. <b>Situatie vanaf 2015: Voldaan.</b> Vanaf subsidiejaar 2015 gelden er wel doelen voor de subsidie, die vloeien voort uit de beleidsregels voor subsidieverstrekking. De doelen die in deze beleidsregels staan genoemd hangen samen met de doelen die in beleidsnota's vermeld staan.</p>
<p>De gemeenteraad heeft aantoonbaar zicht op of beoogde doelstellingen van subsidie en subsidieregelingen bereikt worden.</p>	<p><b>Deels voldaan.</b> Door middel van de subsidie-monitor wordt de raad jaarlijks op de hoogte gehouden van de verleende subsidie. Uit deze monitor blijkt echter niet of beoogde doelen met subsidie daadwerkelijk behaald zijn.</p>

De ambtelijke organisatie evalueert de doelbereiking/het effect van de subsidie.	<b>Niet voldaan.</b> Tot op heden heeft er geen evaluatie van de doelbereiking en het effect van de verleende subsidie plaatsgevonden. In 2015 zal deze doelevaluatie voor het eerst plaatsvinden.
College en gemeenteraad sturen waar nodig bij op het doelbereik.	<b>Niet voldaan.</b> In 2013 en 2014 zijn er bij de subsidieverlening geen doelen overeengekomen met het dorps huis. Er vindt geen sturing plaats vanuit de raad en het college. Vanaf 2015 gelden de doelen die zijn opgenomen in de beleidsregels voor subsidieverstrekking.
Langlopende subsidies worden periodiek geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.	<b>Niet voldaan.</b> Tot op heden heeft er geen evaluatie van de doelbereiking en het effect van de verleende subsidie plaatsgevonden. In 2015 zal deze evaluatie voor het eerst plaatsvinden.
Periodiek vindt een herijking plaats van het subsidiebeleid en/of van subsidie-regelingen.	<b>Deels voldaan.</b> De subsidieverordening is in 2006 en 2012 gewijzigd. De subsidieverlening aan Dorps huis Den Brink is in 2015 in specifieke beleidsregels verwerkt. Daarvoor waren er geen beleidsregels die ter toetsing dienden bij de subsidieaanvraag. Vanaf 2015 gaan ook deze beleidsregels mee in de jaarlijkse herijking.

## 4. Uitvoering – Casus Waarderingssubsidie

### 4.1. Context waarderingssubsidie

#### 4.1.1. Ouderenbonden in Oosterhout

In 2014 waren er in Oosterhout vijf ouderenbonden die de waarderingssubsidie voor ouderenbonden ontvingen: Katholieke Bond van Ouderen (KBO) afdelingen Dorst, Oosteind en Oosterhout Stad; Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen (ANBO) en Protestants Christelijke Ouderen Bond (PCOB) afdeling Oosterhout. In 2013 kreeg daarnaast ook KBO afdeling Den Hout subsidie. Gezamenlijk ontvingen zij in 2013 en 2014 tussen de € 9.500 en € 10.000 subsidie. De bonden organiseren diverse activiteiten, zoals bewegen voor 50-plussers, bingomiddagen, Kerst- en Paasvieringen, sjoelen, fietsen en creatieve ochtenden.<sup>25</sup>

#### 4.1.2. Doelen: Participatie, verbinding en cohesie

De subsidie aan de ouderenbonden is onder andere bedoeld om participatie te bevorderen en vereenzaming van ouderen tegen te gaan. In het onderstaand kader staan de doelen voor subsidieverlening aan ouderenbonden vermeld. De gehele beleidsregel voor subsidieverstrekking aan ouderenbonden is in bijlage 3 opgenomen.

*Kader 4: beleidsregel voor subsidieverstrekking aan ouderenbonden, 2015*

#### **3.4.1.2. Ouderenbonden**

##### **a) Doelstellingen**

- *Het bevorderen van participatie en het tegengaan van vereenzaming onder ouderen;*
- *Verbinden van mensen en het versterken van de sociale cohesie in Oosterhout.*

#### 4.1.3. Criteria: minimaal 72 contributiebetalende leden

De criteria om in aanmerking te komen voor een waarderingssubsidie ouderenbonden zijn uitvoerig en zeer concreet. Zo moet de ouderenbond gevestigd zijn in de gemeente Oosterhout en (met ingang van de beleidsregels 2014) meer dan 72 leden hebben die contributie betalen. Minimaal 50% van deze leden moet woonachtig zijn in Oosterhout. Om dit te controleren vraagt de gemeente bij de subsidieaanvraag om de NAW-gegevens van de leden. Daarnaast dient de ouderenbond aangesloten te zijn bij een landelijk of provinciaal overkoepelend orgaan. De gemeente verplicht de ouderenbonden die subsidie willen ontvangen om op een laagdrempelige manier activiteiten aan te bieden die zijn gericht op participatie.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> <http://www.kbostad.nl/index.php/activiteiten> en <http://www.pcob.nl/uw-afdeling/oosterhout/wie-zijn-wij-175>, bezocht oktober 2015

<sup>26</sup> Beleidsregels voor subsidieverstrekking Oosterhout 2015, p. 34

#### 4.1.4. Praktijk

De subsidie kan eenvoudig via internet worden aangevraagd. De subsidie aan ouderenbonden betreft een waarderingssubsidie waarvan de hoogte op een heldere manier wordt berekend: de bonden ontvangen € 3,50 per contributiebetalend lid, met een maximum van € 5.000 per organisatie per jaar. Dit betekent dat (conform de Algemene subsidieverordening 2012) de subsidie direct wordt vastgesteld en er standaard geen verantwoording hoeft te worden afgelegd door subsidieontvangers. Hiermee wordt recht gedaan aan het type subsidie, een waarderingssubsidie, waarmee de gemeente waardering wil uitspreken. De gemeente beschouwt het als aannemelijk dat ouderenbonden een bijdrage leveren aan participatie en het tegengaan van vereenzaming. Het ontbreken van de verantwoording achteraf zorgt voor een beperking van de administratieve lasten voor zowel de subsidieaanvrager als de gemeente.<sup>27</sup> De subsidieverordening biedt het college de mogelijkheid om de aanvrager van de subsidie te verplichten om aan te tonen dat de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verstrekt daadwerkelijk zijn verricht.<sup>28</sup> Dit kan de gemeente doen door middel van een steekproef. De gemeente meldt dit ook in een brief aan subsidieontvangers wanneer de subsidie wordt vastgesteld. Deze steekproeven worden in de praktijk echter niet uitgevoerd. Het gevolg van deze keuze is dat de gemeente weinig inzicht heeft in de besteding van subsidie en de mate van doelbereiking/effectbereiking. Hoewel doelmatigheid en doeltreffendheid bij een waarderingssubsidie minder zwaarwegend zijn, is het wel opmerkelijk dat er doelstellingen worden gehanteerd. Doordat de steekproeven niet zijn uitgevoerd is nu niet duidelijk of de subsidie ook besteed wordt aan het beoogde doel en wat er met de subsidie wordt bereikt. Subsidieontvangers hebben aangegeven dat zij enige vorm van verantwoording verwachten, gelet op het feit dat ze gemeenschapsgeld ontvangen.

#### 4.2. Normbeoordeling

In de navolgende tabel zijn de bevindingen bij de normen, behorend bij de deelvragen over de uitvoering, weergegeven. Omdat het hier gaat over een waarderingssubsidie, waarbij doeltreffendheid en doelmatigheid van verleende subsidie als aanwezig wordt verondersteld, is bij de norm geen oordeel gegeven maar alleen de bevindingen. Het algemene beeld van de verleende waarderingssubsidie aan ouderenbonden is dat er deels aan de onderstaande normen wordt voldaan. Hoewel er gebruik wordt gemaakt van een heldere subsidiesystematiek die regelmatig wordt herijkt, heeft de gemeente geen zicht op de mate waarin beoogde doelen en effecten van de subsidie aan ouderenbonden worden bereikt. Dit komt doordat de gemeente hier niet naar vraagt. De gemeente maakt ook geen gebruik van de in beleidsregels opgenomen mogelijkheid om ieder jaar steekproefsgewijs te controleren. Doeltreffendheid en doelmatigheid wordt door de gemeente als aanwezig verondersteld in de wijze waarop de subsidie-systematiek is ingestoken.

---

<sup>27</sup> Toelichting op Algemene Subsidieverordening Oosterhout 2012, p. 6

<sup>28</sup> Algemene subsidieverordening Oosterhout 2012, artikel 3.1:3 Vaststelling waarderingssubsidie

Norm	Bevinding
<b>Doelmatigheid</b>	
Op het niveau van het college en de ambtelijke organisatie worden weloverwogen besluiten genomen voor de inzet van het middel subsidie.	Subsidieverlening aan de Katholieke Bond van Ouderen is opgenomen in de beleidsregels voor subsidieverlening. De subsidie wordt verleend, omdat de gemeente het waardeert dat de KOB een meerwaarde heeft bij het tegengaan van eenzaamheid van ouderen, het bevorderen van participatie van ouderen en het zelfstandig wonen van ouderen. Dit past binnen de doelstellingen van de gemeente.
Er is een logische verhouding tussen de hoogte van het subsidiegeld en de geleverde activiteit/prestatie/het effect. Het is duidelijk dat het geld nodig was om de activiteit te leveren en het effect te bereiken.	De gemeente vindt dat de ouderenbonden door hun activiteiten bijdragen aan gemeentelijke doelstellingen. Er wordt geen verantwoording afgelegd over de geleverde activiteiten en prestaties en de behaalde effecten. Ook heeft de gemeente geen zicht op de financiële situatie van de ouderenbonden. De hoogte van het subsidiebedrag wordt gebaseerd op het aantal contributiebetalende leden, met een maximum van 5.000 euro per aanvraag. <sup>29</sup>
De subsidieontvangers hebben –indien van toepassing– afspraken gemaakt over de wijze van verantwoording.	De geldende Algemene Subsidieverordening (2012) geeft aan dat waarderingssubsidies direct worden vastgesteld (artikel 3.1:3). Er vindt zodoende geen verantwoording plaats.
De gemeente vraagt in subsidieaanvragen aan te geven welke (maatschappelijke) effecten worden beoogd met de subsidie.	In het aanvraagformulier wordt alleen gevraagd op welk onderdeel van het gemeentelijk beleid de aanvraag betrekking heeft en waarvoor de subsidie wordt aangevraagd.
De gevraagde wijze van verantwoording past bij de soort subsidie. Van te voren was duidelijk welke informatie verwacht werd.	Er vindt geen verantwoording plaats.
De verantwoording van de instellingen geeft voldoende informatie om een rechtmatige, doelmatige en effectieve besteding te kunnen beoordelen.	Er vindt geen verantwoording plaats.
In de subsidiesystematiek zijn waarborgen ingebouwd om oneerlijke concurrentie te voorkomen.	In de beleidsregels voor subsidieverstrekking zijn weigeringsgronden opgenomen. Op grond van artikel 1.10 uit deze beleidsregels kan een subsidieaanvraag door het college onder anderen worden geweigerd

