

Welzijn voor Elkaar

EEN ONDERZOEK NAAR HET ONDERBRENGEN VAN TAKEN BIJ DE STICHTING
WELZIJN HULST

ONDERZOEKSRAPPORTAGE

Rekenkamercommissie Hulst en Terneuzen

2015

Rekenkamercommissie gemeente Hulst en Terneuzen

Samenstelling:

Dhr. Drs. F. van Vugt MPA, voorzitter

Mw. Drs. A.C.F. van Galen

Dhr. Drs. J.H. Mulder

Onderzoekers:

Mw. Drs. A.C.F. van Galen

Dhr. Drs. J.H. Mulder

Contactgegevens:

Postbus 35

4530 AA Terneuzen

Telefoon: 0115 - 455567

E-mail: griffier@terneuzen.nl

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD			3
HOOFDSTUK 1	INLEIDING		4
1.1	Inleiding		4
1.2	Leeswijzer		4
1.3	Aanleiding		5
1.4	Doelstelling		5
1.5	Vraagstelling		5
HOOFDSTUK 2	SUBSIDIEBELEID, INKOOP- EN AANBESTEDINGSBELEID		7
2.1	Subsidiëren, inkopen en aanbesteden		7
2.2	Subsidiebeleid in Hulst		9
2.3	Inkoop- en aanbestedingsbeleid in Hulst		12
2.4	Besluitvorming, communicatie en verantwoording		13
2.5	Normenkader		14
HOOFDSTUK 3	AANPAK VAN HET ONDERZOEK		17
3.1	Reikwijdte		17
3.2	Onderzoeksmethode		17
3.3	Dossierselectie		17
HOOFDSTUK 4	RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK		18
4.1	Subsidieverlening of overheidsopdracht		18
4.2	Subsidieverlening		20
4.3	Overheidsopdracht		24
4.4	Besluitvorming, communicatie en verantwoording		24
HOOFDSTUK 5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN		26
5.1	Conclusies		26
5.1.1	Onderzoeksvragen		26
5.1.2	Deelvraag 1: subsidie-, inkoop- en aanbestedingsbeleid		26
5.1.3	Deelvraag 2: taken Stichting Welzijn Hulst		28
5.1.4	Deelvraag 3: de procedure		28
5.1.5	Deelvraag 4: de verantwoording		29
5.1.6	Hoofdvraag: onderbrenging taken versus subsidie-, inkoop- en aanbestedingsbeleid		30
5.2	Aanbevelingen		30
HOOFDSTUK 6	BESTUURLIJKE REACTIE		32
HOOFDSTUK 7	NASCHRIFT VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE		34
Bijlage 1			35
Bijlage 2			37
Bijlage 3			39
Bijlage 4			40

VOORWOORD

De Stichting Welzijn Hulst, inmiddels omgevormd tot de Stichting Hulst Voor Elkaar, heeft de afgelopen een belangrijkere rol gekregen in de Hulsterse samenleving. De gemeente Hulst heeft een aantal aanvullende uitvoerende taken met de daarbij behorende bekostiging bij de Stichting ondergebracht.

In de gemeenteraad van Hulst is de vraag opgeworpen of het onderbrengen van taken bij de Stichting Welzijn Hulst in overeenstemming is met het gemeentelijk subsidie-, inkoop en aanbestedingsbeleid. In de voorliggende onderzoeksrapportage wordt nagegaan of een en ander is verlopen zoals het volgens de geldende regels en het toepasselijke beleid "hoort te zijn".

Graag zegt de rekenkamercommissie dank aan de verschillende bij het onderzoek betrokkenen voor hun bereidwillige medewerking

De onderzoekers:

Mw. Drs. A.C.F. van Galen

Dhr. Drs. J.H. Mulder

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 INLEIDING

De invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007 is een katalysator gebleken voor een veelheid aan veranderingen en ontwikkelingen op het domein van zorg en welzijn.

De Wmo verving de Welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en een deel van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz). De Wmo is in die zin gericht op een meer integrale benadering van de ondersteunende voorzieningen. De wet plaatst de gemeente veel sterker dan voorheen in de rol van regisseur. Naar de toekomst toe wordt deze rol verder vergroot en geïntensiveerd met de decentralisaties die binnen het sociale domein plaatsvinden. Het gaat dan met name om de overheveling van het onderdeel Begeleiding uit de AWBZ naar de Wmo, de overdracht van de Zorg voor de Jeugd naar de gemeenten, de invoering van de Participatiewet.

De Wmo en de ontwikkelingen op het gebied van zorg en welzijn hebben er in Hulst toe geleid dat de gemeente haar regierol invulling heeft gegeven door de afgelopen jaren een aantal (aanvullende) uitvoerende taken met bekostiging onder te brengen bij de Stichting Welzijn Hulst. Binnen de gemeenteraad heeft dit geleid tot de vraag of de wijze waarop deze taken zijn ondergebracht bij de Stichting Welzijn Hulst in overeenstemming is met het subsidie-, inkoop- en aanbestedingsbeleid. De gemeenteraad heeft deze vraag voorgelegd aan de accountant met het verzoek dit mee te nemen in de controlewerkzaamheden. De accountant heeft hierop aangegeven dit als een beleids/doelmatigheidsvraagstuk te zien dat niet thuis hoort in de reguliere accountantscontrole. Hierop heeft de gemeenteraad via een unaniem aangenomen motie de Rekenkamercommissie Hulst en Terneuzen verzocht dit vraagstuk te onderzoeken.

Vanwege de hiermee verbonden substantiële maatschappelijke, inhoudelijke en financiële belangen heeft de Rekenkamercommissie vervolgens besloten dit onderzoek naar de onderbrenging van taken door de gemeente Hulst bij de Stichting Welzijn Hulst te doen. Een belangrijke aanvullende overweging hierbij is het belang dat de uitkomst van het onderzoek zou kunnen hebben voor de verdere invulling van de gemeentelijke regierol in relatie tot de drie voorgaand genoemde decentralisaties op het sociaal domein. Het onderzoek beschouwt de periode vanaf 2010 tot en met 2013. Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op de aanleiding, de doelstelling en de vraagstelling van het onderzoek.

1.2 LEESWIJZER

De voorliggende rapportage is de eindrapportage van het onderzoek naar het onderbrengen van taken bij de Stichting Welzijn Hulst. Naar aanleiding van het zogenoemde 'ambtelijk wederhoor', gericht op de vraag of de conceptrapportage feitelijke onjuistheden bevat, zijn enkele correcties en aanvullingen in het rapport verwerkt. Voorts zijn de conclusies en aanbevelingen toegevoegd. Hierna is de rapportage voorgelegd voor het zogenoemde 'bestuurlijk wederhoor', waarbij het college van B&W de gelegenheid heeft gekregen te reageren op de conclusies en aanbevelingen. De reactie van het college van B&W is integraal opgenomen in de rapportage. Van de zijde van de rekenkamercommissie is hier een naschrift aan toegevoegd. De rapportage wordt thans ter besluitvorming aangeboden aan de gemeenteraad.

De rapportage is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 schetst de aanleiding, doelstelling en vraagstelling van het onderzoek. Hoofdstuk 2 behelst een nadere oriëntatie op het subsidiebeleid, inkoopbeleid en aanbestedingsbeleid. Verder worden de vraagstelling en het

voor het onderzoek te hanteren normenkader in dit hoofdstuk uitgewerkt. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. In hoofdstuk 4 worden aan de hand van het normenkader uit hoofdstuk 2 de onderzoeksresultaten weergegeven die voortkomen uit de in hoofdstuk 3 geschetste onderzoeksactiviteiten. De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 5. De reactie van het college van B&W is integraal opgenomen in hoofdstuk 6. Tenslotte is in hoofdstuk 7 een naschrift van de Rekenkamercommissie verwerkt.

1.3 AANLEIDING

De in de inleiding geschetste vraag van de raad van de gemeente Hulst vormt de primaire aanleiding voor het onderhavige onderzoek. Voorts hebben overwegingen ten aanzien van het maatschappelijke, inhoudelijke en financiële belang de Rekenkamercommissie doen besluiten de onderbrenging van door de gemeente Hulst bij de Stichting Welzijn Hulst te onderzoeken. Tenslotte vormt ook het belang dat de uitkomst van het onderzoek zou kunnen hebben in relatie tot de drie decentralisaties op het sociaal domein een belangrijke aanleiding voor dit onderzoek.

1.4 DOELSTELLING

De doelstelling van het onderzoek is transparantie te verkrijgen ten aanzien van de mate waarin het onderbrengen van taken op het gebied van welzijn en de Wet maatschappelijke ondersteuning door de gemeente Hulst bij de Stichting Welzijn Hulst voldoet aan het gemeentelijk subsidie-, inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het onderzoek dient daarmee zowel een doelmatigheidsaspect als een rechtmatigheidsaspect.

Ten opzichte van de door de gemeenteraad van Hulst geformuleerde vraag is de doelstelling van het onderzoek iets verbreed. Dit in de zin dat ook wordt nagegaan in hoeverre het subsidiebeleid van toepassing is. Afhankelijk van de aard van de taken en de wijze waarop deze zijn ondergebracht bij de Stichting Welzijn Hulst kan het subsidiebeleid danwel het inkoop- en aanbestedingsbeleid van toepassing zijn.

Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek kunnen aanbevelingen worden gedaan ter verbetering van de inhoudelijke afwegingen ten aanzien van de keuzes voor het opdragen, overdragen, uitbesteden of onderbrengen van taken. Verder kunnen aanbevelingen mogelijk gericht zijn op verbetering van de doelmatigheid en de rechtmatigheid. Voor de gemeente is het immers van belang dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden, met het oog op het zo efficiënt mogelijk realiseren van de beleidsmatige doelstellingen. Het belang voor de inwoners van de gemeente Hulst is er vooral in gelegen dat de voor ogen staande maatschappelijke effecten zo efficiënt mogelijk worden bereikt. Tenslotte kan worden genoemd dat de aanbevelingen uit het onderzoek zeker ook van belang kunnen zijn in het licht van de drie, in de inleiding reeds genoemde, decentralisaties binnen het sociale domein.

1.5 VRAAGSTELLING

De hoofdvraag van het onderzoek is:

In hoeverre voldoet het onderbrengen van taken door de gemeente Hulst bij de Stichting Welzijn Hulst gedurende de jaren 2010 tot en met 2013 aan het gemeentelijk subsidie-, inkoop- en aanbestedingsbeleid?

De belangrijkste deelvragen van het onderzoek zijn:

1. Hoe ziet het subsidie-, inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Hulst gedurende de periode 2010 tot en met 2013 er formeel uit?
2. Welke taken zijn door de gemeente Hulst gedurende de periode 2010 tot en met 2013 ondergebracht bij de Stichting Welzijn Hulst?
3. Hoe is het onderbrengen van de onder vraag 2 bedoelde taken procedureel verlopen?
4. Hoe is het onderbrengen en de uitvoering van de onder vraag 2 bedoelde taken verantwoord?

Afhankelijk van het verloop van het onderzoek kunnen uit de geformuleerde hoofd- en deelvragen nog nadere vragen voortvloeien.

HOOFDSTUK 2 SUBSIDIEBELEID EN INKOOP- EN AANBESTEDINGSBELEID

2.1 SUBSIDIËREN, INKOPEN EN AANBESTEDEN

Er zijn verschillende manieren waarop een gemeente taken bij een derde partij kan onderbrengen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag wanneer sprake is van subsidieverlening en wanneer sprake is van inkopen en aanbesteden. Gaat het om inkopen en aanbesteden, dan wordt gesproken van een overheidsopdracht. Het onderscheid tussen subsidies en overheidsopdrachten is juridisch relevant voor het van toepassing zijnde rechtskader. Subsidies vallen onder het bestuursrecht, overheidsopdrachten onder het civiel recht. Inkooptechnisch kan het onderscheid ook relevant zijn. Afhankelijk van de te bereiken resultaten, kan een subsidie functioneler zijn dan een overheidsopdracht, of juist andersom.

Afhankelijk van de manier waarop een subsidie wordt vormgegeven, kan deze dusdanige kenmerken krijgen dat er in wezen sprake is van een overheidsopdracht. Is dat het geval, dan is hierop de regelgeving met betrekking tot aanbestedingen van toepassing. Gaat het om een zuivere subsidie, dan zijn hierop de Europese staatssteunregels van toepassing, alsmede de (subsidietitel van de) Algemene wet bestuursrecht (Awb). Omdat overheidssubsidies op vele manieren kunnen worden vormgegeven is het moeilijk om een algemene uitspraak te doen over de vraag of iets een subsidie of een overheidsopdracht is. In beginsel ligt de beslissing om iets te kwalificeren als een subsidie of een overheidsopdracht dan ook bij de gemeente zelf¹. Indien partijen het niet met die beslissing eens zijn, kunnen ze die aanvechten bij de rechter.

Onderstaand worden de hoofdlijnen van het onderscheid tussen subsidies en overheidsopdrachten nader uiteengezet. In bijlage I is een overzicht van de kenmerken van subsidies en overheidsopdrachten opgenomen, om inzichtelijk te maken waarin op hoofdlijnen subsidies en overheidsopdrachten van elkaar verschillen. In de praktijk kan het onderscheid, al naar gelang de context van de concrete situatie, vanzelfsprekend genuanceerder zijn dan in dit overzicht is weergegeven.

Subsidies

Artikel 4.21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) definieert subsidie als volgt: *Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.*

In een subsidierelatie is er sprake van een publiekrechtelijke verhouding. De subsidie wordt verleend via een beschikking. Kenmerkend is dat een gemeente geen mogelijkheden heeft om nakoming te vorderen van de activiteiten die zijn opgenomen in de subsidieaanvraag c.q. subsidietoekenning. Wel heeft de gemeente de mogelijkheid om een subsidie lager vast te stellen, of om een al uitgekeerd subsidiebedrag terug te vorderen indien niet aan de subsidievoorwaarden wordt voldaan. Verder kan een gemeente, in het uiterste geval, een subsidierelatie beëindigen.

Hiernaast heeft de gemeente de mogelijkheid om in aanvulling op de subsidiebeschikking een uitvoeringsovereenkomst met de subsidieontvanger af te sluiten². Hierin kunnen dan afspraken over de uitvoering van de subsidiebeschikking worden opgenomen. In juridische zin levert dit een hybride constructie op, omdat de publiekrechtelijke subsidiebeschikking wordt gecombineerd met een privaatrechtelijke overeenkomst. Op basis van een

¹ Subsidie of overheidsopdracht? PIANOo Expertisecentrum aanbesteden, pag. 2

² Subsidierecht, tweede druk 2011, Prof. Mr. Drs. W. den Ouden e.a., pag. 157,162 t/m 167

uitvoeringsovereenkomst heeft de gemeente wel mogelijkheden om nakoming van de gesubsidieerde activiteiten te vorderen.

