

subsiëring door deelgemeenten
rapport deelgemeente Charlois

REKEN
KAMER
BROTT
ERDAM

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE CHARLOIS

voorwoord

Subsidies zijn een belangrijk instrument van de elf Rotterdamse deelgemeenten om hun beleidsdoelen te realiseren. Het maatschappelijk en financieel belang ervan is groot. De deelgemeenten besteden de helft van hun budget aan subsidies voor onder andere werkgelegenheid, sociaal-cultureel werk, maatschappelijk werk en kinderopvang; jaarlijks circa 200 miljoen gulden.

De Rekenkamer Rotterdam heeft in het najaar van 1999 de subsidiëring door deelgemeenten onderzocht. Met dit onderzoek wil de Rekenkamer bevorderen dat subsidies rechtmatig worden verstrekt en doelmatig en doeltreffend worden aangewend. Rechtmatig, omdat iedere aanvrager van een subsidie moet weten wanneer men voor een subsidie in aanmerking komt en welke regels er dan gelden. Doelmatig, opdat een deelgemeente vlot en verstandig over de aanvragen voor subsidie besluit en deze besluiten adequaat uitvoert. Doeltreffend, zodat de activiteiten en prestaties van de gesubsidieerde bijdragen aan een vermindering van de maatschappelijke problemen in de deelgemeente. Hoe zorgen de deelgemeenten er voor dat dit alles het geval is?

De resultaten van het onderzoek zijn neergelegd in een algemeen rapport en in elf deelrapporten, waarvan dat van de deelgemeente Charlois voor u ligt. Dit deelrapport bevat de onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer voor deze deelgemeente evenals een reactie daarop van het Dagelijks Bestuur. In het algemeen rapport wordt het onderzoek beschreven, worden de resultaten voor de elf deelgemeenten met elkaar vergeleken en van algemene conclusies en aanbevelingen voorzien. De Dagelijks Besturen hebben hierop een gezamenlijke reactie gegeven die in het algemeen rapport is opgenomen. Alle rapporten bevatten een nawoord van de Rekenkamer.

De Rekenkamer heeft voor haar onderzoek veel informatie verzameld bij de deelgemeente Charlois. Zij is de deelgemeente erkentelijk voor de medewerking die zij tijdens het onderzoek heeft ondervonden. Het onderzoek werd verricht door een onderzoeksteam bestaande uit mw. drs. C.J.A. de Bont, mw. drs. G.E. van Son, drs. J. Ververs en dr. G. Molenaar (projectleider).

Drs. R.B.M. Mul MPA
Directeur Rekenkamer Rotterdam

inhoud

3		voorwoord
7	I	inleiding
8	II	aard en omvang subsidieverstrekking
10	III	selectie
11	IV	beleidskader en regelgeving
11	IV-1	beleidskader
12	IV-2	regelgeving
14	V	subsidieverstrekking in praktijk
14	V-1	dossierbeheer
17	V-2	voorbereiding en bepaling
17	V-2-1	doelformulering
18	V-2-2	besluitvorming
18	V-2-3	beschikking
19	V-2-4	budgetovereenkomst
20	V-3	uitvoering en controle
20	V-3-1	aanvraag
20	V-3-2	documenten bij aanvraag
21	V-3-3	subsidietoekenning
21	V-3-4	bezwaar en beroep
21	V-3-5	verantwoording
22	V-3-6	controle en vaststelling
23	V-3-7	sanctionering
24	V-3-8	overleg
24	V-3-9	uitvoeringskosten
24	V-4	evaluatie
25	VI	conclusies
25	VI-1	aard en omvang subsidieverstrekking
25	VI-2	beleidskader, regelgeving en beslisdocumenten
26	VI-3	rechtmatigheid
27	VI-4	doelmatigheid
28	VI-5	doeltreffendheid

30	VII	aanbevelingen
32	VIII	reactie en nawoord
32	VIII-1	reactie deelgemeente
34	VIII-2	nawoord rekenkamer
35	VIII-3	reactie op aanbevelingen
38	VIII-4	nawoord rekenkamer
39		bijlage I : staat G en aanvullende informatie
40		bijlage II: selectie van nader te onderzoeken subsidies
41		bijlage III: overzicht van geselecteerde gesubsidieerden en subsidies
43		bijlage IV: lijst van afkortingen

