

Onderzoek naar de budgetsubsidies in de gemeente Bernheze

Een onderzoek van de rekenkamercommissie Bernheze

13 januari 2020

Eindrapportage

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Aanleiding, onderzoeksvragen, normenkader en aanpak

- 1.1 Aanleiding onderzoek**
- 1.2 Onderzoeksvragen**
- 1.3 Normenkader**
- 1.4 Aanpak onderzoek**

Hoofdstuk 2: Het subsidiebeleid en uitvoering van subsidieregels

- 2.1 Korte voorgeschiedenis**
- 2.2 Het subsidiebeleid en de subsidieverordening**
- 2.3 Is de subsidieverordening adequaat en worden de subsidieregels nageleefd?**
 - 2.3.1 De subsidieverordening nader bezien**
 - 2.3.2 De toepassing van de subsidieregels**

Hoofdstuk 3: De budgetsubsidies per instelling nader bezien

- 3.1 Inleiding**
- 3.2 De zoektocht naar een vruchten dragende doelenboom**
- 3.3 De subsidierelatie met Ons Welzijn**
- 3.4 De subsidierelatie met NOBB**
- 3.5 De subsidierelatie met De Muzelinck**
- 3.6 De subsidierelatie met De Pas**

Hoofdstuk 4: Conclusies en aanbevelingen

- 4.1 Antwoorden op de onderzoeksvragen**
- 4.2 Conclusies**
- 4.3 Aanbevelingen**

Bijlagen

Bijlage 1: Lijst van documenten

Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen

Bijlage 3: Bestuurlijke reactie van het college

Bijlage 4: Nawoord van de rekenkamercommissie bij de bestuurlijke reactie

Hoofdstuk 1:

Aanleiding, onderzoeksvragen, normenkader en aanpak

1.1. Aanleiding onderzoek

Net als in andere gemeenten is het subsidiebeleid onderwerp van debat in Bernheze.

De laatste keer dat het subsidiebeleid geëvalueerd is, dateert uit 2009. Toen heeft de rekenkamercommissie onderzoek gedaan, al lag de nadruk daarbij vooral bij de werking van de subsidieverordening (zie paragraaf 2.1).

Het valt op dat raadsleden nadien weliswaar regelmatig vragen naar een herziening van het subsidiebeleid (o.a. via een motie van 4 juni 2015), maar dat er feitelijk geen actie op is gevolgd. Daar zijn oorzaken voor te noemen.

Er is op 20 juni 2017 een Nti aan de raad gestuurd over de stand van zaken m.b.t. de eerdergenoemde motie, waaronder begrepen: het kijken naar nut en noodzaak van de bestaande subsidies voor verenigingen. Geconstateerd werd dat er een inhoudelijke visie ontbreekt aan het subsidiebeleid, waarna het college drie pijlers noemde om het subsidiebeleid in zijn geheel te moderniseren. Maar daar zaten financiële consequenties aan vast en die zijn niet geëffectueerd, zo wordt in de Nti gesteld.

Sinds het nieuwe coalitieakkoord van 2018 is deze ontwikkeling inmiddels niet meer actueel, nu in het coalitieakkoord afgesproken is dat nut en noodzaak van subsidies voor verenigingen buiten kijf staan. Dit is nadien in de gemeenteraad ook formeel via een amendement bekrachtigd.

Aan de andere kant wordt in het coalitieakkoord wel “verdere professionalisering en verzakelijking van onze subsidieafspraken met onze professionele instellingen” als gewenst gezien. De subsidies aan de professionele organisaties bedragen bijna 90% van het subsidievolume. Om deze redenen heeft de rekenkamercommissie besloten om het onderzoek naar subsidies toe te spitsen op de categorie budgetsubsidies, waar de subsidies aan professionele instellingen onder vallen.¹ Dit is met de gemeenteraad gecommuniceerd.

In paragraaf 2.1 gaan we dieper in op de voorgeschiedenis.

1.2. Onderzoeksvragen

De Rekenkamercommissie wil met dit onderzoek het volgende bereiken:

- Ten eerste het geven van een oordeel over de doelmatigheid van het subsidiebeleid, dat wil zeggen: de middeleninzet in relatie tot het doelbereik. Tot de doelmatigheid behoort ook het proces dat wordt gevolgd van aanvraag van subsidie via verlening naar vaststelling.
- Ten tweede het bieden van inzicht in de effectiviteit van het subsidiebeleid, dat wil zeggen: de mate waarin de gestelde doelen worden bereikt, en het maatschappelijk effect dat daarmee wordt bereikt.
- Ten derde het bieden van inzicht hoe en in welke mate de gemeenteraad wordt geïnformeerd over de doelmatigheid en effectiviteit van het subsidiebeleid, of de gemeenteraad in staat is kaders te stellen en te controleren en hier daadwerkelijk invulling aan geeft.
- Ten vierde aan te geven of en zo ja, welke verbeteringen mogelijk zijn gericht op het verbeteren van het huidige subsidiebeleid en de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

Deze doelstellingen zijn vertaald in de volgende centrale onderzoeksvraag:

“In hoeverre is het subsidiebeleid ten aanzien van de budgetsubsidies van de gemeente Bernheze doelmatig en doeltreffend?”

¹ Zie Rekenkamercommissie, *Eerste verkenning evaluatie subsidiebeleid Bernheze* (definitieve versie: 31 okt. 2018)

We leiden hier de volgende deelvragen uit af.

Deelvragen:

1. Beleid

- a. Hoe ziet het door de gemeente vastgestelde subsidiebeleid ten aanzien van de budgetsubsidies er uit? Wat zijn de kaders, randvoorwaarden en vereisten waaraan subsidieverstreking moet voldoen?
- b. Hoe wordt er gestuurd op deze subsidies? (input, output, resultaat/outcome?).
- c. Wordt het subsidie-instrument afgewogen tegen andere instrumenten teneinde de doelen te bereiken?

2. Uitvoering

- a. Hoe vindt het subsidiebeleid in de praktijk plaats?
- b. Is de vigerende subsidieverordening adequaat, gelet op de vereisten en randvoorwaarden?
- c. Is er een relatie te leggen met de gemeentelijke doelen en de beoogde resultaten/activiteiten/prestaties?
- d. Wat zijn de ervaringen van de instellingen met het subsidieproces?
- e. Op welke wijze leggen gesubsidieerde instellingen en organisaties verantwoording af over zowel de inzet van de verstrekte subsidie als de bereikte resultaten?
- f. Wat is de kwaliteit van de verantwoording van de gesubsidieerde instellingen aan de gemeente?
- g. Vindt er bijsturing plaats indien blijkt dat de verlangde prestaties/resultaten niet gerealiseerd worden en hoe is de informatieverstreking hierover aan de raad?

3. Effectiviteit

- a. Wordt getoetst of de beoogde resultaten per subsidieverstreking bereikt zijn? En of deze bijdragen aan de beleidsdoelen?
- b. Wordt hierover gerapporteerd aan de raad?
- c. In hoeverre is er sprake van een logische relatie tussen de prestaties, de effecten en de beschikbare middelen?
- d. Vindt er (periodiek) een over all evaluatie van de effectiviteit van de gesubsidieerde activiteiten plaats?
- e. Kan de raad op basis van de informatie van het college en de gesubsidieerde instellingen zijn controlerende en kaderstellende taak met betrekking tot het subsidiebeleid uitoefenen?

1.3. Normenkader

De rekenkamercommissie hanteert de volgende normen bij dit onderzoek:

1. Er is een door de raad vastgesteld subsidiebeleid, waarin de uitgangspunten t.a.v. het instrument subsidies zijn vastgesteld.
2. De subsidieverordening is een adequate invulling van de uitgangspunten van het subsidiebeleid; deze is juridisch in orde, werkbaar en wordt goed nageleefd.
3. De subsidies worden verstrekt op basis van door de raad vastgesteld beleid; de doelstelling(en) daarvan zijn SMART geformuleerd, en ook in de programmabegroting vastgelegd.
4. Bij elke subsidie stuurt de gemeente op effectiviteit en doelmatigheid; daarover wordt ook gerapporteerd: van de instelling naar de gemeente, en van het college naar de raad.
5. Het subsidiebeleid wordt periodiek geëvalueerd.

1.4. Aanpak onderzoek

Voor het onderzoek zijn documenten bestudeerd die betrekking hebben op het subsidiebeleid, in het bijzonder de budgetsubsidies. Zie bijlage 1.

Daarnaast is ingezoomd op de grootste budgetsubsidies, te weten die met: ONS Welzijn (ruim 1,9 mio), de bibliotheek (NOBB) (ruim 0,55 mio subsidie), Muzelinck (ruim 0,1 mio subsidie) en De Pas (ruim 0,1 mio). Van deze instellingen zijn documenten bestudeerd die betrekking hebben op de subsidierelatie en de verantwoording van prestaties en de daarmee gemoeid zijnde middelen.

Er zijn interviews afgenomen met betrokken ambtenaren en met de directies/management van de instellingen. Een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage 2.

Het onderzoek is in eigen beheer van de rekenkamercommissie uitgevoerd. Als onderzoeker trad commissielid Frits van Vugt op.

Het onderzoek heeft langer geduurd dan gepland was. Dat heeft onder meer te maken met de omstandigheid dat er pas medio 2019 meer duidelijkheid kwam hoe gemeente en instellingen om gingen met de al voor het subsidiejaar 2018 door het college aangekondigde evaluatie van het subsidiebeleid. Feitelijk is deze evaluatie uitgemond in een poging om in de subsidiering meer op de beleidsdoelen van de gemeente te richten, mede aan de hand van de gemeentelijke 'doelenboom' (zie de paragrafen 3.1 en 3.2).

Het onderzoek is in het najaar van 2019 afgesloten.

Hoofdstuk 2:

Het subsidiebeleid en uitvoering van subsidieregels

2.1 Korte voorgeschiedenis

In haar rapport 'Subsidiebeleid, kans om te sturen' uit 2009 concludeerde de rekenkamercommissie dat:

- a) de gemeente de 'Verordening Welzijnssubsidie Gemeente Bernheze 2006' in 2007 en 2008 niet voldoende toepaste;
- b) de gemeente onvoldoende kon aantonen dat de verstrekte subsidies de beoogde doelstellingen (effecten) realiseren.

De RKC constateerde toen dat de onderzochte beleidsdoelstellingen niet concreet geformuleerd waren. De beleidsdoelstellingen konden bovendien niet omgezet worden in duidelijke subsidieafspraken met de organisaties, zelfs niet bij de professionele instellingen.

Niet alleen het gemeentelijke proces met betrekking tot subsidies stond centraal in het onderzoek; ook de ervaringen van instellingen/verenigingen die subsidie ontvingen, werden in het onderzoek meegenomen (de helft reageerde op een enquête). De RKC concludeerde hieruit dat de klanten tevreden waren. Men was positief over de dienstverlening van de gemeente en er is voldoende duidelijkheid over de hoogte van de subsidies.

Voor zover overzienbaar, is niet duidelijk wat er met de aanbevelingen van de RKC gedaan is.

Overigens is er wel per 2012 een nieuwe subsidieverordening in werking getreden (zie paragraaf 2.2).

In de Perspectiefnota 2015 – 2018 was een taakstellende bezuiniging opgenomen van ruim 283.000 euro op het subsidiebudget. Bij de behandeling van de PN 2016-2019 werd een motie op 4 juni 2015 aangenomen waarin werd geconstateerd dat het subsidiebeleid gedateerd is en dat de rol van verenigingen belangrijk is. Het college werd in deze aangenomen motie gevraagd om een visie te ontwikkelen op het nut en noodzaak van verenigingen en hun vrijwilligers en om deze visie uit te werken naar het subsidiebeleid.

Vervolgens bleef het enige tijd stil.

