

**Onderzoek
Subsidieverlening binnen het
Programma Maatschappelijke Zorg**

Gemeente Oosterhout

Eindrapportage

7 september 2009

Postbus 5000
4700 KA ROSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Onderzoekskader	6
2.1.	Subsidieverlening binnen het programma Maatschappelijke Zorg	6
2.2.	Onderzoeksvragen	6
2.3.	Normenkader.....	8
2.4.	Onderzoeksverantwoording, procedure en planning	8
3.	Subsidievernieuwing	10
3.1.	Inleiding	10
3.2.	Opzet van de subsidievernieuwing	10
3.3.	Implementatie subsidievernieuwing	11
4.	Bevindingen cyclisch model: planning.....	14
4.1.	Inleiding	14
4.2.	Doelen programma Maatschappelijke Zorg	14
4.2.1.	Opzet van het Programma	14
4.2.2.	Formulering van de doelen.....	16
4.3.	Uitwerking doelen in subsidierelaties, prestaties en middelen.....	18
4.3.1.	Uitwerking binnen het Programma.....	18
4.3.2.	Uitwerking subsidierelatie met Buurthuizen.....	19
4.3.3.	Uitwerking subsidierelatie met Merites.....	21
4.4.	Conclusies aspect planning	25
5.	Bevindingen cyclisch model: control	26
5.1.	Inleiding	26
5.2.	Rapportage instellingen.....	26
5.3.	Ambtelijke beoordeling rapportages.....	27
5.4.	Rapportage aan College	28
5.5.	Rapportage aan Raad	29
5.6.	Conclusies aspect control	29
6.	Conclusies en aanbevelingen	31
6.1.	Inleiding	31
6.2.	Conclusies	31
6.3.	Aanbevelingen	33
7.	Reactie College op conceptrapport.....	35
8.	Nawoord	37
	Bijlagen.....	38

1. Inleiding

In de gemeente Oosterhout is in 2006 besloten tot een algehele vernieuwing van het subsidiebeleid. Bij de voorbereiding van het jaarplan 2009 van de Rekenkamer is vanuit de Gemeenteraad van de gemeente Oosterhout verzocht om onderzoek te doen naar de opzet en werking van de in het nieuwe subsidiestelsel ontwikkelde outputcontracten. De Rekenkamer heeft besloten het onderwerp in het onderzoeksprogramma 2009 op te nemen. Gezien de inmiddels verstreken periode is het wenselijk en mogelijk om tot een evaluatie te komen van de wijze waarop deze vernieuwing is geïmplementeerd c.q. de daarmee bereikte resultaten.

Het projectteam voor dit onderzoek is gevormd door de rekenkamerleden mw. E.J.M. De Jong-Stabel en drs. R.J.A. Clayden. De feitelijke onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit drs. J. van den Berg en drs. J.A. Kuijsters. Deze onderzoekers zijn verbonden aan bureau IRS Accountability Services. Het onderzoek is in april 2009 gestart.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het onderzoekskader. Hoofdstuk 3 behandelt de opzet van de subsidievernieuwing en de implementatie daarvan. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de bevindingen ten aanzien van het aspect 'planning' en daarmee tevens op de eerste drie deelvragen. In hoofdstuk 5 worden de bevindingen ten aanzien van het aspect 'control' gepresenteerd en daarbij tevens de deelvragen 4 tot en met 7 beantwoord. Hoofdstuk 6 geeft de conclusies en de aanbevelingen van de Rekenkamer weer.

Bij dit rapport behoren 5 bijlagen.

2. Onderzoekskader

2.1. Subsidieverlening binnen het programma Maatschappelijke Zorg

De gemeente Oosterhout verstrekt subsidie aan ca. 200 instellingen, gericht op onderwerpen van zeer uiteenlopende aard en omvang. Voor een goed onderzoek acht de Rekenkamer het nodig te komen tot een nadere afbakening van de bij het onderzoek te betrekken subsidies.

In het nieuwe subsidiebeleid is als één van de centrale uitgangspunten geformuleerd dat de gemeente Oosterhout meer wil subsidiëren vanuit haar eigen beleidsdoelstellingen. Met het oog daarop heeft de Rekenkamer besloten om de aandacht niet zozeer te richten op de rechtmatigheid van de subsidieverlening, maar op de wijze waarop dit instrument wordt ingezet binnen het geheel van beleidsvorming, beleidsrealisatie en beleidsevaluatie.

Op grond van deze overweging is besloten om het onderzoek te richten op de functie die de subsidieverlening vervult binnen één van de beleidsprogramma's. Er is voor gekozen om de inzet van het instrument subsidieverlening te onderzoeken binnen de context van het beleidsprogramma Maatschappelijke Zorg omdat:

- de gemeente in de Programmabegrotingen maatschappelijke doelen heeft geformuleerd. Dit maakt het mogelijk om te onderzoeken of die doelen zodanig zijn "vertaald" naar het instrument subsidieverlening en dat de in dat kader verrichte activiteiten ook daadwerkelijk bijdragen aan die doelen;
- binnen het programma Maatschappelijke zorg de inzet van het instrument subsidieverlening één van de belangrijkste wegen is waarlangs getracht wordt maatschappelijke doelen te bereiken;
- in het Meerjarenbeleidsplan 2006-2010 de gemeente de "verdere verzakelijking van het welzijnswerk" als prioriteit heeft benoemd. Dat verzakelijkingproces krijgt in belangrijke mate invulling via de vernieuwing van de subsidieverlening.

2.2. Onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit onderzoek luidt: *leidt de inzet van het instrument subsidieverlening binnen het programma Maatschappelijke Zorg er toe dat de beoogde prestaties op doelmatige wijze tot stand komen, en leiden deze tot de door de gemeente beoogde maatschappelijke effecten?*

Deze centrale vraag is uitgewerkt in een zevental deelvragen:

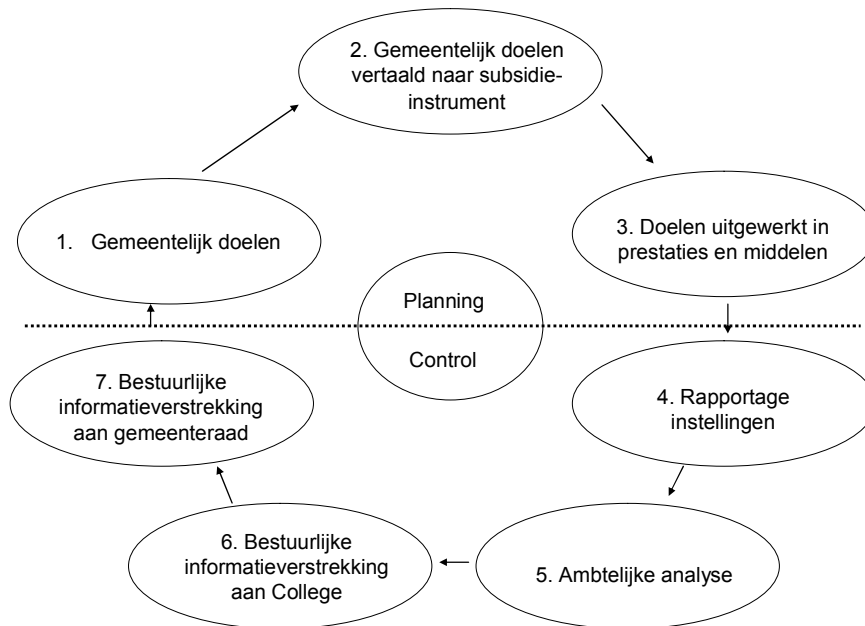
Planning

1. Zijn de doelen die de gemeente binnen dit programma wil bereiken eenduidig en meetbaar geformuleerd?
2. Is duidelijk en meetbaar geformuleerd welke bijdrage daaraan met de inzet van het instrument subsidieverlening wordt beoogd?
3. Zijn de doelen uitgewerkt naar concrete prestaties, c.q. zijn de hiervoor in te zetten middelen gebaseerd op een geobjectiverde vaststelling van kosten en baten?

Control

4. Wordt de gemeente door de betrokken instellingen volledig en tijdig geïnformeerd over de feitelijke realisatie van de prestaties c.q. de mate waaraan deze in realiteit bijdragen aan de beoogde maatschappelijke effecten?
5. Wordt de informatie door de ambtelijke organisatie zowel uit bedrijfsmatig als beleidsmatig oogpunt geanalyseerd en beoordeeld?
6. Leidt de planning & control cyclus voor het college tot overzichtelijke sturingsinformatie over subsidies en prestaties van gesubsidieerde instellingen, zodanig dat waar nodig tijdig tot bijsturing van de uitvoering wordt gekomen?
7. Leidt de planning & control cyclus voor de gemeenteraad tot overzichtelijke sturingsinformatie over subsidies en prestaties van gesubsidieerde instellingen, zodanig dat waar nodig tijdig tot bijsturing van het beleid wordt gekomen?

Deze deelvragen zijn gebaseerd op een cyclisch model voor de sturing op subsidies (zie figuur 1). Het hierin weergegeven model voor de sturing op subsidies kent zeven schakels. Hierbij geldt dat de schakels een grote mate van onderlinge afhankelijkheid van elkaar kennen. Dit betekent dat indien aan één of meerdere schakels niet of onvoldoende invulling wordt gegeven, dit gevolgen heeft voor de toegevoegde waarde van de andere schakels.



Figuur 1: Model "sturing op subsidies"

2.3. Normenkader

In het cyclisch model voor de sturing op subsidies wordt onderscheid gemaakt naar de aspecten 'planning' en 'control'. De onderzoeksvragen, die dit model volgen, zijn reeds normerend van aard, zoals eenduidigheid, meetbaarheid, tijdigheid en volledigheid. Daarnaast is bij de beoordeling van het subsidieproces gebruik gemaakt van normen die ontleend zijn aan:

- Wet-en regelgeving en het lokale beleid zoals vastgesteld in 'Subsidie als sturingsinstrument' en 'Algemene Subsidieverordening Oosterhout 2006');
- Afspraken van de gemeente met instellingen (beschikkingen en outputcontracten);
- Professionele normen zoals te vinden in wetenschappelijke literatuur en andere onderzoeksrapporten, waaronder normen ontleend aan beleidsgestuurde contractfinanciering.¹

In bijlage 1 zijn de normen per onderzoeksvraag ten aanzien van aspect planning opgenomen, in bijlage 2 de normen per onderzoeksvraag ten aanzien van aspect control. De volgende kwalificaties zijn bij de toetsing gehanteerd:

Kwalificaties:

- Goed: aan de norm is volledig voldaan;
- Voldoende: aan de norm is grotendeels voldaan;
- Matig: aan de norm wordt net niet voldaan of de Rekenkamer heeft informatie over de norm aangetroffen, maar op belangrijke punten ontbreekt informatie;
- Onvoldoende: aan de norm wordt niet voldaan of de Rekenkamer heeft geen of onvoldoende informatie over de norm aangetroffen, of de informatie is onjuist, niet actueel, of de procedure/wet wordt niet nageleefd.

Uiteraard dient een kwalificatie steeds gelezen te worden in samenhang met de desbetreffende paragraaf met bevindingen.

2.4. Onderzoeksverantwoording, procedure en planning

Middels meerdere specifieke informatieverzoeken is gevraagd alle informatie op te leveren. Ten behoeve van de beantwoording van de deelvragen zijn diverse documenten geanalyseerd. Een samenvattend overzicht van de bestudeerde documenten is in de bijlage opgenomen. Tevens heeft de Rekenkamer met meerdere medewerkers interviews afgenomen. Van de interviews is een beknopt verslag gemaakt en ter beoordeling van de juiste weergave van de feiten voorgelegd aan de geïnterviewden.

Conform het onderzoeksprotocol is een nota van bevindingen en een conceptrapport met conclusies en aanbevelingen onderscheiden. De nota van bevindingen is conform het onderzoeksprotocol voor ambtelijk hoor- en wederhoor aangeboden. Eventuele reacties, feitelijke onjuistheden of onvolledigheden zijn verwerkt.