REKEN
KAMER
BROTT
ERDAM

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE CHARLOIS

I

inleiding

De Rekenkamer Rotterdam heeft in de tweede helft van 1999 een onderzoek uitgevoerd naar het subsidieproces bij de elf deelgemeenten van Rotterdam. In dit onderzoek staat subsidiëring door deelgemeenten centraal. De deelgemeenten verstrekken subsidies op basis van de Verordening op de deelgemeenten (Vod) en de Verordening Algemene Subsidievoorwaarden 1994 (VAS). Belangrijke aspecten die in het onderzoek aan bod komen zijn rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies. De resultaten van het onderzoek zijn neergelegd in een overkoepelend rapport en in afzonderlijke deelrapporten per deelgemeente.

In dit deelrapport worden de resultaten van het onderzoek voor de deelgemeente Charlois gepresenteerd. Eerst wordt ingegaan op de aard en omvang van de subsidieverstrekking. Vervolgens wordt de selectie van gesubsidieerden en subsidies in dit onderzoek toegelicht. Na een beschrijving van beleidskader en regelgeving wordt de praktijk van subsidieverstrekking aan de hand van onderscheiden fasen in het subsidieproces behandeld. Het rapport bevat conclusies en aanbevelingen en wordt besloten met een reactie van de deelgemeente en een nawoord van de Rekenkamer.

In het overkoepelend rapport zijn doelstelling, probleemstelling, onderzoeksvragen en opzet van het onderzoek behandeld. Ook wordt in het overkoepelend rapport ingegaan op enkele gemeenschappelijke onderwerpen en begrippen. Tevens zijn in het algemene rapport de bevindingen voor de deelgemeenten gezamenlijk en in relatie tot elkaar opgenomen. In het navolgende wordt uitsluitend op het subsidieproces van de deelgemeente Charlois ingegaan.

II aard en omvang subsidieverstreking

Uitgangspunt voor de bepaling van aard en omvang van subsidies is de rekening 1998 van de deelgemeente, meer in het bijzonder de staat van inkomens-overdrachten. Uit deze zogenoemde staat G kan worden afgeleid dat de deelgemeente Charlois over 1998 in totaal f 14.9 mln. heeft besteed in de vorm van subsidies. Gerelateerd aan het totaal van de lasten in de rekening van bijna f 45 mln. betreft dit circa 33 procent. In bijlage I wordt uitvoeriger op de staat G ingegaan.

In tabel I wordt, van een aantal kenmerken, een overzicht gepresenteerd van de verstrekte subsidies. Deze kenmerken betreffen de subsidiemethode zoals nader onderscheiden in de Verordening Algemene Subsidievoorwaarden (VAS), de mate waarin subsidies worden gefinancierd uit een doeluitkering van de gemeente (of van het Rijk via de gemeente) aan de deelgemeente en het structurele versus incidentele karakter van de subsidie.

tabel I

kenmerken subsidies deelgemeente Charlois, 1998

lasten / type subsidies		bedrag in f	bedrag in f	bedrag in f	als percentage van	
					totale lasten	subsidies staat G
totaal lasten		44.969.530			100	
Waarvan:	subsidies in staat G		14.844.386		33	100
	waarvan:	■	type subsidie			
		■	budget	9.216.312	20	62
		■	exploitatie	1.826.218	4	12
		■	prestatie	3.801.856	8	26
		■	waarderingen	0	0	0
	waarvan:	■	structureel	8.102.774	18	55
		■	eenmalig	6.741.612	15	45
	waarvan:	■	doeluitkering	2.520.091	6	17
		■	overig	4.221.521	9	28

Bij de deelgemeente Charlois ligt het accent qua subsidiemethode op budgetsubsidies (62 procent). In 1998 zijn er in Charlois geen waarderingssubsidies verstrekt. De Rekenkamer heeft van de

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE CHARLOIS

deelgemeente Charlois geen voornemen vernomen om exploitatiesubsidies om te zetten in budgetsubsidies.