<sup>29</sup> Beleidsregels voor subsidieverstrekking Oosterhout 2013

	als de activiteit een commercieel doel heeft of wanneer de aanvrager ook zonder subsidieverstrekking over voldoende gelden (eigen middelen of middelen van anderen) kan beschikken om de kosten van de activiteiten te dekken.
<b>Doeltreffendheid</b>	
Er vindt door de ambtelijke organisatie controle plaats op de besteding van subsidie.	De ambtelijke organisatie heeft geen zicht op de besteding van de subsidie. Vanuit de verordening bestaat de mogelijkheid om steekproeven te houden <sup>30</sup> , hier is in de afgelopen jaren geen gebruik van gemaakt. De ambtelijke organisatie voert vooraf een controle uit door na te gaan of de doelen van potentiële subsidieontvangers overeenkomen met de doelen van de gemeente. De verenigingen mogen zelf bepalen waaraan ze de subsidiegelden (al dan niet) besteden.
De activiteiten, prestaties en beoogde maatschappelijke effecten van de verstrekte subsidie worden bereikt.	Aan de verleende subsidie zijn geen activiteiten, prestaties en effecten gekoppeld.
De ambtelijke organisatie heeft zicht op het doelbereik per subsidieregeling.	In de subsidieregeling staan doelen benoemd die de gemeente met het verlenen van de subsidie wil bereiken. De ambtelijke organisatie heeft er geen zicht op of de doelen daadwerkelijk worden behaald.
Beoogde doelstellingen van de subsidie worden aantoonbaar bereikt.	In de subsidieregeling staan doelen benoemd die de gemeente met het verlenen van de subsidie aan de ouderenbonden wil bereiken. De ambtelijke organisatie heeft er geen zicht op of de doelen daadwerkelijk worden behaald.
Het is duidelijk hoe de doelen van de subsidies zich verhouden tot beleidsdoelen van de gemeenten.	De doelen die zijn opgenomen in de beleidsregel voor subsidieverstrekking aan ouderenbonden corresponderen met de doelstelling voor het terrein maatschappelijke zorg waar gesproken wordt over het bevorderen van maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen.
De gemeenteraad heeft aantoonbaar zicht op of beoogde doelstellingen van subsidie en subsidieregelingen bereikt worden.	In de subsidieregeling staan doelen benoemd die de gemeente met het verlenen van de subsidie wil bereiken. Het is niet duidelijk of de beoogde doelen daadwerkelijk worden behaald. Door middel van de subsidiemonitor wordt de raad jaarlijks op de hoogte gehouden

<sup>30</sup> Beleidsregels voor subsidieverstrekking, p. 12

	van de verleende subsidie. Uit deze monitor blijkt echter niet of beoogde doelen met subsidie daadwerkelijk behaald zijn.
De ambtelijke organisatie evalueert de doelbereiking/het effect van de subsidie.	De mate van doelbereiking en de effecten die mogelijk worden bereikt met de subsidie worden niet geëvalueerd.
College en gemeenteraad sturen waar nodig bij op het doelbereik.	Twee maal per jaar is er een bestuurlijk overleg tussen de portefeuillehouder en het Ouderenplatform (de overkoepelende organisatie voor ouderenbonden). De raad stuurt naast het vaststellen van de subsidieplafonds niet op de subsidie die wordt verleend aan de ouderenbonden.
Langlopende subsidies worden periodiek geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.	In een bestuurlijk overleg tussen de portefeuillehouder en het Ouderenplatform wordt in een open gesprek de gang van zaken besproken. Tevens worden de beleidsregels voor subsidieverstrekking jaarlijks aangepast. In 2014 leidde dit tot een aanscherping van de nadere weigeringsgronden: in 2013 kon een subsidie geweigerd worden wanneer een ouderenbond minder dan 25 contributiebetalende leden had. In 2014 lag deze grens op 72 contributiebetalende leden.
Periodiek vindt een herijking plaats van het subsidiebeleid en/of van subsidie-regelingen.	De subsidieverordening is in 2006 en 2012 gewijzigd. Jaarlijks worden de beleidsregels voor subsidieverlening bijgewerkt.



## 5. Uitvoering – Casus Outputsubsidie

### 5.1. Context outputsubsidie

#### 5.1.1. Surplus Welzijn Oosterhout

In de gemeente Oosterhout is Surplus Welzijn actief met maatschappelijk werk, jongerenwerk, samenlevingsopbouw, ouderenwerk, huishoudelijke dienst en beheer. Concreet houdt Surplus zich in Oosterhout bijvoorbeeld bezig met het organiseren van cursussen omgaan met geld, het trainen van burgeradviseurs die helpen bij vragen over uitkeringen, toeslagen of de belasting en het trainen van bemiddelaars bij conflicten met buurtgenoten.<sup>31</sup> Surplus ontving van de gemeente in 2013 een outputsubsidie van € 2.014.572<sup>32</sup> en in 2014 een subsidie van € 2.238.922.<sup>33</sup>

#### 5.1.2. Doelen en effecten

De gemeente stelt de beoogde effecten en beleidsdoelen op het gebied van welzijn en maatschappelijk werk vast. Dit gebeurt aan de hand van het Beleidskader Maatschappelijke ondersteuning 2012-2015. Hier wordt door Surplus uitvoering aan gegeven door middel van het model van beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF).<sup>34</sup> In de Evaluatie Cultuurnota die de rekenkamer uitvoerde is geconstateerd dat de grote subsidies ingericht worden conform BCF systematiek. Ook in het contract met Surplus is van deze werkwijze sprake. De beoogde effecten voor de subsidieverlening aan Surplus in 2014 zijn in kader 5 weergegeven (de beoogde beleidsdoelen zijn in bijlage 4 opgenomen). Surplus heeft deze doelen en effecten in de door de gemeente goedgekeurde offerte geoperationaliseerd naar resultaatverwachtingen en prestatie-indicatoren. De gemaakte afspraken worden door Surplus nagekomen, waardoor een stap gezet wordt richting de beoogde effecten en beleidsdoelen.

*Kader 5: Beoogde effecten, uit: outputcontract met Surplus Welzijn, 2014*

- *Burgers ervaren steeds meer dat zij wonen in een schone, hele en veilige buurt, waar het aantrekkelijk is om te wonen, werken en recreëren.*
- *Burgers voelen zich betrokken bij hun stad en leefomgeving, voelen zich medeverantwoordelijk voor elkaar en zijn bereid om iets voor de ander te doen.*
- *Alle jeugdigen in Oosterhout (van 0 t/m 23 jaar) worden op weg geholpen naar maatschappelijke zelfstandigheid en naar een positieve deelname aan het maatschappelijk leven. Het vergroten van kansen en het voorkomen van uitval staan hierbij centraal.*
- *Burgers, met een afhankelijkheidsrisico, nemen zoveel mogelijk op hun zelf gekozen wijze en op een manier die bij hen past deel aan de samenleving.*
- *Burgers zijn geïnformeerd, geadviseerd en ondersteund ter bevordering en behoud van hun zelfredzaamheid.*
- *Burgers zetten zich vrijwillig in voor de samenleving en voor elkaar en de draaglast van mantelzorgers is verminderd.*
- *De draagkracht van mantelzorgers is in balans.*

<sup>31</sup> <http://www.surpluswelzijn.nl/smartinstant3.net?id=2771>, bezocht oktober 2015

<sup>32</sup> Brief vaststelling subsidie Welzijnswerk 2013, 23 september 2014 met kenmerk IO.1445538

<sup>33</sup> Brief vaststelling subsidie Welzijnswerk 2014, 16 september 2015 met kenmerk IO.15063330

<sup>34</sup> Programma van Eisen Surplus Welzijn 2013, p. 3-4 en Programma van Eisen Maatschappelijke ondersteuning 2014 Surplus Welzijn/HOOM, p. 3-4

- *Burgers met een psychosociaal probleem en/of meervoudige problematiek zijn ondersteund in het versterken van het zelforganiserend vermogen en kunnen zoveel mogelijk op hun zelf gekozen wijze en op een manier die bij hen past, deelnemen aan de samenleving.*

### 5.1.3. Criteria

De gemeente legt de afspraken die worden gemaakt met Surplus vast in een outputcontract. Hierin is ook opgenomen dat Surplus verantwoording over de subsidie dient af te leggen, onder andere door middel van een jaarverslag, jaarrekening en accountantsverklaring waarin op de bovengenoemde beleidsdoelen wordt verantwoord.

### 5.1.4. Praktijk

De subsidierelatie tussen de gemeente en Surplus wordt in de praktijk door beide partijen als positief ervaren; er wordt nauw met elkaar samengewerkt en de lijnen zijn kort. Het outputcontract met Surplus komt tot stand in een constructieve wisselwerking tussen Surplus en de gemeente. Het college van B&W stelt een programma van eisen (PvE) vast, dat ambtelijk wordt voorbereid in samenwerking met Surplus. Dit PvE wordt opgesteld op basis van de relevante beleidskaders en op basis van de voorgaande jaarrapportage en de halfjaarrapportage van het lopende jaar. Op basis van het PvE vraagt het college van B&W Surplus een offerte in te dienen. De afspraken worden vastgelegd in een outputcontract.

De verantwoording die Surplus aflegt over de subsidie is een combinatie van 'tellen' en 'vertellen'. Naast deze vorm van verantwoording is de Rekenkamer geen expliciete voorbeelden tegengekomen van horizontale verantwoording<sup>35</sup> in de subsidierelatie met Surplus. Surplus verzorgt halfjaarlijkse rapportages. De formele verantwoording is een controle van het jaarverslag op basis van het werkproces en de aandachtspunten die zijn opgenomen in het controleprotocol. In het jaarverslag rapporteert Surplus over de resultaatverwachtingen aan de hand van de afgesproken resultaten en indicatoren. Hierbij wordt aandacht besteed aan de resultaten (waarover gedetailleerd wordt gerapporteerd), de meerwaarde van Surplus en knelpunten, trends, ontwikkelingen of signalen. Zo ontstaat een nauwe verbinding tussen het outputcontract en de verantwoording, die specifiek op de Oosterhoutse situatie is afgestemd. Naast de formele controle vindt er maandelijks overleg plaats tussen de gemeente en Surplus. In dit overleg worden de ontwikkelingen besproken, maar wordt ook terug- en vooruitgeblikt. Dit wordt ervaren als een continu traject van elkaar aanscherpen en de werkzaamheden verbeteren. De gesprekken leveren input voor het PvE en worden regelmatig door de gemeente als 'eye-openers' ervaren. Door de gesprekken houdt de gemeente voeling met de werkzaamheden die Surplus verricht.

<sup>35</sup> Bij horizontale verantwoording gaat het om het toepassen van alternatieve vormen van verantwoording waarbij met belanghebbenden (stakeholders) en het grote publiek gecommuniceerd wordt over kwaliteit en prestaties.

## 5.2. Normbeoordeling

In navolgende tabel is de toetsing van de normen, behorend bij de deelvragen over de uitvoering, weergegeven.