Als er sprake is van de levering van goederen of diensten rechtstreeks aan de gemeentelijke organisatie, dan is er geen subsidieverlening mogelijk. In dat geval moet altijd de vorm van de overheidsopdracht gehanteerd worden. Afhankelijk van de waarde van een dergelijke opdracht ten opzichte van de drempelwaarden, moet er dan ook een (Europese) aanbestedingsprocedure worden gevolgd. Is er sprake van levering van goederen of diensten *niet rechtstreeks* aan de gemeentelijke organisatie, zoals bijvoorbeeld bij het verrichten van taken c.q. uitvoeren van activiteiten die voortvloeien uit de Wmo, dan kan er in beginsel zowel voor subsidieverstrekking als voor een overheidsopdracht worden gekozen. Wordt gekozen voor subsidieverstrekking, dan moet de grondslag voor de subsidieverlening wettelijk zijn vastgelegd. Dit betekent praktisch geredeneerd dat de basis waarop de subsidie wordt toegekend, vastgelegd moet zijn in de Algemene Subsidieverordening die in de betreffende gemeente van toepassing is.

Overheidsopdrachten

De definitie van overheidsopdrachten is te vinden in de Europese Richtlijn 2004/18/EG, art 1 lid 1 onder a: *overheidsopdrachten zijn schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel die tussen één of meer ondernemers en één of meer aanbestedende diensten zijn gesloten en betrekking hebben op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten in de zin van deze richtlijn.*

Artikel 1 lid 2 onder d definieert de overheidsopdracht voor diensten: *overheidsopdrachten voor diensten zijn andere overheidsopdrachten dan overheidsopdrachten voor werken of leveringen, die betrekking hebben op het verrichten van de in bijlage II bedoelde diensten.*

Bijlage II noemt vervolgens 'Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening' als één van de categorieën van diensten.

Specifiek voor Nederland zijn de definities van overheidsopdrachten te vinden in de Aanbestedingswet 2012. Deze definities sluiten aan bij de voorgaand genoemde definities uit de Richtlijn.

Blijkens de jurisprudentie van het Europese Hof dienen de definities van overheidsopdrachten ruim en functioneel te worden uitgelegd, zodat het nuttig effect van de Richtlijn niet in gevaar komt. Dit betekent dat al relatief snel sprake zal kunnen zijn van een overheidsopdracht. Kernpunt hierbij is de vraag of er sprake is van een 'schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel'. Ten aanzien van het schriftelijkheidsvereiste geldt dat dit ook via elektronische weg kan. Een overeenkomst kan naar nationaal recht ingericht zijn, maar het kan ook om andersoortige betrekkingen gaan. Dit in die zin dat vormvoorschriften voor een overeenkomst naar nationaal recht, niet kunnen worden gebruikt om te betogen dat het geen overeenkomst is. Dit zou immers ten koste gaan van het nuttig effect van de Richtlijn. De zinsnede 'onder bezwarende titel' impliceert dat door de aanbestedende dienst een tegenprestatie in geld, of althans op geld waardeerbaar, dient te worden geleverd.

Zoals voorgaand opgemerkt is het, in geval van *niet rechtstreekse* levering van diensten aan de gemeente, in beginsel aan de gemeente zelf om een voorkeur te bepalen voor een subsidierelatie of juist een overheidsopdracht. Wordt een subsidie dusdanig ingekaderd door de gemeente, dat er ook sprake is van een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel, dan kan dit ertoe leiden dat er sprake is van een aanbestedingsplichtige opdracht. De opdracht zou dan niet meer via een directe subsidierelatie vergeven kunnen worden, maar via een aanbestedingsprocedure als opdracht vergund moeten worden.

In bijlage II is een voorbeeld van een afwegingskader opgenomen, dat gebruikt kan worden voor het bepalen van een voorkeur om taken op het gebied van de Wmo bij derden onder te brengen op basis van een subsidierelatie of juist op basis van het verstrekken van een overheidsopdracht. Evenals voor het hiervoor in bijlage I gepresenteerde overzicht, geldt voor dit afwegingskader dat de situatie in de praktijk, afhankelijk van de context van de concrete situatie, genuanceerder kan liggen dan in dit afwegingskader is weergegeven. In geval van een geschil over de vraag of sprake is van een subsidie of van een overheidsopdracht, zal de rechter de aard van de rechtsverhouding vaststellen aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval. Daarbij zal vooral gekeken worden naar de volgende aspecten:^{3 4}

1. de omvang van de financiële verstrekking in relatie tot de kostprijs, hoe is het verband tussen de betaling en de prestatie die moet worden geleverd. Naarmate de subsidieverstrekker meer zeggenschap heeft over de invulling van de prestatie zal er eerder sprake zijn van een opdracht;
2. wie is de initiatiefnemer, van wie is het initiatief uitgegaan. Bij subsidie gaat het initiatief vaak uit van degene die de activiteit verricht. Bij een opdracht ligt het initiatief vaak bij de opdrachtgever.
3. welk belang wordt gediend, wat is het doel van de activiteit. Subsidies zijn veelal gericht op het algemeen belang. Betreft het eigen behoeften van het bestuursorgaan dan is er vaak sprake van een opdracht;
4. is er sprake van commerciële activiteiten (winst, kostprijs, onderneming, concurrentie). Is dat het geval, dan wijst dat in de richting van een overheidsopdracht.
5. is er sprake is van markttransacties met derden. Zijn bij een project geen derden betrokken, dan kan dat een aanwijzing vormen voor een directe opdrachtgever-opdrachtnemer relatie)

2.2 SUBSIDIEBELEID IN HULST

De *Algemene subsidieverordening gemeente Hulst* en de *Beleidsregels subsidieverstrekking gemeente Hulst* zijn laatstelijk in februari 2007 door de raad van de gemeente Hulst vastgesteld. Hierna wordt ingegaan op de elementen waaruit het subsidiebeleid is opgebouwd en op de stappen die in het proces van subsidieverlening kunnen worden onderscheiden.

Het subsidiebeleid

De algemene regels met betrekking tot subsidies zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), 3^e tranche, titel 4.2. Hier is ook de voorgaand genoemde definitie van subsidie terug te vinden.

De specifieke regels met betrekking tot subsidies die de gemeente Hulst hanteert zijn (voor zover afwijkend van de algemene regels) opgenomen in de *Algemene subsidieverordening gemeente Hulst 2007*. De algemene en de specifieke regels vormen tezamen de wettelijke voorschriften met betrekking tot het verstrekken van subsidies door de gemeente Hulst.

De *Beleidsregels subsidieverstrekking gemeente Hulst 2007* geven de beleidsregels weer die de gemeente Hulst hanteert voor het verlenen van subsidies. De beleidsregels vormen de verbijzondering van wat in de Algemene subsidieverordening gemeente Hulst 2007 wordt aangeduid met de term 'beleidsregel'. De Algemene subsidieverordening definieert als beleidsregel: *een bij besluit door de raad vastgestelde algemene maatregel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften ten behoeve van het verstrekken van een*

³ Subsidierecht, tweede druk 2011, Prof. Mr. Drs. W. den Ouden e.a., pag. 17, 18

⁴ Subsidie of overheidsopdracht? PIANOo Expertisecentrum aanbesteden, pag. 6, 7, 8

subsidie op grond van de(ze) verordening. De beleidsregels dienen eens in de vier jaar opnieuw te worden vastgesteld.

In de praktijk gaat het erom dat een organisatie alleen in aanmerking kan komen van een subsidie, als de activiteit van die organisatie past in het gemeentelijk beleid en als dat beleid ook is vertaald in een beleidsregel.

Op grond van artikel 4 lid 3 van de Algemene subsidieverordening stelt de gemeenteraad jaarlijks de Lijst Subsidieplafonds en grondslagen vast. De subsidieplafonds zijn de bedragen die gedurende een begrotingsjaar ten hoogste beschikbaar zijn voor de verstrekking van subsidie binnen een afgebakend beleidsveld. De grondslag geeft aan hoe binnen het gestelde subsidieplafond de hoogte van de subsidie wordt bepaald. De verdeelsleutel tenslotte bepaalt de verdeling van het bedrag van het subsidieplafond, in het geval waarin het subsidieplafond onvoldoende is om alle aanvragen te kunnen honoreren.

In de *Beleidsregels subsidieverstrekking gemeente Hulst 2007* worden drie verdeelsleutels onderscheiden.

In het 'tender'-systeem worden aanvragen die tijdig zijn ingediend gerangschikt op basis van kwalitatieve criteria. Leidt een lagere rangschikking tot de weigering van subsidie vanwege overschrijding van het subsidieplafond, dan motiveert de gemeente waarom de aanvraag een lage rangschikking krijgt.

Het 'naar rato'-systeem berekent voor Alle tijdig ingediende aanvragen aan de hand van de grondslagen welk bedrag aan subsidie zou moeten worden verleend. Overschrijdt dit het subsidieplafond, dan wordt de subsidie van alle in aanmerking komende organisaties naar rato verlaagd.

Het 'wie het eerst komt, het eerst maalt'-systeem beslist op aanvragen in volgorde van binnenkomst. Aanvragen die voldoen aan de geldende criteria worden toegewezen tot dat het subsidieplafond is bereikt. Om 'pro-forma'-aanvragen te voorkomen geldt als datum van binnenkomst de datum waarop alle gegevens compleet zijn aangeleverd.

De subsidieplafonds en –grondslagen worden jaarlijks vastgesteld en gepubliceerd in de *Lijst subsidieplafonds en grondslagen*. De verdeelsleutel wordt vermeld bij de specifieke beleidsregels van het desbetreffende beleidsveld.

Er worden vier soorten subsidie onderscheiden. Een structurele subsidie is een jaarlijks terugkerende subsidie voor activiteiten met een duurzaam karakter. Een incidentele subsidie is een subsidie voor een eenmalige activiteit. Een waarderingssubsidie is een subsidie voor de activiteiten van een organisatie waarbij in beginsel geen direct verband bestaat tussen de kosten die de organisatie maakt en de subsidie die zij ontvangt. Een budgetsubsidie is een subsidie waarbij de organisatie een bedrag krijgt toegewezen om een tevoren overeengekomen werkprogramma of activiteitenpakket uit te voeren en na afloop verantwoording dient af te leggen over de omvang en kwaliteit van het werkprogramma of de activiteiten.

Ingevolge de *Beleidsregels subsidieverstrekking gemeente Hulst 2007* kunnen afspraken met instellingen die budgetsubsidies ontvangen, op grond van artikel 4:36 Awb worden vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst. De uitvoeringsovereenkomst bevat alle afspraken over de te leveren producten en prestaties in samenhang met de doelstelling en de hoogte van de subsidie. Voor zover mogelijk wordt ook de wijze van kostprijsberekening hierin verwoord. In de overeenkomst wordt voorts bepaald dat de subsidieontvanger verplicht is de activiteiten te verrichten waarvoor de subsidie wordt verleend. Subsidieverlening is slechts mogelijk als zowel de subsidiegever als de subsidieontvanger de

uitvoeringsovereenkomst ondertekenen. Gaat het om een uitvoeringsovereenkomst op basis van regionale afspraken, dan moet de overeenkomst door alle betrokken partijen worden getekend.

Budgetsubsidieverlening aan instellingen die werkzaam zijn voor meerdere gemeenten in de regio, vindt plaats na overleg met alle betrokken gemeenten over de te leveren prestaties, het budget dat daar voor nodig is en de eventuele noodzakelijke indexering van de subsidie. Onderhandelingen in deze, worden gezien als onderhandelingen over een uitvoeringsovereenkomst. De gemaakte afspraken worden vastgelegd in een document dat wordt opgevat als een uitvoeringsovereenkomst.

In de *Beleidsregels* zijn kaders opgenomen voor de vorming van reserves en voorzieningen door gesubsidieerde instellingen. Wat betreft het personeelsbeleid is geregeld dat instellingen hiervoor zelf volledig verantwoordelijk zijn. In de onderhandelingen over budgetsubsidies met instellingen die personeel in dienst hebben, wordt in het kader van de kostprijsberekening voor prestaties en producten mede onderhandeld over het aandeel van de personele component in de kostprijs. Dit aandeel en de daaraan gelieerde subsidie wordt vervolgens de norm voor de in de uitvoeringsovereenkomst afgesproken periode (thans steeds een periode van 4 jaar). Hiermee wordt beoogd dat het gevoerde personeelsbeleid geen invloed heeft op de verleende subsidie en niet kan leiden tot extra subsidieclaims bij de gemeente.

In de *Beleidsregels* is tevens vastgelegd dat instellingen die voor het eerst een subsidieaanvraag indienen en voldoen aan de gestelde subsidievoorwaarden, alleen dan subsidie ontvangen als naar het oordeel van burgemeester en wethouders een combinatie en of integratie met gelijksoortige bestaande organisaties niet mogelijk is. Aan het onderzoek of een combinatie en of integratie mogelijk is, moeten zowel nieuwe als bestaande organisaties voldoende medewerking verlenen. Doet men dit niet, dan kan dat leiden tot weigering, vermindering of beëindiging van de subsidie.

Voorts is in de beleidsregels opgenomen dat geen subsidie verstrekt wordt als de activiteit niet in overwegende mate is gericht op de behartiging van belangen van inwoners van de gemeente Hulst. Hiermee wordt subsidieverlening voorkomen aan algemene (veelal landelijk opererende) belangenverenigingen. Hoewel de activiteiten van deze belangenverenigingen wellicht ook toegankelijk kunnen zijn voor inwoners van de gemeente Hulst, zijn deze activiteiten meestal niet in overwegende mate of specifiek op deze inwoners gericht. Met dit subsidiestelsel kiest Hulst er expliciet voor om alleen subsidie te verstrekken aan verenigingen en instellingen die in de gemeente Hulst zijn gevestigd en waarvan de activiteiten ook binnen de gemeente plaatsvinden.

De *Beleidsregels* monden uit in een opsomming van specifieke beleidsregels per beleidsveld, waarbij voor ieder beleidsveld wordt ingegaan op de volgende vragen:

1. wat is het beleidsdoel?
2. wat zijn de te leveren producten?
3. welke vorm van subsidie is van toepassing?
4. wat zijn de vereisten aan de organisatie om subsidie te kunnen verkrijgen?
5. welke specifieke stukken dienen bij de aanvraag te worden aangeleverd?
6. hoe zit de subsidieberekening in elkaar?
7. is er een eigen bijdrage en zo ja, zijn hier eisen aan te stellen?
8. wordt er gewerkt met een uitvoeringsovereenkomst?