Van de totale subsidiestroom op basis van de staat G wordt 17 procent gefinancierd uit een doeluitkering. Het merendeel van de subsidiegelden heeft een structureel karakter (55 procent). Met éénmalige subsidies (inclusief 17 procent doeluitkeringen) is 45 procent gemoeid.

De verdeling van subsidies over beleidsterreinen conform de indeling naar subfuncties is opgenomen in tabel II.

Tabel II

Verdeling van subsidies over beleidsterreinen *

subfunctie	omschrijving	bedragen in f	percentage
002	▪ bestuursapparaat	4000	0
210	▪ opzoomeren	75.000	0,5
530	▪ sport	306.573	2,1
540	▪ kunst	135.233	0,9
580	▪ overige recreatieve voorzieningen	194.865	1,3
611	▪ werkgelegenheid	3.143.418	21,3
620	▪ maatschappelijke begeleiding	2.874.613	19,5
630	▪ sociaal-cultureel werk	6.021.105	40,8
650	▪ kinderopvang	2.167.843	14,7
821	▪ volkshuisvesting	-78.264	-0,5
921	▪ inkomsten subsidies voorgaande dienstjaren	-396.861	-2,6
922	▪ kasverschillen	293.939	2,0
totaal		14.741.464	100%

* overzicht op basis van staat g, gecorrigeerd

Dit overzicht laat zien dat het merendeel van de subsidies ressorteert onder de subfuncties 630 (Sociaal-cultureel Werk), 611 (werkgelegenheid), 620 (maatschappelijke begeleiding) en 650 (kinderopvang). De subfunctie werkgelegenheid wordt volledig gefinancierd uit doeluitkeringen.

III selectie

De Rekenkamer heeft voor de selectie van nader te onderzoeken subsidies de staat G uit de rekening 1998 als uitgangspunt genomen. Er zijn 31 organisaties in het onderzoek betrokken, gespreid over diverse beleidsterreinen en typen subsidie, te weten:

- Stichting Charlois Welzijn;
- Sociëteit de Kolk;
- Stichting Kinderopvang Charlois;
- Stichting Kunstzinnige vorming Rotterdam (SKVR);
- Stichting Historisch Charlois;
- Culturele commissie Heijplaat;
- Buurtvereniging Heijplaat;
- Buurtvereniging Pendrecht 1;
- Buurtvereniging Pendrecht 2 en 3;
- Sportvereniging De Waal;
- Olympia;
- Gereformeerd Centrum voor Welzijnsbehartiging (G.C.W.);
- Rotterdamse ouderenbond;
- Kerkelijke Sociale Arbeid (K.S.A.);
- Wielewaal;
- Stichting Unie van Vrijwilligers (U.V.V.);
- Katholiek Centrum voor Welzijnsbehartiging (K.C.W.);
- Bewonersvereniging Pendrecht 2 en 3;
- Stichting Thuiszorg Rotterdam;
- Ouderen advies raad;
- Vereniging Wijkbus Charlois;
- Maaltijdservice BRN;
- De Marokkaans Culturele Vereniging Charlois;
- De Stichting Werkgroepen Turken Charlois;
- De Vereniging Vattah Ligr;
- Vereniging Turks Huis;
- Vereniging Kulturant;
- TREF;
- Jongerenvereniging De Tulp;
- Islamitische Jongeren MYL;
- Stichting Millinxbuurtpost.

Uitgaande van het totaalbedrag, zoals vermeld in de (oorspronkelijke) staat G van de rekening 1998 (i.c. f 14.869.827,-), omvat deze selectie f 10.103.374,- ofwel 86 procent. In bijlage II wordt uitvoeriger stilgestaan bij de selectie.

IV beleidskader en regelgeving

IV-1 beleidskader

De deelgemeente Charlois hanteert de begroting als primair beleidskader voor de verstrekking van de subsidie. De deelgemeente Charlois zegt geen productbegroting te hebben. De deelgemeente wil wel een productbegroting invoeren. In 2001 moet dit gerealiseerd zijn. De Rekenkamer is van mening dat er in opzet wel sprake is van een beleids- en beheersbegroting.