In de Nti van 20 juni 2017 werd geconstateerd dat de motie zich slechts richtte op een gedeelte van het subsidiebeleid, nl. betrekking hebbend op verenigingen. Het college stelde op dat moment geen signalen vanuit de subsidiënten te ontvangen dat zaken onvoldoende geregeld zijn en die om direct handelen vroegen. Voor de lange termijn zag het college echter wel de volgende knelpunten:

- In het huidige subsidiebeleid, en de programmabegroting, ontbreekt een duidelijke richtinggevende doelstelling/visie;
- het begrip 'welzijnsbeleid' omvat niet meer het huidige beleid binnen het sociaal domein;
- door het ontbreken van richtinggevende overkoepelde doelen zien we moeilijk het verband tussen de activiteiten.

Het college stelde daarom voor om het subsidiebeleid in zijn geheel te moderniseren, met als belangrijkste pijlers:

1. de nieuwste bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en jurisprudentie;
2. het dienstverleningsconcept Bernheze (burger centraal);
3. de doelen van de gemeente Bernheze en de samenhang (visie) hiertussen; bij dit laatste werd verwezen naar de ontwikkelingen met de doelenboom.

Alleen het derde element, het werken aan een doelenboom, is nadien ter hand genomen.

In het Coalitieakkoord 2018 – 2022 is onder het kopje Subsidiebeleid het volgende opgenomen:

“Wij gaan geen uitvoering geven aan de aangenomen motie van de gemeenteraad over een nieuwe visie en het nut en noodzaak van verenigingen en hun vrijwilligers, en dit uit werken naar een nieuw subsidiebeleid (Gemeenteraad 4 juni 2015). Het nut en noodzaak van subsidie voor verenigingen en hun leden staat voor ons buiten kijf dus een heroverweging is niet nodig. Voor de komende 4 jaar beloven wij geen verdere bezuinigingen voor verenigingen en zullen steun verlenen aan verenigingen die in de knel komen.

Wel willen wij verdere professionalisering en verzakelijking van onze subsidieafspraken met onze professionele instellingen en daarmee sturen op de doelen die wij als gemeente wensen. Als dat niet lukt, dan overwegen wij om taken weer terug te leggen bij de gemeente zodat we zelf meer de regie krijgen.”

Op 24 mei 2018 nam de raad vervolgens een amendement aan om niet in te stemmen met het opstellen van een integrale visie op het subsidiebeleid, c.q. het herijken ervan. Een contraire motie om het subsidiebeleid wél in 2018 te inventariseren en te evalueren, werd verworpen.

Gelet op de daaraan ten grondslag liggende overwegingen gingen dit amendement en de motie specifiek over de verenigingen en niet over de professionele instellingen. Daarmee was de uitvoering van het Nti van 20 juni 2017 van de baan.

Vanaf voorjaar 2018 zijn de subsidierelaties met de professionele instellingen amper onderwerp van gesprek tussen raad en college. Wel worden er met enige regelmaat thema's besproken die sommige instellingen aangaan, zoals de problematiek van de jeugdzorg (waar ONS Welzijn een belangrijke functie vervult) en het initiatief m.b.t. de De Nieuwe Instelling (zeer relevant voor De Pas en de bibliotheek), maar de subsidierelaties zelf zijn geen onderwerp van discussie. Zo worden de concrete prestaties die de instellingen jaarlijks leveren voor de gemeenschap (neergelegd in hun jaarverantwoordingen) niet in raad noch in de commissie besproken.

2.2. Het subsidiebeleid en de subsidieverordening

We doen de volgende constatering over het subsidiebeleid in algemene zin:

Geen kadernota over subsidies.

Er is geen vigerende subsidienota in Bernheze, die ingaat op het instrument subsidie. De bedoeling van de Nti van 20 juni 2017 was erop gericht om opnieuw naar de kaders van het subsidiebeleid te kijken, maar dit voorstel heeft – zoals hiervóór al is aangegeven, geen vervolg gekregen.

Wel is de systematiek van doelenbomen vastgesteld

De gemeenteraad heeft in 2017 ingestemd met de systematiek van de doelenbomen, waarbij het sociaal domein (= programma 6 van de begroting) als pilot diende. In paragraaf 3.2 gaan we dieper in op de betekenis van de doelenboom voor het subsidiebeleid.

Regels liggen vast in de subsidieverordening

De procedures rondom het verstrekken van subsidies zijn opgenomen in de Verordening Welzijnssubsidies Bernheze 2012 (voortaan: de subsidieverordening).

In deze verordening wordt een onderscheid gemaakt tussen 4 soorten subsidies:

- a. donaties
- b. subsidies voor vrijwilligers- en zelforganisaties
- c. budgetsubsidies, waarbij meetbare activiteiten/prestaties worden gekoppeld aan de subsidie
- d. projectsubsidies

Er wordt alleen subsidie verstrekt (voor de categorieën a t/m c) als een subsidieaanvrager op een lijst (de Staat van subsidies) staat die door de gemeenteraad is vastgesteld (dit gebeurt bij de vaststelling van de programmabegroting).

Op basis van de Bijlagen van de begroting 2019 betreft het de volgende aantallen:

- ad a: acht subsidieontvangers voor in totaal plm. 3.300 euro

- ad b: het betreft vnl. verenigingen op het gebied van sport, amateurkunst, ontwikkelingswerk, folklore, cultuur historisch erfgoed, dorpsraden, seniorenorganisaties en jongerenwerk/scouting.
In totaal plm. 110 verenigingen die samen bijna 4 ton ontvangen. Meestal op basis van een vast bedrag per instelling/lid/ inwoner.
- Ad c: dit zijn ongeveer 35 professionele organisaties, die in totaal ruim 4 miljoen euro ontvangen, waarvan voor de grootste 5 subsidieontvangers tezamen 2,9 miljoen aan subsidie.

Conclusies:

De afgelopen periode van 10 jaar is er weinig progressie geweest vanuit college en raad ten aanzien van het oplossen van de subsidieproblematiek, ondanks signalen dat er redenen waren om het subsidiebeleid te moderniseren.

De eerder uitgesproken wens van de raad om de brede subsidiesector te evalueren is later versmald naar de professionele instellingen.

De 'opbrengsten' van de instellingen (geleverde prestaties / resultaat) vormen geen onderwerp van discussie tussen raad en college.

Er is geen kadernota subsidies.

2.3. Is de subsidieverordening adequaat en worden de subsidieregels nageleefd?

2.3.1 De subsidieverordening nader bezien

Hoewel de subsidieverordening van 2012 dateert, stamt de basis ervan uit 2005. Sindsdien is er het nodige gewijzigd in wet- en regelgeving (bijv. Europese regelgeving m.b.t. verbod op staatssteun), waar de huidige subsidieverordening niet op is aangepast. Vandaar dat in de Nti van 20 juni 2017 al is aangegeven dat het tijd werd om het subsidiebeleid (waaronder de subsidieregels) te moderniseren. De Model-subsidieverordening van de VNG wordt regelmatig geüpdate op basis nieuwe wetgeving en jurisprudentie. Aangezien Bernheze indertijd niet gekozen heeft voor deze modelverordening, dient zij zelf periodiek na te gaan of er aanpassingen nodig zijn. Dat is de afgelopen jaren echter niet gebeurd, vanwege capaciteitsgebrek.

Kijkend naar de regels voor de budgetsubsidies, valt ons nog het volgende op:

1. Om voor een budgetsubsidie in aanmerking te komen, worden er diverse eisen gesteld. Een belangrijke daarvan is dat de professionele organisaties (en in voorkomende gevallen ook vrijwilligers- en zelforganisaties) op een lijst moeten staan die door de gemeenteraad wordt vastgesteld (en zo nodig jaarlijks voor 15 november geactualiseerd wordt); dit is de Staat van subsidies, die in de bijlage bij de programmabegroting wordt opgenomen. Nou zijn er in de subsidieverordening wel allerlei regels gesteld over de subsidieaanvraag, -verstrekking en vaststelling, maar niet over de wijze waarop deze lijst precies tot stand komt. Dat is een ommissie. Het enige wat daarover in de subsidieverordening staat is: "De lijst wordt zoveel als mogelijk bepaald aan de hand van de beleidsprioriteiten van de gemeenteraad" (art. 41, lid 4). Dat is echter te vaag.
2. In het verlengde daarvan wijst de rekenkamercommissie nog op 'de leer van de schaarse rechten' die sinds jurisprudentie van vorig jaar ook van toepassing wordt geacht bij subsidies. In het Nederlandse recht geldt volgens de hoogste administratieve rechter de rechtsnorm "die ertoe strekt dat bij de verdeling van schaarse vergunningen door het bestuur op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare vergunning(en) mee te dingen. Deze rechtsnorm is gebaseerd op het gelijkheidsbeginsel dat strekt tot het bieden van gelijke kansen." Lange tijd was onduidelijk of dit leerstuk van schaarse rechten ook van toepassing is op subsidies. In de uitspraak van de afdeling

Bestuursrechtspraak van de Raad van State uit 2018 werd beslist “dat deze rechtsnorm ook in de hier aan de orde zijnde situatie van toepassing is, omdat sprake is van verdeling van schaarse subsidiemiddelen.”²

Deze uitspraak betekent dat een gemeente niet zomaar onderhands (één op één) een subsidie kan verstrekken aan de voorkeurspartij, ook al is de subsidie niet aanbesteding plichtig. Er moet in beginsel een procedure plaatsvinden waarin potentieel gegadigden de kans krijgen mee te dingen naar de subsidie. Deze procedure moet transparant zijn, en de eisen en selectiecriteria mogen niet worden toegeschreven naar de voorkeurspartij. De procedure van Bernheze is in ieder geval niet transparant. Hier zal dus aandacht voor moeten komen.

3. Op verschillende plaatsen in de subsidieverordening wordt de relatie met de Algemene wet bestuursrecht (met name bij titel 4.2 Subsidies) niet duidelijk. Zo is er bijvoorbeeld geen gebruik gemaakt van de diverse kan-bepalingen die deze wet kent (zoals art. 4.69 en 4.71 die gaan over toezicht op de gesubsidieerde instellingen).
4. Er wordt bij de verplichtingen die voor de ontvangers van een budgetsubsidie gelden, geen onderscheid gemaakt tussen grote gesubsidieerde instellingen (zoals ONS Welzijn: 1,9 mio subsidie) en kleine organisaties met een laag subsidiebedrag (er zijn bijvoorbeeld 8 organisaties met een subsidie van max. € 3.000). Het is de vraag of dat dit terecht is en in de praktijk handig.
5. Een van de subsidieverplichtingen is om bij de aanvraag voor de subsidievaststelling, naast de jaarrekening en balans, ook een accountantsverklaring te overleggen. Niet is geregeld wat voor soort accountantsverklaring dat moet zijn, en welke eisen daar aan gesteld worden. Dit is zeker ook van belang, gelet op het grote verschil in subsidiebedragen.

Conclusie:

De vigerende Verordening Welzijnssubsidies Bernheze 2012 bevat een aantal onduidelijkheden en omissies.

2.3.2. De toepassing van de subsidieregels

De rekenkamercommissie heeft in het kader van dit onderzoek niet uitputtend gekeken naar de naleving van de subsidieregels, maar zich beperkt tot een paar items.

Het vastleggen van de activiteiten/prestaties in een (uitvoerings-)overeenkomst

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) maakt het mogelijk dat “ter uitvoering van de beschikking tot subsidieverlening” een overeenkomst wordt gesloten (art. 4.36, lid 1 Awb).

Hiervan is gebruik gemaakt in de subsidieverordening. In art 41, lid 3 is bepaald dat “de activiteiten en of prestaties in een op de duur van de verleningsbeschikking afgestemde overeenkomst” worden vastgelegd.

Aan deze verplichting is in de vier onderzochte subsidierelaties alleen voldaan bij Ons Welzijn en De Pas. Bij de andere twee zijn geen uitvoeringsovereenkomsten gesloten.

Die met Ons Welzijn heeft betrekking op de jaren 2018-2019, en is dus niet geheel conform de tekst van de verleningsbeschikking, die telkens voor één jaar wordt gegeven. Ook voor de jaren 2020-2021 wordt er weer een subsidieovereenkomst gesloten.

De ‘budgetsubsidieovereenkomst 2012-2015’ met De Pas is nadien verlengd voor een periode van drie jaar. In augustus 2019 is door het college besloten om de overeenkomst met nog één jaar (dus voor het jaar 2019) te verlengen. Voor 2020 is nog niets geregeld.