Norm	Beoordeling
<b>Doelmatigheid</b>	
Op het niveau van het college en de ambtelijke organisatie worden weloverwogen besluiten genomen voor de inzet van het middel subsidie.	<b>Voldaan.</b> In 2013 zijn alternatieven overwogen en is bewust voor het middel subsidie gekozen.
Er is een logische verhouding tussen de hoogte van het subsidiegeld en de geleverde activiteit/prestatie/het effect. Het is duidelijk dat het geld nodig was om de activiteit te leveren en het effect te bereiken.	<b>Voldaan.</b> Jaarlijks stelt het college van B&W richting Surplus een Programma van Eisen (PvE) vast waaraan een maximaal beschikbaar budget wordt gekoppeld. Het PvE stelt per basistaak vast welke maatschappelijke effecten worden beoogd en wat de daarmee samenhangende beleidsdoelstellingen zijn. Surplus dient vervolgens als subsidieaanvraag een offerte in. In deze offerte operationaliseert Surplus de doelen en effecten naar resultaatafspraken en indicatoren. Surplus benoemt per taak met welke inzet het wil voldoen aan deze resultaten. De inzet wordt ook gevat in aantal fte's en een kostprijs. Afgelopen jaren is geoordeeld door de ambtelijke organisatie dat Surplus de afgesproken prestaties heeft bereikt.
De subsidieontvangers hebben –indien van toepassing– afspraken gemaakt over de wijze van verantwoording.	<b>Voldaan.</b> Er is afgesproken dat Surplus een jaarverslag, jaarrekening en outputverslag aan de gemeente Oosterhout zendt. De jaarrekening dient voorzien te zijn van een accountantsverklaring. In het outputverslag dient aangegeven te worden in hoeverre Surplus in het afgelopen jaar heeft bijgedragen aan gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Deze werkwijze maakt onderdeel uit van de beleidsgestuurde contractfinanciering.
De gemeente vraagt in subsidieaanvragen aan te geven welke (maatschappelijke) effecten worden beoogd met de subsidie.	<b>Voldaan.</b> Het programma van eisen stelt per basistaak vast welke maatschappelijke effecten worden beoogd en wat de daarmee samenhangende beleidsdoelstellingen zijn. Dit wordt vertaald naar resultaatverwachtingen. In de subsidieaanvraag (in de vorm van een offerte) benoemt Surplus per taak met welke inzet Surplus wil voldoen aan de resultaten. De inzet wordt ook gevat in aantal fte's en een kostprijs.

<p>De gevraagde wijze van verantwoording past bij de soort subsidie. Van te voren was duidelijk welke informatie verwacht werd.</p>	<p><b>Voldaan.</b> Voordat de subsidie verleend werd zijn (in het outputcontract) afspraken gemaakt over verantwoording van de subsidie. De afspraken houden in dat Surplus in een outputverslag aangeeft in hoeverre de activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van gemeentelijke doelstellingen. In ieder geval dient hierin per dienst/product opgenomen te worden:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Het maatschappelijk effect, beleidsdoel en resultaatverwachting waaraan het heeft bijgedragen.</li> <li>2. De overeengekomen prestatie-indicatoren (kwantitatief).</li> <li>3. Het resultaat (kwantitatief en kwalitatief).</li> <li>4. Een financiële verantwoording.</li> <li>5. Trends en ontwikkelingen.</li> <li>6. Eventuele knelpunten in de uitvoering.<sup>36</sup></li> </ol> <p>Deze afspraken zijn gebaseerd op de eisen die gesteld worden in de beleidsregels voor subsidieverstrekking en de algemene subsidieverordening. Deze werkwijze maakt onderdeel uit van de beleidsgestuurde contractfinanciering.</p>
<p>De verantwoording van de instellingen geeft voldoende informatie om een rechtmatige, doelmatige en effectieve besteding te kunnen beoordelen.</p>	<p><b>Voldaan.</b> Volgens de verantwoordings-eisen ontvangt de gemeente de jaarrekening, de jaarrapportage en het accountantsverslag van Surplus. In combinatie met de gesprekken die plaatsvinden op managementniveau en uitvoerend niveau is de verstrekte informatie voor de gemeente voldoende om een oordeel te geven over de rechtmatigheid, doelmatigheid en effectiviteit van de besteding. Het gaat hier om een combinatie van 'tellen' en 'vertellen'.</p>
<p>In de subsidiesystematiek zijn waarborgen ingebouwd om oneerlijke concurrentie te voorkomen.</p>	<p><b>Deels voldaan.</b> In de beleidsregels voor subsidieverstrekking zijn weigeringsgronden opgenomen (artikel 1.10). Aan de keuze om bij de subsidieverlening alleen bij de beoogde aanbieder offerte te vragen is inherent dat andere potentiële aanbieders niet in de gelegenheid worden gesteld om een wellicht concurrerende aanbidding te doen.</p>

<sup>36</sup> Outputcontract met Surplus Welzijn 2013, p.3 en Outputcontract met Surplus Welzijn/HOOM 2014, p. 3

<b>Doeltreffendheid</b>	
Er vindt door de ambtelijke organisatie controle plaats op de besteding van subsidie.	<b>Voldaan.</b> Er vindt controle plaats door middel van de beoordeling van de verantwoording van de subsidie. Verantwoording vindt onder andere plaats op basis van het jaarverslag en de halfjaarlijkse rapportages van Surplus met in de bijlagen opgenomen cijferoverzichten en aandacht voor knelpunten, trends, ontwikkelingen en signalen. Tevens is per taak door Surplus een signaleringsformulier aangeleverd. In deze formulieren zijn verklaringen en oorzaken van inhoudelijke signalen afgegeven. Daarnaast vindt er structureel overleg plaats tussen de gemeente en Surplus.
De activiteiten, prestaties en beoogde maatschappelijke effecten van de verstrekte subsidie worden bereikt.	<b>Voldaan.</b> De gemeente Oosterhout heeft besloten de subsidie aan Surplus voor 2013 en 2014 vast te stellen. De gemeente geeft aan dat de gemaakte afspraken zijn nagekomen.
De ambtelijke organisatie heeft zicht op het doelbereik per subsidieregeling.	<b>Niet van toepassing.</b> Er is geen aparte subsidieregeling voor Surplus.
Beoogde doelstellingen van de subsidie worden aantoonbaar bereikt.	<b>Voldaan.</b> In de jaarrapportage gaat Surplus gedetailleerd in op de doelen en de realisatie daarvan. Daarnaast geven de Burgerenquête en de Leefbaarheids- en Veiligheidsmonitor inzicht in de resultaten. De gemeente oordeelt dat de overeengekomen doelstellingen zijn bereikt. In het jaarverslag wordt per resultaatverwachting aangegeven op welke wijze en in hoeverre het beoogde resultaat is bereikt. Hiermee wordt aantoonbaar gemaakt dat de beoogde resultaten zijn bereikt.
Het is duidelijk hoe de doelen van de subsidie zich verhouden tot beleidsdoelen van de gemeenten.	<b>Voldaan.</b> In het Programma van Eisen staat per basistaak aangegeven wat de beoogde resultaten zijn en wat de precieze opdracht voor Surplus is. Bij elke basistaak is opgenomen bij welke beleidsdoelen en beoogde maatschappelijke effecten van de gemeente deze aansluit.
De gemeenteraad heeft aantoonbaar zicht op of beoogde doelstellingen van subsidie en subsidieregelingen bereikt worden.	<b>Voldaan.</b> De gemeenteraad ontvangt het Programma van Eisen en het outputcontract ter informatie. Daarnaast worden de jaar- en kwartaalrapportages van Surplus ter informatie aan de raad toegestuurd.

<p>De ambtelijke organisatie evalueert de doelbereiking/het effect van de subsidie.</p>	<p><b>Voldaan.</b> Jaarlijks vindt een evaluatie plaats als het Programma van Eisen wordt vastgesteld. Daarnaast wordt de subsidie geëvalueerd aan de hand van een Burger-enquête. Ook wordt gebruik gemaakt van de Leefbaarheids- en Veiligheidsmonitor en de informatie die door andere instellingen wordt verzameld.</p>
<p>College en gemeenteraad sturen waar nodig bij op het doelbereik.</p>	<p><b>Deels voldaan.</b> Vanuit het college vindt regulier overleg plaats met Surplus. Indien bijsturing nodig is, worden hiertoe extra gesprekken ingepland. Daarnaast stelt het college jaarlijks het Programma van Eisen en het outputcontract vast. Het college informeert de raad middels brieven over het Programma van Eisen en het outputcontract. Het outputcontract wordt tevens voor raadsleden ter inzage gelegd. De raad geeft sturing aan Surplus door middel van de reguliere beleidsdocumenten. Uit de gesprekken blijkt dat er de afgelopen jaren geen tussentijdse bijsturing op het doelbereik plaats heeft gevonden vanuit de raad.</p>
<p>Langlopende subsidies worden periodiek geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.</p>	<p><b>Voldaan.</b> Jaarlijks vindt een evaluatie plaats als het Programma van Eisen wordt vastgesteld. Daarnaast wordt de subsidie geëvalueerd aan de hand van een Burger-enquête. Ook wordt gebruik gemaakt van de Leefbaarheids- en Veiligheidsmonitor en de informatie die door andere instellingen wordt verzameld.</p>
<p>Periodiek vindt een herijking plaats van het subsidiebeleid en/of van subsidieregelingen.</p>	<p><b>Voldaan.</b> De subsidieverordening is in 2006 en 2012 gewijzigd. Jaarlijks worden de beleidsregels voor subsidieverlening bijgewerkt.</p>

## 6. Uitvoering – Casus Activiteitensubsidie

### 6.1. Context activiteitensubsidie

#### 6.1.1. Subsidiebundel lokaal sociaal beleid

De subsidie in het kader van lokaal sociaal beleid werd in 2013 en 2014 verleend aan onder andere stichting Midzomernachtfeesten, het oranjecomité, een repair café, een dorpsfeest en een voetbaltoernooi. Het betreft een activiteitensubsidie voor maximaal 50% van de totale (subsidieabele) kosten met een maximaal bedrag van € 2.500 per jaar (gedurende maximaal twee jaar).

#### 6.1.2. Doelen

Met de subsidie lokaal sociaal beleid beoogt de gemeente de leefbaarheid te bevorderen in de buurt, de wijk of het dorp. Iedereen moet aan de activiteiten mee kunnen doen of er profijt van kunnen hebben.<sup>37</sup> In kader 6 zijn de doelen opgenomen die gelden voor de subsidie lokaal sociaal beleid.

*Kader 6: beleidsregel voor subsidieverstrekking aan ouderenbonden, 2015*

#### **4.1.2. Lokaal sociaal beleid**

##### **a) Doelstellingen**

- *Vergroten van de sociale participatie van burgers.*
- *Versterken van de betrokkenheid tussen bewoners.*
- *Het bevorderen van sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten.*
- *Het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer, en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking, een chronisch psychisch en/of een psychosociaal probleem.*
- *Activiteiten die bijdragen aan gemeentelijke doelstellingen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, zoals omschreven in het gemeentelijk Wmo-beleid.*

#### 6.1.3. Uitgebreide criteria, geen verantwoording

In de beleidsregels voor subsidieverstrekking is nauwkeurig uitgewerkt wanneer een subsidieaanvraag wordt toegekend en welke kosten voor subsidie in aanmerking komen. Zo moet de activiteit waarvoor subsidie wordt aangevraagd sociale participatie en structurele sociale ontmoeting stimuleren, dient er aandacht te zijn voor kwetsbare groepen en dient samenwerking met andere organisaties te worden gestimuleerd. Ook vraagt de gemeente dat vrijwillige inzet van burgers wordt gestimuleerd. Deze eisen zijn in lijn met de doelen die de gemeente beoogt met de subsidie (zie ook kader 6). De gehele beleidsregel voor subsidieverstrekking is in bijlage 5 opgenomen. Omdat de subsidie maximaal € 2.500 betreft wordt de subsidie (conform de Algemene subsidieverordening 2012) direct vastgesteld en hoeft er standaard geen verantwoording te worden afgelegd door subsidieontvangers. Dit vermindert de administratieve lasten voor zowel de subsidieaanvrager als de gemeente.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> <http://www.oosterhout.nl/inwoners/wonen-leven/subsidies-en-subsidieportaal/>, bezocht oktober 2015

<sup>38</sup> Toelichting op Algemene Subsidieverordening Oosterhout 2012, p. 6

#### 6.1.4. Praktijk

De subsidieverordening biedt het college de mogelijkheid om de aanvrager van de subsidie te verplichten om aan te tonen dat de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verstrekt daadwerkelijk zijn verricht.<sup>39</sup> Dit kan de gemeente doen door middel van een steekproef. De gemeente meldt dit in het subsidieblad behorend bij de beschikking. Deze steekproeven blijken in de praktijk echter niet te worden uitgevoerd zo blijkt uit interviews en de sessie met subsidieontvangers. Wel wordt soms door een gemeenteambtenaar op informele basis een bezoek gebracht aan een activiteit, dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer er twijfels zijn over de aanpak van de subsidieaanvrager. Het gevolg van de keuze om geen verantwoording te vragen, is dat de gemeente beperkt inzicht heeft in de besteding van subsidie en de mate van doelbereiking/effectbereiking. Dit leidt tot de bijzondere situatie dat de gemeente doelstellingen opstelt voor subsidie waarvan niet wordt nagegaan of deze bereikt worden. Dit roept de vraag op waarom deze doelen dan zijn vastgesteld.