Tevens wordt per beleidsveld aangegeven welke verdeelsleutel van toepassing is. Tenslotte wordt vermeld dat burgemeester en wethouders bij wijze van uitzondering van één of meer van de gestelde vereisten ontheffing kunnen verlenen.

Het subsidieverleningproces

Bezien vanuit de Algemene subsidieverordening gemeente Hulst 2007 kunnen in het proces van verlening van structurele c.q. budgetsubsidies in kort bestek de volgende stappen worden onderscheiden:

1. formulering inhoudelijk beleid en subsidiebeleid

De gemeente formuleert beleidsdoelen in een beleidsnota die veelal ter vaststelling zal worden voorgelegd aan de raad. Artikel 4 van de Algemene subsidieverordening gemeente Hulst verwijst hier ook naar.

De gemeente formuleert haar subsidiebeleid in termen van een Algemene subsidieverordening in aansluiting op de Algemene wet bestuursrecht, alsmede beleidsregels voor de subsidieverstreking ter verbijzondering van de algemene subsidieverordening. De beleidsregels vormen aldus het instrument om subsidie te kunnen verlenen.

2. Lijst Subsidieplafonds en grondslagen

De raad stelt jaarlijks de Lijst Subsidieplafonds en grondslagen vast. Ten minste eenmaal per vier jaar rapporteert het college aan de raad over de doeltreffendheid en de effecten van het subsidiebeleid.

3. Subsidieaanvraag

Subsidieaanvragen (met de daarbij behorende bijlagen) worden voor 1 september voorafgaand aan het jaar waarop de subsidieaanvraag betrekking heeft ingediend bij het college.

4. Beslissing

Het college beschikt uiterlijk op 31 december van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de subsidieaanvraag betrekking heeft.

5. Subsidievaststelling

Aanvragen tot vaststelling van een subsidie moeten worden ingediend voor 1 april volgend op het jaar waarvoor de subsidie wordt verleend. Aanvragen dienen vergezeld te gaan van een verantwoording.

2.3 INKOOP- EN AANBESTEDINGSBELEID IN HULST

Het *Aankoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Hulst* is laatstelijk vastgesteld in augustus 2004 en kent een addendum dat is vastgesteld in 2012. De uitgangspunten van het aankoop- en aanbestedingsbeleid zijn:

- het bevorderen van de werkgelegenheid in eigen streek;
- het behouden van de continuïteit van de opdrachten (dit is ook voor de bedrijven van groot belang – het lange termijn beleid, zowel voor personeel als voor investeringen, dient zo veel mogelijk te worden gegarandeerd);
- snelle inzetbaarheid van extra mensen en materieel bij calamiteiten buiten werkuren;
- een optimale prijs-kwaliteitverhouding waarbij het concurrentiebeding gewaarborgd is;
- de uitvoering van enig werk slechts gunnen aan ondernemers die voldoende kapitaalkrachtig c.q. kredietwaardig zijn, alsmede voldoende technische deskundigheid hebben;
- geen inschrijvingskosten vergoeden, ongeacht de vorm van aanbesteden of offerteaanvraag;

- om de 2 jaar, gekoppeld aan de herziening van de Europese normen voor het aanbestedingsbeleid, worden ook de normen voor het gemeentelijk aankoop- en aanbestedingsbeleid herzien c.q. bijgesteld.

Het aankoopbeleid van de gemeente Hulst sluit aan bij de interne gemeentelijke “Regeling budgethouderschap” en bij de interne “Procedurebeschrijvingen aangaan van verplichtingen en afhandeling facturen”. Het aankoopbeleid bevat de nodige (administratieve) procesvoorschriften en geeft verder aan dat bij bedragen boven de € 12.500 minimaal twee offertes aangevraagd dienen te worden, ofwel een aanbesteding dient plaats te vinden.

Het aanbestedingsbeleid van de gemeente Hulst gaat in op de basisprincipes en procedureregels voor de aanbesteding van werken, leveringen en diensten. Centraal staat dat met een optimale prijsvorming het beste resultaat wordt verkregen. Voor bedragen tussen de € 12.500 en €25.000 met betrekking tot werken, leveringen en diensten (€ 70.000 voor civieltechnische werken) laat het aanbestedingsbeleid de keuze tussen minimaal twee offertes of een enkelvoudige aanbesteding.

Worden de Europese drempelwaarden niet overschreden dan dient er meervoudig te worden aanbesteed. Het aanbestedingsbeleid formuleert daarbij een voorkeur voor de onderhandse aanbesteding met minimaal twee en maximaal zes bedrijven. Betreft het een gesubsidieerde aangelegenheid, dan kan een subsidievoorwaarde zijn dat er openbaar aanbesteed wordt. In dat geval worden de subsidievoorwaarden gevolgd.

Worden de Europese drempelwaarden overschreden, dan wordt Europees aanbesteed, volgens de niet-openbare procedure met voorafgaande selectie. Is er op grond van de Europese regels een uitzondering mogelijk, dan wordt er niet Europees en niet openbaar aanbesteed.

2.4 BESLUITVORMING, COMMUNICATIE EN VERANTWOORDING

Jaarcyclus

Besluitvorming, communicatie en verantwoording vindt in beginsel langs twee sporen plaats. Enerzijds is er het meer algemene spoor van de planning- en controlcyclus, ook wel jaarcyclus genoemd. Anderzijds is er het meer specifieke spoor van de subsidievoorschriften en de inkoop- en aanbestedingsvoorschriften.

Via de jaarcyclus worden elk jaar documenten zoals de begroting, de meerjarenraming, de voorjaarsnota, de bestuursrapportage, de najaarsnota en de jaarrekening ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd. Onder meer via deze documenten geeft de raad invulling aan het budgetrecht door het nemen van financiële besluiten. Daarnaast bevatten deze documenten ook inhoudelijke voortgangs- en verantwoordingsinformatie, op basis waarvan de raad kan controleren en bijsturen door het stellen van nadere kaders.

Verder vindt besluitvorming, communicatie en verantwoording plaats in het reguliere besluitvormingstraject - bijvoorbeeld over de vaststelling van een beleidsnota – van college, commissie en raad en via de actieve informatieplicht van het college waarbij het college de raad uit eigen beweging op de hoogte houdt. Voorts hebben raadsleden, fracties en de raad als geheel de beschikking over de in de Gemeentewet en het Reglement van Orde voor de gemeenteraad opgenomen instrumenten. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- het stellen van mondelinge en schriftelijke vragen aan B&W;
- het enquêterecht;
- het indienen van initiatiefvoorstellen;
- het indienen van moties en amendementen, etc.

Veelal maken de raad en het college ook nadere afspraken over de informatievoorziening. Hierbij wordt dan bijvoorbeeld vastgelegd op welke wijze en op welke momenten informatie wordt verstrekt en of er specifieke aspecten zijn waarover de raad nadere informatie wenst.

Subsidievoorschriften

Met betrekking tot subsidies zijn er enkele specifieke voorschriften ten aanzien van besluitvorming, communicatie en verantwoording vastgelegd.

Artikel 4 van de Algemene Subsidieverordening gemeente Hulst 2007 (ASV) geeft aan hoe de bevoegdheden zijn verdeeld. Het college is door de raad belast met de uitvoering van de ASV. Het vaststellen van beleidsuitgangspunten en beleidsnota's voor de terreinen waarop de ASV van toepassing is, is aan de raad. In het verlengde hiervan, worden ook de beleidsregels vastgesteld door de gemeenteraad. Verder stelt de gemeenteraad jaarlijks de Lijst subsidieplafonds en grondslagen vast.

Het college rapporteert minimaal eens per vier jaar aan de raad over de doeltreffendheid en de effecten van het subsidiebeleid. Binnen de begrenzing van de subsidieplafonds is het aan het college om de subsidies te verstrekken aan individuele instellingen. Subsidies boven de € 70.000 worden toegekend door het college. Hierop van toepassing zijnde uitvoeringsovereenkomst worden getekend door de burgemeester.

Via het Algemeen Mandaatbesluit gemeente Hulst 2011 is voor het verstrekken van subsidies tot € 70.000 mandaat verleend aan het hoofd van de afdeling Samenleving, de adviseur bandbreedte A en B (coördinator) en de beleidsmedewerker bandbreedte A (coördinator). Het ondertekenen van toepasselijke uitvoeringsovereenkomsten is conform deze lijn gemandateerd.

Inkopen en aanbesteden

De bevoegdheden omtrent inkopen en aanbesteden zijn vastgelegd in de interne gemeentelijke "Regeling budgethouderschap" en de interne "Procedurebeschrijvingen aangaan van verplichtingen en afhandeling facturen". Het aankoopbeleid bevat de nodige (administratieve) procesvoorschriften en geeft verder aan dat bij bedragen boven de € 12.500 minimaal twee offertes aangevraagd dienen te worden, ofwel een aanbesteding dient plaats te vinden.

Voor de verantwoording van het inkoop- en aanbestedingsbeleid kent Hulst geen specifieke nadere afspraken. Er wordt aangesloten bij de reguliere werkwijze volgens de planning- en controlcyclus en de jaarcyclusdocumenten zoals de begroting, de meerjarenraming, de voorjaarsnota, de bestuursrapportage, de najaarsnota en de jaarrekening.

2.5 NORMENKADER

Uit de voorgaande theoretische en wettelijke inzichten en uitgangspunten met betrekking tot subsidieverlening, inkopen en aanbesteden c.q. overheidsopdrachten, wordt voor onderhavig onderzoek het volgende normenkader afgeleid.

Norm 1: subsidieverlening of overheidsopdracht

Door de gemeente Hulst is weloverwogen gekozen voor het onderbrengen van taken bij de Stichting Welzijn Hulst door middel van subsidieverlening, danwel door middel van overheidsopdrachten.

Bij de keuze voor subsidieverlening danwel overheidsopdrachten is meegewogen wat inkooptechnisch de voor- en nadelen zijn.

Bij de keuze voor subsidieverlening danwel overheidsopdrachten is het juiste rechtskader toegepast (bestuursrecht versus civielrecht).

Zoals uiteengezet is het zo dat de beslissing om iets te kwalificeren als een subsidie of een overheidsopdracht in beginsel bij de gemeente zelf ligt. Deze vrijheid wordt begrensd door de kaders en aandachtspunten zoals die in paragraaf 2.1 weergegeven zijn. De keuze voor een subsidie of een overheidsopdracht heeft inkooptechnische consequenties en heeft ook gevolgen voor het toepasselijke rechtskader. Om deze redenen is het van belang dat deze keuze weloverwogen wordt gemaakt en dat deze overwegingen ook transparant zijn.

Norm 2: subsidieverlening

Subsidie: er is sprake van niet rechtstreekse levering van goederen of diensten aan de gemeentelijke organisatie

De subsidie is niet dusdanig ingekaderd dat er ook sprake is van een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel.

De grondslag voor subsidieverlening is wettelijk vastgelegd: de basis waarop subsidie wordt verleend ligt vast in de algemene subsidieverordening van de gemeente Hulst.

De subsidieverlening vindt plaats conform de *Algemene Subsidieverordening gemeente Hulst 2007* en conform de *Beleidsregels subsidieverstrekking gemeente Hulst 2007*.

Het instrument van subsidieverlening kan alleen worden gebruikt als er niet rechtstreeks goederen of diensten aan de gemeente worden geleverd. Vervolgens dient de subsidieverlening plaats te vinden conform de daarvoor geldende regels, zoals deze in de tweede norm zijn samengevat.

Norm 3: Overheidsopdracht

Overheidsopdracht: er is al dan niet sprake van rechtstreekse levering van goederen of diensten aan de gemeentelijke organisatie.

Er is een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel, implicerende dat door de aanbestedende dienst een tegenprestatie in geld, of althans op geld waardeerbaar, wordt geleverd. Er is een grote mate van wederkerigheid c.q. uitwisseling van prestaties, de aanbestedende dienst heeft zeggenschap over de te verrichten activiteiten, de te verrichten activiteiten zijn nauwkeurig omschreven en prestaties kunnen worden afgedwongen.

Er wordt een (Europese) aanbestedingsprocedure gevolgd, afhankelijk van de drempelwaarden.

De aanbesteding vindt plaats conform het *Aankoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Hulst* en binnen de kaders van de interne gemeentelijke "Regeling budgethouderschap" en de interne "Procedurebeschrijvingen aangaan van verplichtingen en afhandeling facturen".

Bij een overheidsopdracht kan zowel sprake zijn van rechtstreekse als niet rechtstreekse levering van goederen of diensten aan de gemeentelijke organisatie. De overheidsopdracht dient verstrekt te worden conform de daarvoor geldende regels, zoals deze in de derde norm zijn samengevat.

Norm 4: besluitvorming, communicatie en verantwoording.

Besluitvorming door, verantwoording aan en communicatie met de gemeenteraad vindt plaats vindt plaats binnen de toepasselijke kaders.

Deze norm is meer algemeen van aard. Kernpunt is dat de besluitvorming plaats vindt door degene die daartoe bevoegd is. Dat kan de raad zijn, het college of een ambtelijk

functionaris waaraan een mandaat is toegekend. Verantwoording en communicatie over de genomen besluiten en de uitvoering daarvan dient vervolgens plaats te vinden binnen de daarvoor gestelde kaders.

HOOFDSTUK 3 AANPAK VAN HET ONDERZOEK

3.1 REIKWIJDTE

De doelstelling en de vraagstelling van het onderzoek zijn gepresenteerd in hoofdstuk 1. Het onderzoek is afgebakend in die zin, dat ervoor is gekozen primair te kijken naar de jaren 2010 tot en met 2013. Dit op basis van de inschatting dat het beschouwen van de periode van de invoering en implementatie van de Wmo vanaf 2007 geen actuele inzichten aan het onderzoek zal toevoegen. Voor zover toepasselijk worden wel ontwikkelingen in 2014 en voor de toekomst voorziene perspectieven in het onderzoek betrokken.

Het onderzoek is deels inventariserend en deels toetsend van karakter. Er is nagegaan welke kaders er door de raad zijn gesteld ten aanzien van subsidieverlening en het inkopen en aanbesteden in het algemeen en ten aanzien van het onderbrengen van taken op het gebied van welzijn in het bijzonder. Vervolgens is getoetst hoe in de praktijk met deze kaders is omgegaan.