De begroting 1998 bestaat uit twee delen, te weten:

- deel I : de geleidebrief, de cijfermatige opstelling en een bijlage;
- deel II: de begrotingsformulieren, ingedeeld naar hoofdfunctie.

De geleidebrief geeft informatie over interne aangelegenheden en over de stand van zaken van ontwikkelingen per beleidsterrein. In de begrotingsformulieren staan per subfunctie de volgende zaken aangegeven:

1. Omschrijving:
 - Doelstelling product;
 - Product;
 - Verantwoording taak;
2. Omgeving:
 - Verantwoordelijkheid uitvoering;
 - Relatie tot andere beleidsvelden (onderwerpen);
 - Relatie tot beleid/ financiering van derden;
3. Evaluatie/ verslaglegging;
4. Risico's;
5. Meerjarenperspectief;
6. Begroting 1998:
 - Gewenste ontwikkelingen c.q. knelpunten in begrotingsjaar;
 - Prestatiegegevens;
 - Financiële consequenties.

De doelstelling van het product geeft niet de effecten weer die men wil bereiken, maar de producten die geleverd moeten worden. Onder het kopje 'product' staat de activiteit van de deelgemeente op dit terrein (zoals bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van gelden, het geven van subsidie en opbrengst verhuringen) en niet het product dat de uitvoerende instelling zou moeten leveren. Het kopje 'risico's' is niet concreet ingevuld, maar betreft termen als 'normale bedrijfsrisico's' of 'niet van toepassing'. De prestatiegegevens tenslotte, zijn toegespitst op de verslagen van de instellingen en de behandeling daarvan in de commissies. Concrete producten, effecten of tijdslimieten worden hier niet genoemd.

SUBSIDIËRING DOOR DEELGEMEENTE CHARLOIS

Het jaarverslag van de deelgemeente bestaat vervolgens uit drie delen, te weten:

- deel I : bestuursinformatie: hierin zijn de jaarverslagen van de onderscheiden sectoren verwerkt;
- deel II : jaarrekening;
- deel III: aanvullende informatie: onder andere cijfermatige overzichten en specificaties.

De deelgemeente Charlois streeft er volgens het jaarverslag naar meer prestatiegegevens conform de planning- en control- opzet op te nemen in haar jaarverslag. Met betrekking tot 1998 zijn de gegevens die hiervoor noodzakelijk zijn volgens de deelgemeente, niet tijdig beschikbaar gekomen, waardoor ze niet meer verwerkt zijn in het jaarverslag.

De opzet van het jaarverslag weerspiegelt niet die van de begroting. De onderwerpen die per subfunctie in de begroting zijn opgenomen zijn in het jaarverslag niet terug te vinden.

Naast de ontwikkeling van de begroting en jaarrekening is de deelgemeente Charlois vanaf 1994 bezig met de ontwikkeling van het Budget Output Meetsysteem (BOM). De deelgemeente Charlois zegt al wel in staat te zijn om de producten te meten, maar niet de effecten. De effecten zouden volgens de deelgemeente gemeten kunnen worden door het houden van enquêtes. Het BOM is op dit moment praktisch geheel ontwikkeld voor de terreinen jongeren- en ouderenwerk. Daarnaast is de deelgemeente ook bezig het BOM te ontwikkelen op het terrein van het migrantenwerk. Op dit moment wordt in het BOM vastgelegd een omschrijving van het doel, de taken, inzet van aantal uren en de vastlegging van een evaluatie.

Een specifieke nota binnen Charlois is de nota Millinxbuurt. De deelgemeente Charlois heeft verder in 1999 een aantal nota's vastgesteld te weten een ouderennota en een nota migrantenwerk. Deze waren nog niet in werking gedurende dit onderzoek.

IV-2 regelgeving

De deelgemeente Charlois maakt naast de VAS en de Verordening op de deelgemeenten (Vod) gebruik van de 'Nadere regeling budgetsubsiëring' uit 1994. Deze nadere regeling heeft specifiek betrekking op het welzijnswerk in Charlois. De regeling is van toepassing op de volgende werksoorten:

- uitvoerend club- en buurthuiswerk;
- jongerenwerk;
- bewonersorganisaties;
- peuterspeelzalen;
- gecoördineerd ouderenwerk.