¹ Beleidsgestuurde contractfinanciering is een werkwijze voor het verbeteren en verzakelijken van relaties tussen overheden en maatschappelijke organisaties (Hordijk, F., Tilburgs, J., Vermeulen, J., Het BCF boek, Stude Advies, 2006). De rekenkamer heeft het zinvol geacht daarbij aan te sluiten zodat goede elementen en hiaten in het proces van planning en control duidelijk worden en de aanbevelingen gericht.

Voorts is het concepteindrapport met conclusies en aanbevelingen opgesteld en voor bestuurlijk wederhoor aan het College aangeboden. De bestuurlijke reactie wordt integraal overgenomen en zonodig voorzien van een nawoord van de Rekenkamer. De aanbieding van het eindrapport aan de betrokken Gemeenteraad vindt plaats na vaststelling van het eindrapport door de Rekenkamer.

3. Subsidievernieuwing

3.1. Inleiding

Het vernieuwde subsidiebeleid van de gemeente Oosterhout is op 19 april 2006 door de Raad vastgesteld. Het nieuwe subsidiebeleid is uiteengezet in de Nota van Uitgangspunten voor Subsidievernieuwing 2006² en de Algemene Subsidieverordening Oosterhout 2006³. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de essentie van de subsidievernieuwing en de implementatie daarvan.

3.2. Opzet van de subsidievernieuwing

Het nieuw subsidiebeleid bestaat uit een aantal uitgangspunten. Kern van de uitgangspunten is dat de gemeente Oosterhout subsidie meer als sturingsinstrument in gaat zetten. Concreet betekent dit dat de nieuwe regels ertoe moeten leiden dat de gesubsidieerde activiteiten beter aansluiten bij de gemeentelijke doelstellingen.

In de nieuwe Algemene Subsidieverordening Oosterhout 2006 wordt aangegeven hoe de subsidie aangevraagd kan worden, welke informatie de subsidieaanvrager moet leveren om in aanmerking te komen voor subsidieverstrekking en op welke wijze en wanneer de gemeente dient te besluiten. Het aantal verschillende soorten subsidies is teruggebracht tot twee (structurele subsidies en projectsubsidies).

Belangrijk wordt geacht dat de aanvrager het maatschappelijk belang van de te subsidiëren activiteiten onderbouwt en een meetbaar activiteitenplan indient met bijbehorende begroting ter onderbouwing van de subsidieaanvraag. Daarnaast is afgesproken dat subsidieafspraken meetbaar in een outputcontract vastgelegd worden wanneer de verstrekking meer dan € 25.000 bedraagt. Daarnaast dienen in het outputcontract doelmatigheidsaspecten opgenomen te zijn zoals prijs/ product/ kwaliteit verhouding en afspraken over de wijze van rapporteren over de feitelijke voortgang. Voorts is afgesproken dat bij een subsidierelatie boven de 100.000 euro besloten wordt op basis van een programma van eisen met daarin: gemeentelijk beleid gekoppeld aan gewenste activiteiten, prestaties en resultaten. Bij omvangrijke subsidieverstrekkingen is het de bedoeling dat ook prijsvergelijking toegepast wordt om een monopolie van prijsbepaling te voorkomen.

Kortom, subsidieafspraken dienen meetbaar te worden gemaakt in beschikkingen en overeenkomsten. De resultaten dienen te worden gemeten aan de hand van indicatoren (of kengetallen) en gebruikt bij vaststellen en wijzigen van beleid.

De verordening gaat niet in op de inhoud van het beleid. De inhoud van het beleid dient tot uitdrukking te komen in de subsidieregels per beleidsveld/ -programma. Afgesproken is dat de vernieuwing gefaseerd ingevoerd zou worden, te beginnen bij het aanpassen van de subsidieregels voor cultuur. Afgesproken is dat zolang er voor een bepaald onderwerp nog geen nieuwere subsidieregels zijn vastgesteld, de eerdere subsidieregels gelden.

² De Nota van uitgangspunten heeft als ondertitel 'subsidie als sturingsinstrument' en als bijschrift 'de gemeente als maatschappelijk opdrachtgever'

³ De verordening is vanaf 14 juni 2006 van kracht in de gemeente Oosterhout

In de volgende paragraaf wordt kort ingegaan op de implementatie van de subsidievernieuwing.

3.3. Implementatie subsidievernieuwing

Doelstelling van onderhavig onderzoek is niet om de subsidievernieuwing als zodanig te onderzoeken, maar of er door middel van subsidieverstrekking gestuurd wordt op de gemeentelijke doelen. Niettemin wordt, om de bevindingen in de gemeentelijke context te kunnen plaatsen, hieronder eerst kort ingegaan op de bevindingen ten aanzien van de implementatie van de nieuwe regelgeving.

Voor de implementatie van de subsidievernieuwing is in 2007 een plan van aanpak opgesteld. De focus was niet zozeer op het ontwikkelen van outputcontracten (OPC's) gericht maar meer op een kwaliteitsverbetering ten aanzien van de huidige regelgeving en de interne werkwijze. Dit om een doelmatig, rechtmatig en doeltreffend handelen ten aanzien van subsidieverstrekking te borgen. Cultuur zou daarbij als eerste opgepakt gaan worden. Daaropvolgend de andere beleidsvelden. De doelstelling was om de praktijk van subsidiëring in 2009 volledig te hebben aangepast aan de nieuwe regelgeving, aldus het plan van aanpak.

Subsidie cultuur

De Rekenkamer constateert dat de subsidieverstrekking binnen het beleidsterrein cultuur is opgepakt en heeft geleid tot de vaststelling van nadere subsidieregels en een aantal outputcontracten (OPC's) met instellingen.

In maart 2007 zijn nadere subsidieregels cultuur, na een inspraakronde, door het College vastgesteld. Er zijn subsidieregels opgesteld voor projectmatige culturele activiteiten en subsidieregels voor structurele culturele activiteiten van amateurorganisaties. Voorafgaand aan de vaststelling is een inspraakronde gehouden. De subsidieregels betreffen onder andere:

- de reikwijdte en het doel van de subsidie;
- de instelling van een subsidieplafond/ jaarlijks budget bij de projectsubsidies;
- de instelling van een basis- en een activiteitensubsidie bij structurele subsidies. De verhouding tussen basissubsidie en activiteitensubsidie voor 2008 en 2009 is vastgesteld op 60, respectievelijk 40 %. Beoogd wordt om verenigingen zowel te ondersteunen op basis van ledental (basissubsidie) als op hun vermogen initiatieven te ontplooiën (activiteitensubsidie) die aansluiten bij het cultuurbeleid van de gemeente. Op basis van een puntensysteem wordt de activiteitensubsidie bepaald. Door het bevriezen van de bedragen per lid en het verhogen van het bedrag per punt wordt geprobeerd om nieuwe initiatieven te stimuleren die aansluiten op de uitgangspunten van de cultuurnota (verbreden, verjongen, vernieuwen en versterken);
- criteria om in aanmerking te komen voor subsidie, inclusief minimale vereisten, voorwaarden en aanvullende beperkingen;
- de wijze van verantwoording: bij minder dan 1000 euro subsidie voor een project wordt deze direct vastgesteld. Ditzelfde geldt voor subsidie bij minder dan 5000 euro structureel. De gemeente zal een aantal subsidieaanvragen onder de grens steekproefgewijs controleren. Mocht blijken dat de activiteit niet is uitgevoerd of dat er niet is voldaan aan de criteria, dan kan (een gedeelte van) de subsidie worden teruggevorderd.

Voor de aanvraag van en de verantwoording over de culturele subsidies zijn (uitgebreide) formulieren gemaakt.

Outputcontracten zijn afgesloten met onder andere Theek 5, Merites, H19 Centrum voor de Kunsten, CUST cultuur stichting Oosterhout, Stichting Filmtheater De Bussel, Gemengd Zangkoor Oosterheide en Stichting Openluchttheater Oosterhout. In de outputcontracten betreffende het beleidsveld Cultuur staan prestatieafspraken, echter deze zijn nog opgesteld vanuit de door de instelling aangeboden producten/diensten in plaats van de gewenste effecten voor de gemeente. Er wordt gewerkt op basis van maximale subsidiebedragen die jaarlijks worden geïndexeerd.

Andere beleidsterreinen

De uitwerking van de andere subsidieregels en de ontwikkeling van outputcontracten op de verscheidene beleidsterreinen heeft, op het outputcontract met Merites na⁴, (nog) niet plaatsgevonden c.q. zijn (nog) niet vastgesteld. Hiervoor zijn verschillende redenen aangevoerd.

Zo is bijvoorbeeld een voorstel ten aanzien van nieuwe subsidieregels Sport om te komen tot een systematiek waarmee op basis van beleid gestuurd wordt door het College (tijdelijk) geparkeerd. Het blijft op dat terrein vooralsnog een zaak van subsidiëring op basis van het aantal jeugdleden en een bijdrage in de huur van de accommodatie.

Voorts zijn in het museumbeleid, vastgesteld in de Raad van 27 maart 2009, nadere toetsingscriteria opgesteld voor de beoordeling van gemeentelijke ondersteuning van musea, te weten:

- de functie
- de collectie
- het publiek
- de organisatie en financiën
- samenwerking
- museumregistratie

Deze toetsingscriteria zijn concreet ingevuld, zodat onder voorwaarden, en op basis van heldere prestatieafspraken subsidie aan musea kan worden verleend. De Rekenkamer merkt hierbij echter op dat de Raad bij behandeling van het museumbeleid, middels amendementen op het voorstel, voor het Brabants Museum Oud Oosterhout en de subsidiëring van het Speelgoedmuseum SOS heeft besloten een jaarlijkse/ structurele subsidie te verlenen.

Ten slotte constateert de Rekenkamer dat de subsidieregels voor Lokaal Sociaal Beleid en de subsidieregels voor het Buurtzabudget in concept gereed zijn, maar nog niet vastgesteld.

Interne processen en controle

Aanzetten ter verbetering van relevante interne processen zijn gegeven ten aanzien van een intern werkprotocol voor het proces van verlening en vaststelling van structurele subsidies in de gemeente Oosterhout. Daarnaast is voor het beleidsveld cultuur een accountantsprotocol voor de outputcontracten opgesteld. De Rekenkamer constateert dat deze aanzetten (nog) niet zijn vastgesteld.

⁴ Op het outputcontract met Merites wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

Op basis van interne controleonderzoeken wordt het subsidieverleningsproces gecontroleerd op betrouwbaarheid -juistheid, volledigheid en rechtmatigheid- van de aan instellingen verstrekte subsidies. Dit gebeurt op basis van een werkprogramma. Bij de controle wordt een onderscheid gemaakt naar structurele en projectmatige subsidies. In het controlerapport, naar aanleiding van de interne controle van begin 2008 over de jaren 2006, 2007 en 2008, wordt aangegeven dat vanuit de huidige systematiek het vrijwel onmogelijk is de outputcontracten te toetsen op rechtmatigheid. Ook zijn in het controlerapport een aantal aanbevelingen geformuleerd:

- Aanbevolen wordt om voor de outputcontracten een andere procedure op te zetten.
- Aanbevolen wordt meer duidelijkheid te creëren waaraan een activiteitenplan en een begroting moeten voldoen of wanneer instellingen hiervan worden vrijgesteld.
- Aanbevolen wordt de checklisten kritisch te bekijken, deze worden namelijk niet (altijd) volledig ingevuld.
- Ten slotte wordt aanbevolen dossiers op orde te brengen: niet alle stukken waren namelijk aanwezig. Ter verklaring wordt aangegeven dat onduidelijk is waar de stukken zich bevinden als subsidieverleningen nog niet helemaal zijn afgewerkt.