3.2 ONDERZOEKSMETHODE

Ten behoeve van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie zich in de breedte georiënteerd op het subsidie-, inkoop- en aanbestedingsbeleid in het algemeen en het betreffende beleid van de gemeente Hulst in het bijzonder. Aan de hand hiervan is het normenkader voor het onderzoek geformuleerd.

Vervolgens is een feitenonderzoek gedaan door het analyseren van een aantal documenten en dossiers. Het hieruit resulterende beeld is verder ingekleurd met informatie uit interviews met een tweetal gemeenteraadsleden, de verantwoordelijke portefeuillehouder uit het college van burgemeester en wethouders, een tweetal betrokkenen uit de ambtelijke organisatie en de verantwoordelijke vanuit de Stichting Welzijn Hulst, sinds 1 januari 2014 omgezet in Hulst voor Elkaar. De geïnterviewde personen zijn vermeld in bijlage 3. De interviews zijn gedocumenteerd en door betrokkenen geverifieerd. Ze maken hiermee onderdeel uit van het onderzoek en zijn opgeslagen in het archief van de rekenkamercommissie. Deze documentatie maakt echter geen deel uit van deze rapportage.

Op basis van de resultaten van het feitenonderzoek en de interviews is nagegaan in hoeverre in de praktijk wordt gewerkt volgens de vertrekpunten die zijn opgenomen in het normenkader.

3.3 DOSSIERSELECTIE

Aangegeven is dat het onderzoek is afgebakend tot de periode 2010 – 2013. In het feitenonderzoek is een groot aantal dossiers en documenten bekeken. Het betreft dossiers over de herziening van het subsidiebeleid in 2003/2004 en 2007, beraadslagingen van raadscommissies in 2003/2004 en (deels “steekproefsgewijs”) dossiers inzake de subsidieverstrekking aan Stichting Welzijn Hulst. Daarnaast zijn de jaarrekeningen 2010 tot en met 2013 van de Stichting Welzijn Hulst en de begrotingen en jaarrekeningen 2010 tot en met 2013 van de gemeente Hulst in het onderzoek betrokken. Een lijst van geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage 4.

HOOFDSTUK 4 RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK

In dit hoofdstuk worden op basis van de informatie uit de dossiers en documenten en de interviews, de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Gekeken wordt hoe de gang van zaken in de praktijk is, en hoe zich die verhoudt tot de situatie zoals die volgens het normenkader zou moeten zijn. De overeenkomsten en verschillen die hieruit voortkomen, vormen de bevindingen van het onderzoek. De bevindingen zijn ingedeeld naar de normen zoals die zijn opgenomen in het normenkader.

4.1 SUBSIDIEVERLENING OF OVERHEIDSOPDRACHT

Norm: Door de gemeente Hulst is weloverwogen gekozen voor het onderbrengen van taken bij de Stichting Welzijn Hulst door middel van subsidieverlening, danwel door middel van overheidsopdrachten.

Bij de keuze voor subsidieverlening danwel overheidsopdrachten is meegewogen wat inkooptechnisch de voor- en nadelen zijn.

Bij de keuze voor subsidieverlening danwel overheidsopdrachten is het juiste rechtskader toegepast (bestuursrecht versus civielrecht).

Subsidieverlening of overheidsopdracht

Het onderbrengen van taken door de gemeente bij de Stichting Welzijn Hulst verloopt via het instrument van subsidieverlening. Uit de beschikbare stukken en de interviews is geen informatie naar voren gekomen over een expliciete afweging omtrent de toepassing van het instrument van subsidie danwel het instrument van de overheidsopdracht. In interviews is aangegeven dat overwegingen hieromtrent bij de totstandkoming van het subsidiebeleid wel gewisseld zijn. Voorts geeft, meer impliciet, de inrichting van het subsidie-instrumentarium hieromtrent ook nader inzicht.

Na de gemeentelijke herindeling op 1 januari 2003 vond in maart 2004 besluitvorming plaats over het (nieuwe) subsidiebeleid van de gemeente Hulst. In het betreffende raadsvoorstel is weergegeven dat gestreefd is naar een subsidiestelsel dat meer sturingsmogelijkheden in zich heeft om beleid te kunnen voeren ten aanzien van maatschappelijke ontwikkelingen. Subsidie is een belangrijk instrument waarmee de gemeente kan sturen en voorwaarden kan scheppen. Daarbij staat niet het in stand houden van een instelling centraal maar het realiseren van een activiteit of product.

Bij genoemd raadsvoorstel is onder meer gevoegd de "Notitie Actualisering Gemeentelijk Subsidiebeleid", een presentatie die is gehouden tijdens een informatiebijeenkomst in mei 2003, alsmede verslagen van bijeenkomsten met de commissie Samenleving in mei, juni en juli 2003. Tijdens deze bijeenkomsten is ingegaan op en afgestemd over de vorming van het nieuwe subsidiebeleid van de gemeente Hulst.

De genoemde notitie geeft uitleg over de in het subsidiebeleid gemaakte keuzes. Het subsidiebeleid vindt zijn neerslag in de Algemene Subsidieverordening (ASV) 2004, de Beleidsregels Subsidieverstrekking 2004 en de Lijst subsidieplafonds en grondslagen 2005 (zie ook paragraaf 2.2). De ASV vormt de "juridische kapstok". De inhoudelijke beleidsregels geven aan welke doelen de subsidieverstrekking moet dienen. Volgens de notitie worden de beleidsregels eens per vier jaar bijgesteld. De jaarlijks vast te stellen Lijst subsidieplafonds en grondslagen geeft aan welk bedrag per beleidsveld beschikbaar is en hoe de hoogte van de subsidie wordt berekend. Om het subsidiebeleid zo doelgericht mogelijk te laten zijn, worden budgetsubsidies verleend op basis van een productenbegroting van de aanvrager en wordt een uitvoeringsovereenkomst gesloten. In de uitvoeringsovereenkomst worden de

subsidieafspraken en de verplichtingen tussen de gemeente en de subsidieontvangers vastgelegd.

Ten aanzien van het bereik van subsidies is de keuze gemaakt alleen subsidie te verlenen aan partijen die in de gemeente Hulst zijn gevestigd en waarvan de activiteiten binnen de gemeente plaatsvinden. Zoals ook weergegeven in paragraaf 2.2, is dit zodanig vertaald in de beleidsregels, dat instellingen die voor het eerst een subsidieaanvraag indienen en voldoen aan de gestelde subsidievoorwaarden, alleen dan subsidie ontvangen als naar het oordeel van burgemeester en wethouders een combinatie en of integratie met gelijksoortige bestaande organisaties niet mogelijk is. Aan het onderzoek of een combinatie en of integratie mogelijk is, moeten zowel nieuwe als bestaande organisaties voldoende medewerking verlenen. Doet men dit niet, dan kan dat leiden tot weigering, vermindering of beëindiging van de subsidie.

In de “Notitie Actualisering Gemeentelijk Subsidiebeleid” is verder een overzicht opgenomen van een groot aantal stappen - in termen van raadpleging, overleg en besluitvorming – dat is gezet om de raad, de raadscommissie, het college en de subsidieontvangers te betrekken bij het nieuwe subsidiebeleid.

In juni 2005 is op basis van een evaluatie een aantal correcties in de Algemene Subsidieverordening doorgevoerd. Vervolgens zijn in januari 2007 de thans toepasselijke Algemene Subsidieverordening gemeente Hulst 2007 en de Beleidsregels subsidieverstrekking gemeente Hulst 2007 vastgesteld. De Subsidieverordening en de Subsidiebeleidsregels dienen zoals voorgaand aangegeven eens in de vier jaar opnieuw te worden vastgesteld. In de periode 2007 -2014 is dit niet gebeurd. Wel zijn er naar aanleiding van de invoering van de Wmo voorstellen gedaan om de wijze van subsidiëring anders in te richten. Deze voorstellen zijn niet overgenomen door de Commissie Samenleving en niet behandeld in de gemeenteraad. Wel zijn er afzonderlijke beleidsregels gewijzigd, doch uit oogpunt van efficiëntie is ervoor gekozen niet alle beleidsregels opnieuw vast te stellen. De Lijst Subsidieplafonds en grondslagen is jaarlijks door de gemeenteraad vastgesteld.

Inkooptechnische voor- en nadelen

In de dossiers is geen expliciete afweging terug te vinden over de inkooptechnische voor- en nadelen van subsidieverlening ten opzichte van overheidsopdrachten. In de interviews is wel expliciet aangegeven dat welbewust is gekozen voor een subsidierelatie en niet voor een inkooprelatie op basis van overheidsopdrachten. Overwegingen die daarbij genoemd zijn, zijn de btw-aspecten, administratieve redenen en het gegeven dat op voorhand veelal onduidelijk is wie er op een overheidsopdracht afkomt. Ook is genoemd dat een inkooprelatie kostbaarder en bewerklijker is dan een subsidierelatie. In de interviews is aangegeven dat een en ander over de inkooptechnische voor- en nadelen ook is gewisseld in de discussies over en bij de totstandkoming van het subsidiebeleid in 2003 / 2004.

Of er ook een afweging van de inkooptechnische voor- en nadelen heeft plaatsgevonden in het specifieke geval van het onderbrengen van taken bij de Stichting Welzijn Hulst, en of dit ook bestuurlijk en politiek gewisseld is, is niet af te leiden uit de dossiers en de interviews. Het laat zich aanzien dat wat dit betreft is aangesloten bij de meer algemene afweging die blijkens de interviews is gemaakt bij de totstandkoming van het subsidiebeleid in 2004.

Rechtskader

De keuze voor het onderbrengen van taken door de gemeente bij de Stichting Welzijn Hulst via het instrument van subsidieverlening is uitgewerkt in een bestuursrechtelijk kader. Zoals voorgaand ook weergegeven bestaat dit uit de Algemene Subsidieverordening gemeente Hulst 2007 en de Beleidsregels subsidieverstrekking gemeente Hulst 2007 en de jaarlijks

door de gemeenteraad vast te stellen Lijst Subsidieplafonds en grondslagen. Verder wordt gewerkt met subsidiebeschikkingen, uitvoeringsovereenkomsten en subsidievaststellingen.

In de interviews is aangegeven dat met dit rechtskader en de werkwijze die wordt gevolgd is aangesloten bij de systematiek zoals deze ook bij het ministerie van VWS wordt gehanteerd. Verder is een en ander blijkens de interviews ook beoordeeld en in orde bevonden door externe juridisch adviseurs en accountants.

4.2 SUBSIDIEVERLENING

Norm: Subsidie: er is sprake van niet rechtstreekse levering van goederen of diensten aan de gemeentelijke organisatie

De subsidie is niet dusdanig ingekaderd dat er ook sprake is van een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel.

De grondslag voor subsidieverlening is wettelijk vastgelegd: de basis waarop subsidie wordt verleend ligt vast in de algemene subsidieverordening van de gemeente Hulst.

De subsidieverlening vindt plaats conform de Algemene Subsidieverordening gemeente Hulst 2007 en conform de Beleidsregels subsidieverstrekking gemeente Hulst 2007.

Geen rechtstreekse levering aan de gemeentelijke organisatie

Over de jaren 2010, 2011, 2012 en 2013 zijn blijkens de betreffende jaarrekeningen door de gemeente Hulst de volgende subsidies aan de Stichting Welzijn Hulst verstrekt⁵:

Beleidsveld/Subsidie	2010	2011	2012	2013
Diensten bij wonen met zorg	€ 191.985	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000
Ouderenwerk	€ 393.050	€ 377.110	€ 358.255	€ 358.255
Cultuur	€ 8.000	€ 8.000	€ 7.944	€ 7.944
Sport & beweging	€ 119.327	€ 122.000	€ 131.501	€ 147.417
Steunpunt vrijwilligerswerk	€ 55.760	€ 55.710	€ 51.004	€ 51.004
Steunpunt Mantelzorg	€ 55.528	€ 51.009	€ 48.884	€ 48.884
Opbouwwerk	€ 26.874			
Comité Open Monumentendag	€ 2.300	€ 2.300		
Ondersteuning begeleiding	€ 49.750	€ 88.000	€ 88.000	€ 90.690
Ouderenwerk	€ 760			
Ouderenwerk	€ 920			
Jeugd- en Jongerenwerk				€ 73.530

De subsidie voor Diensten bij wonen met zorg heeft tot doel ouderen te motiveren, stimuleren en in staat te stellen zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen blijven wonen in de eigen thuisomgeving. De subsidie voor het Ouderenwerk heeft tot doel om thuiswonende

⁵ In 2012 is door Deloitte onderzoek gedaan naar de subsidieverstrekking aan de Stichting Welzijn Hulst (Deloitte, Gemeente Hulst, Onderzoek Stichting Welzijn Hulst, 12 oktober 2012). De rapportage van Deloitte bevat een overzicht van in 2010 en 2011 aan de Stichting Welzijn Hulst verstrekte subsidies. Dit overzicht wijkt op enkele onderdelen (enigszins) af van het bovenstaand gepresenteerd overzicht, dat is gebaseerd op de jaarrekening van de Stichting Welzijn Hulst.

ouderen (van 55 jaar en ouder) in staat te stellen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen in hun eigen woonomgeving, met speciale aandacht voor zwakkere doelgroepen middels aparte projecten.

De subsidies voor Cultuur en voor de Open Monumentendag hebben tot doel om culturele evenementen in de gemeente te bevorderen. De subsidie voor Sport en Bewegen heeft tot doel het stimuleren van sport en bewegen voor alle doelgroepen.

De subsidies inzake Mantelzorg en vrijwilligerswerk zijn verleend voor het vormgeven van een Steunpunt vrijwilligerswerk en een Steunpunt mantelzorg, met name in het kader van het ouderenwerk. Doel is vooral het ondersteunen en stimuleren van vrijwilligers en mantelzorgers op lokaal niveau om de sociale samenhang en leefbaarheid te bevorderen. De subsidie voor Ondersteuning begeleiding bestaat uit drie onderdelen: boodschappen en activiteitenbus, dagbesteding locatie Blaauwe Hoeve en steun en leuncontacten.

De subsidie voor Opbouwwerk is gericht op versterking van sociale structuren. Opbouwwerk zet zich in voor groepen mensen uit de bevolking. Opbouwwerk brengt mensen samen in groepen en organisaties om concrete knelpunten aan te pakken in hun woon- en leefomgeving. Leefbaarheid en sociale cohesie zijn hierbij sleutelbegrippen. Het gaat om knelpunten op het gebied van wonen, werken, voorzieningen en leefbaarheid.