De regeling kan echter ook van toepassing worden verklaard op andere werksoorten.

In afwijking van de VAS, die 1 mei voorschrijft, bepaalt deze regeling dat de instelling die subsidie heeft ontvangen reeds vóór 1 april volgend op het jaar waarop de subsidie betrekking heeft de afrekeningsbescheiden aan de deelgemeente dient te overleggen. Daarnaast wordt in deze nota door

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE CHARLOIS

de deelgemeente Charlois benadrukt dat instellingen eens in de vier jaar een bedrijfsplan moeten maken. Dit kan gelijk gesteld worden aan het meerjarenwerkplan dat in de VAS wordt gevraagd.

V subsidieverstrekking in praktijk

In het subsidieproces is een aantal fasen te onderscheiden, namelijk voorbereiding, bepaling, uitvoering, controle en evaluatie. Aan de hand van deze fasen wordt de praktijk in deelgemeente Charlois voor de subsidieaanvragen over 1998 beschreven. Ter illustratie wordt in aparte kaders de subsidierelatie met één instelling (de Stichting Charlois Welzijn) nader belicht. Hieraan voorafgaand wordt de dossiervorming van de deelgemeente ten aanzien van de subsidiëring behandeld.

V-1 dossierbeheer

De Rekenkamer heeft voor de geselecteerde subsidies de dossiers opgevraagd. Daarbij heeft de Rekenkamer de deelgemeente bij brief aangegeven welke documenten zij verwachtte aan te treffen. Hierbij is gevraagd naar hetgeen conform de regelgeving aanwezig moet zijn, hetgeen idealiter aanwezig zou kunnen zijn en naar “overige relevante informatie”.

Gezien het moment waarop het onderzoek plaats heeft gevonden (najaar 1999) geldt dat volgens de regelgeving de betreffende (verplichte) documenten aanwezig zouden moeten zijn. Tabel III vat de bevindingen samen, waarbij ook rekening is gehouden met het onderscheid tussen structurele subsidies en eenmalige subsidies. Bij de onderzochte dossiers is nagegaan hoeveel documenten aanwezig waren (1^e kolom), hoeveel documenten niet aanwezig waren (2^e kolom) en hoeveel van deze afwezige documenten vereist waren (3^e kolom).

tabel III

Samenstelling van onderzochte 31 dossiers van gesubsidieerden

Document * ■	aanwezig	niet aanwezig	waarvan vereist
<i>aanvraag</i> ■	17	14	14
Aanvraagformulier ■	nvt	nvt	nvt
<i>begroting</i> ■	22	9	9
<i>werkplan/beleidsplan</i> ■	11	20	20
<i>beschikking</i> ■	29	2	2
Uitvoeringsovereenkomst ■	0	31	0
Verantwoordingsinformatie ■	13	18	18
<i>financieel</i>			
Verantwoordingsinformatie ■	11	20	20
<i>inhoudelijk</i>			
afrekeningformulier ■	nvt	nvt	nvt
<i>afrekening / vaststelling</i> ■	12	19	19
<i>accountantsverklaring</i> ■	3	28	2
evaluaties ■	0	31	0

* verplichte elementen cursief.

De aanlevering aan de Rekenkamer van de gevraagde dossiers heeft zeer veel moeite gekost. De deelgemeente Charlois heeft aangegeven dat zij gezien de beperkte menskracht die zij tot haar beschikking heeft, niet in staat was de dossiers voor de Rekenkamer op te zoeken en te kopiëren. De deelgemeente Charlois gaf aan over een centraal archief te beschikken bij Interne Zaken. In dit archief zou alle informatie zich moeten bevinden. Ondanks de hoge werkdruk is Interne Zaken voor de Rekenkamer op zoek gegaan naar de gevraagde documenten. Het kostte Interne Zaken heel veel moeite het gevraagde materiaal boven water te krijgen en ook Interne Zaken is er uiteindelijk niet in geslaagd volledige dossiers aan de Rekenkamer aan te leveren. Dit had twee oorzaken:

- Interne Zaken was niet in staat te zoeken op subfunctie; het archief was geordend op instelling en er was geen koppeling tussen subfunctie en instelling;
- Het materiaal dat bij Interne Zaken in het archief aanwezig was, was niet volledig.