In de interne controle rapportage van begin 2009 over de jaren 2007 en 2008 zijn in grote mate dezelfde aandachtspunten geformuleerd:

- Aanbevolen wordt om extra aandacht te besteden aan de procedures en praktische uitwerking van de outputcontracten.
- Aanbevolen wordt om de checklisten nog eens kritisch door te nemen en daarbij de voorafgestelde doelstelling van het gebruik ervan te bewaken.
- De dossiervorming vergt nog de nodige aandacht.
- Afzonderlijke afspraken die met bepaalde organisaties zijn gemaakt zouden beter vastgelegd moeten worden, zodat dit voor iedereen duidelijk is. Dit geldt ook voor de afzonderlijke afspraken op het gebied van aanlevering van stukken, tijdstip van aanlevering, waarmerken van stukken en dergelijke.
- Het is aan te bevelen zo snel mogelijk voor alle beleidsterreinen beleidsregels te formuleren.

Tot slot is in 2009 is een medewerker binnen de afdeling Welzijn voor vier uur per week vrijgemaakt om de subsidievernieuwing een (nieuwe) impuls te geven. De bedoeling is om (nog) meer te komen tot beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF).

4. Bevindingen cyclisch model: planning

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het aspect 'planning' van het cyclisch model: de gemeentelijke doelen en de uitwerking daarvan binnen het programma Maatschappelijke Zorg en de doorvertaling daarvan in subsidierelaties. In de volgende paragrafen worden per onderzoeksvraag de bevindingen weergegeven. De Rekenkamer heeft aan de bevindingen een oordeel verbonden op basis van de toetsing aan onderstaand normentabel.

Onderzoeksvraag	Norm
1. Doelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De opzet van het Programma volgt een duidelijke structuur van hoofddoel – afgeleid doel– gewenst resultaat (beleidstheorie) ▪ Het doel is concreet geformuleerd en niet voor meerdere uitleg vatbaar
2 en 3. Bijdrage subsidie aan doel en uitwerking doel in prestaties en middelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is sprake van een consistente vertaling van het doel naar subsidie in termen van prestaties en middelen (onderling niet tegenstrijdig) ▪ De in te zetten middelen zijn onderbouwd

4.2. Doelen programma Maatschappelijke Zorg

4.2.1. Opzet van het Programma

Het onderzoek bestrijkt de begrotingsjaren 2007, 2008 en 2009 en de daarbij behorende programmabegrotingen.

In het programma moet, conform de BBV⁵, zijn aangegeven:

- De doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten;
- De wijze waarop ernaar zal worden gestreefd die effecten te bereiken;
- De raming van baten en lasten.

In de programmabegrotingen 2008 en 2009 is dit als volgt verwoord (conform de toelichting bij het BBV) als:

1. Wat willen we bereiken?
2. Wat gaan we daarvoor doen?
3. Wat mag dat kosten?

⁵ Besluit Begroten en Verantwoorden

In het Meerjarenbeleidsplan 2006-2010 en de Programmabegroting 2007 is een andere indeling aangehouden:

Meerjarenbeleidsplan	Programmabegroting 2007
Streefbeeld 2010	Algemene doelstelling
Algemene doelstelling	Relevante beleidsdocumenten
Accenten uit collegeakkoord	Accenten uit collegeakkoord
Gewenste taak- en doelstellingen	Activiteiten 2007
	Outcome en output indicatoren
	Kosten en opbrengsten

De algemene doelstelling van het programma Maatschappelijke Zorg blijft door de jaren constant:

"Het bevorderen van maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid, met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen. Het bevorderen van sociale cohesie, onder andere via het in stand houden van voorzieningen die het sociaal- cultureel [leven] ondersteunen. Het bevorderen van de gezondheid van de inwoners van de gemeente."

In de programmabegroting 2008 en 2009 zijn daaraan de volgende effectdoelstellingen gekoppeld:

1. Met behulp van faciliteiten en ondersteuning behouden mensen hun autonomie en wordt hulpbehoefendheid voorkomen;
2. Maatschappelijke- en vrijwilligersorganisaties organiseren activiteiten gericht op interactie tussen inwoners.

In de programmabegroting 2007 is de algemene doelstelling uitgewerkt in prioriteit – doelstelling – resultaat en zijn er outcome en outputindicatoren weergegeven. In de programmabegrotingen 2008 en 2009 zijn naast de effectdoelstellingen, outcome-indicatoren, prestaties 2008 en outputindicatoren weergegeven. De samenhang tussen een individuele doelstelling, de prestaties/ resultaten, de indicatoren en de in te zetten middelen is evenwel niet expliciet aangegeven. In bijlage 3 is ter illustratie het schema van het Programma uit de Programmabegroting programmabegrotingen 2008 en 2009 opgenomen.

Oordeel

De Rekenkamer waardeert de wijziging in de indeling van de programmabegrotingen vanaf 2008 als een positieve ontwikkeling. Dit mede in het licht van de aanbevelingen in het door de Rekenkamer eerder uitgebrachte rapport 'programmabegroting 2006 Oosterhout'. De Rekenkamer constateert dat de Programmabegrotingen van 2008 en 2009 ten aanzien van de indeling van het programma Maatschappelijke Zorg ruim voldoen aan de formele eisen: het programma is opgezet volgens de drie 'w-vragen'. Daarnaast constateert de Rekenkamer dat het beleidskader een duidelijke structuur van hoofddoel – afgeleid doel- gewenst resultaat kent, echter een directe samenhang tussen een individuele doelstelling, de prestaties/ resultaten, de indicatoren en de in te zetten middelen ontbreekt.

4.2.2. Formulering van de doelen

Naast de opzet van het programma is de kwaliteit van de formulering van belang: is helder wat de gemeente wil bereiken en wat ze daarvoor gaat doen?

In het kader van dit onderzoek zijn de doelstellingen ten aanzien de verzakelijking van het welzijnswerk, de buurthuizen en de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) relevant. Bij de beoordeling van de kwaliteit van de doelen is steeds rekening gehouden met achtergrondinformatie over doelen en prestaties die elders in de programmatekst staat weergegeven.

Verzakelijking welzijnswerk

In het Meerjarenbeleidsplan alsmede in de Programmabegroting 2007⁶ is opgenomen de prestatiedoelstelling "Verdere verzakelijking welzijnswerk". Als prestatie wordt slechts aangegeven dat het *"telkens aan de orde [is] bij opdrachtverleningen c.q. afsluiten [van] outputcontracten met welzijnsinstellingen"*. In de programmabegroting 2007 wordt tevens aangegeven dat *"bij de opdrachtverlening aan welzijnsinstellingen, waar nodig, mogelijk en gewenst, aanbesteed en meerdere offertes [worden] gevraagd"*.

Oordeel

Het is de Rekenkamer onduidelijk wanneer deze doelstelling is bereikt c.q. wat verstaan moet worden onder 'aan de orde', 'waar nodig', 'mogelijk' en 'gewenst' of wanneer er sprake van is. De Rekenkamer beoordeelt de formulering van dit doel als niet eenduidig en derhalve als onvoldoende.

Buurthuizen

Buurthuizen zijn als doelstelling in het Meerjarenbeleidsplan en de Programmabegrotingen opgenomen. De Gemeente wil een actievere betrokkenheid bij en inzet op de buurt- en dorpsuizen. Het beleid is gericht op de inzet van buurt- en dorpsuizen als instrumenten in het kader van lokaal sociaal beleid: het vergroten en behouden van de leefbaarheid in de buurt en dorp (koppeling met WMO prestatievel 1).

De wijze waarop daartoe wordt gekomen is geformuleerd in de prestaties en de toelichtingen daarop in het Meerjarenbeleidsplan en de Programmabegrotingen. De geformuleerde prestaties variëren door de jaren heen, maar komen in essentie neer op:

- Het opstellen van aanbevelingen over mogelijkheden professionalisering beheer buurthuizen;
- Sluiting Schervenheuvel en verbouwing zandheuvelschool;
- Nieuwe Bunthoef;
- De 'ontzorging' van buurthuisbesturen ten aanzien van schoonmaak en beheer, zodat zij zich volledig kunnen richten op het bieden van activiteiten voor buurtbewoners.

In het Meerjarenbeleidsplan is daarnaast opgenomen dat elk buurthuis een beleidsplan en activiteitenplan dient op te stellen. Hierbij dient een relatie te worden gelegd naar de WMO, met name het eerste prestatievel: het bevorderen van de

⁶ Het is de Rekenkamer niet duidelijk (geworden) wat de reden is geweest om deze prestatiedoelstelling niet op te nemen in de Programmabegroting 2008 en 2009.

leefbaarheid en de sociale samenhang in de wijk. In de programmabegrotingen wordt hier niet meer op teruggekomen. De output-indicator geeft een vermindering van het aantal buurthuizen: 10 buurthuizen in 2007 naar 9 buurthuizen voor 2009.

Oordeel

De Rekenkamer is van mening dat de doelstelling 'buurthuizen' onvoldoende concreet is gemaakt. Het is onduidelijk wat met de doelstelling 'buurthuizen' wordt beoogd: het realiseren van een concreet aantal activiteiten per jaar, het aantal deelnemers, het bereik van kwetsbare groepen of de instandhouding van de buurthuizen e.d? Voorts is het de Rekenkamer onduidelijk wat de samenhang is in het Programma tussen de buurthuizen als aparte prestatiedoelstelling en de prestatiedoelstellingen ten aanzien van, met name het eerste prestatieveld van, de WMO. Op basis van het bovenstaande beoordeelt de Rekenkamer de formulering van de doelen als niet eenduidig en derhalve als onvoldoende. Het is de Rekenkamer onduidelijk wat de gemeente met de buurthuizen wil bereiken.

WMO

Het doel van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) is dat iedereen kan meedoen aan de samenleving, zijn talenten benut, zo zelfredzaam mogelijk is en veilig en plezierig kan wonen. De Rekenkamer constateert dat de doelen en prestaties ten aanzien van de WMO door de jaren heen een nadere invulling hebben gekregen in de programmabegroting. Dit hangt naar de mening van de Rekenkamer logisch samen met de invoering van de WMO per 1 januari 2007 en de vaststelling door de Raad van de Beleidsnotitie WMO begin 2008.⁷

Met de vaststelling van de Beleidsnotitie WMO zijn de verschillende doelen van de begrotingsjaren 2007 en 2008 in de Programmabegroting 2009 gebundeld naar de onderscheiden prestatievelden en/ of geherformuleerd in lijn met de Beleidsnotitie WMO.

Oordeel

Hoewel er door de jaren heen een duidelijke ontwikkeling in samenhang en concretisering van de doelen ten aanzien van de WMO zichtbaar is, beoordeelt de Rekenkamer de formulering van de doelen nog als matig eenduidig.

Als voorbeeld noemt de Rekenkamer de omschrijving van de prestatiedoelstellingen in de Programmabegroting. Zo is als prestatiedoelstelling opgenomen: "*Beleidsnotitie WMO, Prestatieveld 1: Samenhang en leefbaarheid wijken, buurten en kerkdorpen*". Niet duidelijk is wanneer deze prestatiedoelstelling is bereikt. Een aanknopingspunt biedt één van de geformuleerde prestaties: "*In 2009 ervaren inwoners hun buurten en wijken schoner, heler, veiliger en leefbaarder t.o.v. 2007, gemeten via de burgerij-enquete*". In de Programmabegroting zijn daarover echter geen indicatoren opgenomen. Daarnaast is er geen streven aan gekoppeld, waardoor niet duidelijk is wanneer het resultaat is bereikt: bij een verbetering van 5%, bij een beoogd rapportcijfer of bij elke verbetering, hoe marginaal ook? Ook de Beleidsnotitie WMO verschaft hierin geen inzicht. Hierdoor is het doel voor meerdere uitleg vatbaar en derhalve niet eenduidig.

⁷ Deze nota geeft inzicht in de doelstellingen, het beleid, de te behalen resultaten en de uit te voeren maatregelen voor de komende vier jaar op het gebied van maatschappelijke ondersteuning.

Voorts sluit de Programmabegroting onvoldoende aan op de Beleidsnotitie WMO. De notitie geeft aan wat de gemeente wil bereiken en wat daarvoor moet gebeuren (in de vorm van actiepunten). In de Programmabegroting is dit onderscheid eenvoudig te plaatsen onder de rubriek prestatiedoelstelling, respectievelijk prestatie. In de Programmabegroting lopen prestaties/ actiepunten en doelstellingen echter door elkaar heen.