De subsidie voor het Jeugd- en Jongerenwerk is gericht op bevordering van de uitvoering van structurele vrije tijds- /activiteitenprogramma's gericht op educatieve sociale en creatieve ontplooiing van jeugdigen (6 tot 23 jaar) teneinde hen mede in staat te stellen een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de samenleving.

Voor de verschillende subsidies die aan de Stichting Welzijn Hulst zijn verstrekt geldt, mede blijkens de in de uitvoeringsovereenkomsten opgenomen productafspraken, dat er geen goederen of diensten rechtstreeks aan de gemeente worden geleverd.

Schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel

De subsidies aan de Stichting Welzijn Hulst worden, waarderingssubsidies daargelaten, verstrekt aan de hand van uitvoeringsovereenkomsten waarin productafspraken en resultaatverwachtingen zijn opgenomen. In paragraaf 2.1 is uiteengezet welke criteria worden gehanteerd om de vraag te beantwoorden of deze overeenkomsten zouden moeten worden opgevat als een overeenkomst onder bezwarende titel.

Het eerste criterium betreft de omvang van de financiële verstrekking in relatie tot de kostprijs, hoe is het verband tussen de betaling en de prestatie die moet worden geleverd? Daarbij is vooral ook van belang dat naarmate de subsidieverstrekker meer zeggenschap heeft over de invulling van de prestatie, er eerder sprake zal zijn van een opdracht. In de uitvoeringsovereenkomsten die de gemeente met de Stichting Welzijn Hulst sluit⁶ zijn productieafspraken opgenomen waarbij wordt vastgelegd welke activiteiten worden uitgevoerd en welke productsoorten worden geleverd tegen in de subsidieaanvraag genoemde prijzen. Ook zijn de resultaatverwachtingen concreet benoemd. Verder bevat de uitvoeringsovereenkomst bepalingen over kwaliteit en samenwerking, eigen bijdrage van doelgroepen, beleidsontwikkeling, informatievoorziening en besluitvorming, de subsidievaststelling, inbreekmogelijkheden en vrijheidsgraden van de instelling. Als bijlage is een Spoorboekje opgenomen waarin aangegeven is wanneer welke stappen in het proces van subsidieverlening moeten worden gezet. Zoals uit de uitvoeringsovereenkomst blijkt is er een verband tussen de betaling en de te leveren prestaties en heeft de gemeente als subsidieverstrekker ook invloed op de invulling van die prestaties. Op basis hiervan kan

⁶ Als voorbeeld wordt genoemd de uitvoeringsovereenkomst behorende bij de budgetsubsidie 2011 Diensten bij Wonen met Zorg, dossier 1.84, Alg. 12599.

betoogd worden dat er sprake is van een aantal kenmerken van een overheidsopdracht. Tegelijkertijd blijft de uitvoeringsovereenkomst wel binnen het kader van de *Beleidsregels subsidieverstrekking gemeente Hulst 2007*. Hierin is aangegeven dat de uitvoeringsovereenkomst alle afspraken bevat over de te leveren producten en prestaties in samenhang met de doelstelling en de hoogte van de subsidie. Voor zover mogelijk wordt ook de wijze van kostprijsberekening verwoord. Op basis hiervan kan derhalve gesteld worden dat de relatie te kenmerken is als een subsidierelatie.

Het tweede criterium heeft betrekking op de vraag van wie het initiatief uitgaat. Ligt het initiatief vooral bij de subsidievragers, dan zal er minder snel sprake zijn van een overheidsopdracht met een overeenkomst onder bezwarende titel. In de interviews is aangegeven dat de Stichting Welzijn Hulst in de regel zelf het initiatief neemt. De gemeente Hulst volstaat met het publiceren van de Lijst Subsidieplafonds en grondslagen. Vervolgens vindt er, blijkens de interviews en de dossiers, (zo nodig) afstemming plaats over de verdere invulling van de subsidieaanvraag.

Het derde criterium dat van toepassing is betreft de vraag welk belang wordt gediend. Is dat het algemeen belang of zijn het de specifieke behoeften van de gemeente zelf. Gezien de doelen die door de Stichting Hulst worden nagestreefd is duidelijk dat er primair sprake is van het dienen van het algemeen belang.

Ditzelfde geldt voor het vierde criterium, dat de vraag formuleert op er sprake is van commerciële activiteiten. Kijkend naar de activiteiten van de Stichting Welzijn Hulst is dit niet het geval.

Bij het vijfde criterium tenslotte gaat het om de vraag naar de betrokkenheid van derden. Bij de activiteiten van de Stichting Welzijn Hulst is er wel vaak betrokkenheid van derden, hetgeen wijst in de richting van een subsidierelatie.

Kijkend naar de beoordeling van de verschillende criteria, kan resumerend worden gesteld dat de relatie tussen de gemeente Hulst en de Stichting Welzijn Hulst overwegend kan worden beschouwd als een subsidierelatie, die niet zodanige kenmerken vertoont dat er direct sprake is van een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel waaruit een inkooprelatie zou moeten voortvloeien.

Grondslag subsidieverlening wettelijk vastgelegd

De Algemene Subsidieverordening gemeente Hulst 2007 vormt de wettelijke basis waarop de subsidieverlening aan de Stichting Welzijn Hulst plaats vindt. Artikel 2 sub k. van deze verordening geeft de definitie van een beleidsregel: *een bij besluit door de raad vastgestelde algemene maatregel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften ten behoeve van het verstrekken van een subsidie op grond van deze verordening.*

De beleidsdoelen die de gemeente Hulst nastreeft zijn over het algemeen vastgelegd in beleidsnota's die door de gemeenteraad vastgesteld zijn. Voorbeelden hiervan zijn de Beleidsnotitie Kunst en Cultuur, de Nota Sportbeleid, de Nota Seniorenbeleid, de Nota Jeugdbeleid, de Nota Vrijwilligersbeleid en Mantelzorg en de Nota Ondersteunende Voorzieningen. Verder zijn de beleidsdoelen (ook) terug te vinden in de programmabegroting.

Voor zover deze beleidsdoelen via het instrument van subsidieverlening worden nagestreefd, worden hiervoor de door de gemeenteraad vastgestelde *Beleidsregels subsidieverstrekking gemeente Hulst 2007* gehanteerd. Blijkens de dossiers zijn de aan de Stichting Welzijn Hulst verleende subsidies gebaseerd op een toepasselijke beleidsregel. Op deze wijze is de

grondslag voor de subsidieverlening wettelijk verankerd, en wordt daar in de praktijk ook naar gehandeld.

Subsidieverlening volgens Algemene Subsidieverordening en Beleidsregels

De Algemene Subsidieverordening gemeente Hulst 2007 en de Beleidsregels subsidieverstreking gemeente Hulst 2007 vormen de basis voor de subsidieverlening in de gemeente Hulst. Uit de dossiers en de interviews blijkt hoe er gewerkt wordt.

In beleidsnota's en in de gemeentelijke begroting zijn de beleidsdoelstellingen van de gemeente opgenomen. De gemeenteraad stelt jaarlijks, voorafgaand aan het boekjaar, de te hanteren subsidieplafonds en subsidiegrondslagen vast. Deze worden ook gepubliceerd. Voor het aanvragen van subsidie wordt gewerkt met standaard aanvraagformulieren met bijbehorende voorschriften. Stichting Welzijn Hulst dient subsidieverzoeken in met een gedetailleerd activiteitenplan (productenboek). In het activiteitenplan wordt per gevraagde subsidie ingegaan op de doelstellingen, te leveren producten, de activiteiten, de doelgroepen, de eventuele plaats van de activiteiten, de productsoorten, het aantal eenheden, de eventuele eigen bijdrage van de deelnemers en de prijzen. Aan de hand hiervan vindt overleg met de gemeente plaats en bepaalt de gemeente welke producten men geleverd wil zien.

De toe te kennen subsidie, passend binnen het subsidieplafond wordt vervolgens vastgelegd in een subsidiebeschikking. De productie- en prestatieafspraken worden vastgelegd in een door de gemeente en de Stichting Welzijn Hulst te tekenen uitvoeringsovereenkomst. Betreft deze uitvoeringsovereenkomst een bedrag van meer dan € 70.000 dan wordt deze getekend door de burgemeester. Voor bedragen tot € 70.000 is het afdelingshoofd Samenleving, de adviseur bandbreedte A en B (coördinator) of de beleidsmedewerker bandbreedte A (coördinator) gemandateerd om te tekenen.

Op grond van de uitvoeringsovereenkomst vindt minimaal één keer per jaar een formele voortgangsbespreking plaats. De basis hiervoor is een door de Stichting Welzijn Hulst op te stellen voortgangsrapportage. De eindverantwoording vindt ingevolge de uitvoeringsovereenkomst plaats in de vorm van een rapportage die bestaat uit:

- een productieverslag met een overzicht van de omvang van de geleverde prestaties in termen van activiteiten, eenheden producten en resultaatverwachtingen;
- de exploitatierekening, balans en toelichting daarop (voorheen jaarrekening) alsmede gegevens over de omvang van een eventueel overschot c.q. tekort ten opzichte van de toegekende subsidies;
- inzicht in de inkomsten van derden en in diensten die aan derden wordt verleend en de daarbij behorende inkomsten;
- een volledige accountantsverklaring.

Een en ander vormt voor de gemeente de basis om te beoordelen of de geleverde prestaties overeenkomen met de afgesproken prestaties. Aan de hand hiervan wordt de subsidie door de gemeente definitief vastgesteld. Hiervoor geldt dezelfde bevoegdheidsverdeling als voorgaand weergegeven ten aanzien van de uitvoeringsovereenkomsten.⁷ Een en ander verloopt via het college van B&W of wordt ambtelijk afgedaan. De verantwoording naar de gemeenteraad vindt plaats via de jaarrekening en het jaarverslag. Deze verantwoording is niet zo gespecificeerd als de eindverantwoording van de Stichting Welzijn Hulst, maar geconsolideerd en op hoofdlijnen.

Op grond van artikel 4 van de Algemene Subsidieverordening rapporteert het college eens in de vier jaar over de doeltreffendheid en de effecten van het subsidiebeleid aan de gemeenteraad. In de dossiers is deze rapportage niet teruggevonden. Voorts bevatten niet alle dossiers (complete) voortgangsrapportages en of verslagen van voortgangsgesprekken

⁷ Algemeen Mandaatbesluit gemeente Hulst 2011.

zoals voorgaand bedoeld. Voor het overige blijkt uit de dossiers dat de subsidieverlening in de praktijk in het algemeen plaats vindt conform de Algemene Subsidieverordening gemeente Hulst 2007 en de Beleidsregels subsidieverstrekking gemeente Hulst 2007, de Lijst Subsidieplafonds en grondslagen en de overige toepasselijke regels.

4.3 OVERHEIDSOPDRACHT

Norm: Overheidsopdracht: er is al dan niet sprake van rechtstreekse levering van goederen of diensten aan de gemeentelijke organisatie.

Er is een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel, implicerende dat door de aanbestedende dienst een tegenprestatie in geld, of althans op geld waardeerbaar, wordt geleverd. Er is een grote mate van wederkerigheid c.q. uitwisseling van prestaties, de aanbestedende dienst heeft zeggenschap over de te verrichten activiteiten, de te verrichten activiteiten zijn nauwkeurig omschreven en prestaties kunnen worden afgedwongen.

Er wordt een (Europese) aanbestedingsprocedure gevolgd, afhankelijk van de drempelwaarden.

De aanbesteding vindt plaats conform het Aankoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Hulst en binnen de kaders van de interne gemeentelijke "Regeling budgethouderschap" en de interne "Procedurebeschrijvingen aangaan van verplichtingen en afhandeling facturen".

Voorgaand is geconstateerd dat er sprake is van niet rechtstreekse levering van diensten aan de gemeentelijke organisatie. Het onderbrengen van taken door de gemeente bij de Stichting Welzijn Hulst verloopt via het instrument van subsidieverlening. In die zin is er geen sprake van een overheidsopdracht. Een verdere toetsing aan de betreffende normen kan op basis hiervan achterwege worden gelaten.

4.4 BESLUITVORMING, COMMUNICATIE EN VERANTWOORDING

Norm: Besluitvorming door, verantwoording aan en communicatie met de gemeenteraad vindt plaats binnen de toepasselijke kaders.

In met name paragraaf 4.1 en 4.2 is ingegaan op de vormgeving en totstandkoming van het subsidiebeleid en op de wijze waarop het subsidiebeleid wordt uitgevoerd. Op basis hiervan kan op hoofdlijnen wordt geconstateerd dat de besluitvorming over het subsidiebeleid en de subsidietoekenning en ook de verantwoording in het algemeen plaats vindt binnen de toepasselijke kaders. De gemeenteraad stelt de kaders in de vorm van beleidsnota's, de programmabegroting, de Algemene Subsidieverordening, de Beleidsregels en de Lijst Subsidieplafonds en grondslagen. Het college voert binnen deze kaders uit, en heeft een aantal zaken gemandateerd aan de ambtelijke organisatie.

De verantwoording aan en communicatie met de gemeenteraad vindt vooral plaats via de jaarcyclus, waarbij met name de programmabegroting, de jaarrekening en het jaarverslag de belangrijkste documenten zijn. Zoals geconstateerd is geen vierjaarlijkse rapportage aan de gemeenteraad over de doeltreffendheid en de effecten van het subsidiebeleid aangetroffen. Ten aanzien van de jaarcyclusdocumenten kan worden geconstateerd dat deze op zich en in zijn algemeenheid correct zijn ingericht. Niet ongebruikelijk is dat de informatie in de jaarcyclusdocumenten geconsolideerd wordt weergegeven. Dit is ook in Hulst het geval. Eén van de consequenties hiervan is wel dat informatie, als het bijvoorbeeld specifiek over de Stichting Welzijn Hulst gaat, minder toegankelijk is en alleen op hoofdlijnen inzicht geeft.

Uit de interviews blijkt dat meerdere raadsleden van mening zijn dat zij te weinig zicht en grip hebben op de subsidieverlening aan de Stichting Welzijn Hulst. De oorzaak hiervan zou kunnen liggen in hetgeen voorgaand uiteengezet is over de geconsolideerde informatie in de jaarcyclusdocumenten. De oorzaak zou ook kunnen liggen in het gegeven dat de uitvoering van het subsidiebeleid voor een deel aan het college is en het college de ambtelijke organisatie op onderdelen heeft gemandateerd. De uitvoering van het beleid speelt zich dus deels buiten het gezichtsveld van de raad af. Zolang het college zich beweegt binnen de door de raad gestelde kaders van het beleid, de programmabegroting, de Algemene Subsidieverordening, de Beleidsregels en de Lijst Subsidieplafonds en grondslagen, is strikt genomen geen nadere besluitvorming door de raad noodzakelijk. Verantwoording aan de raad vindt dan achteraf plaats waarmee de raad haar controlerende taak in kan vullen.