Conclusie:

Er wordt geen volledige uitvoering gegeven aan de verplichting om een uitvoeringsovereenkomst te sluiten.

De twee gesloten subsidieovereenkomsten zijn niet conform de subsidieverordening.

² ABRvS 11 juli 2018, zaaknummer 201706123/1/A2

De termijnen van het subsidieproces

Volgens de subsidieverordening moeten de volgende stappen in het subsidieproces (voor budgetsubsidies) gevolgd worden:

- aanvraag subsidie: uiterlijk 1 februari van het jaar ervoor (art. 42);
- beslissing op aanvraag (de subsidieverlening): uiterlijk 6 weken voor eind van het jaar (art. 46);
- aanvraag subsidievaststelling: binnen 3 maanden na het tijdvak, dus vóór 1 april van het jaar erop (art. 52, lid 1)
- subsidievaststelling: binnen 3 maanden na aanvraag subsidievaststelling (art. 52, lid 2).

We constateren op geen enkel punt deze termijnen worden gehaald. We adstrueren dit aan de hand van de data waarop de subsidieverlening en de subsidievaststelling van de 4 instellingen plaats vinden.

	Ons Welzijn	NOBB	Muzelinck	De Pas	uiterste datum vlg. verordening
Subsidieverlening 2018	14-2-2018	11-4-2018	14-2-2018	23-5-2018	16-11-2017
Subsidieverlening 2019	18-2-2019	29-1-2019	30-1-2019	10-9-2019	16-11-2018
Subsidievaststelling 2016	14-2-2018	11-4-2018	14-2-2018	23-5-2018	1- 7- 2017
Subsidievaststelling 2017	28-2-2019	29-1-2019	30-1-2019	Nog niet	1- 7- 2018
Subsidievaststelling 2018	Nog niet	Nog niet	Nog niet	9-10-2019	1- 7- 2019

De subsidieverleningen door de gemeente vinden 3 tot 5 maanden te laat plaats (in een enkel geval zelfs 10 maanden) en de subsidievaststellingen normaliter 7 tot 10 maanden te laat.

Voor een belangrijk deel komt dat doordat de instellingen zich niet houden aan hun termijnen voor het indienen van de aanvraag voor subsidieverlening c.q. -vaststelling. Dat is ook door de accountant vastgesteld. Zo is in de Managementletter over 2018 door PWC geconstateerd dat alle 7 gecontroleerde budgetsubsidies niet tijdig zijn ingediend volgens art. 42 van de verordening.

In ons onderzoek constateren we bijv. dat de subsidieaanvraag van ONS Welzijn voor 2018 gedateerd is op 11 januari 2018 (na een eerder concept gestuurd te hebben in december 2017), dus 11 maanden te laat. De begroting 2019 van De Pas werd pas op 3 juni 2019 ontvangen, dus halverwege het subsidiejaar (en daarmee 16 maanden te laat!).³

En deels komt het omdat de gemeente zich niet houdt aan het tijdig beslissen daarop. Dat geldt vooral voor het tijdig beslissen op subsidievaststellingen.

De problemen bij het zich niet houden aan de termijnen van het subsidieproces zijn de volgende:

- bij een late aanvraag kunnen de financiële consequenties ervan niet of moeilijk 'meegenomen' worden bij het gemeentelijk begrotingsproces;
- late verantwoordingen leiden tot te laat inzicht over hoe de instelling het jaar ervoor gepresteerd heeft, hetgeen een eventuele bijstelling van de subsidie(-verplichtingen) frustreert;
- late subsidieverleningen (allemaal gedaan in het subsidiejaar zelf!) geeft amper mogelijkheden om tijdig te anticiperen door de instelling, voor het geval er andere subsidieverplichtingen gelden (of andere bedragen).

Het is het college en de ambtelijke organisatie bekend dat men zich niet aan de termijnen van de verordening houdt. En men accepteert de facto (grote) overschrijdingen van instellingen. Eerder was een aanpassing van de subsidieverordening aangekondigd, maar zolang deze er niet is wordt aan het

³ Deze extreem late indiening van de subsidieaanvraag 2019 heeft te maken met de tot dan toe nog onduidelijke (want niet bestuurlijk geaccordeerde) plannen ten aanzien van De Nieuwe Instelling. Aangezien de planvorming daaromtrent stokte, is ervoor gekozen de transitieperiode 2016-2018 nogmaals voor 2019 te verlengen. Zie collegevoorstel Budgetsubsidie 2019 en kostenvergoeding De Pas (t.b.v. college 6 augustus 2019).

zich houden aan de termijnen van de verordening geen prioriteit gegeven - zo vernam de rekenkamercommissie.

De betreffende wethouder merkte op dat de niet tijdige afdoening van ambtelijke zijde onder meer te maken heeft met de onvoldoende ambtelijke capaciteit in het afgelopen jaar (vacatures, ziekte). Dat moge zo zijn, maar de rekenkamercommissie constateert dat dit probleem al langer optreedt.

Conclusie:

Zowel instellingen als de gemeente houden zich meestal niet aan de termijnen die in de subsidieverordening gelden. Deze termijnen worden veelal ruimschoots overschreden.

De mate dat de subsidieaanvraag transparant is in de inhoud van de prestaties

Volgens de subsidieverordening zijn budgetsubsidies subsidies waarbij meetbare activiteiten en/of prestaties worden gekoppeld aan de te verstrekken subsidie (art. 41, lid 1). Dergelijke (meetbare) activiteiten zouden opgenomen moeten worden in een activiteitenplan. In dit activiteitenplan zou ook een relatie gelegd moeten worden met de “nagestreefde doelstellingen” (art. 44).

De activiteitenplannen van de onderzochte 4 instellingen voldoen daar niet aan.

In geen van de subsidieaanvragen voor 2018 en 2019 treft de rekenkamercommissie een (heldere) relatie aan tussen de activiteiten en de nagestreefde doelen. Over het algemeen zijn de activiteiten ook niet vertaald naar aantallen prestaties. Het zijn opsommingen van typen activiteiten, zonder dat (over het algemeen) duidelijk wordt voor hoeveel gebruikers die bestemd zijn, noch welk resultaat daarmee wordt beoogd. De subsidieaanvraag van Ons Welzijn voor 2020 is echter een goede stap op weg (zie paragraaf 3.3).

In hoofdstuk 3 gaan we dieper in op de mate dat instellingen transparant zijn over hun prestaties en de resultaten ervan.

Conclusie:

De subsidieaanvragen/werkplannen van de instellingen geven onvoldoende informatie over de voorgenomen prestaties.

De mate dat de subsidieaanvraag transparant is in de kosten per prestatie

Volgens de subsidieverordening moet de aanvraag vergezeld gaan van een begroting - “tenzij deze voor de berekening van het bedrag van de subsidie niet van belang is” (art 43, lid 1). Dat laatste geldt vooral voor budgetsubsidies die verstrekt worden via een bedrag per lid o.i.d. Dit “tenzij” heeft dus geen betrekking op de professionele instellingen.

Verder staat in art. 44 dat “per activiteit de daarvoor benodigde personele en materiële middelen” vermeld moeten worden.

Dergelijke kosten per activiteit (uitgevoerd in Bernheze) treffen we echter niet in de begrotingen van 3 van de 4 instellingen aan. Alleen in de begroting van de Pas zijn kosten van de organisatie (zowel de directe als de indirecte) doorvertaald naar enkele clusters van diensten. In principe is het mogelijk daaruit de kosten per eenheid prestatie (bijv. een theatervoorstelling) af te leiden.

De begroting van Ons Welzijn komt daar bij in de buurt – deze geeft de kosten per activiteitensoort weer, zoals de kosten voor het ‘jongerenwerk’ en voor ‘individuele en collectieve ondersteuning’. Dat geeft echter nog geen inzicht in de specifieke kosten per activiteit/prestatie zelf. Overigens is Ons Welzijn in 2019 wel gestart om tot een integrale kostenverdeling over diverse diensten te komen. We gaan hierop verder in paragraaf 3.3.

Conclusie:

De subsidieaanvragen/begrotingen geven bij enkele instellingen geen informatie over de kosten per activiteit/prestatie.

De mate dat de verantwoording van de subsidie aan de gestelde eisen voldoet

Art. 53, lid 1 van de subsidieverordening bepaalt dat de aanvraag tot vaststelling van de subsidie vergezeld gaat van een financieel verslag en een activiteitenverslag. Het activiteitenverslag “beschrijft de aard en omvang van de activiteiten waarvoor subsidie werd verleend en bevat een vergelijking tussen de nagestreefde en de gerealiseerde doelen en een toelichting op de verschillen” (art. 54).

Kijkend naar de jaarverantwoordingen (jaarverslagen en financiële verslagen) van de 4 instellingen dan zien we het volgende:

- bij Ons Welzijn wordt in de jaarrekening überhaupt niet zichtbaar gemaakt wat de kosten zijn die betrekking hebben op de activiteiten in de gemeente Bernheze; dat geldt ook voor de bibliotheek (NOBB) al wordt die informatie wel anderszins geleverd ⁴;
- in geen van de jaarrekeningen zijn de kosten per activiteit/prestatie zichtbaar;
- een verantwoording over de mate dat beoogde doelen zijn gerealiseerd, treffen we in geen van de verantwoordingen aan.

Voor zover ons bekend zijn de instellingen niet door de gemeente gewezen op deze omissies.

Verder valt ons op dat:

- de verantwoording van de prestaties erg verschilt per instelling. De verantwoording bij De Pas is zeer summier (eigenlijk alleen een financieel verslag), die van de bibliotheek en Muzelick vooral anekdotisch (sommige opvallende activiteiten worden belicht), terwijl die van Ons Welzijn zeer gedetailleerd ingaat op zowel de aard en omvang van de prestaties, maar ook als enige instelling de resultaten van de diensten beschrijft. In hoofdstuk 3 komen we hier op terug.

Conclusie:

De jaarverantwoordingen van de instellingen is zeer divers. Er is maar één instelling (ONS Welzijn) die diepgaand ingaat op de gerealiseerde aard en omvang van de geleverde prestaties.

Het inzicht in de kosten van de afzonderlijke activiteiten ontbreekt bij alle instellingen.

⁴ In de begroting 2019 van de bibliotheek is een staatje opgenomen, waarin de lasten en baten (onderverdeeld in sub categorieën) van het jaar 2017 zijn vermeld.

Hoofdstuk 3:

De budgetsubsidies per instelling nader bezien

3.1 Inleiding

De gemeente Bernheze wil meer sturen op doelen, ook op het terrein van de subsidies.

In de subsidiebeschikkingen (verlening subsidies) voor het subsidiejaar 2018 aan Ons Welzijn, NOBB en De Muzelink was de volgende passage opgenomen: “Dit jaar gaan we een begin maken met de evaluatie van ons subsidiebeleid. Een handvat hiervoor is de doelenboom Bernheze. Centraal staan vragen als: Welke doelen stellen we, wat willen we bereiken, hoe verbinden we onze gezamenlijke doelen en hoe zetten we onze middelen in. We willen in de evaluatie van het subsidiebeleid gezamenlijk optrekken met onze maatschappelijke partners en de gemeenteraad. De evaluatie van de doelen die we samen met [...naam instelling...] overeenkomen, zal deel uitmaken van dit proces.”

Hierna zullen we eerst nagaan hoe het met de gemeentelijke doelenboom is verlopen (draagt ze vruchten?) en in de daaropvolgende paragrafen zullen we per instelling bezien in hoeverre de gemeente stuurt op de in het vooruitzicht gestelde doelen, en hoe de instelling overigens transparant maakt welke doelen en resultaten zij bereikt (voor zover dat door de gemeente gevraagd wordt) en welke prestaties geleverd worden.

3.2 De zoektocht naar een vruchten dragende doelenboom

Met ingang van 2018 heeft de gemeente een start gemaakt met het formuleren van doelen via het opzetten van een doelenboom. Met ingang van de programmabegroting 2018 is daar mee begonnen, allereerst voor de programma's Sport, Cultuur en Recreatie (hoofdstuk 5 van de programmabegroting) en Sociaal domein (hoofdstuk 6).