Per brief worden de subsidieontvangers geïnformeerd over de toekenning van de subsidie en de hoogte daarvan. Uit de correspondentie wordt echter niet duidelijk hoe het subsidiebedrag precies is opgebouwd en waarom voor het bedrag is gekozen.

Het is voor burgers soms lastig om te denken in termen van sociale activiteiten in plaats van evenementen. Daarom zijn er regelmatig gesprekken met subsidieaanvragers. In dergelijke gesprekken worden aanvragers gestimuleerd om opnieuw een aanvraag te doen die wel voldoet aan de criteria. Soms wordt dan ook gestimuleerd om contact te zoeken met relevante instanties.

## 6.2. Normbeoordeling

In de navolgende tabel zijn de bevindingen bij de normen, behorend bij de deelvragen over de uitvoering, weergegeven. Omdat het hier gaat over een activiteitensubsidie van beperkte omvang hebben de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid een andere, minder zwaarwegende betekenis. Om deze reden is er, net als bij de waarderingssubsidie, voor gekozen om de beoordeling achterwege te laten en alleen de bevindingen bij de normen aan te geven. Het algemene beeld van de verleende activiteitensubsidie in het kader van lokaal sociaal beleid is dat er deels aan de onderstaande normen wordt voldaan. Er wordt gebruik gemaakt van een heldere en subsidiesystematiek die regelmatig wordt herijkt. De gemeente gaat met name vooraf na of een subsidie aan de beoogde doelstellingen zal voldoen. De gemeente gaat achteraf niet structureel na of de beoogde doelen daadwerkelijk zijn bereikt. De gemeente maakt ook geen gebruik van de in beleidsregels opgenomen mogelijkheid om ieder jaar steekproefsgewijs te controleren. Doeltreffendheid en doelmatigheid wordt door de gemeente als aanwezig verondersteld in de wijze waarop de subsidiesystematiek is ingestoken.

---

<sup>39</sup> Beleidsregels voor subsidieverstrekking Oosterhout 2013, 2014 en 2015, 2.4 activiteitensubsidie



Norm	Bevinding
<b>Doelmatigheid</b>	
Op het niveau van het college en de ambtelijke organisatie worden weloverwogen besluiten genomen voor de inzet van het middel subsidie.	Het college heeft bewust de keuze gemaakt om activiteitensubsidie te stimuleren. Met de subsidieregelingen geeft de gemeente richting aan de domeinen waarbinnen maatschappelijke inzet en betrokkenheid van burgers, organisaties en ondernemers gewenst is, bijvoorbeeld op het terrein van lokaal sociaal beleid. <sup>40</sup>
Er is een logische verhouding tussen de hoogte van het subsidiegeld en de geleverde activiteit/prestatie/het effect. Het is duidelijk dat het geld nodig was om de activiteit te leveren en het effect te bereiken.	Om in aanmerking te komen voor een activiteitensubsidie dient de aanvrager een begroting in te dienen. Uit de begroting blijkt hoeveel subsidie er nodig is om een activiteit te organiseren. In de beleidsregels voor subsidieverstrekking staan criteria en voorwaarden voor de verlening van de subsidie. Aan deze criteria wordt de aanvraag getoetst door ambtenaren. De gemeente subsidieert niet meer dan 50% van de kosten. Er wordt niet nagegaan welke prestaties daadwerkelijk geleverd worden en welke effecten worden behaald.
De subsidieontvangers hebben –indien van toepassing– afspraken gemaakt over de wijze van verantwoording.	De beleidsregels voor subsidieverstrekking geven aan dat deze vorm van activiteiten-subsidie direct wordt vastgesteld. Er worden tussen de gemeente en de subsidieontvanger geen afspraken over verantwoording van de subsidie gemaakt; er wordt geen verantwoording achteraf gevraagd.
De gemeente vraagt in subsidieaanvragen aan te geven welke (maatschappelijke) effecten worden beoogd met de subsidie.	De gemeente vraagt om een activiteitenplan waarin de doelgroep, doelstelling, samenwerkingspartners en globale omschrijving van de activiteit staan opgenomen. Er wordt niet expliciet over maatschappelijke effecten gesproken. Wel wordt gevraagd of de subsidie overeenkomt met de door de gemeente opgestelde beoogde doelen. Uit deze doelen zijn maatschappelijke effecten af te leiden.
De gevraagde wijze van verantwoording past bij de soort subsidie. Van te voren was duidelijk welke informatie verwacht werd.	Er vindt geen verantwoording plaats.
De verantwoording van de instellingen geeft voldoende informatie om een rechtmatige, doelmatige en effectieve besteding te kunnen beoordelen.	Er vindt geen verantwoording plaats.

<sup>40</sup> Beleidskader maatschappelijke ondersteuning 2012-2015, p.18

In de subsidiesystematiek zijn waarborgen ingebouwd om oneerlijke concurrentie te voorkomen.	In de beleidsregels voor subsidieverstrekking zijn weigeringsgronden opgenomen. Op grond van artikel 1.10 uit deze beleidsregels kan een subsidieaanvraag door het college onder anderen worden geweigerd als de activiteit een commercieel doel heeft of wanneer de aanvrager ook zonder subsidieverstrekking over voldoende gelden (eigen middelen of middelen van anderen) kan beschikken om de kosten van de activiteiten te dekken.
<b>Doeltreffendheid</b>	
Er vindt door de ambtelijke organisatie controle plaats op de besteding van subsidie.	De ambtelijke organisatie heeft geen zicht op de besteding van de subsidie. Vanuit de verordening bestaat de mogelijkheid om steekproeven te houden <sup>41</sup> , hier is de afgelopen jaren bewust geen gebruik van gemaakt. De ambtelijke organisatie houdt in de gaten of de activiteiten daadwerkelijk plaatsvinden.
De activiteiten, prestaties en beoogde maatschappelijke effecten van de verstrekte subsidie worden bereikt.	Door de media te volgen en/of door activiteiten te bezoeken wordt in de gaten gehouden of activiteiten daadwerkelijk plaatsvinden. Zodoende heeft de gemeente zicht op de realisatie van activiteiten. Er zijn geen afspraken gemaakt over te bereiken maatschappelijke effecten. Het is onduidelijk of deze effecten ook bereikt worden.
De ambtelijke organisatie heeft zicht op het doelbereik per subsidieregeling.	De ambtelijke organisatie controleert vooraf of de gevraagde subsidie overeenkomt met de doelen die zijn verwoord in de beleidsregels voor subsidieverstrekking. De ambtelijke organisatie heeft achteraf geen zicht in de daadwerkelijke mate van doelbereiking van de verleende subsidie.
Beoogde doelstellingen van de subsidie worden aantoonbaar bereikt.	Elke subsidie wordt conform de beleidsregels voor subsidieverstrekking op dezelfde wijze verwerkt. De ambtelijke organisatie controleert vooraf of de gevraagde subsidie overeenkomt met de doelen die zijn verwoord in de beleidsregels voor subsidieverstrekking. De ambtelijke organisatie heeft achteraf geen zicht op de daadwerkelijke mate van doelbereiking van de verleende subsidie.
Het is duidelijk hoe de doelen van de subsidie zich verhouden tot beleidsdoelen	In de subsidieaanvraag wordt gevraagd of de te subsidiëren activiteit bijdraagt aan stimulering van sociale participatie en/of

<sup>41</sup> Beleidsregels voor subsidieverstrekking, p. 12

van de gemeenten.	betrokkenheid tussen bewoners in een buurt, wijk of dorp. Ook wordt gevraagd of de activiteit gericht is op structurele sociale ontmoeting met aandacht voor kwetsbare groepen. Deze doelen zijn tevens opgenomen in de beleidsregels voor subsidieverstrekking en zijn o.a. afkomstig uit het beleidskader Maatschappelijke Ondersteuning 2012-2015.
De gemeenteraad heeft aantoonbaar zicht op of beoogde doelstellingen van subsidie en subsidieregelingen bereikt worden.	In de subsidieregeling staan doelen benoemd die de gemeente met het verlenen van de subsidie wil bereiken. Het is niet duidelijk of de beoogde doelen daadwerkelijk worden behaald.  De raad wordt jaarlijks door middel van de subsidiemonitor geïnformeerd over de subsidie die is verleend. Uit deze monitor blijkt echter niet in hoeverre de beoogde doelen zijn bereikt. Hier heeft de raad geen zicht op.
De ambtelijke organisatie evalueert de doelbereiking/het effect van de subsidie.	Er is geen moment gereserveerd voor interne evaluatie. De centrale subsidieverstrekkingen zitten wel bij elkaar op de kamer, waardoor er makkelijk gecommuniceerd wordt over bijvoorbeeld problemen bij de verwerking van betaalopdrachten. Wel worden de beleidsregels jaarlijks vernieuwd. Medewerkers wordt gevraagd of en wat er moet veranderen en waar er bezuinigd kan worden op eigen projecten. Het toetsen van doelbereik gebeurt aan de voorkant, bij vaststelling van een subsidie. Uit het ambtelijk wederhoor blijkt dat ervaringen uit het verleden rondom doelbereik mee worden genomen in de nieuwe afweging.
College en gemeenteraad sturen waar nodig bij op het doelbereik.	Door middel van de beleidsregels die jaarlijks kunnen worden bijgesteld stuurt het college bij. Doordat doelbereik alleen aan de voorkant wordt getoetst en niet achteraf wordt verantwoord is onduidelijk op basis waarvan het college de subsidieregels met het oog op betere doelbereik bijstelt.
Langlopende subsidies worden periodiek geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.	De subsidies worden alleen verleend voor eenmalige activiteiten en/of activiteiten met een looptijd van maximaal 2 jaar.
Periodiek vindt een herijking plaats van het subsidiebeleid en/of van subsidieregelingen.	De subsidieverordening is in 2006 en 2012 gewijzigd. Jaarlijks worden de beleidsregels voor subsidieverlening bijgewerkt.

## 7. Ervaringen subsidieontvangers

Een belangrijk onderdeel in het onderzoeksproces vormde de bijeenkomst met subsidieontvangers. Deze bijeenkomst had ten doel om ervaringen van subsidieontvangers op te halen en met hen na te denken over de toekomstbestendigheid van het subsidiebeleid. Tijdens deze bijeenkomst is gesproken met subsidieontvangers die terugkomen in de onderzochte vier casussen. In dit hoofdstuk wordt een indruk gegeven van de input die de subsidieontvangers in het onderzoek hebben geleverd. Het gaat dan om de exploitatiesubsidie, de waarderingssubsidie en de activiteitensubsidie.