In 2012 is door Deloitte onderzoek gedaan naar de subsidieverstrekking door de gemeente aan de Stichting Welzijn Hulst⁸. Deloitte constateert dat de uitvoering van het subsidiebeleid zich over het algemeen binnen de geldende kaders begeeft en geeft onder meer het advies om de verantwoordingsinformatie(verstrekking) te verbeteren.

Resumerend kan worden gesteld dat de besluitvorming en verantwoording over het subsidiebeleid in het algemeen plaats vindt binnen de toepasselijke kaders. Tegelijkertijd zijn meerdere raadsleden niet tevreden over de communicatie met de raad c.q. de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad.

⁸ Deloitte, Gemeente Hulst, Onderzoek Stichting Welzijn Hulst, 12 oktober 2012, besproken in de raadsvergadering van december 2012.

HOOFDSTUK 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 CONCLUSIES

5.1.1 ONDERZOEKSVRAGEN

In hoofdstuk 1 zijn de vragen weergegeven waarop het onderhavige onderzoek antwoord geeft. De hoofdvraag van het onderzoek is:

In hoeverre voldoet het onderbrengen van taken door de gemeente Hulst bij de Stichting Welzijn Hulst gedurende de jaren 2010 tot en met 2013 aan het gemeentelijk subsidie-, inkoop- en aanbestedingsbeleid?

De deelvragen van het onderzoek zijn:

1. Hoe ziet het subsidie-, inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Hulst gedurende de periode 2010 tot en met 2013 er formeel uit?
2. Welke taken zijn door de gemeente Hulst gedurende de periode 2010 tot en met 2013 ondergebracht bij de Stichting Welzijn Hulst?
3. Hoe is het onderbrengen van de onder vraag 2 bedoelde taken procedureel verlopen?
4. Hoe is het onderbrengen en de uitvoering van de onder vraag 2 bedoelde taken verantwoord?

De onderzoeksvragen worden in de vorm van een aantal conclusies beantwoord.

5.1.2 DEELVRAAG 1: SUBSIDIE-, INKOOP- EN AANBESTEDINGSBELEID

Het subsidiebeleid in de gemeente Hulst is vastgelegd in de *Algemene subsidieverordening gemeente Hulst 2007*, de *Beleidsregels subsidieverstrekking gemeente Hulst 2007* en de jaarlijks door de gemeenteraad vastgestelde *Lijst subsidieplafonds en grondslagen*.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Hulst is vastgelegd in een document dat is vastgesteld in augustus 2004 en waaraan een addendum is toegevoegd dat is vastgesteld in 2012. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Hulst is een aantal uitgangspunten benoemd, waaronder het bevorderen van werkgelegenheid in de eigen streek, het behouden van continuïteit in het belang van de gemeente en in het belang van het bedrijfsleven zodat een verantwoord lange termijnbeleid gevoerd kan worden, en het borgen van een optimale prijs-kwaliteitverhouding in relatie tot de producten en diensten die Hulst afneemt. Verder gaat het beleid in op de basisprincipes en procedureregels voor de aanbesteding van werken, leveringen en diensten.

Bij het onderbrengen van taken bij de Stichting Welzijn Hulst heeft de gemeente ervoor gekozen het instrument van de subsidieverlening te hanteren. Er is niet gekozen voor het verstrekken van een overheidsopdracht op basis van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. In de dossiers is geen expliciete afweging gevonden van de voor- en nadelen van subsidieverlening ten opzichte van een inkooprelatie. In interviews is aangegeven dat overwegingen hieromtrent bij de totstandkoming van het beleid wel gewisseld zijn.

De keuze voor het hanteren van het subsidie-instrumentarium past in beginsel binnen de daarvoor geldende normen en is correct uitgewerkt in een bestuursrechtelijk kader.

In dit bestuursrechtelijk kader vormt de Algemene subsidieverordening de juridische basis van het subsidiebeleid. De beleidsregels geven per beleidsveld aan welke inhoudelijke doelen de subsidieverstrekking moet dienen. De jaarlijks vast te stellen Lijst subsidieplafonds en grondslagen geeft aan welk bedrag per beleidsveld beschikbaar is en hoe de hoogte van de subsidie wordt berekend. Om het subsidiebeleid zo doelgericht mogelijk te laten zijn, worden budgetsubsidies verleend op basis van een productenbegroting van de aanvrager en wordt een uitvoeringsovereenkomst gesloten. In de uitvoeringsovereenkomst worden de subsidieafspraken en de verplichtingen tussen de gemeente en de subsidieontvanger vastgelegd.

De beleidsregels dienen minimaal eens per vier jaar opnieuw te worden vastgesteld. Dit is in Hulst na 2007 niet gebeurd. De Lijst subsidieplafonds en grondslagen is wel jaarlijks opnieuw vastgesteld.

Het subsidiebeleid van de gemeente Hulst kreeg zijn huidige vorm in 2003/2004 en is vervolgens geactualiseerd in 2007, waarbij de in 2003/2004 gekozen vorm werd behouden. Met name in de periode 2003/2004 is er veel aandacht aan het subsidiebeleid besteed, zowel wat betreft de inhoudelijke vormgeving als de procedurele voorbereiding en afstemming over het beleid. De overwegingen en afwegingen die daarbij zijn gemaakt, zijn deels terug te vinden in dossiers. Mede als gevolg van het verstrijken van de tijd en wisselingen ten gevolge van verkiezingen, zijn deze overwegingen en afwegingen niet bij eenieder in de gemeenteraad bekend.

Een in relatie tot de vraagstelling in onderhavig onderzoek belangrijke keuze die in 2003/2004 is gemaakt, is die ten aanzien van het bereik van subsidies. Op basis van overwegingen met betrekking tot lokale binding, werkgelegenheid, effectiviteit en efficiëntie is er voor gekozen alleen subsidie te verlenen aan partijen die in de gemeente Hulst zijn gevestigd en waarvan de activiteiten binnen de gemeente plaatsvinden. Dit is aldus vertaald in de beleidsregels, dat instellingen die voor het eerst een subsidieaanvraag indienen en voldoen aan de gestelde subsidievoorwaarden, alleen dan subsidie ontvangen als naar het oordeel van burgemeester en wethouders een combinatie en of integratie met gelijksoortige bestaande organisaties niet mogelijk is. Aan het onderzoek of een combinatie en of integratie mogelijk is, moeten zowel nieuwe als bestaande organisaties voldoende medewerking verlenen. Doet men dit niet, dan kan dat leiden tot weigering, vermindering of beëindiging van de subsidie.

Een belangrijke consequentie van deze keuze is, dat als de gemeente nieuwe activiteiten of taken wenst te laten uitvoeren en daarvoor subsidie beschikbaar stelt, bestaande instellingen in de gemeente Hulst veelal als eerste/enige hiervoor in aanmerking zullen komen. Het aanvragen van offertes bij meerdere instellingen is vanuit deze keuze niet noodzakelijk en in feite ook min of meer uitgesloten op basis van de beleidsregels. In die zin vloeit het onderbrengen van taken door de gemeente bij de Stichting Welzijn Hulst, alsook het niet vragen van offertes bij meerdere instellingen, logisch voort uit de wijze waarop het subsidiebeleid van de gemeente Hulst is ingericht.

5.1.3 DEELVRAAG 2: TAKEN STICHTING WELZIJN HULST

In de periode 2010 tot en met 2013 heeft de Stichting Welzijn Hulst van de gemeente Hulst subsidie ontvangen voor het verrichten van taken op de volgende beleidsvelden:

- Diensten bij wonen met zorg
- Ouderenwerk
- Cultuur
- Sport & beweging
- Steunpunt vrijwilligerswerk
- Steunpunt mantelzorg
- Opbouwwerk (tot en met 2010)
- Comité Open Monumentendag (tot en met 2011)
- Ondersteuning begeleiding
- Jeugd- en jongerenwerk (vanaf 2013)

De specifieke activiteiten die de Stichting Welzijn Hulst in dit kader heeft uitgevoerd zijn vastgelegd in een productenbegrotingen (activiteitenplannen of productenboeken) die bij de betreffende subsidieaanvragen zijn gevoegd. Vervolgens zijn deze vertaald in uitvoeringsovereenkomsten waarin de subsidieafspraken en verplichtingen tussen de gemeente en de Stichting Welzijn Hulst zijn vastgelegd.

Afhankelijk van de hoogte van de subsidie vindt de ondertekening van de uitvoeringsovereenkomst plaats door de burgemeester of een daartoe gemandateerde ambtenaar, conform het Algemeen Mandaatbesluit gemeente Hulst 2011.

5.1.4 DEELVRAAG 3: DE PROCEDURE

Het onderbrengen van taken bij de Stichting Welzijn Hulst is formeel vormgegeven door het aangaan van een subsidierelatie. In het verlengde hiervan zijn de procedures uit het subsidiebeleid van de gemeente Hulst gevolgd.

Op hoofdlijnen betekent dit dat in door de raad vastgestelde beleidsnota's (bijvoorbeeld een nota Ouderenbeleid of een nota Jeugdbeleid) en in de gemeentelijke begroting de beleidsdoelstellingen van de gemeente zijn opgenomen. Deze beleidsdoelstellingen zijn vertaald in door de gemeenteraad vastgestelde Subsidiebeleidsregels. Voorts heeft de raad jaarlijks de te hanteren subsidieplafonds en subsidiegrondslagen vastgesteld. Deze zijn ook gepubliceerd.

Op basis hiervan dient de Stichting Welzijn Hulst subsidieverzoeken in met een gedetailleerd activiteitenplan. Hierin wordt per gevraagde subsidie ingegaan op de doelstellingen, te leveren producten, de activiteiten, de doelgroepen, de eventuele plaats van de activiteiten, de productsoorten, het aantal eenheden, de eventuele eigen bijdrage van de deelnemers en de prijzen. Aan de hand hiervan vindt overleg met de gemeente plaats en bepaalt de gemeente welke producten men geleverd wil zien. De toe te kennen subsidie, passend binnen het subsidieplafond wordt vervolgens vastgelegd in een subsidiebeschikking. De productie- en prestatieafspraken worden vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst.

Op grond van de uitvoeringsovereenkomst hoort minimaal één keer per jaar een formele voortgangsbespreking plaats te vinden. De basis hiervoor is een door de Stichting Welzijn Hulst op te stellen voortgangsrapportage. Niet alle dossiers bevatten (complete) voortgangsrapportages en gespreksverslagen.

Ingevolge de uitvoeringsovereenkomst vindt de eindverantwoording over de subsidie plaats in de vorm van een rapportage die bestaat uit:

- een productieverlag met een overzicht van de omvang van de geleverde prestaties in termen van activiteiten, eenheden producten en resultaatverwachtingen;
- de exploitatierekening, balans en toelichting daarop (voorheen jaarrekening) alsmede gegevens over de omvang van een eventueel overschot c.q. tekort ten opzichte van de toegekende subsidies;
- inzicht in de inkomsten van derden en in diensten die aan derden wordt verleend en de daarbij behorende inkomsten;
- een volledige accountantsverklaring.

Een en ander vormt voor de gemeente de basis om te beoordelen of de geleverde prestaties overeenkomen met de afgesproken prestaties. Aan de hand hiervan wordt de subsidie door de gemeente definitief vastgesteld.

Het proces vanaf de subsidieaanvraag tot en met de vaststelling van de subsidie hoort tot de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders. In de procedure is niet voorzien in communicatie met de gemeenteraad. Communicatie met de gemeenteraad vindt plaats via de verantwoording die het college aan de raad aflegt via de jaarrekening en het jaarverslag. Deze verantwoording is niet zo gespecificeerd als de eindverantwoording van de Stichting Welzijn Hulst, maar geconsolideerd en op hoofdlijnen.

5.1.5 DEELVRAAG 4: DE VERANTWOORDING

Het antwoord op de vraag op welke wijze het onderbrengen van taken bij en het uitvoeren van taken door de Stichting Welzijn Hulst wordt verantwoord valt voor een deel samen met het antwoord op de eerste en de derde deelvraag.

Aangegeven is dat ervoor gekozen is om taken via het instrument van subsidieverlening bij de Stichting Welzijn Hulst onder te brengen. Een expliciete afweging van de inkooptechnische voor- en nadelen hiervan ten opzichte van een overheidsopdracht met een inkooprelatie, is in de dossiers niet terug te vinden. In interviews is aangegeven dat deze argumenten bij de totstandkoming van het beleid wel gewisseld zijn.

Een expliciete afweging om de betreffende taken juist bij de Stichting Welzijn Hulst onder te brengen is eveneens niet in de dossiers terug te vinden. Wat dit betreft, zo bevestigt ook het beeld uit de interviews, geldt als belangrijkste overweging de bepaling omtrent het bereik van het subsidiebeleid van de gemeente Hulst. Op grond hiervan wordt eerst gekeken of een in Hulst gevestigde partij de taken kan verrichten. Is dit het geval, dan zal deze partij al snel de "meest gerede" partij zijn. Het laat zich aanzien dat dit de verklaring is voor het onderbrengen van taken juist bij de Stichting Welzijn Hulst.

Wat betreft de verantwoording over de uitvoering van taken door de Stichting Welzijn Hulst is bij het antwoord op deelvraag drie reeds een en ander aangegeven. De Stichting Welzijn Hulst legt in een rapportage ingevolge de uitvoeringsovereenkomst eindverantwoording af aan het college van burgemeester en wethouders. Op basis hiervan wordt door het college, of bij ambtelijk mandaat, besloten over het definitief vaststellen van de subsidie. Via de jaarrekening en het jaarverslag wordt vervolgens door het college, in een geconsolideerde vorm op hoofdlijnen, verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad.

In volgtijdelijkheid bezien is het dus zo dat de raad aan het begin van het proces de kaders stelt in de vorm van het algemene subsidiebeleid en de inhoudelijke beleidsdoelen, in de vorm van beleidsnota's en of de programmabegroting. Vervolgens draagt het college van

B&W zorg voor de uitvoering, die deels ambtelijk gemandateerd is. Terugkoppeling naar de raad vindt nadien geconsolideerd plaats via de jaarrekening en het jaarverslag. Deze werkwijze past in hoofdlijnen binnen de reguliere rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college. Tegelijkertijd brengt deze werkwijze mee dat de raad alleen op hoofdlijnen ziet wat de Stichting Welzijn met de gemeentelijke subsidie doet en dat men dus het gevoel kan hebben dat men (te) weinig zicht en grip op de subsidieverlening aan de Stichting Welzijn Hulst heeft.