Over de doelen van deze doelenboom vermeldt de programmabegroting 2018 dat deze “zo START mogelijk worden geformuleerd”, met de T van Toetsbaar in plaats van de M van meetbaar. Toetsbaar wordt uitgelegd als een breder begrip dan meetbaar, omdat “meetbaar maken een gevaar (heeft) dat we onze doelen gaan aanpassen.”(...) Toetsbaar “maakt het mogelijk om kwaliteit en kwantiteit met elkaar in balans te brengen.”

In haar rapport over de decentralisatie in het sociaal domein (2018)⁵ heeft de rekenkamercommissie indertijd al opgemerkt dat geen van de beschreven (hoofd)doelen van de doelenboom Sociaal domein (overigens evenmin van het andere programma) op een toetsbare manier zijn beschreven. Ze zijn allemaal in globale begrippen gegoten zonder dat duidelijk wordt hoe ‘getoetst’ of gemonitord gaat worden. Conclusie toen: “op deze manier zal dus nadien niet vastgesteld kunnen worden of en zo ja in hoeverre deze doelen gerealiseerd zijn.”

Van ambtelijke zijde werd indertijd medegedeeld dat het de bedoeling was dat in een vervolgfase de doelen nog voorzien gaan worden van toetsbare indicatoren.

Inmiddels kennen alle hoofdstukken van het Programmaplan met ingang van de programmabegroting 2019 een doelenboom, maar de rekenkamercommissie stelt vast dat dit niet tot verbetering van het START-gehalte heeft geleid.

Kijkend naar de doelenbomen bij Sport, cultuur en recreatie en bij Sociaal Domein, constateert de rekenkamercommissie namelijk het volgende:

⁵ Rekenkamercommissie, *Decentralisatie van de Jeugdwet en de Wmo in de gemeente Bernheze* (15 februari 2018).

- Van de 20 doelen in beide hoofdstukken is er slechts één meetbaar beschreven (“minimaal 60% van de inwoners sport en beweegt voldoende”, de rest is niet tot amper toets- of meetbaar).
- Vaak zijn doelen niet beschreven in termen van outcome (gewenste maatschappelijke effecten), maar in termen van vage output (bijv. ‘er vindt cultuureducatie plaats’, “er worden culturele activiteiten en evenementen aangeboden”). En voor zover er al sprake is van outcome, dan is deze vaag-kwalitatief beschreven (bijv. “ondersteuning en hulp is efficiënt en effectief”).
- Voor de subdoelen geldt hetzelfde: ook hier geen toets- of meetbare beschrijvingen van wat bereikt moet worden in een bepaalde tijdsperiode.
- Bij de verdere omschrijvingen per subdoel, zie we vooral beschreven wat de gemeente wil gaan doen, en niet gedefinieerd hoe bepaald wordt of (en zo ja in welke mate) het subdoel wordt bereikt in termen van maatschappelijk effect. Het zijn slechts opsommingen van activiteiten (=output, soms met de kosten daarbij).
- Van het hoofdstuk Sport, cultuur en recreatie zijn er slechts bij twee van de 18 subdoelen (beleids-)indicatoren opgenomen die het mogelijk effect meetbaar maken, nl. (het landelijk verplichte) niet-wekelijkse sporters⁶, en de kwaliteitsstreefwaarde van openbare ruimten (p.49).
- Van de 18 subdoelen van het hoofdstuk Sociaal domein zijn slechts de subdoelen inzake werk/inkomen/zorg opgenomen, en van die 9 subdoelen zijn er geen met toets- of meetbare (outcome-)indicatoren. Hier zijn – maar niet gekoppeld aan een subdoel – alleen de landelijk verplichte beleidsindicatoren vermeld (p. 57), en die geven te weinig houvast als operationalisering van de opgenomen (sub)doelen.

De rekenkamercommissie heeft ook bekeken of er in de programmabegroting 2020 wezenlijke verschillen te zien zijn met die van 2019. Dat is niet het geval:

- de doelenboom bij Sport, cultuur en recreatie is hetzelfde als die het jaar ervoor;
- de drie doelenbomen van Sociaal domein zijn weliswaar iets anders opgebouwd, maar hebben nog steeds hetzelfde euvel als in de programmabegroting 2019, namelijk dat er geen meetbare/toetsbare indicatoren aan hangen die het mogelijk maken na te gaan of de (sub)doelen zijn gerealiseerd.

De geïnterviewde wethouder vroeg zich af of de doelenboom-systematiek wel aansluit bij de behoefte en gewenste inzicht van de raad. En vroeg zich in dit verband af of de aangenomen motie m.b.t. ‘global goals’ niet tot een verandering gaat leiden.

Conclusie:

De in de programmabegrotingen 2018, 2019 en 2020 opgenomen doelenbomen zijn onvoldoende geschikt om sturing te geven aan de budgetsubsidies. Ze bevatten vage (sub)doelen die SMART noch START zijn beschreven/uitgewerkt.

De programmabegroting biedt daarmee tevens geen houvast voor een evaluatie van de subsidies op effectiviteit of doelmatigheid.⁷

Kortom: de doelenbomen dragen onvoldoende vruchten.

⁶ Aangezien het hier slechts de sporters boven de 19 jaar betreft, en geen indicator aanwezig is voor “voldoende bewegen” is deze indicator niet (voldoende) adequaat.

⁷ Opvallend is ook dat in de programmaverantwoording van de Jaarstukken 2018 geen informatie is opgenomen over het al dan niet bereiken van, of de ontwikkeling ten aanzien van de in de programmabegroting 2018 opgenomen doelenbomen van de hoofdstukken Sport, cultuur en recreatie en Sociaal domein.

3.3 De subsidierelatie met Ons Welzijn

Context

Ons Welzijn werkt voor zes gemeenten. Naast Bernheze zijn dat: Oss, Uden, Landerd, Meierijstad en Boekel.

De gemeente Bernheze heeft in de subsidiebeschikking(en) geen inhoudelijke afspraken gemaakt over wat de instelling aan activiteiten/prestaties moet verrichten. Deze zijn wel opgenomen in de 'Subsidieovereenkomst ONS Welzijn 2018 – 2019'.

In deze overeenkomst zijn de uitgangspunten, kerntaken en specifieke verplichtingen voor de instelling beschreven. De overeenkomst is door de instelling professioneel opgezet, en ditzelfde stramien gebruikt zij in de subsidierelatie met de andere gemeenten waarvoor zij werkt.

Op enkele punten wijkt de subsidieovereenkomst af van de bepalingen in de subsidieverordening (uiterlijke termijn subsidieaanvraag 2019: 15 november 2018; aanvraag subsidievaststelling: vóór 1 juli).

De (inhoud van de) subsidierelatie die Ons Welzijn heeft met de zes gemeenten staat ter discussie. Ons Welzijn verzorgt belangrijke taken voor de jeugdzorg en de Wmo (samengevat: het sociaal team welzijn/Wmo en het basisteam jeugd en gezin).

Enkele gemeenten (Uden en Landerd) hebben besloten om deze taken onder te brengen binnen de gemeentelijke organisatie. Ook bij de overige gemeenten zijn er verschuivingen in taken tussen gemeente en Ons Welzijn in voorbereiding.

De gemeente Meierijstad zal de huidige subsidierelaties met 5 welzijnsorganisaties, die binnen die gemeente actief zijn (waaronder ONS Welzijn), per 2021 veranderen in één subsidierelatie met de 5 instellingen gezamenlijk. Daarop vooruitlopend is voor 2020 al één gezamenlijke opdracht geformuleerd, dat tot één gezamenlijk Werkplan Sociaal werk 2020 heeft geleid.

Veranderingen met betrekking tot de toegang van de (jeugd)zorg

De gemeente Bernheze heeft in het voorjaar van 2019 aangekondigd dat men de toegang tot het sociaal domein (waaronder jeugdzorg en Wmo) per 2020 anders wil gaan inrichten, zonder nog precies aan te kunnen geven welke consequenties dat zou kunnen hebben voor ONS Welzijn. Inmiddels is in het najaar van 2019 deze duidelijkheid voor een deel gekomen doordat het college een startdocument Integrale toegang sociaal domein heeft vastgesteld, die ook met de raad is gedeeld. Hierin wordt gesteld dat de integrale toegang voor 18+ / Wmo/ Participatiewet in de tweede helft van 2020 gerealiseerd zal worden. Na de evaluatie ervan zal bezien worden in hoeverre de jeugdhulp wordt ingepast in deze integrale toegang. Op termijn zal dat dus consequenties hebben voor Ons Welzijn, dat via het Sociaal team (volwassenen) en het Basisteam Jeugd & Gezin taken uitvoert voor de toegang.⁸

Inhoudelijke subsidieafspraken

In de subsidieovereenkomst 2018 -2019 zijn de taken en verplichtingen voor Ons Welzijn helder en zeer uitvoerig omschreven.

Ten grondslag daaraan ligt een DIN-model, dat staat voor Doel – Inspanningen - Netwerk. Dit is een soort doelenboom, op basis van de (kwalitatief omschreven) doelen die met de gemeente overeen zijn gekomen. In tegenstelling tot de doelenboom Sociaal domein, zoals besproken in paragraaf 3.2, is dit DIN-model concreter – en voor een belangrijk deel: toetsbaar - uitgewerkt.

Het DIN-model mondt uit in 16 regionale opdrachten die Ons Welzijn uitvoert, en 17 lokale opdrachten voor Bernheze, die weer deelopdrachten kennen. Het grootste deel van de (deel-) opdrachten is concreet (SMART) uitgewerkt.

Daarnaast heeft Ons Welzijn met de gemeenten afspraken gemaakt over het monitoren en rapporteren over het resultaat van de begeleiding van cliënten. Zo worden er bijv. de volgende resultaten geregistreerd: uitval, reden beëindiging begeleiding en doelrealisatie.

⁸ Zie Startdocument Integrale Toegang Bernheze, 29 oktober 2019, en de Nti hierover van dezelfde datum.

Bijsturing van gemeenten ten aanzien van bedrijfsvoeringzaken

De gemeenten die tot op heden Ons Welzijn subsidiëren waren tot 2018 ontevreden over het geboden inzicht in de bedrijfsvoering, met name de doorwerking daarvan in de kostprijzen per dienst. Vandaar dat in de subsidieovereenkomst 2018 – 2019 is afgesproken dat er een traject zou worden gestart teneinde de begroting en de bedrijfsvoering van Ons Welzijn transparanter te maken. Ten grondslag hieraan ligt een scan die door een externe adviseur is uitgevoerd.⁹ Enkele constatering uit deze scan:

- de gemeenten drukken teveel een stempel op de 'hoe'-vraag;
- aan de voorkant is niet duidelijk welke dienstverlening ONS welzijn wel en niet aanbiedt;
- er is geen consistente lijn tussen de inrichting van de financiële administratie, de inrichting van de begroting en de jaarrekening.

Op basis van deze scan is een traject is gestart en heeft in het voorjaar 2019 geleid tot voorstellen voor een kostprijsberekening van de kant van Ons Welzijn. Daarover is toen geen overeenstemming bereikt met de regiogemeenten. Wel is voor de gemeenten Bernheze, Landerd en Uden de subsidieaanvraag 2020 uitgebreid met gewenste output. Bernheze en Ons Welzijn hebben vervolgens een 'Bernhezer bekostigingsmodel' gemaakt waarin een aanzet is gegeven voor het koppelen van de output aan zowel de kosten als aan te meten resultaten.

De eindconclusies van de extern aangetrokken transitie manager en haar voorstellen voor een Plan van Aanpak Verbetering bedrijfsvoering, zijn in oktober 2019 aan de betrokken zes gemeenten aangeboden.¹⁰ Bij het afsluiten van dit onderzoek (najaar 2019) was nog niet bekend wat daarmee gaat gebeuren.