Vanuit de subsidieontvangers is tijdens de bijeenkomst aangegeven wat er op dit moment goed gaat in het subsidieproces en waar er ruimte is voor verbetering. Positief aan het huidige subsidieproces is het digitaal aanvragen van de subsidie. De tool die de gemeente hier twee jaar geleden voor heeft ontwikkeld is eenvoudig en voor alle aanwezigen goed opgezet. Doordat de subsidie digitaal wordt aangevraagd verloopt de procedure sneller en is er nauwelijks nog contact nodig met de gemeentemedewerker. Ook de uitbetaling van de subsidie verloopt vlot. De gemeente gaat verschillend om met de deadlines, soms worden deadlines strak nageleefd en soms gaan gemeentemedewerkers coulant om met inleveren na de deadline. De indruk bestaat dat er op het gebied van verantwoording zaken zijn veranderd. De laatste jaren is er weinig verantwoording voor subsidie tot € 5.000 meer nodig. Er wordt door de gemeente ook niet meer om verantwoording (achteraf) gevraagd. Sommige subsidieontvangers gaven aan dat zij een lichte vorm van verantwoording wel passend zouden vinden.

Als verbeterpunt voor het subsidieproces wordt genoemd dat de gemeente de overwegingen voor het toekennen van een bepaald subsidiebedrag transparanter kan weergeven. Hoe is het subsidiebedrag tot stand gekomen? Met name bij de activiteitensubsidie en de outputsubsidie is dit voor subsidieontvangers niet transparant. Een ander verbeterpunt betreft het invullen van aanvraagformulieren: nu komt het nog voor dat de aanvraagformulieren heen en weer worden gestuurd tussen gemeente en subsidieaanvrager wanneer er kleine zaken ontbreken. Dit kan efficiënter worden ingericht en wellicht kunnen formulieren en toelichting nog verduidelijkt worden. Een derde verbeterpunt is de omgang met maatschappelijke effecten bij kleine subsidiebedragen: pas wanneer in de aanvraag wordt vermeld dat de subsidie bijdraagt aan het behalen van maatschappelijke effecten wordt de aanvraag goedgekeurd. Voor veel subsidieontvangers voelt dit als een 'wasseneus'. Een verplichting die moet worden aangevinkt omdat het nu eenmaal een doelstelling is. Ook kan er meer geld worden verkregen als bijvoorbeeld aangevinkt wordt dat de activiteit zich richt op 'de allochtone bevolking van Oosterhout. Deze, en andere criteria voelen bij ontvangers niet goed aan omdat er niet de indruk bestaat dat er dan ook serieus mee wordt omgegaan.

De subsidieontvangers zien als rol voor zichzelf om in de toekomst de gemeente te stimuleren om over een regelarm subsidie instrument te beschikken en ook daadwerkelijk met de gemeente gezamenlijk op te trekken, als maatschappelijke partners. Verschillende subsidieontvangers zijn bereid om zelf ook een actieve rol in te nemen in bijvoorbeeld de verantwoording, ook als deze op andere (meer horizontale) manieren wordt ingericht. Ook de noodzaak en de bereidheid om in de toekomst andere geldstromen aan te boren is genoemd.

*Kader 7: enkele resultaten van de bijeenkomst met subsidieontvangers*

<b>Wat gaat goed?</b>	<b>Wat zijn verbeterpunten/uitdagingen</b>
Subsidieaanvraag	Duidelijkheid voor de toekomst over het subsidiebedrag
Snelheid afhandelen	Hoe komt het subsidiepercentage tot stand?
Bedrag snel overgemaakt	Alleen via digitaal formulier aanvragen waarna formulier wordt teruggestuurd om kleine aanpassing door te voeren
Subsidieaanvraag via digitale loket loopt beter dan voormalige systeem vóór 2013	Maatschappelijk belang → ziet er mooier uit op papier dan in de werkelijkheid
Subsidiebedrag wordt tijdig uitgekeerd.	Inzicht hoe op subsidiebedrag gekomen

## 8. Conclusies en aanbevelingen

### 8.1. Conclusies

#### ***Beleid***

De gemeente Oosterhout beschikt sinds 2012 over een heldere en duidelijke subsidiesystematiek. Dat blijkt na beoordeling door de Rekenkamer en komt naar voren uit gesprekken met betrokkenen van zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie. De beleidsregels worden jaarlijks opgesteld en zijn dus toegesneden op de specifieke situatie en vormen een nadere uitwerking van de subsidieverordening. In de beleidsregels wordt een koppeling gemaakt met beleidsdoelen die in de onderliggende beleidsnota's worden genoemd. De structurele subsidie bestaat uit waarderingssubsidie, exploitatiesubsidie en outputsubsidie. De criteria om voor deze subsidies in aanmerking te komen en de randvoorwaarden, zoals de maximale hoogte van het subsidiebedrag, zijn transparant in de systematiek opgenomen. In alle vormen van subsidie wordt gewerkt met doelstellingen gericht op maatschappelijke effecten die moeten worden gerealiseerd. De waarderingssubsidie heeft als doel activiteiten te ondersteunen die de gemeente wil dragen, zonder de inhoud of aard van de activiteiten te willen beïnvloeden. Bij de grotere exploitatiesubsidie wil de gemeente meer betrokken zijn door ook op activiteiten en doelgroepen te sturen. Bij de outputsubsidie wordt de output per deelproduct uitgewerkt in een outputcontract.

Aan het beleid ligt geen beleidstheorie ten grondslag in die zin dat uit een inhoudelijke en methodische analyse duidelijk wordt waarom de inzet van het instrument subsidieverstrekking zal leiden tot het realiseren van de beoogde doelen. De gemeente beschikt ook niet over een afwegingskader waarmee op basis van objectieve criteria kan worden afgewogen of de inzet van het subsidie-instrument dan wel de inzet van alternatieve instrumenten het meest passend is om de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken.

Bij de voorbereiding van het nieuwe subsidiebeleid is in 2011 wel een afweging gemaakt tussen de inzet van het instrument subsidie dan wel de aanbesteding van opdrachten. Daarbij werd geconstateerd dat met het oog op de maatschappelijke functie die met de subsidiecontracten wordt nagestreefd het voorlopig nog verdedigbaar was om deze te financieren op basis van een te verstrekken subsidie. Bij een nog verdere verzakelijking zou dit in de toekomst kunnen overslaan naar een aanbesteding van diensten.

#### ***Uitvoering***

##### *Outputsubsidies*

Conform de nota van uitgangspunten voor subsidievernieuwing geldt bij de grotere subsidies (> € 25.000) een contract waarin prestaties worden gevraagd op het gebied van de output. Voor subsidies > € 100.000 wordt hieraan invulling gegeven op basis van het model van de beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF). Op basis van het door het College vastgestelde Programma van eisen wordt de beoogde subsidieontvanger in de gelegenheid gesteld om een offerte in te dienen. Na het uitonderhandelen tussen de gemeente en de aanbieder worden de

afspraken vastgelegd in het outputcontract. De formele verantwoording is een controle van het jaarverslag op basis van het werkproces en de aandachtspunten die zijn opgenomen in het controleprotocol.

Bij het casuonderzoek naar de subsidieverstrekking aan Surplus is geconstateerd dat op goede wijze invulling aan deze formele cyclus is gegeven. Daarbij wordt de aansturing en verantwoording verder versterkt door het maandelijks overleg tussen de gemeente en Surplus

#### *Waarderingsubsidies en activiteitsubsidies*

Bij het ontwerp van de subsidiesystematiek is er voor gekozen om voor subsidies van beperkter omvang een daarop aangepaste werkwijze te volgen. Dit komt met name terug in de toekenning, die bij kleine subsidies sneller en eenvoudiger is, en in de verantwoording.

De subsidieontvangers kunnen sinds twee jaar hun aanvraag indienen in een digitaal aanvraagproces. Dit wordt als een enorme verbetering gezien door subsidieontvangers. De aanvraag gaat sneller en is gemakkelijker.

Zowel bij de waarderingssubsidie als de activiteitsubsidie wordt op basis van de aanvraag vooraf beoordeeld of met de toekenning van de subsidie een bijdrage wordt geleverd aan de door de gemeente beoogde maatschappelijke effecten. Er wordt geen verantwoording achteraf gevraagd, en de gemeente maakt in de praktijk geen gebruik van de in de beleidsregels opgenomen mogelijkheid om steekproefsgewijs te controleren.

Alhoewel gezien de beperkte omvang van de subsidies begrijpelijk is dat wordt gekozen voor een pragmatische benadering, is een inherent nadeel van deze werkwijze dat de gemeente weinig zicht heeft op de gerealiseerde activiteiten c.q. de mate waarin deze feitelijk bijdragen aan de beoogde maatschappelijke doelen.

#### *Exploitatiesubsidie*

Het instrument exploitatiesubsidie is gedefinieerd als een structurele subsidie van jaarlijks tussen de € 5.000 en € 25.000 ter dekking van het tekort van de exploitatie van de subsidieontvanger, waarbij de gemeente op hoofdlijnen wil sturen op de aard van de activiteiten van de subsidieontvanger en de doelgroepen waarop deze activiteiten zich richten.

In het onderzoek is de praktische werking getoetst bij de grootste subsidieontvanger, Dorpshuis Den Brink. Daarbij is gebleken dat tot 2014 de subsidie op basis van een historisch gegroeide relatie werd verleend, en tot dan toe niet in de beleidsregels voor het subsidiebeleid was opgenomen. Vanaf 2015 is dit wel het geval, en heeft de gemeente aangegeven aan de subsidieverstrekking een ruimere inhoud te willen geven dan alleen het bieden van ruimte voor activiteiten van verenigingen of stichtingen.

In de jaren 2013 en 2014 heeft in de sturing en verantwoording nog sterk het accent gelegen op de activiteiten die in het Dorpshuis plaatsvinden en op de financiële verantwoording.

Gezien de opname in de beleidsregels en vooral de door de gemeente voorgenomen verbreding mag vanaf 2015 verwacht worden dat er een duidelijker verband wordt gelegd tussen de door de gemeente verstrekte subsidie en de daarmee te bereiken maatschappelijke effecten; dit was tijdens het onderzoek nog in ontwikkeling.

### **Toekomstbestendigheid**

In paragraaf 1.3 van de rapportage is ingegaan op een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de het subsidiebeleid. Vanuit dat perspectief constateert de Rekenkamer dat het huidige subsidiebeleid een goede basis vormt voor de toekomst. Deze conclusie is gebaseerd op de volgende punten:

- De gemeente beschikt over een transparante subsidiesystematiek waarin duidelijk onderscheid gemaakt is tussen soorten subsidies. Door de integrale wijze waarop het subsidiesysteem is ingericht wordt integraal werken bevorderd.
- Zoals ook al bleek in het eerdere onderzoek "Evaluatie Cultuurnota" zijn er goede relaties tussen de gemeente en de subsidieontvangers. Dat biedt een goede basis voor de toekomst.
- De wijze van (digitaal) aanvragen is duidelijk en toegankelijk.
- De gemeente is vooral bezig met de wat-vraag bij subsidies en niet met de hoe-vraag. Door prestatie-indicatoren en maatschappelijke doelstellingen stelt de gemeente de kaders en bepaalt wat er bereikt moet worden. Hoe dat moet worden bereikt laat de gemeente aan de subsidieontvangers over. Dat past bij een samenleving waarin de professionaliteit van organisaties, verenigingen en burgers meer gewaardeerd wordt.
- De inrichting van het subsidiecontract met Surplus is een voorbeeld van het gezamenlijk (gemeente en samenleving) bepalen wat er bereikt moet worden, d.m.v. prestatie-indicatoren.
- In het gesprek met subsidieontvangers is aangegeven dat zij een rol voor zichzelf zien om in de toekomst de gemeente te stimuleren om over een regelarm subsidie instrument te beschikken en ook daadwerkelijk met de gemeente gezamenlijk op te trekken, als maatschappelijke partners. Verschillende subsidieontvangers zijn bereid om zelf ook een actieve rol in te nemen in bijvoorbeeld de verantwoording, ook als deze op andere (meer horizontale) manieren wordt ingericht. Ook de noodzaak en de bereidheid om in de toekomst andere geldstromen aan te boren is genoemd.