Als voorbeeld noemt de Rekenkamer de prestatiedoelstelling in de Programmabegroting "*beleidsnotitie, prestatieveld 2: Preventieve ondersteuning van de jeugd*". In de Programmabegroting zijn daaraan zes prestaties gekoppeld. In de Beleidsnotitie zijn hier echter negen doelstellingen opgenomen die de gemeente wil bereiken. Hieraan zijn vervolgens negen actiepunten gekoppeld.

Ten slotte zijn in de Programmabegroting nieuwe punten ondergebracht die niet als zodanig in de Beleidsnotitie zijn opgenomen. In samenhang met de gebrekkige aansluiting is het daarmee tevens onduidelijk of dit prestaties/ actiepunten betreffen (wijziging in de uitvoering) of wijzigingen in het beleid.

4.3. Uitwerking doelen in subsidierelaties, prestaties en middelen

4.3.1. Uitwerking binnen het Programma

Binnen het programma Maatschappelijke Zorg wordt jaarlijks voor ruim 2 miljoen euro subsidie verstrekt op een totaal van circa 8 miljoen euro aan subsidiëring in de gemeente Oosterhout. Uit de productenbegroting 2008 blijkt dat de subsidiënten binnen het Programma voornamelijk bestaan uit Merites (1,8 miljoen euro) en buurthuizen (192.000 euro). Daarnaast zijn er nog enkele subsidieposten te onderscheiden die op het totaal een niet materiële plaats innemen.

Uit de Programmabegrotingen kan niet worden opgemaakt of, en welk subsidiebedrag beschikbaar wordt gesteld aan de verschillende instellingen: er is enkel sprake van een totaalbegroting van een beleidsonderdeel, in casu een begroting voor buurthuizen en voor welzijns- en maatschappelijk werk.

In de Productenbegroting is aangegeven welk subsidiebedrag voor Merites en welk bedrag voor buurthuizen wordt begroot. Ten aanzien van de buurthuizen wordt niet aangegeven met welke buurthuizen de gemeente een directe subsidierelatie onderhoudt en/ of met welke niet en/of wat de hoogte van het subsidiebedrag is.

Ten slotte bleek de Gemeente Oosterhout niet te beschikken over een integraal overzicht en aansluiting tussen de doelen van het Programma en de subsidieverstrekking aan instellingen. Binnen de gemeente wordt geen document vervaardigd waarin een koppeling wordt gelegd tussen de doelen van het programma Maatschappelijke Zorg en de afgeleide doelen ten aanzien van de subsidierelaties.

Oordeel

De Rekenkamer constateert dat binnen het Programma niet kan worden opgemaakt welke prestaties door de subsidiënten, in casu Merites en de buurthuizen, geleverd moeten worden c.q. op welke wijze de subsidieverlening bijdraagt aan het bereiken van de gemeentelijke doelen. Ook de Beleidsnotitie WMO geeft dit inzicht niet.

De Rekenkamer is daarom van mening dat er binnen het Programma Maatschappelijke Zorg onvoldoende sprake is van een consistente vertaling van de doelen naar subsidie in termen van prestaties en middelen.

4.3.2. Uitwerking subsidierelatie met Buurthuizen

Algemeen over subsidies aan buurthuizen

De gemeente Oosterhout heeft tien dorps- en buurthuizen. Daarvan heeft de gemeente negen gebouwen in eigendom. Eind jaren '80 is door de Gemeente met de stichtingsbesturen afgesproken dat zij om niet gebruik kunnen maken van de gemeentelijke panden. Alleen De Pannehoef betaalt huur voor het gebruik van het pand aan de gemeente, waarvoor zij in de vorm van subsidie wordt gecompenseerd. Dorpshuis Den Brink beschikt over een eigen gebouw, maar ontvangt een subsidiebijdrage in de huisvestingskosten.

De gemeente heeft met drie van de tien dorps- en buurthuizen een rechtstreekse subsidierelatie.⁸ Dit betreffen:

- Stichting Dorpshuis Den Brink;
- Stichting Oosterhout-West De Pannehoef; en
- Stichting Wijkcentrum Dommelbergen.

In onderstaande tabel is het subsidiebedrag voor de jaren 2007, 2008 en 2009 weergegeven.

Subsidiebedrag buurthuizen

	2007	2008	***2009
Productenbegroting*	188.000	192.000	50.000
Subsidietoekenning w.v.:**	184.421	187.088	47.730
<i>Dorpshuis Den Brink</i>	37.663	38.352	9.898
<i>De Pannehoef</i>	112.003	114.236	29.207
<i>Wijkcentrum Dommelbergen</i>	34.755	34.500	8.625

* Geen onderscheid naar buurthuizen in de productenbegroting

** Totaal van de drie buurthuizen

*** Het opgenomen subsidiebedrag betreft de toekenning van het eerste kwartaal van 2009. In de productenbegroting is voor heel 2009 een bedrag van 200.000 euro begroot.

De Rekenkamer acht het relevant te melden dat het College in 2008 heeft besloten om over te gaan tot centrale aanbesteding van beheer en schoonmaak van de dorps- en wijkcentra. Dit in het kader van de 'ontzorging' van buurthuisbesturen ten aanzien van schoonmaak en beheer, zodat zij zich volledig kunnen richten op het bieden van activiteiten voor buurtbewoners. De nieuwe situatie zal moeten leiden tot aanpassing van de beleidsregels en subsidiëring van de buurthuizen. Het streven was om voor 1 april 2009 de nieuwe beheersorganisatie van start te laten gaan. Voor 2009 is daarom een subsidiebedrag voor de buurthuizen vastgesteld voor de eerste drie maanden. Tijdens het onderzoek van de Rekenkamer werd duidelijk dat de aanbesteding niet heeft opgeleverd wat ervan werd verwacht. De oorspronkelijke subsidieverstrekking aan buurthuizen is daarom weer van kracht.

⁸ Met de overige dorps- en buurthuizen heeft de gemeente geen directe subsidierelatie. Het beheer en schoonmaak van deze dorps- en buurthuizen vallen onder de subsidierelatie met Merites.

Hieronder wordt kort per buurthuis ingegaan op de subsidietoekenning betreffende de jaren 2007, 2008 en 2009.

Dorpshuis Den Brink

Stichting Dorpshuis Den Brink heeft voor de jaren 2007, 2008 en 2009 de aanvraagformulieren structurele subsidie met begrotingen ingediend.⁹ De subsidieaanvraag is voorzien van een activiteitenplan en een overzicht van activiteiten. Er is geen relatie met de WMO gelegd. De Rekenkamer heeft geen beoordeling van de aanvragen aangetroffen. De Rekenkamer constateert dat Stichting Dorpshuis Den Brink wordt gesubsidieerd in het exploitatietekort op (een deel van) de huisvestings- en organisatiekosten. Dit op basis van 60% van de goedgekeurde huisvestings- en organisatiekosten (een maximum). Een verzoek tot verhoging van de structurele subsidie in 2009 is niet gehonoreerd.

De Pannehoef

Ten aanzien van De Pannehoef heeft de Rekenkamer voor 2007, 2008 en 2009 de aanvraagformulieren structurele subsidie met begrotingen aangetroffen. De Rekenkamer heeft geen beoordeling van de aanvragen aangetroffen. De aanvrager heeft in de aanvragen niet het maatschappelijk belang van de te subsidiëren activiteiten onderbouwd en/ of een meetbaar activiteitenplan ingediend. Ook is er geen relatie met de WMO gelegd. De Rekenkamer constateert dat Stichting Oosterhout-West De Pannehoef wordt gesubsidieerd op basis van een bijdrage in het exploitatietekort en een bijdrage in de huur.

Wijkcentrum Dommelbergen

Stichting Wijkcentrum Dommelbergen heeft voor 2007, 2008 en 2009 het aanvraagformulier structurele subsidie en de begrotingen ingediend. Het aanvraagformulier voor 2008 is echter pas in november 2007 ingediend. Dit is ruim na de indieningsdatum van vóór 1 mei om in aanmerking te komen voor de subsidie. Het aanvraagformulier én de verleningsbeschikking voor de subsidie in 2009 is niet aangetroffen. De Rekenkamer heeft alleen voor de subsidieaanvraag van 2008 een beoordeling aangetroffen.

De aanvrager heeft in de aanvragen niet het maatschappelijk belang van de te subsidiëren activiteiten onderbouwd en/ of een meetbaar activiteitenplan ingediend. Ook is er geen relatie met de WMO gelegd.

In de subsidiebeschikking van 2007 wordt aangegeven dat de subsidie wordt verleend in het exploitatietekort op (een deel van) de activiteiten. Uit de begroting van de stichting kan opgemaakt worden dat het gevraagde bedrag een bijdrage in de schoonmaakkosten en beheerderskosten betreft. In de subsidiespecificatie in de beschikking voor 2008 wordt aangegeven dat de subsidie wordt toegekend voor een bijdrage in de schoonmaak- en beheerskosten.

Oordeel

De Rekenkamer constateert dat met de dorps- en buurthuizen geen outputcontracten zijn afgesloten. Dit terwijl met de vaststelling van de Algemene Subsidieverordening 2006 en de Nota van uitgangspunten is besloten dat subsidieafspraken meetbaar in een outputcontract vastgelegd worden wanneer de verstrekking meer dan € 25.000 bedraagt. Voorts constateert de Rekenkamer dat

⁹ Voor de indiening van de subsidie-aanvraag 2009 en 2010 is uitstel gevraagd en derhalve niet voor 1 mei ingediend.

voor de buurthuizen (nog) geen aanvullende of specifieke subsidieregels zijn vastgesteld.

De Rekenkamer constateert vervolgens dat alleen Dorpshuis Den Brink een activiteitenplan heeft ingediend. De Rekenkamer beoordeelt de ingediende onderbouwing van het maatschappelijk belang, de meetbaarheid van het activiteitenplan en de begroting van Dorpshuis Den Brink als voldoende. Omdat een beoordeling van de aanvragen ontbreekt, is het de Rekenkamer onduidelijk of het activiteitenplan voldoet aan de verwachtingen van de Gemeente.

De Rekenkamer is naar aanleiding van bovenstaande constatering van mening dat de in te zetten middelen onvoldoende zijn onderbouwd.

4.3.3. Uitwerking subsidierelatie met Merites

De Rekenkamer constateert dat de gemeente al ruim voor de subsidievernieuwing op basis van een outputcontract subsidie verstrekt aan Merites. In onderstaande tabel is het subsidiebedrag voor de jaren 2007, 2008 en 2009 weergegeven.

Merites x 1000 euro

	2007	2008	2009
Productenbegroting	1.776	1.793	1.836
Programma van eisen*	-	2.021	-
Subsidieverzoek Merites	n.v.t.	2.021	2.172
Toekenning Merites**	1.797	2.021	2.094

* Maximaal subsidiebedrag, inclusief een prijscompensatie van 1,83%

** Op basis van beschikking en/ of outputcontract. In het outputcontract 2008 en 2009 zijn tevens opdrachten opgenomen die voorheen buiten het outputcontract vielen

Hieronder wordt de tabel toegelicht voor de jaren 2007, 2008 en 2009 en daarmee ingegaan op het programma van eisen, de ingediende subsidieverzoeken van Merites en de subsidietoekenning c.q. het afsluiten van het outputcontract.

2007

Eind december 2006 is een besluit tot subsidieverlening voor het jaar 2007 aan Merites gestuurd. Hierin is aangegeven dat het outputcontract voor 2006 wordt verlengd met een kalenderjaar. De subsidiëring voor 2007 betreft daarmee een continuering van de producten en diensten die afgesproken zijn voor 2006.¹⁰ De verlenging is in werking getreden omdat de gemeente niet tijdig het initiatief heeft genomen voor het voorbereiden van een nieuwe overeenkomst, zodat uiterlijk twee maanden voorafgaand aan een nieuw jaar duidelijk is welke prestaties in het nieuwe jaar geleverd moeten worden en welke budgetten daartoe worden verstrekt. (artikel 5.2. van het outputcontract 2006). Omdat niet aan dit artikel wordt voldaan, is de overeenkomst met een kalenderjaar verlengd (artikel 5.3.) Wel is een financieel overzicht met de kosten per product door Merites aangeleverd.