In relatie tot de verantwoording dient tenslotte te worden genoemd dat artikel 4 van de Algemene Subsidieverordening gemeente Hulst 2007 voorschrijft dat het college van B&W eens in de vier jaar rapporteert aan de gemeenteraad over de doeltreffendheid en de effecten van het subsidiebeleid. Een dergelijke rapportage is na 2007 niet aan de raad voorgelegd.

5.1.6 HOOFDVRAAG: ONDERBRENGING TAKEN VERSUS SUBSIDIE-, INKOOP- EN AANBESTEDINGSBELEID

De hoofdvraag van het onderzoek is:

In hoeverre voldoet het onderbrengen van taken door de gemeente Hulst bij de Stichting Welzijn Hulst gedurende de jaren 2010 tot en met 2013 aan het gemeentelijk subsidie-, inkoop- en aanbestedingsbeleid?

Op basis van het onderhavige onderzoek kan deze vraag aldus worden beantwoord:

Het onderbrengen van taken door de gemeente Hulst bij de Stichting Welzijn Hulst gedurende de periode 2010 tot en met 2013 heeft plaatsgevonden op basis van het gemeentelijk subsidiebeleid en is in hoofdlijnen ook in overeenstemming met het subsidiebeleid van de gemeente Hulst. Op enkele onderdelen zijn er onvolkomenheden en aandachtspunten in de uitvoering van het gemeentelijk subsidiebeleid.

5.2 AANBEVELINGEN

Geconcludeerd is dat het onderbrengen van taken bij de Stichting Welzijn Hulst in hoofdlijnen voldoet aan het gemeentelijk subsidiebeleid en dat er op onderdelen onvolkomenheden en aandachtspunten in de uitvoering van dat beleid zijn. Op basis hiervan worden de volgende aanbevelingen geformuleerd.

- A. Maak, daar waar van toepassing, bij het onderbrengen van taken bij derden in de toekomst een expliciet afgewogen keuze voor het aangaan van een subsidierelatie of het verstrekken van een overheidsopdracht en weeg daarbij ook de inkooptechnische voor- en nadelen van de beide vormen expliciet af en leg dit vast in de besluitvorming.

Met name in relatie tot de decentralisaties die binnen het sociale domein plaatsvinden, zoals de overheveling van taken uit de AWBZ naar de Wmo, de overdracht van jeugdzorg naar de gemeenten en de invoering van de Participatiewet, neemt het belang van het aangaan van adequate subsidierelaties en/of inkooprelaties voor de gemeente verder toe. Expliciet onderbouwde afwegingen op dit vlak kunnen de besluitvorming vergemakkelijken en kunnen ook helpen om de beleidsdoelstellingen van de gemeente zo goed mogelijk te verwezenlijken en de maatschappelijke effecten te optimaliseren.

B. Vervolmaak de uitvoering van het gemeentelijk subsidiebeleid.

Geconstateerd is dat er onvolkomenheden zitten in de uitvoering van het subsidiebeleid. Het college van B&W dient eens in de vier jaar aan de gemeenteraad te rapporteren over de doeltreffendheid en de effecten van het subsidiebeleid. Zo ook dienen de beleidsregels minimaal eens per vier jaar opnieuw te worden vastgesteld. Tussentijds nieuw vastgestelde beleidsregels zijn niet in alle gevallen verwerkt in de gemeentelijke publicatie van de beleidsregels. Op grond van de uitvoeringsovereenkomst hoort minimaal één keer per jaar een formele voortgangsbespreking plaats te vinden op basis van een voortgangsrapportage. Niet alle dossiers bevatten echter (complete) voortgangsrapportages en gespreksverslagen. Indien deze aspecten in de toekomst verder worden opgepakt, is de uitvoering van het subsidiebeleid compleet.

C. Maak tussen raad en college duidelijke afspraken over wanneer welke informatie in welke vorm wordt gecommuniceerd c.q. gerapporteerd.

Bij (een deel van) de gemeenteraad bestaat het gevoel dat men te weinig zicht en grip op de subsidieverlening heeft en onvoldoende in beeld heeft wat met c.q. voor de betreffende gemeentelijke gelden wordt gedaan. De informatie hieromtrent is er wel maar komt blijkbaar onvoldoende of in een onvoldoende toegankelijke vorm bij de raad terecht. Nadere afspraken tussen raad en college hieromtrent, waarbij de verwachtingspatronen van raad en college over wanneer wat hoe te communiceren c.q. rapporteren op elkaar worden afgestemd, kunnen wat dit betreft de oplossing bieden.

HOOFDSTUK 6 BESTUURLIJKE REACTIE



Aan de Rekenkamercommissie Hulst en
Terneuzen
Postbus 35
4530 AA Terneuzen.

Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
BSN/KvK Brief 27 februari 2015	-15/02471-	
Behandeld door A.P.M. Hiel		Datum 19 maart 2015
Emailadres A.Hiel@gemeentehulst.nl	Telefoonnummer 14 0114	Verzenddatum
Onderwerp Bestuurlijke reactie.		

Geachte Rekenkamercommissie,

In aansluiting op het door u toegezonden concept onderzoeksrapport naar het onderbrengen van taken bij de Stichting Hulst Hulst geven wij onderstaand onze bestuurlijke reactie hierop.

In algemene zin wordt geconcludeerd, dat het onderbrengen van taken bij de Stichting Welzijn Hulst in hoofdlijnen voldoet aan het gemeentelijk subsidiebeleid en dat er op onderdelen onvolkomenheden en aandachtspunten in de uitvoering van dat beleid zijn. Op basis hiervan doet u de navolgende aanbevelingen.

Aanbeveling 1.

Maak, daar waar van toepassing, bij het onderbrengen van taken bij derden in de toekomst een expliciet afgewogen keuze voor het aangaan van een subsidierelatie of het verstrekken van een overheidsopdracht en weeg daarbij ook de inkooptechnische voor- en nadelen van de beide vormen expliciet af en leg dit vast in de besluitvorming.

Reactie:

Conform het beleid worden er door ons college afgewogen keuzes gemaakt voor het aangaan van een subsidierelatie of een overheidsopdracht. Zo ook in het onderhavige geval. Dit zal in de toekomst blijven geschieden. Overigens merken wij op, dat bij vervolgoeddrachten die in de lijn liggen van eerder aangegane subsidierelaties, ons uitgangspunt is dat wij primair bestendinging van het in gang gezette beleid voorstaan.

Afzending: Samenleving

Bezoekadres:
Grote Markt 24 4561 EB Hulst
Telefoon: 14 0114
Vrijuit buitenland +31 114 289000
Telefax: +31 114 314627

Postadres:
Grote Markt 21 4561 EA Hulst
Postbus 49 4560 AA Hulst

Website: www.gemeentehulst.nl
Email: info@gemeentehulst.nl

Bankgegevens:
IBAN NL 21 84GH 02654-039
BIC BNGHNL33
ETW Nummer HL819968707601
KvK Nummer 20165080

Aanbeveling 2.

Vervolmaak de uitvoering van het gemeentelijk subsidiebeleid.

Reactie:

Ons college dient eens in de vier jaar aan de gemeenteraad te rapporteren over de doeltreffendheid en de effecten van het subsidiebeleid. Zo ook dienen de beleidsregels minimaal eens per vier jaar opnieuw te worden vastgesteld, zoals opgenomen in de algemene subsidieverordening.



In uw concept onderzoeksrapport wordt aangegeven, dat er na 2007 geen evaluatie meer heeft plaatsgevonden van het subsidiebeleid. Met uitzondering bij de evaluatie van de Wmo Beleidsplannen 2008-2010 in het jaar 2011. Ook toen is ingegaan op het subsidiebeleid en een eventueel verbeterplan. Op basis van het standpunt van de commissie Samenleving en een besluit van de gemeenteraad is toen volstaan met een aantal "technische maatregelen".

Bij de samenstelling van deze nieuwe beleidslijnen is uiteraard ook rekening gehouden met efficiency- en effectiviteitsvoordelen. Impliciet betekent dit dat ook voldaan is aan de algemene subsidieverordening. Wij merken daarbij op dat het sociaal domein dermate in beweging is, dat "terugkijken" veelal niet aan de orde is.

Vanaf 2011 zijn een aantal nieuwe beleidsplannen vastgesteld. Zoals een nieuwe kadernota Wmo, een nota Jeugdbeleid, een nota Algemene Voorzieningen en een nota Wmo. De beleidsuitgangspunten van deze nota's zullen nader vorm worden gegeven in nieuw dan wel gewijzigd subsidiebeleid.

Tevens is bij de vaststelling van de subsidieplafonds en grondslagen voor het jaar 2015 besloten, dat er dit jaar een herijking van het volledige subsidiebeleid zal plaatsvinden. Hierbij zal rekening worden gehouden met de nieuwe nota's en de transities in het sociaal domein.

Wij zijn dan ook van mening, dat we in de afgelopen jaren met enige regelmaat in vergaderingen van de commissie samenleving en de gemeenteraad het vigerende subsidiebeleid ter discussie hebben gesteld.

Aanbeveling 3.

Maak tussen raad en college duidelijke afspraken over wanneer welke informatie in welke vorm wordt gecommuniceerd c.q. gerapporteerd.

Reactie:

De gemeenteraad en het college hebben ieder een eigen rol en een eigen verantwoordelijkheid in het duale stelsel. De gemeenteraad stelt de kaders vast waarbinnen ons college tot uitvoering overgaat. Achteraf wordt hierover door ons college verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad. Het verdient aanbeveling hierover vooraf afspraken te maken. Dit kan er toe bijdragen dat de verwachtingspatronen gelijke tred houden met de inhoud van en de wijze waarop informatie wordt verstrekt.

Wij zullen uw aanbevelingen betrekken bij de verdere vormgeving van het gemeentelijk subsidie-, inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Hoogachtend,
Burgemeester en Wethouders van Hulst,
De Secretaris, De Burgemeester,

HOOFDSTUK 7 NASCHRIFT VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE

Het onderbrengen van taken door de gemeente Hulst bij de Stichting Welzijn Hulst gedurende de periode 2010 tot en met 2013 vond plaats op basis van het gemeentelijk subsidiebeleid en is op hoofdlijnen ook in overeenstemming met het subsidiebeleid van de gemeente Hulst. Op enkele onderdelen zijn er onvolkomenheden en aandachtspunten in de uitvoering van het gemeentelijk subsidiebeleid.

Op basis van de onderzoeksresultaten formuleert de rekenkamercommissie een drietal aanbevelingen. De rekenkamercommissie is verheugd dat het college de aanbevelingen ter harte neemt en betreft bij de verdere vormgeving van het subsidie-, inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Ten aanzien van de specifieke reactie van het college op de respectievelijke aanbevelingen merkt de rekenkamercommissie het volgende op.

- Wat betreft de eerste aanbeveling heeft de rekenkamercommissie zeker het vertrouwen dat het college haar keuzes weloverwogen maakt. Door deze afweging vooral ook expliciet te maken kunnen het inzicht in en het begrip en draagvlak bij de gemeenteraad van Hulst voor deze keuzes verder toenemen.
- Ten aanzien van de tweede aanbeveling onderschrijft de rekenkamercommissie de stelling van het college dat het subsidiebeleid in de loop der jaren meermaals in de raadscommissie en de gemeenteraad aan de orde is geweest. Tegelijkertijd hecht de rekenkamercommissie eraan te benadrukken dat het van belang is dat ook daadwerkelijk wordt voldaan aan de verschillende in de onderzoeksrapportage genoemde formele vereisten die van toepassing zijn op het gemeentelijk subsidiebeleid.
- Ingevolge de derde aanbeveling geeft het college aan inderdaad tot nadere afspraken met de gemeenteraad te willen komen. De rekenkamercommissie benadrukt dat hierin niet alleen een rol voor het College is weggelegd, maar ook voor de gemeenteraad zelf om hier actief zijn wensen en behoeften tot uitdrukking te brengen.

Zowel op basis van de resultaten van het onderzoek als op grond van de reactie van het college van Burgemeester en Wethouders op de gedane aanbevelingen, heeft de rekenkamercommissie het vertrouwen dat de ontwikkeling en uitvoering van het subsidie-, inkoop- en aanbestedingsbeleid in de gemeente Hulst zich in de toekomst adequaat zal (blijven) ontwikkelen, ofwel wel voor elkaar zal zijn.

BIJLAGE I KENMERKEN VAN OVERHEIDSOPDRACHTEN EN SUBSIDIES⁹

Overeenkomst / overheidsopdracht	Subsidie
Een meezijdige rechtshandeling, waarbij één of meer partijen jegens één of meer andere een verbintenis aangaan (boek 6 art 213 Burgerlijk Wetboek).	De aanspraak op financiële middelen door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten (art 4.21 Algemene Wet Bestuursrecht)
Tweezijdige rechtshandeling (aanbod en aanvaarding, wederkerigheid)	Eenzijdige handeling (subsidiebeschikking, geen prestatieplicht)
Uitvoeren van werken, leveren van diensten of goedwren door derden aan de overheid, meestal ten behoeve van de uitvoering van eigen taken van het bestuursorgaan. Er is vaak een markt voor de activiteiten. Concurrentiestelling mogelijk. Voor opdrachtnemer gaat het om commerciële activiteit.	Voor activiteiten die te maken hebben met het algemeen belang, waarbij subsidieverstrekker (vaak) belang heeft bij (het in stand houden van) activiteiten van de individuele aanvrager ten behoeve van derden. Concurrentiestelling op een markt vaak niet mogelijk.
Bij aangaan overeenkomst vaak aanbestedingsplicht ingevolge bestuurlijk aanbestedingsbeleid of Europese aanbestedingsrichtlijn.	Bij aangaan subsidierelatie geen expliciete aanbestedingsverplichting ingevolge AWB of subsidieverordening.
Zelfs bij voldoen aan vereisten inzake selectie en gunning in de aanbesteding geen plicht tot gunnen opdracht / aangaan overeenkomst (onder voorbehoud van precontractuele eisen van redelijkheid, billijkheid en goede trouw).	Bij voldoen aan (objectieve) subsidiecriteria recht op betaling subsidie.
Aanbesteding gericht op verrichten activiteiten tegen het gunningscriterium laagste prijs of economisch voordeligste inschrijving / meest scherpe en marktconforme vergoeding.	Subsidie gericht op hoe dan ook laten verrichten van activiteiten. Kan een meer of minder dan marktconforme vergoeding voor noodzakelijk zijn (anders wordt activiteit die in het algemeen belang is namelijk mogelijk niet uitgevoerd). NB. Vergoeding waarbij bewust meer dan marktconforme vergoeding wordt gegeven kan potentieel risico op staatssteun meebrengen.
Branchevoorwaarden, inkoopvoorwaarden, contractvoorwaarden van toepassing.	Subsidieregeling, -criteria en –voorwaarden (verordening bestuursorgaan of wettelijk kader veelal vereist) van toepassing.
Initiatief bij opdrachtgever die zijn behoefte stelt en formuleert in een programma van eisen (PvE) waarna een aanbesteding volgt.	Initiatief bij subsidieaanvrager die behoefte aan subsidie moet aantonen; door aanvraag gaat subsidieprocedure lopen.
Burgerlijk recht van toepassing op aanbestedingsprocedure en de overeenkomst. Burgerlijke rechter is geschilbeslechtende instantie. Civiele rechtsgang. In kort geding kunnen voorlopige voorzieningen worden gevraagd. In een bodemprocedure kan én	Bestuursrecht van toepassing op subsidie. Bij bezwaar / beroep tegen subsidiebeschikking: administratieve rechtsgang via beschikkend bestuursorgaan en bestuursrechter (Awb).