Binnen de deelgemeente Charlois zouden volgens de deelgemeente bij de afdelingen Financiën en Welzijn schaduwarchieven aanwezig zijn. De medewerkers van de Rekenkamer hebben zelf de desbetreffende schaduw dossiers doorgenomen.

De Rekenkamer constateert dat de dossiers op onderdelen grote gebreken vertonen. Zij plaatst de volgende kanttekeningen:

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE CHARLOIS

- Het schema geeft weer wat de Rekenkamer in de dossiers van de deelgemeente heeft aangetroffen. Gezien de deplorabele staat van het dossierbeheer sluit de Rekenkamer niet uit dat ontbrekende documenten wél zijn aangeleverd. Een enkele keer is het voorgekomen dat de Rekenkamer wel een aanbiedingsbrief is tegen gekomen, maar dat het document dat aangeboden werd niet in het dossier zat of alleen de kaft. Ook dan is het document als afwezig beschouwd.
- Of er al dan niet een aanvraag is ingediend valt niet eenduidig uit dit schema af te lezen. Soms beschouwt de deelgemeente het indienen van een begroting als een aanvraag of staat er een zin in de begeleidende brief bij de begroting. Indien dit eenduidig het geval was, is de begroting tevens beschouwd als de aanvraag. De aanvraag is als afwezig beschouwd, indien niet duidelijk was dat de begroting ook meteen de aanvraag was en als er ook geen losse aanvraag in het dossier aanwezig was. Van de twee grootste instellingen (Stichting Charlois Welzijn en Stichting Kinderopvang Charlois) is geen aanvraag in het dossier aangetroffen.
- De afrekeningen die in het dossier aanwezig zijn betreffen met name de kleinere subsidies.
- Er is door één organisatie een accountantsverklaring ingediend terwijl deze daar niet toe verplicht was.

Een voorbeeld: het sociaal cultureel werk en de SCW [1]

Er is geen officiële aanvraag van de SCW terug te vinden in het dossier. Wel is te zien dat 31 juli 1997 een beleidskader en begroting 1998 is ingediend. In de begroting is wel een post budgetsubsidie deelgemeente opgenomen. De bedragen die hier genoemd staan, zijn ongeveer gelijk aan die welke later door de deelgemeente zijn toegekend.

De beschikking is gedateerd op 29 januari 1998. Volgens de VAS is dit op tijd.

De inhoudelijke verantwoording komt met enige vertraging (31-5-1999) bij de deelgemeente binnen. De VAS geeft aan dat de verantwoordingsinformatie vóór 1 mei volgend op het jaar waarover het geld is verstrekt binnen hoort te zijn. In de beschikking is echter aangegeven dat het vóór 1 april bij de deelgemeente ontvangen moet zijn. De financiële verantwoording laat op zich wachten: 19-7-1999 wordt de jaarrekening met bijbehorende accountantsverklaring aan de deelgemeente ingediend.

Mede door de te late aanlevering heeft de afrekening van 1998 nog niet plaatsgevonden.

V-2

voorbereiding en bepaling

V-2-1 doelformulering

Op hoofdlijnen heeft de Rekenkamer in haar onderzoek getoetst in hoeverre voor beleidstaken, waarvoor subsidies worden verstrekt, van concreet en meetbaar geformuleerde beleidsdoelen sprake is (zie ook het algemeen rapport). In de begroting zijn de beleidsdoelen in algemene termen omschreven zonder een nadere aanduiding van de aard van de te leveren prestaties in meetbare grootheden noch van termijnen waarbinnen het doel gerealiseerd dient te worden. Zoals eerder beschreven geeft de doelstelling van het product niet de effecten weer die men wil bereiken, maar de producten die geleverd moeten worden. Onder het kopje 'product' staat de activiteit van de deelgemeente op dit terrein (zoals bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van gelden, het geven van subsidie en opbrengst verhuringen) en niet het product dat de uitvoerende instelling zou moeten leveren. De prestatiegegevens tenslotte verwijzen naar de verslagen van de instellingen en de behandeling daarvan in de commissies. Concrete producten of effecten of tijdslimieten worden hier niet genoemd. Benoemd is wel welke actor verantwoordelijk is voor de uitvoering van het product.