¹⁰ In het besluit tot subsidieverlening 2007 zijn voor een aantal onderdelen wel wijzigingen/opmerkingen gemaakt ten opzichte van het outputcontract 2006.

Oordeel

De Rekenkamer constateert derhalve dat voor 2007 geen programma van eisen is opgesteld, geen subsidieverzoek is ingediend, geen nieuw outputcontract is opgesteld en afgesloten en dat de basis voor de nieuwe subsidieverlening niet is gevormd door de opvattingen van de gemeente en de evaluatieresultaten van de uitvoering. De in te zetten middelen zijn naar de mening van de Rekenkamer onvoldoende onderbouwd.

2008

In april 2008 is een Programma van Eisen voor het outputcontract 2008 door het College vastgesteld.¹¹ Op basis van dit programma van eisen is aan Merites gevraagd een subsidieverzoek in te dienen.¹² De gemeente verlangt van Merites dat in het subsidieverzoek wordt ingegaan op het programma van eisen, ondersteund door een (product)begroting.

In het Programma van Eisen 2008 wordt Merites gevraagd producten te bieden of te ontwikkelen die aansluiten bij de prestatievelden van de WMO (gewenste maatschappelijke effecten). De negen prestatievelden van de WMO zijn ondergebracht in zes categorieën:

1. Leefbaarheid en sociale samenhang
2. (Preventieve) ondersteuning van jeugd
3. Knooppunt van voorzieningen op wijkniveau
4. Ondersteuning mantelzorgers en vrijwilligers
5. Participatie van- en voorzieningen voor mensen met een beperking en/of belemmering
6. Maatschappelijke opvang, openbare geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg

Daarnaast is een zevende categorie onderscheiden van 'bijzondere projecten (met een looptijd van meer dan 2 jaar)'. In de bijlage zijn per categorie het beoogd effect, de doelgroepen, het (gemeentelijk) beleid, de prestaties en soms prestatie-indicatoren weergegeven.

In juni 2008 heeft Merites het subsidieverzoek voor het subsidiejaar 2008 ingediend, inclusief financiële paragraaf. De Rekenkamer constateert dat het subsidieverzoek op elke categorie ingaat en dat het financieel overzicht aansluit bij de aangeboden diensten. Eind november 2008 is het outputcontract met Merites voor het jaar 2008 afgesloten.

Oordeel

De Rekenkamer waardeert de aansluiting van het Programma van Eisen bij de prestatievelden van de WMO en de uitwerking daarvan per categorie als positief. De Rekenkamer is echter van mening dat de formulering van het beoogd effect, de te leveren prestaties en de prestatie-indicatoren nog onvoldoende concreet zijn. Daarnaast sluiten prestatie-indicatoren veelal niet direct aan bij de vermelde prestaties.

¹¹ Aangegeven wordt dat de vaststelling begin 2008 van de Beleidsnotitie WMO bepalend is geweest voor de formulering van het programma van eisen. Na de vaststelling van de Beleidsnotitie is gestart met het opzetten van een nieuwe indeling en aanpak.

¹² Het College heeft aangegeven niet langer de term 'offerte' te gebruiken.

Ook het subsidieverzoek van Merites acht de Rekenkamer niet concreet: onduidelijk is veelal wanneer sprake is van levering van de prestatie. Als voorbeeld noemt de Rekenkamer het Beheer en schoonmaak van de buurthuizen, waarbij het beoogd effect is *"een schoon, onderhouden en organisatorisch goed lopend buurthuis. Buurthuizen hebben een gastvrije en professionele uitstraling"*. Als prestatie-indicator is daaraan gekoppeld *"ureninzet schoonmaak"* en *"ureninzet beheer"*. Onduidelijk is met welk uren aantal de prestatie is geleverd, laat staan wanneer het beoogd effect is bereikt.

De Rekenkamer constateert dat de gemeente, op een aantal opmerkingen na, aan Merites heeft gevraagd de projecten conform het ingediende subsidieverzoek uit te voeren. Het subsidieverzoek van Merites bevat derhalve de subsidieafspraken/ is het outputcontract. De Rekenkamer heeft geen beoordeling aangetroffen van het subsidieverzoek aangaande de mate waarin de aangeboden producten aansluiten bij de beleids- en financiële verwachtingen van de gemeente. Op basis van vorenstaande is de Rekenkamer van mening dat de in te zetten middelen onvoldoende zijn onderbouwd.

Hierbij acht de Rekenkamer het relevant te vermelden dat in de Nota voor het College ten behoeve van de vaststelling van het outputcontract 2008, wordt aangegeven dat het vertrouwen van het College in Merites is afgenomen. Tevens wordt er twijfel geuit over voortzetting van het afnemen van activiteiten (resultaten) bij Merites. Het jongerenwerk is in dit kader expliciet benoemd. Aangegeven wordt dat er afspraken zijn gemaakt over de (kwaliteits)verbetering van diverse producten. Dit mede naar aanleiding van een gezamenlijke themadag 'resultaatgericht werken', die gericht was op de totstandkoming van een beter systeem voor het formuleren van de resultaten en de producten. Afsproken is dat in eerste instantie een pilot wordt gedraaid ten aanzien van categorie 2 (preventieve) ondersteuning jeugd. Gekozen is om de TRILL-systematiek te hanteren.¹³ Het College verwacht daarom voor het outputcontract van 2009 een kwaliteitsverbetering, aldus de nota.

2009

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het niet realistisch is gebleken om de TRILL-systematiek in 2009 al volledig in te voeren. Er is daarom gekozen om alleen voor (preventieve) ondersteuning jeugd, categorie 2, de methode toe te passen. Voor de overige categorieën is voor 2009 een eerste aanzet geleverd en in het programma van eisen opgenomen. Aangegeven wordt dat het outputcontract voor 2010, bij gebleken succes, volledig volgens de TRILL-methode tot stand moet komen. Gevraagd is aan Merites een subsidieverzoek voor 2009 in te dienen, waarna gezamenlijk het outputcontract wordt vastgesteld. In het subsidieverzoek van Merites aan de gemeente wordt gespecificeerd wat de diensten zijn die door Merites in 2009 wordt geleverd, inclusief een financiële paragraaf. Dit heeft in mei 2009 geleid tot het outputcontract Merites 2009.

Het outputcontract 2009 bestaat uit twee delen:

- Categorie 2: Preventieve ondersteuning jeugd
- De overige categorieën

Het outputcontract gaat op elke categorie in.

¹³ TRILL staat voor Transparante Resultaatgerichte Informatievoorziening Lokaal en Landelijk.

Oordeel

De Rekenkamer acht het outputcontract niet helder van opzet en de invulling matig concreet: de gewenste effecten zijn niet benoemd en/ of is de relatie met het gemeentelijk beleid niet helder en/ of is onduidelijk wanneer sprake is van levering van de prestatie. Daarnaast is er geen aansluiting (meer) met het financieel overzicht.

Als voorbeeld noemt de Rekenkamer de te leveren dienst 'Ontwikkelingsstimulering' van categorie 2 'preventieve ondersteuning jeugd'. Als resultaat is aangegeven "*burgers geven zelfstandig vorm aan hun leven dankzij de verbeterde competenties, gedrag en/ of omstandigheid*". Wanneer sprake is van 'verbeterde competenties' of 'zelfstandig vormgeven' is niet duidelijk. Ook de indicatoren van zowel de gemeente als Merites bieden geen uitsluitel zoals het "*aantal contacten met de doelgroep en een inhoudelijke toelichting van de aard van de contacten*". Het is de Rekenkamer onduidelijk bij hoeveel contacten met de doelgroep de gemeente tevreden is c.q. Merites voldoende heeft geleverd. Tot slot komt de te leveren dienst niet als zodanig terug in het financieel overzicht, waardoor onduidelijk is wat de gemeente deze dienst bij afname kost. Ook heeft de Rekenkamer geen aanwijzingen gevonden dat prijsvergelijking is toegepast ter voorkoming van een monopolie van prijsbepaling. Op basis van vorenstaande is de Rekenkamer van mening dat de in te zetten middelen onvoldoende zijn onderbouwd.

Hierbij acht de Rekenkamer het relevant te vermelden dat in de Nota voor het College ter vaststelling van het outputcontract 2009, is aangegeven dat voor diverse producten nadere afspraken met Merites zullen worden gemaakt. In de Nota wordt aangegeven dat dit komt omdat:

- de verwachtingen van beide partijen ten aanzien van de resultaten vaak niet overeenstemmen;
- niet duidelijk is op basis van wat voor indicatoren 'afgerekend' moet gaan worden;
- vaak onduidelijk is wie welke verantwoordelijkheid heeft binnen het totstandkomingproces van de prestatieafspraken.

Mede om in de toekomst conform de algemene subsidieverordening voor 1 januari 2010 de beschikking aan Merites te versturen is de gemeente voornemens om op korte termijn afspraken te maken met Merites over planning en werkwijze. Met Merites is afgesproken dat maandelijks wordt gerapporteerd over de voortgang. Tevens is afgesproken dat er veelvuldiger contact is tussen Merites en de (beleids-) medewerkers van de gemeente om meer en betere informatie te hebben en de (bij-) sturing beter en sneller te laten verlopen.

Daarnaast is in het huidige outputcontract een aantal evaluaties opgenomen die mogelijk leiden tot een wijziging in de huidige en de toekomstige (uitvoering van) activiteiten. Het College is voornemens hier meer gebruik van te gaan maken.

4.4. Conclusies aspect planning

Gemeentelijke doelen

De Rekenkamer waardeert de wijzigingen en de opzet van het Programma Maatschappelijke Zorg conform de drie w's als een positieve ontwikkeling. Hoewel de opzet van het Programma is verbeterd, concludeert de Rekenkamer dat de doelen nog matig tot onvoldoende eenduidig en meetbaar zijn geformuleerd: veelal is onduidelijk wat de gemeente binnen dit programma wil bereiken en wat ze daarvoor gaat doen. De Rekenkamer is daarom van mening dat de Raad aan de hand van de programmabegroting onvoldoende de voortgang van de doelstellingen en prestaties/actiepunten kan controleren.

Uitwerking doelen naar prestaties en middelen

De Rekenkamer concludeert dat de bijdrage van het instrument subsidieverlening aan het bereiken van de gemeentelijke doelen onvoldoende duidelijk en meetbaar is geformuleerd.

De Rekenkamer is voorts van oordeel dat het opstellen van de gemeentelijke begrotingen (sturen op beleidsdoelen) en het subsidieverleningproces (sturen op afgeleide-/ subsidiedoelen) twee gescheiden trajecten zijn. Gemeente Oosterhout bleek niet te beschikken over een integraal overzicht en aansluiting tussen de doelen van het Programma en de subsidieverstrekking aan instellingen. Het subsidiebedrag wordt elk jaar verhoogd met de index, zonder een nadere onderbouwing van wat de gemeente wil bereiken met Merites of de buurthuizen en wat het mag kosten. Dat de outputcontracten met Merites in 2007 haast ongewijzigd is verlengd en in 2008 en 2009 pas laat in het lopende begrotingsjaar zijn afgesloten bevestigt dit beeld.

Voorts concludeert de Rekenkamer dat de programma's van eisen ten aanzien van Merites, de subsidieverzoeken van zowel Merites als de buurthuizen en het outputcontract, respectievelijk subsidiebeschikking, matig tot onvoldoende concreet zijn. Expliciete beoordelingen van de aanvragen c.q. significante wijzigingen in het outputcontract/ subsidiebeschikking zijn niet aangetroffen.

Overigens wil dit niet zeggen dat de Gemeente niet een met Merites verdergaande zakelijke relatie onderhoudt. Zo heroverweegt de Gemeente de afname van sommige producten en heeft de Gemeente de verdere professionalisering van de buurthuisbesturen weer in eigen hand genomen. De Rekenkamer neemt kortom een positieve ontwikkeling in de tijd waar in de verzakelijking van de subsidierelatie met Merites en spreekt zijn waardering hierover uit.