Verantwoording

Ons Welzijn legt per kwartaal verantwoording af over alle aspecten die zijn afgesproken in de subsidieovereenkomst. Deze verantwoording is zeer uitvoerig en zeer inzichtelijk. Zowel over de voortgang van de (deel-)opdrachten als over de resultaten bij de cliënten zijn de kwartaalrapportages zeer duidelijk opgezet en informatief. Datzelfde geldt voor het Jaarverslag 2018: zeer uitvoerig wordt ingegaan op alle taken, gerealiseerde opdrachten en ontwikkelingen in het werkveld, die zowel voor Ons Welzijn als voor de gemeente relevant zijn.

In de jaarrekening is niet zichtbaar wat de uitgaven zijn die horen bij de activiteiten in Bernheze. Het is een jaarrekening op instellingsniveau, dus niet conform de subsidieverordening (zie paragraaf 2.3.2).

Conclusie

Door de uitstekende uitwerking van de gewenste doelen in het DIN-model en de verankering daarvan in de subsidieovereenkomst 2018 - 2019, kan de gemeente inhoudelijk goed sturen op deze instelling. Door de inzichtelijkheid van de kwartaalrapportages en de jaarrapportage van Ons Welzijn krijgt de gemeente goed zicht op de ontwikkelingen en op de naleving van de subsidieafspraken. En heeft – desgewenst – daardoor de mogelijkheid om bij te sturen.

Dat de gemeente ook daadwerkelijk inhoudelijk stuurt, blijkt uit haar intentie om de toegang tot de (jeugd)zorg anders te organiseren, en daar de nodige stappen voor te zetten.

De gemeente heeft n.a.v. haar ongenoegen m.b.t. de onvoldoende transparantie van de kostenstructuur van Ons Welzijn ook de nodige stappen gezet, samen met de andere zes gemeenten, om daar helderheid in te krijgen. Dat heeft geleid tot een voorstel voor een integrale kostprijsberekening, die overigens niet door alle gemeenten geaccepteerd is. Daarnaast ligt er – door toedoen van de zes gemeenten – een voorstel tot verbetering van de bedrijfsvoering. Het 'Bernhezer bekostigingsmodel' geeft beter inzicht in de relatie tussen kosten en prestaties. Al met al kan geconcludeerd worden dat de gemeente Bernheze – deels in gezamenlijkheid met de andere vijf gemeenten – het nodige heeft gedaan aan de (bij-)sturing in de subsidierelatie met ONS Welzijn.

⁹ Adlasz, *Scan bedrijfsvoering ONS Welzijn*, 29 oktober 2018.

¹⁰ F. Roetering, *Eindrapport Transitie manager mbt ONS Welzijn*, 6 oktober 2019

3.4 De subsidierelatie met NOBB

Context

De instelling Noord Oost Brabantse Bibliotheken (NOBB) werkt voor vijf gemeenten.

De gemeente heeft geen subsidieovereenkomst met de NOBB gesloten, en ook de subsidiebeschikking is heel summier.

Wel heeft de NOBB in het beleidsplan 'De Bibliotheek Dichterbij' (2016 – 2020) haar visie op haar taken en de ontwikkelingen beschreven.

Inhoudelijke subsidieafspraken

De subsidiebeschikking is, zoals gezegd, zeer summier. Feitelijk wordt er ook niet verwezen naar een activiteitenplan, zodat de subsidieverplichtingen (waaronder prestatieafspraken) niet concreet zijn vastgelegd. De jaarlijkse subsidieaanvraag bestaat alleen uit een begroting.

Wel heeft er in 2018 en 2019 overleg plaatsgevonden over de doelenboom van de gemeente.

NOBB heeft vervolgens een eigen doelenboom opgesteld die uitgaat van de 5 wettelijke taken van een bibliotheek. In deze doelenboom staan doelen en subdoelen, maar deze zijn beschrijvend van aard en zijn een weergave van hoe de bibliotheek haar taken uitvoert. Hier staat dus niet in aan welke outcomegerichte (SMART-) doelen de bibliotheek bijdraagt. De gemeente had gevraagd aan de bibliotheek om op basis van de doelenboom meer inzicht te geven bij de subsidieaanvraag 2020 van doelen, activiteiten, effecten en kosten.

De door NOBB gemaakte doelenboom maakt inmiddels onderdeel uit van de subsidieaanvraag 2020 (van sept. 2019), en heeft daarmee een status gekregen. De uitgewerkte doelenboom geeft wel inzicht in de typen van activiteiten, maar niet in aantallen activiteiten/ prestaties, noch in de mate dat gemeten gaat worden welke effecten men wil bereiken.

Verantwoording

NOBB maakt geen tussenrapportage(s) – daar vraagt de gemeente ook niet om.

De inhoudelijke (jaar-)verantwoording vindt plaats via het jaarverslag 'De Bibliotheek in beeld' dat voor alle gemeenten gezamenlijk wordt gemaakt. De passages uit dit verslag die op Bernheze betrekking hebben zijn tamelijk summier en anekdotisch van aard. Op een factsheet worden de kerncijfers voor Bernheze verantwoord (o.a. aantallen leden, activiteiten, uitleningen, klassen- en groepsbezoeken).

Over het resultaat van de activiteiten (bijv. de tevredenheid van de gebruikers, de resultaten van workshops en leesbevorderingsactiviteiten) vindt geen rapportage plaats.

Desgevraagd kon de NOBB wel informatie geven over het resultaat van bepaalde activiteiten, bijv. over het project leesmiljonairs (via een evaluatieformulier). Ook vinden er jaarlijks evaluatiegesprekken plaats met de diverse scholen met wie de bibliotheek samenwerkt. Deze informatie wordt niet systematisch bijgehouden, noch met de gemeente gedeeld. Eens in de 4 jaar doet de NOBB klantonderzoek.

In de jaarrekening is niet zichtbaar wat de uitgaven zijn die horen bij de activiteiten in Bernheze. Het is een jaarrekening op instellingsniveau en dus niet conform de subsidieverordening. Wel wordt op een andere wijze inzicht gegeven in de kosten die de bibliotheek maakt in Bernheze (zie noot 4).

Conclusie

Het is onduidelijk op welke wijze de gemeente stuurt op doelen en resultaten van de bibliotheek. Dat is wel de bedoeling en vanuit NOBB is daartoe ook een voorzet gegeven via de doelenboom. Maar voor het overige heeft het er alle schijn van dat het overleg dat de gemeente heeft met NOBB zich hoofdzakelijk beperkt tot de typen activiteiten die gedaan worden, maar niet over (aantallen) prestaties en niet gaan over tot welke resultaten die zouden moet (kunnen) leiden.

In de subsidiebeschikking zijn de (inhoudelijke) subsidieverplichtingen niet vastgelegd.

3.5 De subsidierelatie met De Muzelinck

Context

De Muzelinck werkt voor drie gemeenten, en profileert zich als centrum voor de kunsten.

De gemeente heeft geen subsidieovereenkomst met de Muzelinck gesloten, en ook de subsidiebeschikking(en) zijn heel summier.

De Muzelinck kent het Koersdocument 2018 – 2021 ('Verbinding door verbeelding') waarin de (gewenste) ontwikkelingen voor de komende jaren zijn beschreven.

Inhoudelijke subsidieafspraken

Ook hier is er sprake van subsidiebeschikking(en), zonder verwijzing naar een door de gemeente geaccordeerd activiteitenplan. De jaarlijkse subsidieaanvraag bestaat alleen uit een begroting.

De gemeente heeft in 2018 de gemeentelijke doelenboom overlegd. Er is eind 2018 de afspraak gemaakt dat de Muzelinck begin 2019 aan de slag zou gaan met het in beeld brengen van doelen/prestaties en daarbij behorende indicatoren.

Dit heeft geleid tot een memo van Muzelinck (van 16 mei 2019), waarin de instelling meer duidelijkheid geeft over de doelen en resultaten in 2018-2019 (dus deels voorbij periode, deels toekomst). De doelen zijn echter voornamelijk op activiteiten niveau beschreven (welke typen van activiteiten, en grotendeels niet SMART. De onder 'resultaten' zijn deels wel SMART prestaties aangegeven, zoals:

- aantallen bereik instrumentale muzieklessen
- aantallen projecten/workshops/bijeenkomsten
- aantallen deelnemende scholen

Daarmee is – in vergelijking met het verleden – wel meer inzicht in (gewenste en deels bereikte) prestaties en bereik, maar nog niet in resultaat. Onduidelijk is verder in hoeverre de gepresenteerde cijfers in het verlengde liggen van gewenst beleid van de gemeente. Blijkbaar is dat er niet, en ligt in eerste instantie de nadruk op het inzichtelijk maken van wat er thans wordt gepresteerd. Daarmee een goede start, maar nog geen ultieme sturing op doelen, prestaties en resultaat door de gemeente.

Verantwoording

De Muzelinck maakt geen tussenrapportage(s) – dat wordt ook niet door de gemeente gevraagd.

De inhoudelijke (jaar-)verantwoording vindt plaats via het Jaarverslag dat voor alle gemeenten gezamenlijk wordt gemaakt. De passages uit dit verslag die op Bernheze betrekking hebben zijn tamelijk summier en anekdotisch van aard. Op een factsheet worden de kerncijfers voor Bernheze samen die met de twee andere gemeenten verantwoord (o.a. aantallen deelnemers, cursisten, activiteiten en bereikte scholen).

Over het resultaat van de activiteiten (bijv. de tevredenheid van de gebruikers of de resultaten van workshops) vindt geen rapportage plaats. Er vinden jaarlijks evaluatiegesprekken plaats met de diverse scholen met wie de Muzelinck samenwerkt. Deze informatie wordt ook systematisch samengevat maar niet met de gemeente gedeeld.

In de jaarrekening is zichtbaar wat de lasten en baten zijn die horen bij de activiteiten in Bernheze.

Conclusie

Het is onduidelijk op welke wijze de gemeente stuurt op doelen en resultaten van de Muzelinck.

Er is wel de intentie om na te gaan tot welk resultaat de subsidie leidt, maar het overleg dat de gemeente heeft met de Muzelinck beperkt zich tot op heden hoofdzakelijk tot de activiteiten die gedaan worden, aanvullende wensen vanuit de Muzelinck, en gaan veel minder over de gewenste resultaten/effecten. Muzelinck is wel bezig om de prestaties, in termen van output en bereik, thans te beschrijven en te meten. Dat is een goede stap voorwaarts.

In de subsidiebeschikking zijn de (inhoudelijke) subsidieverplichtingen niet vastgelegd.

Verantwoording over prestaties en resultaten heeft nog niet plaatsgevonden.

3.6 De subsidierelatie met De Pas

Context

De Pas heeft feitelijk een driedubbele functie: enerzijds is het een theater-/filmaccommodatie, maar anderzijds ook een ontmoetingsruimte ('huis van Heesch') en heeft het de mogelijkheid om ruimten te verhuren.

Vanwege de toenmalige exploitatieproblemen (die ook thans nog gelden) is er bijna vijf jaar geleden een initiatief ontstaan, dat 'De Nieuwe Instelling' (DNI) is gaan heten. Hierbij wordt de (ruimtelijke en functionele) integratie voorgestaan tussen De Pas en de elders gehuisveste De Einderic en de bibliotheek. Om van planvorming tot realisatie te komen zijn er onderweg diverse 'hick ups' geweest, niet in de laatste plaats omdat de financiële armslag van de gemeente de aanvankelijke ambities in de weg stond. Een eerder businessplan is gesneuveld, aan een nieuw businessplan wordt gewerkt, zodat er rond maart 2020 een definitief besluit kan vallen.

Maar intussen gaat de exploitatie van De Pas door, op basis van de in 2011 gemaakte subsidieafspraken.

Inhoudelijke subsidieafspraken

De Stichting Cultureel centrum De Pas wordt primair gesubsidieerd voor de culturele functie, te weten:

- het programmeren van minimaal 25 professionele theatervoorstellingen;
- het ter beschikking stellen van de theaterzaal en de foyer voor voorstellingen van (amateur) verenigingen.

Er zijn aan de verplichting om professionele theatervoorstellingen te programmeren nog een aantal aanvullende eisen gesteld: het aantal betalende bezoekers moet minimaal 50% van de totale zaalcapaciteit bedragen, en de kostendekkingsgraad van deze programmering moet minimaal 90% bedragen.