## **8.2. Aanbevelingen**

### **Beleid**

#### *Aanbeveling 1: Afwegingskader*

Alhoewel het huidige subsidiebeleid een goede basis biedt voor de toekomst is het daarmee niet uitontwikkeld. Sinds de invoering van het nieuwe subsidiestelsel in 2012 zijn met name in het sociaal domein belangrijke veranderingen opgetreden waarmee op dat moment nog niet in volle omvang rekening gehouden kon worden. Die veranderingen kunnen van invloed zijn op de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan beleid en uitvoering in algemene zin, en langs die weg ook op de inzet van het instrument subsidie.

De Rekenkamer adviseert om als onderdeel van de verdere beleidsontwikkeling in het sociaal domein een afwegingskader op te stellen op grond waarvan afgewogen kan worden welke beleidsinstrumenten - waaronder het instrument subsidie - in die veranderende maatschappelijke verhoudingen het meest geschikt zijn. Geadviseerd wordt daarbij onder meer te betrekken:

- of in die context nog tot dezelfde afweging wordt gekomen met betrekking tot de inzet van het instrument subsidie dan wel de aanbesteding van diensten;



- of de beoogde verschuiving van exploitatiesubsidies naar meer doel- en activiteitengerichte instrumenten in voldoende mate gerealiseerd is;
- in hoeverre de gemeente gebruik wil maken van nieuwe instrumenten zoals het in de Wmo opgenomen "right to challenge".

### ***Uitvoering***

#### *Aanbeveling 2: Sturing en verantwoording bij subsidies van beperkte omvang*

De Rekenkamer constateert dat er doelstellingen zijn geformuleerd voor de waarderingssubsidie en activiteitensubsidie waar achteraf niet aan wordt getoetst. De Rekenkamer beveelt aan om deze doelstellingen toe te voegen aan de toekenningsbrief van de subsidies. Zo zijn de doelstellingen ook bekend bij de subsidieontvanger.

Daarnaast zou het passend zijn om achteraf toch iets van verantwoording te ontvangen. Mogelijkheden hiervoor zijn de nu onbenutte steekproef of een kleine digitale vragenlijst die door de subsidieontvanger wordt ingevuld. Zo krijgt de gemeente toch zicht op het doelbereik van de subsidie. Daarnaast geeft de Rekenkamer in overweging om de ontvangers van activiteitensubsidie ter verantwoording een klein format te laten inleveren met facts & figures over de activiteit om zo ook een verbinding te kunnen leggen met de geformuleerde doelstellingen. Op deze wijze is ook meerjarig zichtbaar wat een activiteit oplevert. Overigens kwam uit de bijeenkomst met subsidieontvangers naar voren dat subsidieontvangers ook wel iets als verantwoording verwachten, omdat zij geld van de gemeente 'krijgen'.

#### *Aanbeveling 3: Gewogen criteria bij aanvragen activiteiten- en waarderingssubsidie*

De Rekenkamer beveelt aan om de criteria die gehanteerd worden bij het aanvragen van activiteitensubsidie en waarderingssubsidie te wegen. Per geval kan worden bezien welke criteria het zwaarst wegen en op een zwaar wegend criterium kan dan daadwerkelijk worden gestuurd.

#### *Aanbeveling 4: Horizontale verantwoording*

Bij de verantwoording van de outputsubsidies ligt tot dusver het accent op de nakoming van de afspraken tussen de gemeente en de contractpartner. De zo tot stand gekomen verantwoordingsdocumenten zijn naar behoren. Gelet op het belang en de omvang van de subsidiebedragen wordt in overweging gegeven om in aanvulling op deze verticale verantwoording ook gebruik te maken van vormen van horizontale verantwoording zoals bijvoorbeeld 'mystery-klanten' en klanttevredenheidsonderzoek.

## 9. Reactie College op conceptrapport

Op 6 april 2016 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 19 mei 2016. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer, mevrouw,

Met belangstelling hebben we kennisgenomen van de conceptrapportage Onderzoek Subsidies maatschappelijke zorg en welzijn gemeente Oosterhout.

We zijn erg content over uw bevestiging dat ons subsidiebeleid een goede basis vormt voor de toekomst. Het huidige subsidiebeleid is ontwikkeld in 2012 waarbij een balans is gezocht in deregulering, transparantie, uniformiteit, rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. De uitkomsten van uw onderzoek bevestigen naar onze mening dat met name de outputsubsidies qua besteding van subsidiegelden heel hoog scoren op doeltreffendheid en doelmatigheid en minder op deregulering en doelmatigheid van het subsidieproces. Bij de waarderingssubsidie is dit juist omgekeerd. Dit is ook in overeenstemming met de bewust gemaakte keuzes bij de invoering van het nieuwe subsidiebeleid. Uw aanbevelingen tot verdere doorontwikkeling van beleid en uitvoering van beleid zullen we nader overwegen bij het evalueren van de subsidieverordening 2012.

De reactie van de subsidieontvangers verheugt ons overigens zeer. We zien daarin ook een bevestiging dat het subsidieproces door de digitalisering en de inrichting van de verschillende subsidievormen een stuk is vereenvoudigd en transparanter is geworden. We realiseren ons daarbij dat digitalisering en automatisering van het proces wel zorgt voor minder flexibiliteit in het proces.

Op basis van de uitkomsten van uw onderzoek zullen we bij de continue verbetering van het proces aandacht besteden aan de wens tot verdere verduidelijking van de beschikkingen als het gaat over doelstellingen/doelbereik en subsidieberekening. Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Was getekend:  
Burgemeester en wethouders van Oosterhout.

## **10. Nawoord**

De Rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van de reactie van het College.

## Bijlage 1: Normenkader

Stap	#	Norm
Beleid	1.	Er is een door de raad vastgesteld subsidiebeleid. Er is vastgelegd wat de gemeente met subsidieverstrekking beoogt.
	2.	Er ligt een beleidstheorie ten grondslag aan de inzet van subsidie.
	3.	De subsidiedoelen hangen logisch samen met de strategische doelen van de gemeente (bijvoorbeeld in het collegeprogramma).
	4.	De gemeenteraad heeft zicht op het verschil tussen subsidie en andere geldverstrekkingen en de motivatie voor de inzet van de verschillende verstrekkingen.
	5.	De gemeenteraad en het college hebben zicht op de verschillende subsidieregelingen.
	6.	Er is per subsidieregeling vastgelegd wat de gemeente beoogt. Dit is SMART verwoord en er is een duidelijke relatie tussen de doelen en de gevraagde prestaties.
	7.	De gemeente heeft een duidelijk afwegingskader voor de vraag welke vorm van geldverstrekking wordt ingezet, er zijn alternatieven bekend.
Uitvoering	<i>Doelmatigheid</i>	
	8.	Op het niveau van het college en de ambtelijke organisatie worden weloverwogen besluiten genomen voor de inzet van het middel subsidie.
	9.	Er is een logische verhouding tussen de hoogte van het subsidiegeld en de geleverde activiteit/prestatie/het effect. Het is duidelijk dat het geld nodig was om de activiteit te leveren en het effect te bereiken.
	10.	De subsidieontvanger hebben –indien van toepassing– afspraken gemaakt over de wijze van verantwoording.
	11.	De gemeente vraagt in subsidieaanvragen aan te geven welke (maatschappelijke) effecten worden beoogd met de subsidie.
	12.	De gevraagde wijze van verantwoording past bij de soort subsidie. Van te voren was duidelijk welke informatie verwacht werd.
	13.	De verantwoording van de instellingen geeft voldoende informatie om een rechtmatige, doelmatige en effectieve besteding te kunnen beoordelen.
	14.	In de subsidiesystematiek zijn waarborgen ingebouwd om oneerlijke concurrentie te voorkomen.
	<i>Doeltreffendheid</i>	
	15.	Er vindt door de ambtelijke organisatie controle plaats op de besteding van subsidie.
	16.	De activiteiten, prestaties en beoogde maatschappelijke effecten van de verstrekte subsidie worden bereikt.
	17.	De ambtelijke organisatie heeft zicht op het doelbereik per subsidieregeling.
	18.	De ambtelijke organisatie heeft zicht op het doelbereik per subsidie.
	19.	Beoogde doelstellingen van de subsidie worden aantoonbaar bereikt.

20.	Het is duidelijk hoe de doelen van de subsidie zich verhouden tot beleidsdoelen van de gemeenten.
21.	De gemeenteraad heeft aantoonbaar zicht op of beoogde doelstellingen van subsidie en subsidieregelingen bereikt worden.
22.	De ambtelijke organisatie evalueert de doelbereiking/het effect van de subsidie.
23.	College en gemeenteraad sturen waar nodig bij op het doelbereik.
24.	Langlopende subsidies worden periodiek geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.
25.	Periodiek vindt een herijking plaats van het subsidiebeleid en/of van subsidieregelingen.

*Toelichting op de begrippen beleidstheorie en afwegingskader*

Beleidstheorie: het geheel van causale en andere veronderstellingen waarop een beleid rust (Hoogerwerf). Bij toepassing op het instrument subsidies: een beredeneerde samenhang tussen het verstrekken van subsidie aan een organisatie en de daarmee te bereiken maatschappelijke effecten.

Afwegingskader: een set van criteria waarop kan worden afgewogen welk beleidsinstrument het beste geschikt is om het beoogde maatschappelijk effect te bereiken. Bijvoorbeeld: de afweging tussen het inzetten van het subsidie-instrument of het aanbesteden van een opdracht.

De beide begrippen hangen samen in die zin dat met het expliciet benoemen van de onderliggende beleidstheorie ook een betere afweging kan worden gemaakt of het subsidie-instrument dan wel een ander instrument het meest geschikt is.

## Bijlage 2: Overzicht beleidsregels

Per beleidsterrein worden de volgende subsidieregelingen weergegeven, al dan niet onderverdeeld naar het soort subsidie, met daarbij één of meerdere doelstellingen.

### Onderwijs

- Voorschoolse educatie
- Voorschoten (voorschoolse educatie in de kerkdorpen)
- Niet aanspreekbare zij-instromers

### Sport

#### *Exploitatiesubsidie*

- Sportverenigingen
- Sportgala

### Cultuur

#### *Waarderingsubsidie*

- Culturele verenigingen

#### *Exploitatiesubsidie*

- Jeugdcircus
- Openluchttheater
- Musea
- Heemkundekringen
- Open monumentendag
- Volksfeesten
- De Nieuwe Pannehoef

#### *Outputsubsidie*

- Bibliotheek
- Centrum voor de kunsten

### Maatschappelijke zorg

#### *Waarderingsubsidie*

- Bewonersgroepen
- Ouderenbonden
- Zorgverenigingen
- Veteranenverenigingen
- Slachtofferhulp

#### *Exploitatiesubsidie*

- EHBO
- Goederenbank
- Dorpshuis Den Brink

#### *Outputsubsidie*

- Maatschappelijke ondersteuning
- Leergeld

## **Jeugd**

### *Waarderingsubsidie*

- Scoutingverenigingen

## **Recreatie en toerisme**

### *Outputsubsidie*

- VVV

## **Milieu**

### *Outputsubsidie*

- Milieueducatie en Kinderboerderij

## **Verkeer**

### *Waarderingsubsidie*

- Verkeersregelaars
- Buurtbusverenigingen

### *Exploitatiesubsidie*

- Verkeersveiligheid en -educatie

## Incidentele subsidie

### *Activiteitsubsidie*

- Programmering van de stad
- Lokaal sociaal beleid

### *Zapbudgetten*

- Buurtzapbudget
- Jong zapbudget
- Buitenspeeldag

### *Investeringsubsidie*

## Bijlage 3: Beleidsregels voor subsidieverstrekking 2015

### Casus Dorpshuis Den Brink

#### **3.4.2.3. Dorpshuis Den Brink**

##### **a) Doelstellingen**

- Verbinden van mensen en het versterken van de sociale cohesie in Den Hout;
- In stand houden van een adequate culturele infrastructuur.
- Het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid en kracht van de burger en de Samenleving, oftewel het vergroten van de maatschappelijke vaardigheden.
- Het bevorderen van samenwerking en verbindingen tussen welzijn, gezondheidszorg, cultuur, onderwijs en bedrijfsleven.