Ook ten aanzien van de buurthuizen is een trend naar meer zakelijkheid waarneembaar, alhoewel het voornemen te komen tot centraal beheer en schoonmaak van de dorps- en wijkcentra in het kader van de 'ontzorging' van buurthuisbesturen niet is geslaagd. Ook constateert de Rekenkamer dat de subsidieregels voor Lokaal Sociaal Beleid in concept gereed zijn. Vaststelling ervan zou invulling geven aan het beleid gericht op de inzet van buurt- en dorpshuizen als instrumenten in het kader van lokaal sociaal beleid: het vergroten en behouden van de leefbaarheid in de buurt en dorp (koppeling met Wmo prestatieveld 1). Niettemin dient het toezicht op de indiening en beoordeling van een plan met meetbare activiteiten voor de structurele subsidie in relatie tot de gemeentelijke doelen vergroot te worden.

5. Bevindingen cyclisch model: control

5.1. Inleiding

Om tot gefundeerde bevindingen te kunnen komen heeft de Rekenkamer het controle proces met betrekking tot de subsidierelaties getoetst aan de normen zoals opgenomen in onderstaande tabel.

Normentabel control

Onderzoeksvraag	Norm
4. Rapportage instelling	<ul style="list-style-type: none"> De instelling rapporteert volledig en tijdig over de nakoming van de subsidieafspraken
5. ambtelijke analyse	<ul style="list-style-type: none"> De verantwoordingen van de instellingen die zich bezig houden met de uitvoering van de maatschappelijke zorg wordt stelselmatig beoordeeld (beleidsmatig en bedrijfsmatig) en voorzien van adviesrapporten De ambtelijke organisatie stelt vast of de overeengekomen afspraken zijn nagekomen en of beoogde resultaten en effecten worden bereikt.
6. Bijsturing uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> Het College wordt periodiek voorzien van volledige en tijdige rapportages over de subsidie, doelrealisatie en de prestaties van de gesubsidieerde instelling komen aan de orde Bevindingen in de analyses leiden herkenbaar tot bijstelling van de uitvoering
7. Bijsturing van beleid	<ul style="list-style-type: none"> De Raad wordt periodiek voorzien van volledige en tijdige rapportages over subsidies en doelrealisatie Bevindingen in de analyses leiden herkenbaar tot bijstelling van het beleid Evaluaties zijn beschikbaar

In de volgende paragrafen worden per norm/ onderzoeksvraag de oordelen weergegeven. Voor een totaal overzicht van de normentabel inclusief scores wordt verwezen naar de bijlagen 4 en 5.

5.2. Rapportage instellingen

Buurthuizen

Ten aanzien van afspraken over de wijze van rapporteren over de feitelijke voortgang wordt in de subsidietoekenningen aangegeven dat voor de vaststelling van de subsidie het formulier vóór 1 mei 2008 volledig ingevuld moet zijn geretourneerd, inclusief een financieel overzicht van de activiteiten van de organisatie over het (boek)jaar waarvoor subsidie is aangevraagd.

De Rekenkamer constateert dat, met uitzondering van Stichting Dorpshuis Den Brink, de wijze waarop de stichtingen zich verantwoorden over hun prestaties van 2007 en 2008 onvoldoende is.

Van Stichting WC Dommelbergen werd zowel voor 2007 als voor 2008 helemaal geen verantwoording aangetroffen. De Rekenkamer constateert dat de gemeente op 16 juli 2008 een brief stuurde over het niet ontvangen van de verantwoording over 2007. De verantwoording moest daarop ingezonden worden voor 31 juli 2008. De verantwoording over 2007 is echter niet aangetroffen.

De verantwoording van Stichting Oosterhout-West de Pannenhoef was voor zowel 2007 als voor 2008 niet voorzien van een activiteitenoverzicht. Ook werd in de verantwoording niet aangegeven hoe mensen met een functiebeperking "gewoon" mee konden doen aan de activiteiten.

Merites

De Rekenkamer stelt vast dat zowel voor 2007 als voor 2008 de rapportage van Merites over de geleverde prestaties voldoet aan de daaraan te stellen eisen. De gerapporteerde prestaties komen over het algemeen overeen met de in de outputcontracten afgesproken prestaties.

De rapportage van 2007 over de categorieën Zorg (9) en Leefbaarheid en Veiligheid (11) acht de Rekenkamer onvoldoende.

Zo is er in 2007 bijvoorbeeld betreffende *categorie 9: Zorg, product 9.4: Klussendienst ouderen, gehandicapt, minima* wel gerapporteerd over de hoeveelheid klussen, aard en locatie maar niet of de pool er is en of er voldoende deskundig personeel is. Ook is er niets vermeld over het aantal klussenmannen.

De rapportage van 2007 betreffende de *integratie van allochtonen (4.2.)* acht de Rekenkamer voldoende. Er wordt in 2007 exact gerapporteerd over het aantal allochtone vrouwen dat heeft deelgenomen. Of deze aantallen bevredigend zijn is echter niet bekend. Er zijn namelijk geen streefaantallen afgesproken in het outputcontract 2007.

Zoals reeds in paragraaf 4.3.2 is aangegeven, is de gemeente samen met Merites vanaf medio 2008 bezig te komen tot betere outputcontracten, rapportages en verantwoordingen. Dit om uiteindelijk een effectievere input op te leveren voor de gemeentelijke beleidsvorming.

Overigens heeft de Rekenkamer geen jaarrekeningen over 2007 en 2008 aangetroffen. De gemeente kon geen duidelijkheid verschaffen of deze waren ontvangen en beoordeeld.

5.3. Ambtelijke beoordeling rapportages

Buurthuizen

Betreffende de door de gemeente uitgevoerde ambtelijke beoordelingen van de rapportages van de instellingen constateert de Rekenkamer dat beoordelingsverslagen niet voorhanden zijn. De ambtelijke beoordeling is derhalve onvoldoende.

Door Stichting Dorpshuis Den Brink is voor de verantwoording 2008 bij de gemeente uitstel aangevraagd. Over de beoordeling van deze stichting in 2008 is daarom geen oordeel uitgesproken.

De subsidieaanvraag voor 2008 tesamen met de verantwoording over 2006 is door de Stichting Wijkcentrum Dommelbergen te laat ingediend.

De subsidieaanvraag werd op 14 november 2007 ingediend. Daaropvolgend heeft de gemeente bij brief van 8 januari 2008 aangegeven dat de stichting voor 30 januari 2008 schriftelijk moest motiveren waarom het te laat de subsidieaanvraag had ingediend en waarom de verantwoording over 2006 nog niet was ingediend. Het college zou daaropvolgend dan beslissen over de subsidieverlening van 2008 en de vaststelling 2006. Bij brief van 15 april 2008 geeft het College later aan dat, ondanks dat de stichting de aanvraag te laat heeft ingediend, de gemeente alsnog besluit tot het verlenen van de subsidie 2008. Over de verantwoording 2006 wordt verder niet gesproken.

Betreffende de ambtelijke beoordeling van de rapportages van Stichting Oosterhout-West De Pannehoef merkt de Rekenkamer het volgende op. Ondanks dat door de Stichting Oosterhout-West De Pannehoef bij de verantwoording over 2007 geen activiteitenverslag is verstrekt heeft de gemeente bij brief van 16 september 2008 aangegeven dat de stukken bekeken en goedgekeurd zijn. De gemeente is vervolgens overgegaan tot vaststelling van de subsidie 2007.

Ten slotte constateert de Rekenkamer dat de verantwoording van zowel Stichting Oosterhout-West De Pannehoef als van Stichting Dorpshuis Den Brink bestaat uit een ingevuld verantwoordingsformulier met daarbij gevoegd de jaarrekening. Deze jaarrekening blijkt alleen voorzien te zijn van een samenstellingverklaring. Dit betekent dat de accountant omtrent de getrouwheid van de jaarrekening geen zekerheid verstrekt. Daarnaast wordt er ook geen zekerheid verstrekt omtrent een rechtmatige besteding van de verleende subsidies.

Merites

De ambtelijke beoordeling van de door Merites ingezonden rapportages acht de Rekenkamer voor zowel 2007 als voor 2008 onvoldoende. Betreffende de rapportage van 2007 bestaat een deels ingevulde checklist. Hierin wordt aangegeven dat de informatie duidelijker moet en nog te vaak te beperkt is om op te reageren. De checklist is echter niet volledig ingevuld en voorzien van een duidelijke beoordeling van de geleverde prestaties. Over de rapportage is ook geen advies richting portefeuillehouder aangetroffen.

Bij de rapportages over 2008 is geen zichtbare gestructureerde beoordeling uitgevoerd.

De gemeente heeft hierbij aangegeven dat de vaststelling van de subsidie over zowel 2007 als 2008 nog niet heeft plaatsgevonden.

5.4. Rapportage aan College

Buurthuizen

Met uitzondering van de Stichting Dorpshuis Den Brink betreffende 2008 (geen oordeel) kwalificeert de Rekenkamer de ambtelijke rapportage aan het College over de prestaties van de instellingen in alle gevallen onvoldoende. Documenten waarin het College concreet wordt geïnformeerd over de geleverde prestaties van de Stichtingen zijn gedurende het onderzoek niet verstrekt/aangetroffen.

Merites

De Rekenkamer kwalificeert de rapportage aan het College over de prestaties van Merites als onvoldoende. Zij heeft geen ambtelijke documenten aangetroffen waarin het College concreet wordt geïnformeerd over de geleverde prestaties van Merites. Er dient elk half jaar overleg te zijn tussen de contactambtenaar van de gemeente en Merites. Daarnaast is er 3 keer per jaar bestuurlijk overleg tussen de portefeuillehouder en Merites.

Het is de Rekenkamer onvoldoende duidelijk op basis van welke vastgelegde informatie deze gesprekken gevoerd wordt.

Desgevraagd is door gemeenteambtenaren aangegeven dat deelrapportages door beleidsambtenaren wel worden geanalyseerd. De bevindingen worden dan aan de contactambtenaar meegegeven voor het ambtelijk overleg. Het is de Rekenkamer niet duidelijk geworden wat deze bevindingen inhouden omdat vastleggingen van deze analyses niet voorhanden zijn.

Betreffende het bestuurlijk overleg in 2007 heeft de Rekenkamer wel agendapunten en twee besluitenlijsten ontvangen.

5.5. Rapportage aan Raad

De Rekenkamer constateert dat zowel in de Programmarekeningen als in de beleidsjaarrekeningen resultaten met betrekking tot de beleidsdoelen van het Programma Maatschappelijke Zorg worden weergegeven. De Rekenkamer kan deze resultaten niet beoordelen: in hoofdstuk 4 is reeds geconstateerd dat de aan de voorkant geformuleerde gemeentelijke doelen niet duidelijk zijn en er geen aansluiting bestaat tussen de gemeentelijke doelen en subsidieverstrekingen.

De Rekenkamer constateert voorts het volgende.

Er wordt binnen de gemeente geen informatie aan de Raad gepresenteerd over de verleende subsidies aan Merites en de buurthuizen, de geleverde prestaties hiervan noch over de bijdrage van de subsidies aan de realisatie van de beleidsdoelen.

In december 2008 is door het College een brief aan de Raad gestuurd waarin de Raad geïnformeerd wordt over de voortgang van de uitvoering van de Beleidsnotitie WMO. In de brief wordt per prestatieveld kort weergegeven wat de stand van zaken is. Er wordt echter nagenoeg niet gesproken over het realiseren van afgesproken prestaties.

Naar aanleiding van bovenstaande bevindingen heeft de Rekenkamer de rapportage aan de Raad als onvoldoende gekwalificeerd.

5.6. Conclusies aspect control

Rapportage instellingen

De Rekenkamer constateert dat de verantwoordingen van Merites over de geleverde prestaties voldoen aan de daaraan gestelde eisen. Ruimte tot een verdere verbetering is er overigens nog wel.