⁹ Europa decentraal, bijlage “subsidie of opdracht” bij de Notitie Veelgestelde vragen aanbesteden, H9, versie 27 juni 2013

schadevergoeding én in beperkt aantal gevallen (zie WIRA) vernietiging van de overeenkomst worden gevorderd.	
Bij niet nakoming overeenkomst kan worden gevorderd. Afdwingbaarheid. Afspraken gemaakt onder bezwarende titel (d.w.z. tegen betaling / tegen geld of op geld waardeerbaar). Bij de oplevering van eindproduct / dienst gaat het eigendom vaak over naar de opdrachtgever en wordt sterker gestuurd op de formulering van de inhoud daarvan.	Bij niet nakomen subsidiecriteria: lagere subsidie of nihilvaststelling en terugvorderingsmogelijkheid wegens onverschuldigde betaling. Prestatie tegenover subsidie niet of beperkt afdwingbaar. Hoe meer resultaatsverplichtingen zijn vastgelegd in een aan de subsidiebeschikking gekoppelde uitvoeringsovereenkomst (zie ook art. 4.36 Awb) hoe eerder een subsidie de richting van overeenkomst opgaat.
Facturen voor wederprestatie op grond van overeenkomst worden veelal betaald na (deel)prestatie.	Bij subsidie is vaak sprake van bevoorschotting op basis van liquiditeitsbehoefte van de subsidievragen instelling (zonder voorschot op subsidie is het vaak moeilijk om te starten met de werkzaamheden waarvoor subsidie is gegeven of om de instelling in stand te houden). Gaat om werkelijk gemaakte en betaalde kosten.
BTW verschuldigd.	Geen BTW verschuldigd (behalve bij prijssubsidies).
In principe vergoeding van de kostprijs opdrachtnemer plus winstmarge mogelijk.	Vergoeding deel van de kosten (geen vergoeding winst mogelijk).
Betaling voor aan opdrachtgever geleverde goederen of diensten.	Vooraf stimuleringsbijdrage (ter ondersteuning beleid of bevordering algemeen belang), levering (werkzaamheden of diensten) niet perse aan subsidieverstrekker.

BIJLAGE II AFWEGINGSKADER SUBSIDIËRING VERSUS OPDRACHTVERLENING¹⁰

Voordelen subsidiëring	Voordelen overheidsopdracht / aanbesteding
<p>Ketenaanpak: met name in het Wmo-beleid en het jeugdbeleid staat de ketenaanpak centraal (doorgaande ontwikkelingslijnen, hulpvragen, etc.). Samenwerking tussen partners is belangrijker dan concurrentie. Subsidiepartners werken samen in netwerken. Wanneer de keten verbroken wordt gaat een belangrijke meerwaarde verloren: kennis van de klant, kennis van elkaar als samenwerkende partners, flexibiliteit en vertrouwen in de aanpak.</p>	<p>Concurrentie en kwaliteit: aanbesteden dwingt partijen scherp te zijn op resultaten, kwaliteitseisen en kostprijzen. Het bestek en de offerte leiden ertoe dat partijen goed moeten nadenken over de visie, gewenste resultaten en de te hanteren methode. Het aanbestedingsinstrument brengt beweging in het aanbod en kan leiden tot meer concurrentie en vergelijkbaarheid van producten. Dit kan weer leiden tot hogere kwaliteit van producten. Voorts is aanbesteden een instrument om te komen tot meer innovatieve (welzijns)producten. Er kan een vergelijking worden gemaakt met gangbare prijzen uit de branche en de regio.</p>
<p>Langdurige relatie / kwaliteit: Wmo / welzijn is lokaal gebonden, de huidige relatie is gebaseerd op vertrouwen en lokale bekendheid. Vrijwilligers hebben affiniteit met lokale aanbieders. Organisaties zijn lokaal ingebed en weten wat er speelt. Inwoners weten bij welke organisaties ze moeten zijn voor welke diensten. Door lokale bekendheid, zijn organisatie veranderingen waarop de kunnen inspelen. De kwaliteit van welzijnsproducten is mede afhankelijk van de bekendheid en het draagvlak van afnemers in de buurt. Aanbesteding kan leiden tot versnippering en daardoor kwaliteitsverlies. Het opbouwen van netwerken kost tijd en door vele wisselingen van aanbieders verlies je naast klanten (men weet niet bij wie men moet zijn) ook een stuk kennis. Investerings komen ten goede aan de inwoners van de gemeente.</p>	<p>Monitoring en verantwoording: landelijk ontstaat een steeds grotere nadruk op monitoring en handhaving van welzijnsprestaties. Deze moeten meetbaar en controleerbaar zijn. Aanbesteding kan hierbij helpen. De burger heeft er belang bij om te weten dat de overheid het gemeenschapsgeld op weloverwogen wijze besteed en haar uiterste best doet om sociale vraagstukken op te lossen.</p>
<p>Vertraging / bureaucratie en daarmee extra kosten: een aanbestedingsprocedure brengt extra tijd, geld en capaciteit met zich mee. Vertraging kan in de praktijk tot ongewenste gevolgen leiden. Uiteraard kost het maken van een subsidieverordening en de besluitvorming daarover ook tijd.</p>	<p>Inzicht in aanbieders op de markt: via een aanbestedingsprocedure kun je inzicht krijgen in de aanbieders op de markt.</p>
	<p>Licht regime: er is een beperkt aantal diensten waarvoor een beperkt regime geldt: o.a. gezondheids- en sociale diensten, diensten voor recreatie, cultuur en sport en diensten voor onderwijs en beroepsonderwijs. Voor deze diensten kan</p>

¹⁰ Discussienota aanbesteden of subsidiëren, gemeente Tynaarlo

	gekozen worden voor een 'lichte' vorm van aanbesteding.
--	---

BIJLAGE III GEINTERVIEWDE PERSONEN

Dhr. A. van den Abeele, directeur Stichting Hulst voor Elkaar

Dhr. R. van Domburg, fractievoorzitter Progressief Hulst

Dhr. F. van Driessche, wethouder gemeente Hulst

Dhr. R. Roctus, fractievoorzitter Algemeen Belang Groot Hulst

Dhr. S.G.E.M. de Vriend, hoofd afdeling Samenleving gemeente Hulst

BIJLAGE IIV GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

- Subsidie of overheidsopdracht? PIANOo Expertisecentrum aanbesteden
- Subsidierecht, tweede druk 2011, Prof. Mr. Drs. W. den Ouden e.a.
- Europa decentraal, bijlage "subsidie of opdracht" bij de Notitie Veelgestelde vragen aanbesteden, H9, versie 27 juni 2013
- Discussienota aanbesteden of subsidiëren, gemeente Tynaarlo
- Deloitte, Gemeente Hulst, Onderzoek Stichting Welzijn Hulst, 12 oktober 2012
- Algemeen Mandaatbesluit gemeente Hulst 2011
- Beraadslagingen raadscommissies gemeente Hulst 2003 en 2004
- Jaarrekeningen 2010 tot en met 2013 Stichting Welzijn Hulst
- Begrotingen en jaarrekeningen 2010 tot en met 2013 gemeente Hulst
- Regeling budgethouderschap gemeente Hulst 2011
- Delegatieregeling gemeente Hulst 2004
- Algemeen mandaatbesluit gemeente Hulst 2011
- Besluit ondermandaat aan budgetbeheerders gemeente Hulst 2011
- Algemene subsidieverordening gemeente Hulst 2007
- Beleidsregels subsidieverstrekking gemeente Hulst 2007
- Lijst subsidieplafonds en grondslagen 2010 – 2013
- Aankoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Hulst 2004 en 2012
- Dossier 07.85, alg. 04546 Subsidiebeleidsplan
- Dossier 07.85, alg. 05468 Subsidiebeleidsplan en Subsidieverordening 2004
- Dossier 07.85, alg. 05469 Aanpassing Subsidieverordening 2004 en vaststelling beleidsplan voor 2005 en 2006
- Dossier 07.85, alg. 07867 Herziening Algemene Subsidieverordening, vaststelling voor 2007 en aanpassing subsidieplafonds
- Dossier 07.85, alg. 12466 Vaststelling van de subsidieplafonds en subsidiegrondslagen voor 2012
- Dossier 1.84, alg. 12599 Verleende subsidie St. Welzijn Hulst 2011 Diensten bij wonen met zorg voor het jaar 2011
- Dossier 1.84, alg. 14563 Verleende subsidie St. Welzijn Hulst 2012 Diensten bij wonen met zorg voor het jaar 2013

- Dossier 1.84, alg. 13858 Verleende subsidie St. Welzijn Hulst Diensten bij wonen met zorg voor het jaar 2012
- Dossier 1.84, alg. 14163 Verleende subsidie St. Welzijn Hulst 2013 Culturele evenementen, voor het jaar 2013
- Dossier 1.84, alg. 14077 Verleende subsidie St. Welzijn Hulst 2012 Culturele evenementen, voor het jaar 2012
- Dossier 1.84, alg. 12598 Verleende subsidie St. Welzijn Hulst 2011 Culturele evenementen, voor het jaar 2011
- Dossier 1.84, alg. 14565 Verleende subsidie St. Welzijn Hulst 2012 Coördinerend Ouderenwerk, voor het jaar 2013
- Dossier 1.84, alg. 14565 Verleende subsidie St. Welzijn Hulst 2012 Coördinerend Ouderenwerk, voor het jaar 2013
- Dossier 1.84, alg. 14565 Verleende subsidie St. Welzijn Hulst 2012 Coördinerend Ouderenwerk, voor het jaar 2013
- Dossier 1.84, alg. 14080 Verleende subsidie St. Welzijn Hulst 2012 Coördinerend Ouderenwerk, voor het jaar 2012
- Dossier 1.84, alg. 12600 Verleende subsidie St. Welzijn Hulst 2011 Coördinerend Ouderenwerk, voor het jaar 2011
- Dossier 1.84, alg. 15843 Verleende subsidie Stichting Welzijn Hulst 2012 Breedtesport, voor het jaar 2012
- Dossier 1.84, alg. 14166 Verleende subsidie St. Welzijn Hulst 2013 Boodschappen- en activiteitenbus, voor het jaar 2013
- Dossier 1.84, alg. 14066 Verleende subsidie St. Welzijn Hulst 2012 Boodschappen- en activiteitenbus, voor het jaar 2012
- Dossier 1.84, alg. 14601 Verleende subsidie St. Welzijn Hulst 2011 Boodschappen- en activiteitenbus, voor het jaar 2011
- Dossier 1.84, alg. 11463 Verleende subsidie Stichting Welzijn Hulst 2011: beleidsveld 31voor de jaren 2001 – 2012
- Dossier 1.84, alg. 14164 Verleende Subsidie St. Welzijn Hulst 2013 Steunpunt vrijwilligerswerk, voor het jaar 2013
- Dossier 1.84, alg. 14076 Verleende Subsidie St. Welzijn Hulst 2012 Steunpunt vrijwilligerswerk, voor het jaar 2012
- Dossier 1.84, alg. 12605 Verleende Subsidie St. Welzijn Hulst 2011 Steunpunt vrijwilligerswerk, voor het jaar 2011
- Dossier 1.84, alg. 14070 Verleende Subsidie St. Welzijn Hulst 2012 Steun- en leuncontacten, voor het jaar 2012

- Dossier 1.84, alg. 12602 Verleende Subsidie St. Welzijn Hulst 2011 Steun- en leuncontacten, voor het jaar 2011
- Dossier 1.84, alg. 15867 Verleende Subsidie Stichting Welzijn Hulst 2012 Beleidsveld 31 (toerisme) Open Monumentendag, voor het jaar 2013
- Dossier 1.84, alg. 14078 Verleende Subsidie Stichting Welzijn Hulst 2012 Beleidsveld 31 (toerisme) Open Monumentendag, voor het jaar 2012
- Dossier 1.84, alg. 14165 Verleende Subsidie St. Welzijn Hulst 2013 Steunpunt mantelzorg en vrijwilligerswerk, voor het jaar 2013
- Dossier 1.84, alg. 14073 Verleende Subsidie St. Welzijn Hulst 2012 Steunpunt mantelzorg, voor het jaar 2012
- Dossier 1.84, alg. 14604 Verleende Subsidie St. Welzijn Hulst 2011 Steunpunt mantelzorg, voor het jaar 2011
- Dossier 1.84, alg. 14564 Verleende Subsidie Stichting Welzijn Hulst Dagstructurering en ondersteuning voor het jaar 2013
- Dossier 1.84, alg. 14082 Verleende Subsidie Stichting Welzijn Hulst Dagstructurering en ondersteuning voor het jaar 2011
- Dossier 1.84, alg. 14082 Verleende Subsidie Stichting Welzijn Hulst Dagstructurering en ondersteuning voor het jaar 2011
- Dossier 1.84, alg. 14081 Verleende Subsidie Stichting Welzijn Hulst 2012 Dagbesteding voor het jaar 2012
- Dossier 1.84, alg. 14069 Verleende Subsidie Stichting Welzijn Hulst 2012 Dagbesteding locatie Blaauwe Hoeve voor het jaar 2012
- Dossier 1.84, alg. 14603 Verleende Subsidie Stichting Welzijn Hulst 2011 Dagbesteding locatie Blaauwe Hoeve voor het jaar 2011