##### **b) Doelgroep**

Structurele subsidie op grond van deze regeling wordt verstrekt voor beheer en exploitatie van Dorpshuis Den Brink. Indirect is dit tevens een subsidie in de huurkosten van maatschappelijke organisaties die gebruik maken van Dorpshuis Den Brink.

##### **c) Activiteiten die voor subsidie in aanmerking komen**

Huisvesting en exploitatie van de panden die stichting Dorpshuis Den Hout in eigendom of in gebruik heeft, te weten Houtse Heuvel 24, 24a, 26 en 30, als Dorpshuis Den Brink.

##### **d) Nadere weigeringsgronden**

Geen.

##### **e) Subsidieplafond**

Het subsidieplafond voor 2015 bedraagt € 36.800 (onder voorbehoud van vaststelling van de begroting door de gemeenteraad).

##### **f) Kosten die voor subsidie in aanmerking komen**

Tot maximaal 60% van de huisvesting- en organisatiekosten.

##### **g) Berekening van de subsidie**

Bovenstaand subsidieplafond is de maximale beschikbare subsidie. Subsidie wordt verleend als een bijdrage in het exploitatietekort van de aanvrager.

##### **h) Verdeling van het subsidieplafond**

Als eerste komen de aanvragen van rechtspersonen in aanmerking waarmee de gemeente een langdurige subsidierelatie op het aangevraagde werkveld heeft. Vervolgens worden de overige aanvragen behandeld op volgorde van binnenkomst.

##### **i) Nadere verplichtingen**

Uit het jaarverslag moet blijken dat er bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen bestaat.



## Casus Ouderenbonden

### 3.4.1.2. Ouderenbonden

#### a) Doelstellingen

- Het bevorderen van participatie en het tegengaan van vereenzaming onder ouderen;
- Verbinden van mensen en het versterken van de sociale cohesie in Oosterhout;

#### b) Doelgroep

Structurele subsidie op grond van deze regeling wordt verstrekt aan ouderenbonden die in de gemeente Oosterhout gevestigd zijn, die zijn aangesloten bij een provinciaal of landelijke overkoepelend orgaan en waarvan minimaal 50% van de leden woonachtig is in de gemeente Oosterhout.

#### c) Activiteiten die voor subsidie in aanmerking komen

- Activiteiten die bijdragen aan gemeentelijke doelstellingen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, zoals omschreven in het beleidskader Maatschappelijke ondersteuning 2012 - 2015;
- Reguliere activiteiten van ouderenbonden.

#### d) Nadere weigeringsgronden

- De bond is niet gevestigd in de gemeente Oosterhout;
- De bond heeft minder dan 72 contributiebetalende leden;
- Minder dan 50% van de contributiebetalende leden is woonachtig in de gemeente Oosterhout.

#### e) Subsidieplafond

Het subsidieplafond voor 2015 bedraagt € 11.000 (onder voorbehoud van vaststelling van de begroting door de gemeenteraad).

#### f) Kosten die voor subsidie in aanmerking komen

Alle kosten die gemaakt worden om de hierboven genoemde activiteiten en doelstellingen te realiseren komen voor subsidie in aanmerking.

#### g) Berekening van de subsidie

Voor deze waarderingssubsidie ontvangt de ouderenbond een bedrag van € 3,50 per contributiebetalend lid. Beoordeling vindt plaats op basis van een actuele ledenlijst met NAW-gegevens in het jaar van de aanvraag. De maximale subsidie per aanvraag binnen deze categorie bedraagt € 5.000.

#### h) Verdeling van het subsidieplafond

Het subsidieplafond wordt verdeeld over alle aanvragen. Als bij de berekening van de subsidies blijkt dat het subsidieplafond wordt overschreden, wordt het subsidiebedrag per lid met een percentage verlaagd, totdat het subsidieplafond niet meer wordt overschreden. Een eventueel restant kan worden ingezet voor incidentele projecten.

#### i) Nadere verplichtingen

- De subsidieaanvrager biedt op een laagdrempelige manier activiteiten aan gericht op participatie, voor iedereen toegankelijk;
- De aanvraag gaat vergezeld van een actuele ledenlijst met de NAW-gegevens.

## Casus Lokaal sociaal beleid

#### **4.1.2. Lokaal sociaal beleid**

##### **a) Doelstellingen**

- Vergroten van de sociale participatie<sup>9</sup> van burgers;
- Versterken van de betrokkenheid tussen bewoners.
- Het bevorderen van sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten;
- Het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer, en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking, een chronisch psychisch en/of een psychosociaal probleem
- Activiteiten die bijdragen aan gemeentelijke doelstellingen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, zoals omschreven in het gemeentelijk Wmo beleid.

##### **b) Doelgroep**

De subsidieregeling is van toepassing op activiteiten van vrijwilligers- en/of professionele organisaties, zoals bijvoorbeeld verenigingen, dorpscentra, vrijwilligersgroepen, belangenorganisaties, bibliotheken en scholen.

##### **c) Criteria en voorwaarden**

Om in aanmerking te komen voor subsidie dient de activiteit te voldoen aan de volgende criteria:

- De activiteit draagt bij aan stimulering van sociale participatie en/of betrokkenheid tussen bewoners in een buurt, wijk of dorp;
- De activiteit is gericht op structurele sociale ontmoeting met aandacht voor kwetsbare groepen;
- De activiteit heeft een open karakter;

Er moet zijn voldaan aan de volgende voorwaarden:

- Samenwerking met andere organisaties wordt gestimuleerd;
- Vrijwillige inzet van burgers bij het organiseren en/of uitvoeren van de activiteit wordt gestimuleerd.

##### **d) Procedure**

In afwijking van de procedure voor activiteitensubsidies kunnen subsidies voor Lokaal Sociaal

Beleid het hele jaar door aangevraagd worden. De aanvraag dient uiterlijk 13 weken voor aanvang van de activiteiten ingediend te zijn bij de gemeente. De aanvraag heeft betrekking op eenmalige activiteiten en/of activiteiten met een looptijd van maximaal 2 jaar.

##### **e) Subsidieplafond**

Het subsidieplafond voor 2015 bedraagt € 25.000 (onder voorbehoud van vaststelling van de begroting door de gemeenteraad).

##### **f) Kosten die voor subsidie in aanmerking komen**

Alle kosten die gemaakt worden om de hierboven genoemde activiteiten en doelstellingen te realiseren komen voor subsidie in aanmerking, met uitzondering van:

- Fysieke maatregelen of aanpassingen in de openbare ruimte;
- Aanschaf van materialen en goederen die later voor privédoeleinden worden gebruikt;
- Onkostenvergoedingen voor allerlei diensten van vrijwilligers;
- Kosten voor eten en drinken.

**g) Berekening van de subsidie**

De subsidie betreft een subsidie in het exploitatietekort en bedraagt maximaal € 2.500. Als regel wordt hierbij gehanteerd dat de subsidie maximaal 50 % van de totale (subsidieerbare) kosten bedraagt.

**h) Verdeling van het subsidieplafond**

Subsidies worden verleend op basis van binnenkomst (wie het eerst komt, wie het eerst maalt). Wanneer het subsidieplafond is bereikt worden aanvragen niet meer in behandeling genomen.

**i) Nadere verplichtingen**

- Activiteiten dienen plaats te vinden in de buurten, wijken en dorpen en/of rondom de activiteitscentra en dorpshuizen van de gemeente Oosterhout.
- De aanvraag gaat vergezeld van een activiteitenplan en een begroting.

## Bijlage 4: Beoogde doelen met subsidieverlening aan Surplus Welzijn (2014)

- Herkenbare en laagdrempelige algemene voorzieningen ter bevordering van de maatschappelijke participatie van alle burgers, inclusief die met een beperking, zijn gerealiseerd.
- Het zelfstandig functioneren van en deelname aan het maatschappelijk verkeer door burgers met een beperking is vergroot.

Onderstaande beleidsdoelen zijn afgeleid van het Beleidsplan Jeugdveiligheid 2008 - 2012 en zijn opgenomen in de uitvoering van het Meerjarenplan Integrale Veiligheid 2011-2014:

- Jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit vragen om een brede ketenaanpak waarbij jongeren en hun ouders ook op individueel niveau worden benaderd
- Overlast van jongeren dient door de gezamenlijke inzet vanuit het COJOR en overige partners naar een beheersbare situatie te worden gebracht. Hierbij wordt ingestoken op de overlastgevende (maar ook de hinderlijke en criminele) jongeren en op de overlastlocaties.
- De vanaf 2009 ingezette dalende lijn van het aantal overlastmeldingen zal voortgezet moeten worden (353 meldingen in 2009 en 217 in 2011)
- In de gemeente Oosterhout heeft het jongerenwerk een vertrouwenspositie opgebouwd bij en met de groepen jongeren die voor overlast zorgen. Bij de aanpak van deze jongeren is sprake van een efficiënte en effectieve samenwerking met de politie en overige partners.
- Het jongerenwerk levert een substantiële bijdrage aan het reduceren van de overlast door jongeren.