Tevens constateert de Rekenkamer dat de verantwoording van de Stichting Oosterhout-West De Pannehoef en de Stichting Wijkcentrum Dommelbergen onvoldoende is. De verantwoordingen zijn of onvolledig of helemaal niet ingediend.

Betreffende de subsidierelatie met Merites constateerde de Rekenkamer voorts dat de gemeente samen met Merites werkt aan het verder verbeteren van de rapportages. De Rekenkamer spreekt haar waardering hiervoor uit en hoopt dat dit initiatief zal leiden tot inzichten die gebruikt kunnen worden bij subsidierelaties van de gemeente waar men zo ver nog niet is.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de jaarrekeningen van de buurthuizen alleen voorzien zijn van een samenstellingverklaring. Dit houdt in dat de accountant geen zekerheid verstrekt omtrent de getrouwheid van de jaarrekening. Ook wordt er geen zekerheid verstrekt omtrent de rechtmatigheid van de bestedingen. In combinatie met het achteraf ontbreken van een activiteitenverslag kan dit leiden tot het ontbreken van inzicht bij de gemeente in de besteding van subsidiegelden.

Ambtelijke analyse

Betreffende de analyse van de rapportages van de instellingen constateert de Rekenkamer dat zowel bij Merites als bij de drie buurthuizen deze niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Beoordelingen vinden niet plaats of worden niet zichtbaar vastgelegd. Met Merites vinden periodiek besprekingen plaats over onder andere de prestaties. Onvoldoende duidelijk is op basis van welke informatie deze besprekingen gevoerd worden en welke relatie dit heeft met de gemeentelijke doelen.

De Rekenkamer stelt tenslotte vast dat van een vaste gestructureerde wijze van beoordelen geen sprake is. Binnen de gemeente zijn er weliswaar procedures ontwikkeld voor de verlening en vaststelling van structurele subsidies. Deze hebben echter nog steeds de status van concept.

Bestuurlijke informatieverstrekking aan College

De Rekenkamer kwalificeert de informatieverstrekking aan het College over de prestaties van Merites en de drie stichtingen als onvoldoende. Zij heeft geen documenten aangetroffen waarin het College concreet wordt geïnformeerd over de geleverde prestaties van de instellingen, laat staan in relatie tot het bereiken van de gemeentelijke doelen.

Bestuurlijke informatieverstrekking aan Gemeenteraad

Verantwoording aan onder andere de Gemeenteraad over de realisatie van beleidsdoelen vindt plaats middels de Programmarekeningen en Beleidsjaarrekeningen. In deze verantwoordingen wordt echter geen informatie gepresenteerd over de verleende subsidies aan Merites en de buurthuizen, de geleverde prestaties hiervan noch over de bijdrage van de subsidies aan de realisatie van de beleidsdoelen.

De Rekenkamer concludeert daarom dat de bestuurlijke informatieverstrekking aan de Raad niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1. Inleiding

De Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de centrale vraag of de inzet van het instrument subsidieverlening binnen het programma Maatschappelijke Zorg er toe leidt dat de beoogde prestaties op doelmatige wijze tot stand komen, en deze leiden tot de door de gemeente beoogde maatschappelijke effecten.

Hiertoe is het subsidieverleningsproces beoordeeld aan de hand van de planning en controlcyclus. De Rekenkamer is in hoofdstuk 3 kort ingaan op de subsidievernieuwing en de implementatie daarvan. Vervolgens zijn in hoofdstuk 4 de bevindingen, oordelen en conclusies met betrekking tot het aspect planning weergegeven (deelvragen 1 tot en met 3). In hoofdstuk 5 is ingegaan op de bevindingen, oordelen en conclusies ten aanzien van het aspect control (deelvraag 4 tot en met 7). In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de belangrijkste conclusies en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen.

6.2. Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de gemeente Oosterhout met de ontwikkeling van de nieuwe subsidiesystematiek in 2006 ingezet heeft op subsidieverstrekking als middel om op grond van actueel gemeentelijk beleid maatschappelijke ontwikkelingen te sturen. Dit voornemen van de Gemeente waardeert de Rekenkamer als positief in het licht van moderne overheidssturing gericht op meer transparantie, betere doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsbeleid en de inzet van middelen.

De implementatie van het subsidiebeleid binnen het beleidsterrein cultuur is voortvarend opgepakt en heeft geleid tot de vaststelling van nadere subsidieregels en een aantal outputcontracten (OPC's) met instellingen. Ook binnen het Programma Maatschappelijk Zorg neemt de Rekenkamer een positieve ontwikkeling in de tijd waar in de verzakelijking van de subsidierelaties. Zij spreekt ook hier haar waardering over uit.

Echter, drie jaar na vaststelling van het nieuwe subsidiebeleid, concludeert de Rekenkamer dat subsidie als sturingsinstrument nog niet voldoende is geborgd:

1. Subsidiebeleid en interne processen

Op het beleidsveld cultuur na, ontbreken (nog) nadere subsidieregels gebaseerd op actueel beleid. De outputcontracten binnen het beleidsveld cultuur zijn nog voornamelijk gericht op het productenaanbod van de instellingen in plaats van de gewenste effecten voor de gemeente. Ook bij het beleidsterrein Sport en andere programma's is nog steeds sprake van subsidierelaties gericht op ondersteuning van exploitaties c.q. de aangeboden diensten in plaats van het sturen op gemeentelijke doelen. Er blijft gewerkt worden op basis van maximale subsidiebedragen die jaarlijks worden geïndexeerd. De Rekenkamer merkt daarbij tevens op dat de Raad niet altijd helder is in wat hij wil met het subsidiebeleid, zoals blijkt uit de amendementen bij het museumbeleid. Door te kiezen voor een structurele/ jaarlijkse

subsidie voor het Brabants Museum Oud Oosterhout en de subsidiëring van het Speelgoedmuseum SOS betreft subsidieverstrekking voor deze musea (weer) een vanzelfsprekendheid in plaats van gemeentelijke sturing.

De Rekenkamer stelt voorts vast dat er binnen de gemeente weliswaar procedures ontwikkeld zijn voor de verlening en vaststelling van structurele subsidies, maar dat deze nog steeds de status van concept hebben. Ook 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.

Tot slot worden in de eigen rapportages van de interne controleonderzoeken op het proces van subsidieverlening gebreken geconstateerd. Het is de Rekenkamer onduidelijk wat de resultaten zijn van de in de rapportages geformuleerde aanbevelingen.

2. Programma Maatschappelijke Zorg

De Rekenkamer concludeert ten aanzien van het Programma Maatschappelijke Zorg dat de formulering en de uitwerking van de gemeentelijke doelen en de bijdrage van het instrument subsidieverlening daaraan nog onvoldoende duidelijk en meetbaar is geformuleerd. De Rekenkamer is daarom van mening dat de Raad aan de hand van de programmabegroting en -rekening onvoldoende de voortgang van de doelstellingen en prestaties/ actiepunten kan controleren.

Ten aanzien van de outputcontracten met Merites is de gemeente er nog niet in geslaagd voor het komende begrotings- en uitvoeringsjaar de outputcontracten af te sluiten. Voorts zijn expliciete beoordelingen van de aanvragen en verantwoordingen niet aangetroffen. Ditzelfde geldt voor de buurthuizen. Daarnaast is er onvoldoende zicht of er geleverd is wat er afgesproken is alsook welke bijdrage de subsidieverstrekking heeft geleverd aan het bereiken van de gemeentelijke doelen. Hierbij merkt de Rekenkamer wel op dat ook van subsidiënten verwacht mag worden dat zij zich conformeren aan het gemeentelijk subsidiebeleid en derhalve zelf doordrongen zijn van het nut en noodzaak om het maatschappelijk belang en de subsidieaanvraag te onderbouwen.

Tevens merkt de Rekenkamer op dat, alhoewel het subsidieproces met Merites nog voldoende ruimte tot verbetering biedt, zij positief is over de verdere verzakelijking van de subsidierelatie. De Rekenkamer hoopt dat dit initiatief zal leiden tot inzichten die gebruikt kunnen worden bij subsidierelaties van de gemeente waar men zo ver nog niet is. De Rekenkamer acht het daarbij wel van belang dat bij het outputcontract met Merites:

- wordt gewerkt aan een duidelijker en direct verband tussen de gemeentelijke doelen en de verwachte prestaties;
- wordt beoordeeld, zowel op kwaliteit als output, dat activiteiten en producten zijn beschreven ter realisatie van de beoogde effecten van het gemeentelijk beleid;
- een duidelijke kostprijs wordt afgesproken van de uit te voeren activiteiten en producten;
- duidelijke afspraken worden gemaakt en nageleefd over de wijze van verantwoording, de beoordeling van de resultaten in relatie tot de gewenste effecten en de wijze waarop eventueel tot (bij)sturing wordt gekomen.

Dit brengt de Rekenkamer tot de slotconclusie over de inzet van het instrument subsidieverlening. 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 subsidieverstrekking als een middel om op grond van actueel gemeentelijk beleid maatschappelijke ontwikkelingen te sturen.

6.3. Aanbevelingen

De Rekenkamer is van mening 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 Rekenkamer komt hierbij tot de volgende 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 subsidiërelaties 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 subsidiërelaties, 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 jaarrekeningcontrole 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.

7. Reactie College op conceptrapport

Op 7 juli 2009 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 1 juli 2009. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte leden van de Rekenkamer West-Brabant,

De Rekenkamer West-Brabant heeft een onderzoek verricht naar het onderwerp 'Subsidieverlening binnen het programma maatschappelijke zorg'. Bij de voorbereiding van het jaarplan 2009 is vanuit de gemeenteraad verzocht om een onderzoek te doen naar de opzet en werking van de in het subsidiestelsel ontwikkelde outputcontracten. De Rekenkamer heeft dit onderwerp gespecificeerd in de richting van het programma Maatschappelijke zorg.

Het college heeft de samenwerking met de betrokken onderzoekers als constructief en positief ervaren. Het college herkent zich in de grote lijnen, conclusies en aanbevelingen en ziet het onderzoek als een steun in de rug voor de ingezette ontwikkelingen met betrekking tot het programma Maatschappelijke Zorg, de subsidievernieuwing en het werken via beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF).

Het college is eveneens blij met de zienswijze van de Rekenkamer over de verzakelijking van het subsidieproces met Merites (nu Surplus Welzijn). De aanbevelingen van de Rekenkamer worden door het college derhalve gezien als een bevestiging van het beleid dat ook al eerder door het college in de richting van Surplus Welzijn is geformuleerd.

Het college ziet in de resultaten van het onderzoek voldoende aanleiding en aanknopingspunten om het werken met de BCF voort te zetten en verder te implementeren. Op dit moment wordt gewerkt aan het verbeteren van de gehanteerde checklist, het opstellen en vaststellen van subsidieprocedures voor subsidies van diverse omvang, het verbeteren van het werkprogramma interne controle en het opstellen en vaststellen van een controleprotocol. Recentelijk heeft het college nog de subsidieregels Lokaal Sociaal Beleid, zoals vermeld op pagina 25, vastgesteld.

In reactie op de conclusies en aanbevelingen is het college van mening dat de wenselijkheid van een verzakelijking van de subsidierelaties en de reikwijdte van de Algemene Subsidieverordening Oosterhout 2006 (ASV) reeds is vastgesteld door de raad. Het college gaat er derhalve vanuit dat de wenselijkheid van een verzakelijking en de reikwijdte van de ASV het totale spectrum van subsidies betreft.

Daarnaast is het college van mening dat de wijze waarop de informatieverstrekking richting de raad plaatsvindt recht moet doen aan het principe van de kaderscheppende rol die bij de raad ligt en de beleidsuitvoerende taak die bij het college ligt.

Samenvattend concluderen wij dat uw aanbevelingen een mooie kans bieden om de, samen met de gemeenteraad, ingezette lijn voort te zetten.

Hoogachtend,
BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN OOSTERHOUT,

, burgemeester,

, secretaris.