Al deze inhoudelijke subsidieafspraken zijn gemaakt in de Budgetsubsidieovereenkomst 2012 – 2015. Omdat daarna het initiatief DNI ontstond, werd er een transitieperiode 2016 – 2018 afgesproken waarin dezelfde kaders en uitgangspunten van de eerdere subsidieovereenkomst van kracht bleven. In augustus 2019 is door het college besloten om de overeenkomst met nog één jaar (dus voor het jaar 2019) te verlengen.

Verantwoording

De instelling legt elk jaar alleen via de jaarrekening verantwoording af. Naar de realisatiecijfers m.b.t. de culturele programmering wordt door de gemeente niet gevraagd, noch naar de andere kengetallen uit de subsidieovereenkomst.

Van De Pas hebben wij wel inzage gekregen over bijv. het aantal (professionele) theatervoorstellingen en het aantal vertoonde films per jaar. Dat was de afgelopen jaren:

	2017	2018
theatervoorstellingen	24	27
films	39	31

Ook is er een overzicht voor elk jaar over de zaalbezetting. Over de kostendekkingsgraad zijn wij geen gegevens tegengekomen.

Het aantal professionele voorstellingen zit precies op de minimumgrens. Over het aantal films is in de subsidieovereenkomst niks geregeld.

In deze overeenkomst staat een bepaling (art. 11.3) waarbij de instelling verplicht is om elk jaar vóór 1 augustus de jaarrekening te overleggen, voorzien van een overzicht van de geleverde prestaties, Voor zover ons bekend gebeurt dat niet.

Conclusie

Er is beleidsmatig al lang niet meer gekeken naar de inhoudelijke kant van de subsidierelatie. De in 2011 ontwikkelde subsidieovereenkomst is nog steeds van kracht. Hoewel er gestuurd zou kunnen worden op de in de subsidieovereenkomst genoemde prestaties en kengetallen, gebeurt dat niet.

Hoofdstuk 4:

Conclusies en aanbevelingen

4.1 Antwoorden op de onderzoeksvragen

M.b.t. het subsidiebeleid:

a. Hoe ziet het door de gemeente vastgestelde subsidiebeleid ten aanzien van de budgetsubsidies er uit? Wat zijn de kaders, randvoorwaarden en vereisten waaraan subsidieverstrekking moet voldoen?

Antwoord:

Als het gaat om het instrument 'subsidie' dan kunnen we constateren dat er geen (actueel) beleid daarvoor is. Er is geen vigerende beleidsnota over subsidies en ook de subsidieverordening geeft onvoldoende kader over hoe de gemeente via subsidies wil sturen.

In de 'Startnotitie sociaal domein gemeente Bernheze' (sept. 2018) wordt de intentie uitgesproken om de samenwerking met de professionele partners te verzakelijken/professionaliseren, "met meetbare doelen en voorwaarden" (p. 14). Wat die verzakelijking verder inhoudt zal nader bezien moeten worden. In ieder geval is het kader daarvoor (nog) niet aanwezig, en ook is er geen zicht op wat die vereisten daarvoor zouden moeten zijn.

b. Hoe wordt er gestuurd op deze subsidies? (input, output, resultaat/outcome?)

Antwoord:

Op dit moment worden er vooral afspraken gemaakt over de input (hoeveel subsidie is er per instelling beschikbaar?), en deels over de gewenste output in SMART termen (met name bij Ons Welzijn is dat het duidelijkst aanwezig, maar ook bij De Muzelinck neemt dat toe).

Sturen op resultaat/outcome is (nog) slechts aan de orde in de subsidierelatie met Ons Welzijn. De gemeente is momenteel nog niet klaar om op outcome te sturen, aangezien de daarvoor gebruikte methodiek via doelenbomen nog geen vruchten heeft afgeworpen.

c. Wordt het subsidie-instrument afgewogen tegen andere instrumenten teneinde de doelen te bereiken?

Antwoord:

Tot voor kort nog niet. De enige uitzondering is dat momenteel de gemeente een afweging aan het maken is t.a.v. (functies van) de toegang: om die bij Ons Welzijn te laten, danwel die (deels) via de eigen (ambtelijke) organisatie te laten uitvoeren.

M.b.t. de uitvoering:

a. Hoe vindt het subsidiebeleid in de praktijk plaats?

Antwoord:

Er wordt momenteel lichtvaardig omgegaan met de regels uit de subsidieverordening. Er wordt bijv. zodanig soepel met termijnen omgesprongen dat het niet naleven van deze termijnen eerder standaard dan uitzondering is.

Ook andere bepalingen van de subsidieverordening worden niet nageleefd (m.b.t. budgetsubsidies):

- de verplichting om een subsidieovereenkomst te sluiten, die op de subsidiebeschikking is afgestemd;

- de vereisten voor een subsidieaanvraag (o.a. kwaliteit activiteitenplan en inzicht in kosten per prestatie);
- enkele vereisten voor de financiële verantwoording.

b. Is de vigerende subsidieverordening adequaat, gelet op de vereisten en randvoorwaarden?

Antwoord:

Nee. De subsidieverordening is niet adequaat als het gaat over:

- de vereisen c.q. het proces om in aanmerking te komen voor een budgetsubsidie;
- de relatie met de Algemene wet bestuursrecht;
- de proportionaliteit van de vereisten voor subsidieaanvragers, naar gelang hun grootte/professionaliteit, en/of in relatie tot de hoogte van hun subsidie;
- de regels over de accountantsverklaring.

c. Is er een relatie te leggen met de gemeentelijke doelen en de beoogde resultaten/activiteiten/prestaties?

Antwoord:

Nee, deze relatie is niet te leggen. Allereerst niet omdat er geen concrete gemeentelijke doelen gesteld zijn (START of SMART). Maar ook niet omdat de doelen niet doorvertaald worden naar 'resultaat' dat van instellingen mag worden verwacht, en dat weer doorvertaald zou moeten worden naar activiteiten/prestaties. Alleen de subsidierelatie met Ons Welzijn is een positieve uitzondering, omdat daar de resultaten en prestaties redelijk goed in beeld aan het komen zijn.

d. Wat zijn de ervaringen van de instellingen met het subsidieproces?

Antwoord:

De relatie met de gemeente wordt door de instellingen als prettig ervaren (zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau). Wel missen de meeste instellingen de beleidsdialoog: wat wil de gemeente precies? Het subsidieproces is voor hen goed te doen: de gemeente doet niet moeilijk (bijv. bij overschrijding van termijnen). Feitelijk is het subsidieproces tot op heden niet zo spannend voor hen, want de uitkomst staat meestal vast: hetzelfde bedrag krijgt men het jaar erop normaliter weer.

e. Op welke wijze leggen gesubsidieerde instellingen en organisaties verantwoording af over zowel de inzet van de verstrekte subsidie als de bereikte resultaten?

Antwoord.

Dat is divers. Ons Welzijn legt uitgebreid verantwoording af, zowel over de activiteiten/prestaties als over het daarmee behaalde resultaat. De andere instellingen kunnen blijkbaar volstaan met relatief summier informatie over de output en bereikte deelnemers. Bij De Pas heeft het ontbreken van deze informatie geen gevolgen.

f. Wat is de kwaliteit van de verantwoording van de gesubsidieerde instellingen aan de gemeente?

Antwoord:

In het verlengde van punt e.: divers. De frequentie en kwaliteit van de verantwoording door Ons Welzijn liggen beduidend hoger dan die van de andere 3 instellingen. Ons Welzijn legt per kwartaal verantwoording af, de andere instellingen doen dat niet (wordt van hen ook niet verlangd). De kwaliteit van de informatie bij Ons Welzijn is veel hoger.

g. Vindt er bijsturing plaats indien blijkt dat de verlangde prestaties/resultaten niet gerealiseerd worden en hoe is de informatieverstrekking hierover aan de raad?

Antwoord:

Enkele malen heeft de problematiek bij Ons Welzijn geleid tot bijsturing. O.a. inzake de wachtlijsten. Aangezien dit ook tot extra middelen leidde is de gemeenteraad hierover geïnformeerd. Dat geldt ook voor de nieuwste inzichten met betrekking tot de Toegang (tot zorg).

Voor het overige zijn hier geen voorbeelden te noemen.

In zijn algemeenheid staat de raad qua informatievoorziening op verre afstand.

M.b.t. de effectiviteit:

a. Wordt getoetst of de beoogde resultaten per subsidieverstrekking bereikt zijn? En of deze bijdragen aan de beleidsdoelen?

Antwoord:

Nee, omdat er geen vooraf gestelde resultaten zijn geformuleerd. En ook is niet vast te stellen of de resultaten bijdragen aan de doelen omdat de doelen niet concreet genoeg zijn.

b. Wordt hierover gerapporteerd aan de raad?

Antwoord:

Nee. De raad vraagt er ook niet naar.

c. In hoeverre is er sprake van een logische relatie tussen de prestaties, de effecten en de beschikbare middelen?

Antwoord:

Er zit in de praktijk geen logisch verband tussen, terwijl dat wel zo zou moeten zijn.

De subsidiebedragen zijn historisch ooit zo bepaald. En soms is er op bezuinigd. Maar een relatie tussen de prestaties en de bedragen is thans niet te leggen, laat staan een relatie tussen middelen en effecten/resultaten. Wel is het de bedoeling dat zo'n relatie tussen de prestaties en de daarvoor benodigde middelen er komt, in ieder geval wordt daaraan voortvarend gewerkt in de subsidierelatie met Ons Welzijn.

d. Vindt er (periodiek) een over all evaluatie van de effectiviteit van de gesubsidieerde activiteiten plaats?

Antwoord:

Nee. Hoewel de wet voorschrijft dat er minimaal eens per 5 jaar een verslag gepubliceerd moet worden over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk (art. 4.24 Awb), wordt hier in Bernheze geen uitvoering aan gegeven.

e. Kan de raad op basis van de informatie van het college en de gesubsidieerde instellingen zijn controlerende en kaderstellende taak met betrekking tot het subsidiebeleid uitoefenen?

Antwoord:

Nee. Daarvoor zouden namelijk nodig zijn:

- SMART doelen
- daarvan afgeleide SMART resultaten
- zodanig goede verantwoordingsdocumenten waarbij de raad inzicht krijgt tussen (bereikte) doelen / (gerealiseerde) resultaten enerzijds en de omvang van de output anderzijds (kengetallen voor de effectiviteit); maar ook over de output in relatie tot de middelen (kengetallen over de doelmatigheid).

Maar deze SMART doelen en resultaten zijn er niet, en de raad bereikt geen informatie over de effectiviteit en doelmatigheid van de verstrekte subsidies.

4.2 Conclusies

1. **Weinig progressie in verbetering / modernisering subsidiebeleid**

De afgelopen periode van 10 jaar is er weinig progressie geweest vanuit college en raad ten aanzien van het oplossen van de subsidieproblematiek, ondanks signalen dat er redenen waren om het subsidiebeleid te moderniseren.

De 'opbrengsten' van de instellingen (geleverde prestaties/ resultaat) vormen geen onderwerp van discussie tussen raad en college.

2. **Geen actuele kaders voor subsidiebeleid**

Er is geen vigerende subsidienota, waarin de kaders voor het (nieuwe) subsidiebeleid zijn geformuleerd.

3. **De subsidieverordening is niet adequaat.**

Omissies en onduidelijkheden betreffen:

- de vereisen c.q. het proces om in aanmerking te komen voor een budgetsubsidie;
- de relatie met de Algemene wet bestuursrecht;
- de proportionaliteit van de vereisten voor subsidieaanvragers, naar gelang hun grootte/professionaliteit, en/of in relatie tot de hoogte van hun subsidie;
- de regels over de accountantsverklaring.

4. **De uitvoering geschiedt niet conform de regels van de subsidieverordening.**

Voorzover het gaat om budgetsubsidies, worden volgende regels niet nageleefd:

- de verplichting om een subsidieovereenkomst te sluiten, die op de subsidiebeschikking is afgestemd;
- de vereisten voor een subsidieaanvraag (o.a. kwaliteit activiteitenplan en inzicht in kosten per prestatie);
- de vereisten voor de financiële verantwoording;
- de termijnen voor subsidieaanvraag en de aanvraag voor subsidievaststelling en het nemen van een beslissing daarop.