Daarnaast worden nog de volgende doelen gesteld:

- Problemen van jeugdigen en hun opvoeders zijn vroegtijdig gesignaleerd.
- Jeugdigen en/of hun opvoeders zijn toegeleid/doorverwezen naar het lokale en regionale hulpaanbod.
- Aan ouders en gezinnen waar problemen zijn of dreigen te ontstaan is ondersteuning geboden.
- Er is goede afstemming van hulpverlening tussen instanties die zorg verlenen aan hetzelfde kind of gezin (ketencoördinatie). Eén kind, één plan en uiteindelijk één gezin, één plan.
- Er is een afname van jeugdigen die gebruik moeten maken van de zwaardere provinciale jeugdzorg. In samenwerking met jeugdzorgaanbieders is ingezet op versterking van het aanbod in het voorliggende veld.
- Er is een sluitende keten van zorg voor jeugd in samenhang met de keten van zorg voor volwassenen.
- Burgers zijn gestimuleerd om in hun directe omgeving en vanuit hun eigen kracht oplossingen te vinden voor problemen die zij ondervinden in het dagelijks leven op het terrein van de Wmo.
- Burgers zijn gestimuleerd om zich in te zetten voor hun buurt en medebewoners.
- In 2014 is meer samenhang in de cliëntondersteuning door professionele organisaties op het terrein van zorg, wonen,; welzijn en financiën.
- In 2014 heeft 95% van de ondersteuningsvragers die zich aangemeld hebben bij Surplus, met vragen op het terrein van zorg, wonen, welzijn en financiën een antwoord op hun probleem gevonden

- In 2014 zijn alle statushouders die de gemeente dient te huisvesten (wettelijke taakstelling) ondersteund bij hun huisvesting zodat zij zelfstandig kunnen functioneren en participeren in de Oosterhoutse samenleving
- In 2014 is het percentage inwoners in gemeente Oosterhout dat zich vrijwillig inzet gelijk aan of groter dan het percentage in de burgerijenquête van 2011.
- In 2014 zijn 80% van de mantelzorgers in de gemeente Oosterhout bekend met het begrip mantelzorg en op de hoogte van het beschikbare ondersteuningsaanbod.
- In 2014 is het percentage mantelzorgers dat problemen ervaart bij het verrichten van mantelzorg kleiner dan of gelijk aan het percentage in 2009 = 7%).
- Door de samenwerkende Oosterhoutse instellingen is, op basis van ketenzorg, een maatschappelijk steunsysteem ontwikkeld waarbinnen een sluitende aanpak voor kwetsbare burgers en risicogroepen is gerealiseerd.
- In 2014 heeft 80% van de ondersteuningsvragers op het terrein van psychosociale problematiek een oplossing voor hun probleem gevonden. Deze doelgroep neemt weer zelfstandig deel aan de samenleving.
- In 2014 is in 80% van de crisissituaties binnen 24 uur een oplossing/opvang gerealiseerd
- In 2014 is de risicogroep (zorgwekkende) zorgmijders in beeld gebracht en is inzicht verkregen in de aard van de verborgen problematiek en zijn aanbevelingen gedaan op welke wijze de verborgen problematiek kan worden aangepakt.
- Het percentage (zorgwekkende) zorgmijders dat succesvol is doorgestroomd naar reguliere zorg is minimaal gelijk gebleven aan het percentage van 2013.
- In 2014 is in 80% van de situaties een hulpverleningstraject geboden waarin burgers die, al dan niet gedwongen, de thuissituatie hebben verlaten in verband met problemen van relationele aard of geweld.
- In 2014 is, op basis van het samenwerkingsconvenant huiselijk geweld en het regionaal beleidskader "Van Handelingsverlegenheid naar Verantwoordelijkheid", een systeemgerichte planmatige aanpak opgesteld ter begeleiding van burgers die, al dan niet gedwongen, de thuissituatie hebben verlaten in verband met problemen van relationele aard of geweld. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in pleger en dader hulpverlening.

## Bijlage 5: Casusselectie

Voor de casusselectie zijn de volgende criteria zijn van toepassing:

*Financieel belang van de subsidie.* In de beleidsregels voor subsidieverstrekking worden verschillende subsidies met bijbehorende subsidieplafonds benoemd. Al naar gelang de financiële omvang van de subsidie worden verschillende eisen aan verantwoording gesteld. Zo gelden bij subsidiebedragen tot 5.000 euro een minimale verantwoordingsplicht en minimale aanvraagseisen. Verlening en vaststelling van de subsidie vallen hierdoor samen. De beleidsregels onderscheiden volgende categorieën: kleiner dan 5.000 euro, 5.000 euro – 25.000 euro, groter dan 25.000 euro. Daarbij gelden voor outputsubsidie ten behoeve van maatschappelijke voorzieningen die behoren tot de basisinfrastructuur van de gemeente en waarvan de subsidie meer dan € 100.000 bedraagt aanvullende eisen. Het financieel belang van de subsidie van die laatste categorie is het grootst. In de casusselectie hebben wij naar een spreiding gezocht van deze financiële omvang. Veel grotere subsidies vallen onder het domein cultuur.

*Het soort subsidie.* De gemeente kent twee typen subsidies: incidentele subsidie en structurele subsidie. Binnen de structurele subsidie maakt de gemeente onderscheid tussen waarderings-, exploitatie- en outputsubsidie. Binnen de incidentele subsidie wordt onderscheid gemaakt in activiteitensubsidie, zapbudget en investeringssubsidie. Uit de subsidiemonitor van de gemeente is duidelijk op te maken welke typen subsidies precies zijn toegekend. Wij raden aan om ten minste één incidentele subsidie mee te nemen in het onderzoek en een goede spreiding over de verschillende subsidiecategorieën te waarborgen.

*De rol van instellingen die subsidie ontvangen.* Het gaat hier bijvoorbeeld om het belang van de instellingen in het realiseren van maatschappelijke en gemeentelijke opgave en de wijze waarop zij invulling geven aan de beleidsdomeinen welzijn en maatschappelijke zorg. Subsidie die raakt aan cultuur is, gelet op het voorgaande Rekenkameronderzoek, in de casusselectie vermeden.

*Mogelijk leereffect.* Het kan bijvoorbeeld gaan om relaties die in de ervaring van de organisatie goed of juist minder goed lopen.

## Bijlage 6: Gehanteerde bronnen

### Schriftelijke bronnen

Voor de gebruikte bronnen verwijzen wij naar de voetnoten in de rapportage.

### Interviews

Ten behoeve van dit onderzoek is met de volgende personen een interview afgenomen.

Naam en functie	Datum
dhr. Peters en mevr. Janse-Witte, portefeuillehouders	9 september 2015
dhr. Cornelissen, projectleider	9 september 2015
mevr. Stel, projectleider	9 september 2015

### E-mail

Via e-mail zijn enkele vragen beantwoord.

Naam en functie	Datum
Sandor Meuwissen, senior projectleider	16 september 2015

### Sessie met subsidieontvangers

Ten behoeve van dit onderzoek is op 21 september 2015 een sessie met subsidieontvangers georganiseerd. Hierbij waren de volgende personen aanwezig.

	Naam	Organisatie	Subsidiesoort
1.	Annette Kuijpers	Stichting Dorpshuis Den Hout	Exploitatiesubsidie
2.	Jelle van der Veen	Stichting Dorpshuis Den Hout	Exploitatiesubsidie
3.	Dré van de Wouw	KBO afd. Oosterhout	Waarderingsubsidie
	Sija van Geijn	KBO afd. Oosterhout	Waarderingsubsidie
4.	Jacob van Nes	PCOB afd. Oosterhout	Waarderingsubsidie
5.	Anja Hartmans	Surplus Welzijn	Outputsubsidie
6.	Benjamin Roeland	Dorpsfeest Oosteind	Activiteitensubsidie
7.	Henk van Bijnen	Kerst-Inn Heidehof	Activiteitensubsidie
8.	Cor van Tilburg	Oosterhoutse Sjoelvereniging	Activiteitensubsidie

## Bijlage 7: Subsidiebedragen maatschappelijke zorg

De subsidies voor maatschappelijke zorg zijn geclusterd in één programma. Dit programma heeft eigen beleidsregels en over de hoogte van de verleende subsidies wordt gerapporteerd in de subsidiemonitor. De subsidies op het gebied van welzijn zijn verdeeld over verschillende programma's. Deze subsidies zijn te vinden in de subsidiemonitor 2013 en 2014.

### Subsidies maatschappelijke zorg 2013

#### Waarderingsubsidie

Organisatie	Toegekend subsidiebedrag
Stichting Werkgroep Beemdenbuurt	€ 1.500
Stichting Buurtpreventie De Nachtwacht	€ 1.500
Vereniging Belangen Oosteind	€ 1.500
Stichting Buurtbeheer Kruidenbuurt	€ 1.500
Stichting "Dorpsraad Dorst"	€ 1.500
St. Buurtbeheer Vrachelen 2 - Markkant	€ 1.500
Werkgroep Oosterhout Zuid Natuurkundigen	€ 1.500
Centrum Bewoners Oosterhout	€ 1.500
Leefbaarheidswerkgroep Den Hout	€ 1.500
Wijkvereniging Slotjes-Midden	€ 1.500
Katholieke Bond van Ouderen Afdeling Oosterhout Stad	€ 5.000
KBO afd. Dorst	€ 325,50
PCOB afd. Oosterhout	€ 1.071
KBO afd. Oosteind	€ 437,50
KBO afd. Den Hout	€ 525
ANBO	€ 2.460,50
Astma en COPD Beweegvereniging West-Brabant	€ 600
Parkgym	€ 330
Trimclub ARO	€ 2.460
VUMO	€ 1.000

#### Exploitatiesubsidie

Organisatie	Toegekend subsidiebedrag
E.H.B.O. Vereniging Oosterhout	€ 6.000



*Outputsubsidie*

<b>Organisatie</b>	<b>Toegekend subsidiebedrag</b>
Stichting Surplus Welzijn	€ 2.014.572
Stichting Hoom	€ 214.000

**Subsidies lokaal sociaal beleid 2013**

*Activiteitensubsidie*

<b>Organisatie</b>	<b>Toegekend subsidiebedrag</b>
Stichting Kermis Dorst	€ 100
Oosteindse Voetbalvereniging 1967 (O.V.V. '67)	€ 2.440
Stichting Midzomer Nachtfeest Dorst	€ 900
Stichting Midzomer Nachtfeest Dorst	€ 2.011,25
WAKO	€ 450
Stichting Broedplaats Oosterhoutse Cultuur & Kunst	€ 2.500
Nationale Vereniging De Zonnebloem	€ 2.500
Stichting H19, Centrum voor de Kunsten	€ 2.500
Afgaans-Nederlandse Vereniging Oosterhout (ANVO)	€ 1.825
Stg. Mienushal	€ 7.500

**Subsidies maatschappelijke zorg en welzijn 2014**

*Waarderingsubsidie*

<b>Organisatie</b>	<b>Toegekend subsidiebedrag</b>
Stichting CentrumBewoners Oosterhout	€ 1.500
Leefbaarheidswerkgroep Den Hout	€ 1.500
Stichting Buurtbeheer Kruidenbuurt	€ 1.500
Stichting Buurtpreventie De Nachtwacht	€ 1.500
Stichting Werkgroep Beemdenbuurt	€ 1.500
Vereniging Belangen Oosteind	€ 1.500
Stichting Buurtbeheer Vrachelen2/Markkant	€ 1.500
KBO Dorst	€ 252
ANBO	€ 2.929,50
PCOB Afd. Oosterhout	€ 1.029

KBO Oosteind	€ 420
Katholieke Bond van Ouderen Afdeling Oosterhout Stad	€ 5.000
Astma en COPD Bewegingvereniging West-Brabant	€ 6.00
Trimclub ARO	€ 2.340
VUMO	€ 1.000

*Exploitatiesubsidie*

Organisatie	Toegekend subsidiebedrag
E.H.B.O.-Vereniging Oosterhout	€ 6.200
Stichting Goederenbank De Baronie	€ 5.000

*Outputsubsidie*

Organisatie	Toegekend subsidiebedrag
Stichting Surplus Welzijn/Stichting Hoom	€ 2.228.572
Stichting Leergeld	€ 97.750

**Subsidies lokaal sociaal beleid 2014**

*Activiteitsubsidie*

Organisatie	Toegekend subsidiebedrag
Stg. Midzomernachtfeesten	€ 500
Stg. Midzomernachtfeesten	€ 1.755
Stg. Midzomernachtfeesten	€ 500
Oranjecomite Oosteind	€ 655
Oosterhoutse Sjoelvereniging	€ 360
Zonnebloem	€ 2.500
A van Houwelingen, Repair café	€ 950
Malle Dieven Zero	€ 2.500
OVV '67 voetbaltoernooi	€ 1.963
H19 Prokkel	€ 2.500
Dorst op Stelten	€ 1.000
Samen voor Oosterhout	€ 1.220
Dorpsfeest Oosteind	€ 875,46
Kindervakantieweek Oosteind	€ 384
Kerst-Inn Heidehof	€ 512,50