8. Nawoord

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

BIJLAGEN

Bijlage 1 Normentabel planning

Normentabel planning

Onderzoeksvraag	Norm
1. Doelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De opzet van het Programma volgt een duidelijke structuur van hoofddoel – afgeleid doel– gewenst resultaat (beleidstheorie) ▪ Het doel is concreet geformuleerd en niet voor meerdere uitleg vatbaar
2 en 3. Bijdrage subsidie aan doel en uitwerking doel in prestaties en middelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is sprake van een consistente vertaling van het doel naar subsidie in termen van prestaties en middelen (onderling niet tegenstrijdig) ▪ De in te zetten middelen zijn onderbouwd

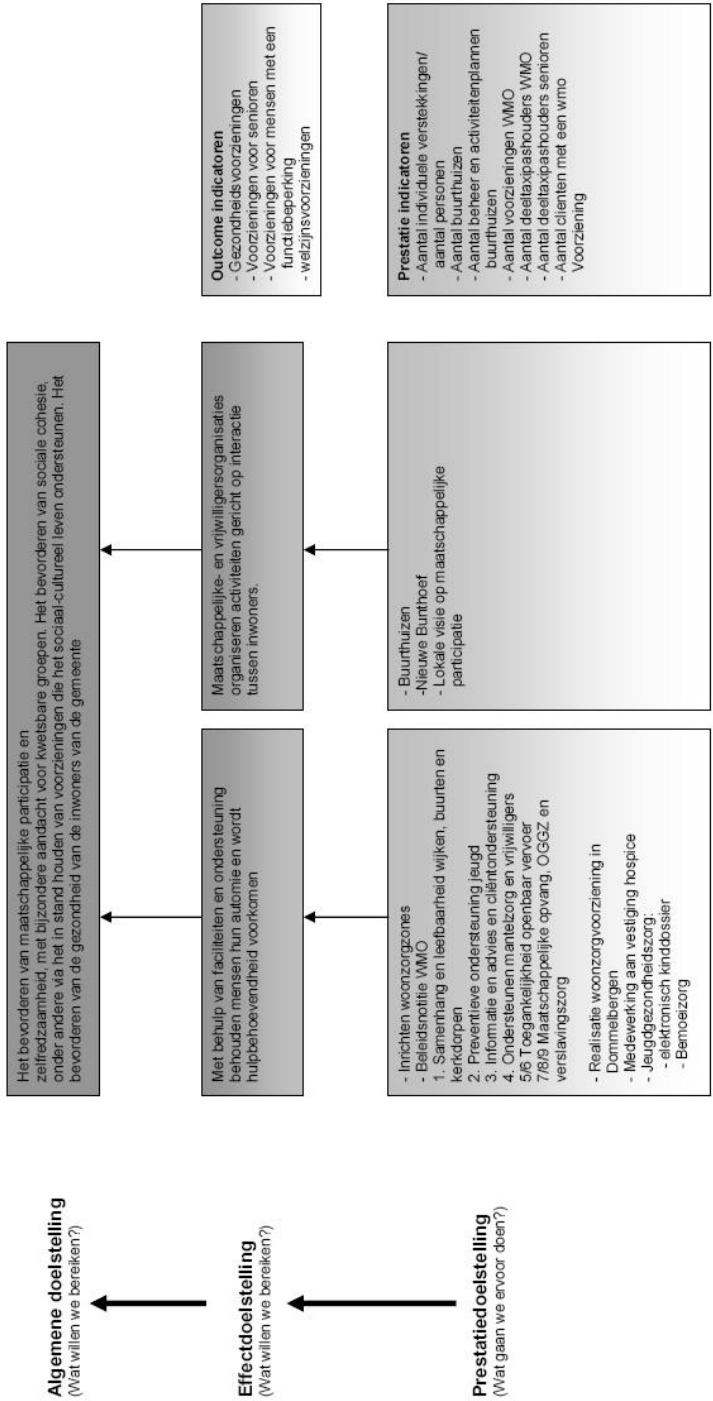
Bijlage 2 Normentabel control

Normentabel control

Onderzoeksvraag	Norm
4. Rapportage instelling	<ul style="list-style-type: none"> De instelling rapporteert volledig en tijdig over de nakoming van de subsidieafspraken
5. ambtelijke analyse	<ul style="list-style-type: none"> De verantwoordingen van de instellingen die zich bezig houden met de uitvoering van de maatschappelijke zorg wordt stelselmatig beoordeeld (beleidsmatig en bedrijfsmatig) en voorzien van adviesrapporten De ambtelijke organisatie stelt vast of de overeengekomen afspraken zijn nagekomen en of beoogde resultaten en effecten worden bereikt.
6. Bijsturing uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> Het College wordt periodiek voorzien van volledige en tijdige rapportages over de subsidie, doelrealisatie en de prestaties van de gesubsidieerde instelling komen aan de orde Bevindingen in de analyses leiden herkenbaar tot bijstelling van de uitvoering
7. Bijsturing van beleid	<ul style="list-style-type: none"> De Raad wordt periodiek voorzien van volledige en tijdige rapportages over subsidies en doelrealisatie Bevindingen in de analyses leiden herkenbaar tot bijstelling van het beleid Evaluaties zijn beschikbaar

Bijlage 3 Schema Programma 11

Schematisch Programma 11 Maatschappelijke Zorg



Bijlage 4 Scoretabel Control, Buurthuizen

Kwalificaties:

- Goed: aan de norm is volledig voldaan;
- Voldoende: aan de norm is grotendeels voldaan;
- Matig: aan de norm wordt net niet voldaan of de Rekenkamer heeft informatie over de norm aangetroffen, maar op belangrijke punten ontbreekt informatie;
- Onvoldoende: aan de norm wordt niet voldaan of de Rekenkamer heeft geen of onvoldoende informatie over de norm aangetroffen, of de informatie is onjuist, niet actueel, of de procedure/wet wordt niet nageleefd.

Norm	Den Brink		De Pannenhoeve		Dommelbergen	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
4.	Voldoende	Geen oordeel	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
	Uitgaande van toekenning uitstel, tijdig en grotendeels volledig (alleen geen toelichting over deelname mensen met functiebeperking).	Door stichting uitstel verantwoording aan-gevraagd.	Verantwoording niet volledig. Geen activiteitenverslag.	Verantwoording niet volledig. Geen activiteitenverslag.	Ook na uitstel geen verantwoording over 2007 aangetroffen.	Geen verantwoording en geen uitstel aangevraagd.
5.	Onvoldoende	Geen oordeel	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
	Geen vastlegging van beoordeling rapportage Gemeente gaat akkoord met rapportage en stelt vast.	Door stichting uitstel verantwoording aangevraagd. Nog geen analyse uitgevoerd.	Geen document aangetroffen met een verslag van beoordeling van de rapportage.	Geen document aangetroffen met een verslag van beoordeling van de rapportage.	Geen vastlegging van beoordeling niet indienen verantwoording 2007.	Geen vastlegging van beoordeling niet indienen verantwoording 2008.
6.	Onvoldoende	Geen oordeel	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
	Geen documenten aangetroffen /verstrekkt waarin het College concreet wordt geïnformeerd over de geleverde prestaties van de Stichting Dorpshuis Den Brink.	Stichting heeft uitstel van verantwoording aangevraagd.	Geen documenten aangetroffen en verstrekkt waarin het College concreet wordt geïnformeerd over de geleverde prestaties.	Geen documenten aangetroffen verstrekkt waarin het College concreet wordt geïnformeerd over de geleverde prestaties.	Er zijn geen documenten aangetroffen/verstrekkt waarin het College concreet wordt geïnformeerd over het niet indienen van de verantwoording 2007 door de Stichting.	Geen documenten aangetroffen /verstrekkt waarin het College concreet wordt geïnformeerd over het niet indienen van de verantwoording.
7.	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
	Er wordt geen informatie gepresenteerd over de verleende subsidies en prestaties van de instellingen die de subsidies ontvangen.	Er wordt geen informatie gepresenteerd over de verleende subsidies en prestaties van de instellingen die de subsidies ontvangen. Niet over 2007 en niet over 2008.	Er wordt geen informatie gepresenteerd over de verleende subsidies en prestaties van de instellingen die de subsidies ontvangen.	Er wordt geen informatie gepresenteerd over de verleende subsidies en prestaties van de instellingen die de subsidies ontvangen.	Er wordt geen informatie gepresenteerd over de verleende subsidies en prestaties van de instellingen die de subsidies ontvangen.	Er wordt geen informatie gepresenteerd over de verleende subsidies en prestaties van de instellingen die de subsidies ontvangen.

Bijlage 5 Scoretabel Control Merites

Kwalificaties:

- Goed: aan de norm is volledig voldaan;
- Voldoende: aan de norm is grotendeels voldaan;
- Matig: aan de norm wordt net niet voldaan of de Rekenkamer heeft informatie over de norm aangetroffen, maar op belangrijke punten ontbreekt informatie;
- Onvoldoende: aan de norm wordt niet voldaan of de Rekenkamer heeft geen of onvoldoende informatie over de norm aangetroffen, of de informatie is onjuist, niet actueel, of de procedure/wet wordt niet nageleefd.

Norm	2007	2008
4.	<p>Voldoende</p> <p>Van de 7 relevante categorieën is de rapportage over 5 categorieën voldoende.</p>	<p>Voldoende</p> <p>Van de 7 categorieën is de rapportage over 5 categorieën voldoende dan wel goed.</p>
5.	<p>Onvoldoende</p> <p>Er wordt in de checklist geen duidelijke beoordeling gegeven over de afgesproken en gerealiseerde prestaties. Hierover ook geen adviezen richting portefeuillehouder. Ook geen verslagen betreffende overleggen met Merites aangetroffen.</p> <p>Vaststelling subsidie 2007 heeft nog niet plaatsgevonden.</p>	<p>Onvoldoende</p> <p>Geen zichtbare gestructureerde beoordeling van de prestaties van Merites uitgevoerd. In 2008 is door de gemeente samen met Merites wel een werkconferentie gehouden met o.a. als doel het komen tot betere rapportage en verantwoordingen. Er is dus wel sprake van een positieve ontwikkeling in de tijd in de verzakelijking van de subsidierelatie met Merites.</p>
6.	<p>Onvoldoende</p> <p>Geen documenten aangetroffen/ verstrekt waarin het College concreet wordt geïnformeerd over de geleverde prestaties van Merites. Er dient elk half jaar overleg te zijn tussen de contactambtenaar van de gemeente en Merites. Daarnaast is er 3 keer per jaar overleg tussen de portefeuillehouder en M. Niet duidelijk is op basis van welke informatie deze gesprekken gevoerd worden.</p>	<p>Onvoldoende</p> <p>Er zijn geen documenten aangetroffen /verstrekt waarin het College concreet wordt geïnformeerd over de geleverde prestaties van Merites. Er dient elk half jaar overleg te zijn tussen de contactambtenaar van de gemeente en Merites. Daarnaast is er 3 keer per jaar overleg tussen de portefeuillehouder en M. Niet duidelijk is op basis van welke informatie deze gesprekken gevoerd worden.</p>
7.	<p>Onvoldoende</p> <p>Zowel in de Programmarekening als in de beleidsaarrekening wordt verantwoord wat het gerealiseerde resultaat is met betrekking tot de beleidsdoelen van onder andere het Programma Maatschappelijke Zorg. Er wordt geen informatie gepresenteerd over de verleende subsidies aan Merites, de prestaties van de instelling en de bijdrage van de subsidies aan de realisatie van de beleidsdoelen.</p>	<p>Onvoldoende</p> <p>Zowel in de Programmarekening als in de beleidsaarrekening wordt verantwoord wat het gerealiseerde resultaat is met betrekking tot de beleidsdoelen van onder andere het Programma Maatschappelijke Zorg. Er wordt geen informatie gepresenteerd over de verleende subsidies aan Merites, de prestaties van de instelling en de bijdrage van de subsidies aan de realisatie van de beleidsdoelen.</p> <p>December 2008 is door het College een brief aan de Raad gestuurd waarin de Raad geïnformeerd wordt over de voortgang van de uitvoering van de WMO-nota. In de brief wordt per prestatieveld kort weergegeven wat de stand van zaken is. Er wordt echter nog niet gesproken over het realiseren van afgesproken prestaties.</p>