Gelet op bovenstaande kan geconcludeerd worden dat diverse subsidies onrechtmatig (= niet conform de geldende regels) worden verstrekt.

5. **Doelenboom ongeschikt om sturing te geven aan de budgetsubsidies**

De in de programmabegrotingen 2018, 2019 en 2020 opgenomen doelenbomen zijn onvoldoende geschikt om sturing te geven aan de budgetsubsidies. Zij bevatten vage (sub)doelen die SMART noch START zijn beschreven/uitgewerkt. En bieden daarmee tevens geen houvast voor een evaluatie van de subsidies op effectiviteit of doelmatigheid.

6. **Conclusies m.b.t. de subsidierelaties**

a. met Ons Welzijn

Door de uitstekende uitwerking van de gewenste doelen in het DIN-model en de verankering daarvan in de subsidieovereenkomst 2018 - 2019, zou de gemeente redelijk goed kunnen sturen op deze instelling. Door de inzichtelijkheid van de kwartaalrapportages krijgt de gemeente goed zicht op de ontwikkelingen en op de naleving van de subsidieafspraken. Er wordt op transparante wijze verantwoording afgelegd over de prestaties en over de resultaten (bij de klanten/ gebruikers) die daarmee bereikt zijn. Dit geeft de gemeente – desgewenst – de mogelijkheid om bij te sturen. Er ligt een recent ontwikkelde 'Bernhezer bekostigingsmodel' dat beter inzicht geeft in de relatie tussen kosten en prestaties (output en resultaat).

Gemeente en instelling onderkennen dat de informatie over bedrijfsvoeringsaspecten (met name de kostenstructuur) verbetering behoeft. Er ligt een Plan van Aanpak om deze verbetering te realiseren.

b. met NOBB en De Muzelinck

Het is onduidelijk op welke wijze de gemeente stuurt op doelen en resultaten van de bibliotheek en van De Muzelinck.

Het overleg dat de gemeente heeft met beide instellingen beperkt zich hoofdzakelijk tot de activiteiten die gedaan worden, maar gaan niet over de vraag tot welke resultaten die zouden moet (kunnen) leiden.

In de subsidiebeschikking zijn de (inhoudelijke) subsidieverplichtingen niet vastgelegd.

Er wordt summier verantwoording afgelegd over de prestaties, niet over de resultaten (bij de gebruikers) die daarmee bereikt zouden zijn.

Er zijn vanuit beide instellingen voorstellen gedaan om verbetering aan te brengen in het transparanter maken welke (en hoeveel) prestaties worden gerealiseerd. Deze ontwikkeling staat echter nog in de kinderschoenen.

c. met de Pas

M.b.t. de culturele functie van De Pas zijn acht jaar geleden heldere en gekwantificeerde subsidieafspraken gemaakt. Maar de vraag is of deze nog actueel zijn, aangezien na de eerste subsidieovereenkomst (2012 – 2015) er nooit afweging heeft plaatsgevonden of deze niet herijkt zou moeten worden.

Hoewel er dus SMART prestatieafspraken liggen, checkt de gemeente bij de subsidievaststelling niet of dat deze in voldoende mate zijn gerealiseerd.

7. De gemeenteraad staat op grote afstand

De raad ontvangt geen informatie over de effectiviteit en doelmatigheid van de verstrekte subsidies.

De raad vraagt hier zelf ook niet naar.

Of, en zo ja in welke mate, dat de gemeentelijke doelen worden bereikt via de budgetsubsidies weet de raad dus niet. Dat heeft enerzijds te maken met het feit dat onduidelijk is welke doelen bereikt moeten worden, anderzijds met het ontbreken van resultaatmetingen bij de subsidies.

4.3 Aanbevelingen

1 Formuleer het subsidiekader

Herijk het subsidiebeleid voor de professionele instellingen (budgetsubsidies) en leg de uitgangspunten daarvan in een kadernota subsidies vast.

Ga daarbij in op de volgende aspecten:

- a) hoe kun je de doelen (= beoogde maatschappelijke effecten) van het beleid zodanig SMART formuleren en meten dat deze richtsnoer en evaluatiepunt kunnen zijn voor de te verstrekken subsidies? Heroverweeg in dit kader de zinvolheid van de thans gehanteerde doelenbomen.
- b) maak een afwegingskader waarbij de inzet van het instrument subsidies afgewogen kan worden tegenover andere (bestuurs-)instrumenten, zoals zelf doen, het toepassen van het 'right to challenge' of de inkoop van diensten.
- c) De mate dat inhoud wordt gegeven aan de verzakelijking en professionalisering van de relatie tussen gemeente en (gesubsidieerde) instellingen. Waarbij de 'wat'-vraag (wat willen we bereiken?) aan de gemeente toekomt (opdrachtgever), en de 'hoe'-vraag (hoe gaan we dat doen?) bij de instellingen behoort te liggen (opdrachtnemer / sociaal ondernemer).
- d) Op welke wijze wordt vorm gegeven aan de governance aspecten: wat verwacht de gemeente ten aanzien van de verantwoording over de subsidies? Op welke aspecten vindt de verantwoording plaats, hoe frequent en wat zijn de gevolgen voor de instelling indien de gewenste prestaties dan wel resultaten niet worden gerealiseerd? Betrek de input/ mening van inwoners/ gebruikers van de diensten bij de verantwoording.

Voorstel planning: in mei 2020 wordt de concept-kadernota subsidies aan de raad voorgelegd.

2 Moderniseer de subsidieverordening

Er kleven de nodige mankementen aan de huidige subsidieverordening (zie conclusie 3 in paragraaf 4.2). Herschrijf deze verordening, en sluit zoveel mogelijk aan bij de model-subsidieverordening van de VNG.

Overweeg daarbij om bij de start van het subsidieproces te werken met een beleidsmatig ingevulde 'opdracht' (zie voorbeeld Meierijstad) of 'programma van eisen' (zie voorbeeld Ede), waarbij resultaatgerichte afspraken het uitgangspunt zijn, en die de input vormen voor de subsidieaanvraag van de instelling(en).

Voorstel planning: in juni 2020 wordt de concept- subsidieverordening welzijn aan de raad voorgelegd

3 Let meer op de doelmatigheid en effectiviteit van de toegekende subsidies

Voor het bepalen van de effectiviteit van subsidies is het belangrijk dat de gewenste maatschappelijke effecten (gemeentelijke doelen) vertaald worden naar resultaten die de instellingen geacht worden te bereiken bij de betreffende doelgroep. Het resultaat is de persoonlijke baat die gebruikers ervaren van de welzijnsdienst (bijv. daling middelengebruik onder jeugd). Of de maatschappelijke baat als de interventie van de instelling de gewenste maatschappelijke effecten laat zien (bijv. daling vandalisme onder jeugd). Instellingen moeten dus leren om niet primair de throughput of de output inzichtelijk te maken, maar het resultaat ervan (kwantitatieve resultaatmeting en/of kwalitatieve beoordeling). Voor het sturen op doelmatigheid is het wezenlijk dat de instelling inzicht geeft in de kostprijzen van haar diensten en de onderbouwing daarvan. De gemeente kan daar richtlijnen voor geven.

Voorstel planning: betrek de uitwerking van het aspect doelmatigheid en effectiviteit bij de voorbereiding van de budgetsubsidies 2021.

4 Evalueer het subsidiebeleid periodiek

Gebruik de verantwoordingsdocumenten om samen met de instelling(en) terug te blikken om te bezien of het nodig is om het beleid of de uitvoering bij te stellen.

Evalueer periodiek, bijvoorbeeld om de drie jaar, alle subsidies die gericht zijn op dezelfde (typen) doelen.

Voorstel planning: evalueer het nieuwe subsidiebeleid in 2023

5 Betrek de gemeenteraad meer bij het subsidieproces

Hoewel het college primair aan zet is bij de subsidieverstrekking, kan de raad betrokken worden bij de discussie over de gewenste typen resultaten die de gemeente van de instellingen vraagt. Bijvoorbeeld door de resultaatgerichte opdracht vooraf te bespreken met de raadscommissie.

En door na afloop van het subsidiejaar de raad te informeren over de uitkomsten (resultaten/prestaties) van de gesubsidieerde diensten en activiteiten.

Voorstel planning:

- leg de vorderingen m.b.t. de verbetering van het subsidiebeleid en – proces periodiek voor aan de commissie Maatschappelijke zaken;
- geeft de commissie Maatschappelijke zaken jaarlijks inzicht in de gerealiseerde resultaten/prestaties van de grote professionele instellingen, bijv. n.a.v. hun jaarverslagen

Bijlage 1: Lijst van documenten

Gemeente Bernheze:

- Verordening welzijnssubsidies Bernheze 2012
- Programmabegrotingen Bernheze van 2018 en 2019
- Motie raad 4 juni 2015: Perspectiefnota 2016-2019, subsidiebeleid (aangenomen)
- Nti 20 juni 2017: Stand van zaken herijking subsidiebeleid/ motie 4-6-2015
- Coalitieakkoord Bernheze 2018 – 2022; Samen door!, mei 2018
- Raadsvoorstel tbv raad 24 mei 2018: Domeinplannen 2018
- Amendement raad 24 mei 2018 mbt Domeinplannen 2018 (aangenomen)
- Motie raad 24 mei 2018 mbt Subsidiebeleid (verworpen)
- Collegevoorstel Managementletter 2018 tbv college 19 november 2018 (incl. rapport bevindingen interimcontrole PwC)
- Startnotitie sociaal domein gemeente Bernheze 2018, september 2018
- Notitie ter opiniërende bespreking tbv commissie Maatschappelijke zaken: startnotitie sociaal domein, september 2018
- Concept Programma sociaal domein: “Doelenbomen”(deel 2 van uitwerking startnotitie), december 2018
- Nti Subsidie 2019 ONS Welzijn, 5 februari 2019
- Raadsvoorstel tbv raad 26 september 2019: Expertisekosten de Nieuwe instelling
- Nti 29 oktober 2019: Integrale toegang sociaal domein
- Startdocument Integrale Toegang Bernheze, 29 oktober 2019
- De subsidiebeschikkingen, voor ONS Welzijn, de bibliotheek (NOBB), Muzelinck en De Pas (over de jaren 2017, 2018 en 2019)
- Diverse verslagen bestuurlijke overleggen tussen de gemeente en ONS Welzijn, de bibliotheek (NOBB), Muzelinck en De Pas

ONS Welzijn:

- Rapportage ONS Welzijn 2016 – Bernheze, maart 2017
- Jaarrekening 2016, mei 2017
- Rapportage ONS Welzijn 2017 – Bernheze
- Jaarrekening/ Bestuursverslag 2017
- Subsidie aanvraag 2018, januari 2018
- Subsidieovereenkomst ONS Welzijn 2018 – 2019
- Kwartaalrapportage BJB - Bernheze, 1^e kwartaal 2018, april 2018
- Kwartaalrapportage ST - Bernheze, 1^e kwartaal 2018, april 2018
- Rapportage 3^e kwartaal 2018, incl. prognose DIN, oktober 2018
- Doel – Inspanningen – Netwerk nieuwe overeenkomst ONS Welzijn
- Jaarverslag ONS Welzijn 2018 - gemeente Bernheze, maart 2019
- Productenmatrix Bernheze, mei 2019
- Bernhezer bekostigingsmodel: uitwerking lokale opdracht, 2019

Muzelinck:

- Jaarverslag 2016
- Jaarrekening 2016
- Jaarverslag 2017
- Jaarrekening 2017
- Begroting 2018 (3 gemeenten, uitgesplitst)
- Koersdocument 2018 – 2021
- Memo Muzelinck als dienstverlener naar het Onderwijs, 16 mei 2019
- Memo Muzelinck: wat doen we, voor wie, met welk doel en wat voor resultaat, 16 mei 2019

Noord Oost Brabantse bibliotheken:

- Jaarverslag 2016
- Jaarrekening 2016, april 2017
- Begroting 2018, augustus 2017
- Jaarrekening 2018
- Auditrapportage Kwaliteit in Beeld, 19 november 2018
- Memo Uitgangspunten bibliotheekbeleid en aansluiting op lokale doelen in Bernheze
- Begroting 2019, augustus 2018
- Doelenboom bibliotheek Bernheze
- Begroting 2020, september 2019

De Pas:

- Budgetsubsidieovereenkomst 2012 – 2015, december 2011
- Jaarrekening 2017, oktober 2018
- Begroting 2018
- Jaarrekening 2018, 8 okt. 2019
- Begroting 2019
- Exceloverzichten mbt aantallen professionele voorstellingen en films, bezoekers en bezettingsgraad per voorstelling, 2017 en 2018

Overige documenten:

- BMC, Samen toekomst maken; analyse en advies sociaal domein Bernheze, juli 2018
- Adlasz, Scan bedrijfsvoering ONS Welzijn, 27 oktober 2018
- F. Roetering, Eindrapport Transitie manager mbt ONS Welzijn, 6 oktober 2019

Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen

Gemeente Bernheze:

- Dhr. R. van Moorselaar, wethouder voor o.a. jeugdbeleid, Wmo, welzijn, kunst & cultuur
- Mevr. K. van den Akker, contactambtenaar ONS Welzijn, De Muzelinck en NOBB
- Mevr. K. van Hal, contactambtenaar De Pas
- Mevr. J. Wissink, financieel beleidsmedewerker
- Mevr. J. van Gogh, medewerker team Financiën

Instellingen:

- Mevr. G. van Creijl, directeur Noord Oost Brabantse Bibliotheken
- Mevr. L. Wijnbelt, directeur De Muzelinck
- Mevr. M. van der Smitten, directeur ONS Welzijn
- Dhr. A. van Hazendonk, teammanager ONS Welzijn in Bernheze
- Dhr. W. Schrijvers, directeur De Pas

Bijlage 3: Bestuurlijke reactie van het college

Gemeente Bernheze Rekenkamercommissie
Postbus 19
5384 ZG HEESCH

Behandeld door:	Karin van den Akker	Uw brief van:	14 januari 2020
Telefoonnummer:	0412 458888	Uw kenmerk:	
Bijlage(n):		Registratienummer:	1422081 / 1428494
Onderwerp:	Reactie op eindrapportage onderzoek naar de budgetsubsidies in de gemeente Bernheze	Datum:	6 maart 2020

VERZONDEN 09 MRT 2020

Beste heer Langerwerf,

Op 4 februari hebben wij uw eindrapportage "Onderzoek naar de budgetsubsidies in de gemeente Bernheze" met u besproken. Wij gebruiken de input uit ons gesprek voor onze bestuurlijke reactie op uw rapport.

Allereerst willen wij uw commissie complimenteren met dit onderzoek en de heldere rapportage en aanbevelingen. Uw conclusies en aanbevelingen zijn op veel punten herkenbaar voor ons. Zo vinden wij ook dat de grip en sturing op het behalen van resultaten van een aantal instellingen onvoldoende is.

We willen wel een opmerking plaatsen bij de reden die u geeft dat het onderzoek pas in het najaar 2019 is afgerond. De reden voor de vertraging heeft ons inziens ook te maken met de planning van de Rekenkamercommissie zelf en niet enkel met de duidelijkheid over het subsidiebeleid die medio 2019 ontstond, zoals u stelt.

U doet in uw rapportage 5 aanbevelingen. Hieronder geven wij per aanbeveling onze reactie.

Aanbeveling 1: Formuleer het subsidiekader

Herijk het subsidiebeleid voor de professionele instellingen (budgetsubsidies) en leg de uitgangspunten daarvan in een kadernota subsidies vast.

Reactie college

In ons bestuursprogramma 2018-2022 staat dat we een heroverweging van subsidies aan verenigingen en hun vrijwilligers niet nodig vinden. Wel willen we ten aanzien van de professionele instellingen onze subsidieafspraken verder professionaliseren en verzakelijken. We willen daar meer sturen op het behalen van resultaten. Om daar te komen hebben wij niet een herijking van het subsidiebeleid voor ogen, maar kiezen we voor een andere invulling. Namelijk:

1. We brengen meer samenhang in het sociaal domein, o.a. door de uitwerking van onze Startnotitie Sociaal Domein in drie prioritaire programmalijnen.
2. Door de vernieuwing van de P&C-cyclus in overleg met uw raad.



3. Tot slot gaan we verder op weg met het sturen op en bijsturen van resultaatafspraken met de professionele instellingen. We zijn hier goed op weg met de welzijnsorganisatie ONS welzijn en we zetten deze ontwikkeling naar verdere professionalisering door met de andere professionele instellingen. We houden hier rekening met uw opmerkingen en aanbevelingen.

Aanbeveling 2: Moderniseer de subsidieverordening. Er kleven de nodige mankementen aan de huidige subsidieverordening (zie conclusie 3 in paragraaf 4.2). Herschrijf deze verordening, en sluit zoveel mogelijk aan bij de model-subsidieverordening van de VNG.

Reactie college

U concludeert terecht dat de uitvoering van de subsidieverordening niet conform de regels verloopt. Ook in de bevindingen van een interimcontrole van de accountant (als voorbereiding op de controle van de jaarrekening 2018) staat dat de termijnen in de subsidieverordening regelmatig niet worden behaald/nageleefd.

Onze gezamenlijke focus ligt bij de professionele instellingen. Wij gaan daarom de subsidieverordening op het onderdeel "budgetsubsidies" aanpassen. Daartoe stellen we een werkgroep samen met collega's met financiële, juridische en inhoudelijk beleidsmatige expertise.

We plannen de besluitvorming in de raad over deze aanpassingen dusdanig, dat we de subsidieverlening vanaf 2021 aan de professionele instellingen doen conform de nieuwe verordening. Dit betekent dat de nieuwe subsidieverordening voor de budgetsubsidies eind van dit jaar wordt opgeleverd.

Aanbeveling 3: Let meer op de doelmatigheid en effectiviteit van de toegekende subsidies. Voor het bepalen van de effectiviteit van subsidies is het belangrijk dat de gewenste maatschappelijke effecten (gemeentelijke doelen) vertaald worden naar resultaten die de instellingen geacht worden te bereiken bij de betreffende doelgroep.

Reactie college

We nemen deze aanbeveling ter harte. Ook wij willen een verbeterslag maken in het sturen op prestatieafspraken bij de professionele instellingen. Zo hebben wij bij ONS welzijn een bekostigingsmodel opgeleverd dat transparant(er) inzicht geeft in de relatie kosten en prestaties. We hebben dit model samen met ONS welzijn gemaakt in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer. Wij vinden dat gezamenlijk geformuleerde doelen en resultaten meer kans van slagen hebben (meer draagvlak).

U constateert dat voor de andere professionele organisaties het inzichtelijk maken van prestaties nog in de kinderschoenen staat. Zoals al aangegeven gaan we komende tijd verder in gesprek met de instellingen over de doorontwikkeling hiervan. Dit geldt met name voor de bibliotheek en de Muzelinck. De subsidiëring aan de Pas is onderdeel van het ontwikkeltraject van "De Nieuwe Instelling".

Aanbeveling 4 *Evalueer het subsidiebeleid periodiek. Gebruik de verantwoordingsdocumenten om samen met de instelling(en) terug te kijken om te bezien of het nodig is om het beleid of de uitvoering bij te stellen. Evalueer periodiek, bijvoorbeeld om de drie jaar, alle subsidies die gericht zijn op dezelfde (typen) doelen.*

Reactie college

In deze aanbeveling zien we een bevestiging dat het belangrijk is om de professionele instellingen te betrekken bij het formuleren van de doelen en resultaten. Ook zijn we het me u eens om periodiek – in gezamenlijkheid- te evalueren of wij beleid en uitvoering moeten bijstellen. We sluiten aan bij de cyclus van subsidiëring aan de vrijwilligersorganisaties waarin we in een cyclus van drie jaar hanteren.

Aanbeveling 5 *Betrek de gemeenteraad meer bij het subsidieproces. Hoewel het college primair aan zet is bij de subsidieverstrekking, kan de raad betrokken worden bij de discussie over de gewenste typen resultaten die de gemeente van de instellingen vraagt. Bijvoorbeeld door de resultaatgerichte opdracht vooraf te bespreken met de raadscommissie. En door na afloop van het subsidiejaar de raad te informeren over de uitkomsten (resultaten/ prestaties) van de gesubsidieerde diensten en activiteiten.*

Reactie college

Wij delen uw mening dat wij de raad moeten betrekken en doen dit door de raad te informeren en mee te nemen op hoofdlijnen. Dit doen we met name via de programmalijnen in het sociaal domein.

Daarnaast nemen uw aanbeveling over om de raad te informeren over de uitkomsten (resultaten/ prestaties) van de gesubsidieerde diensten en activiteiten. Wij willen dit als volgt doen:

- We agenderen (actief) de jaarverslagen van de vier organisaties ONS welzijn, DNI, Bibliotheek en De Muzelinck.
- We consulteren de raad over de resultaatgerichte opdracht aan de Bibliotheek en de Muzelinck.

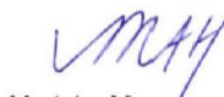
Tot slot

Wij danken u voor uw uitgebreide onderzoek en gaan met uw aanbevelingen aan de slag.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,



Peggy Hurkmans
secretaris



Marieke Moorman
Burgemeester

Bijlage 4: Nawoord rekenkamercommissie bij de bestuurlijke reactie

Het verheugt de rekenkamercommissie dat het college in de bestuurlijke reactie aangeeft dat onze conclusies en aanbevelingen op veel punten herkenbaar zijn.

Vervolgens wordt door het college op elk van de 5 aanbevelingen ingegaan.

Hierna geven we daar een korte reactie op. De reactie van het college geeft ons geen aanleiding om onze aanbevelingen – noch onze planningsvoorstellen - te herzien. Wij lichten dit hieronder toe.

Aanbeveling 1: formuleer subsidiekader

Het college kiest voor een andere invulling dan wat wij aanbevelen. In onze ogen is een formulering van een subsidiekader (voor de professionele instellingen) echter nodig om de omslag naar een meer zakelijke en professionelere manier om de subsidierelatie gedegen in te richten. De door ons genoemde vier elementen behoren daar zeker toe. Zo'n kader is deels ook nodig als onderlegger voor de aan te passen subsidieverordening. Met het college vinden wij dat meer samenhang in het sociaal domein en vernieuwing van de P&C cyclus nodig is, maar dit doet niets af aan onze aanbeveling op dit punt.

Aanbeveling 2: moderniseer de subsidieverordening

Het college geeft aan onze aanbeveling uit te gaan voeren, maar hanteert een ander tijdschema. Het lijkt ons niet wenselijk om de noodzakelijke aanpassingen langer uit te stellen dan nodig is. Ons inziens kan er nog steeds vóór de zomer een aangepaste subsidieverordening ter besluitvorming voorliggen, toegespitst op de Titel 4 Budgetsubsidies. Niet de hele Verordening welzijnssubsidies hoeft immers aangepast te worden.

Dit geeft ook de mogelijkheid om de voorbereiding van de budgetsubsidies voor 2021 ter hand te nemen volgens de nieuwe regels en afspraken.

Aanbeveling 3: doelmatigheid en effectiviteit subsidies

Het college neemt deze aanbeveling ter harte en wil de doorontwikkeling t.a.v. de bibliotheek en De Muzelinck ter hand nemen. Dat juicht de rekenkamercommissie toe, mits het niet alleen gaat om het inzichtelijk maken van de prestaties (output) , maar ook om het resultaat ervan (het effect bij de gebruikers).

Overigens denken wij dat ook het bekostigingsmodel dat bij ONS Welzijn wordt gehanteerd nadere uitwerking behoeft.

Aanbeveling 4: evaluaer subsidiebeleid periodiek

Wij constateren dat het college deze aanbeveling over neemt.

Aanbeveling 5: betrek gemeenteraad bij het subsidieproces

Wij constateren dat het college deze aanbeveling – en onze suggesties daarbij - over neemt.