Een voorbeeld: het sociaal-cultureel werk en de SCW [2]

De SCW krijgt subsidie voor veel verschillende werksoorten, te weten

- maatschappelijk werk;
- ouderenwerk;
- ouderensociëteit Wielewaal;
- buurt- en clubhuizen;
- opbouwwerk;
- migrantenopbouw;
- jongerenwerk;
- kinderdagverblijven;
- peuterspeelzalen;
- Buurtpost Wielewaal.

Daarnaast ontvangt de Stichting Charlois Welzijn subsidie voor het project Millinxbuurt, voor Opzoomeren en voor het Centraal apparaat van de Stichting. De werksoorten vallen onder verschillende subfuncties van de begroting en per subfunctie zijn doelen geformuleerd, zoals in de bovenstaande paragraaf 'doelformulering' vermeld.

In het 'Beleidskader 1998' geeft de stichting aan dat er een nieuwe organisatiestructuur tot stand is gekomen en welke redenen daaraan ten grondslag hebben gelegen. Daarnaast is een deel gewijd aan de herplaatsing en concretisering van de bestaande dienstverlening in vier productgroepen. Per productgroep is vervolgens een beschrijving van diensten en producten, de personeelsformatie, de beoogde resultaten, deelstructuur en een schematisch overzicht van de dienstverlening gegeven. Ook is de begroting, een organigram van de productgerichte structuur en een beschrijving van de werkprocessen in dit beleidskader opgenomen.

De maatschappelijke missie die SCW voor zichzelf ziet luidt:

'Charlois Welzijn wil een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het leven en het samenleven in een werkgebied door de bewoners te activeren tot (meer) maatschappelijke betrokkenheid, het bieden van ontwikkelingsmogelijkheden en het vergroten van de zelfredzaamheid van de bewoners van Charlois.'

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE CHARLOIS

Aan deze doelstellingen willen ze werken door middel van de volgende kerndiensten:

- het bieden van een breed scala aan activiteiten op het vlak van ontmoeting, recreatie, educatie en vorming;
- het activeren van bewoners tot grotere betrokkenheid bij en deelname aan de omringende samenleving;
- het verschaffen van informatie, hulp en advies;
- het organiseren van peuter- en kinderopvang.

In het beleidskader zijn de vier productgroepen meer in kwalitatieve dan in kwantitatieve termen omschreven. De prestaties van de productgroepen zijn niet gekwantificeerd in meetbare termen. Het enige dat gekwantificeerd is, is het aantal centra of peuterspeelzalen dat open is. Bij het peuterwerk en de kinderopvang is tevens gekwantificeerd hoeveel leidsters er zijn voor een maximaal aantal kinderen.

In het jaarverslag 1998 daarentegen zijn sommige prestaties al meer gekwantificeerd weergegeven, zoals het aantal deelnemers per activiteit per leeftijdsgroep per wijk, cijfers ten aanzien van de maatschappelijke dienstverlening en de gerealiseerde kindplaatsen. Deze cijfers zouden een aanknopingspunt kunnen geven voor een meer kwantitatieve benadering in het werkplan 1999. Dit is echter niet het geval.

V-2-2 besluitvorming

In het interview met de Rekenkamer gaven de voorzitter en de portefeuillehouder te kennen dat het binnen de deelgemeente Charlois vroeger gebruikelijk was dat subsidieaanvragen boven de f 5000,- naar de betrokken commissie van advies en bijstand gingen met een standpunt van het Dagelijks Bestuur. Vervolgens werd het aan de Deelgemeenteraad voorgelegd. Beneden de f 5000,- gingen de aanvragen wel naar de commissie, maar niet naar de Deelgemeenteraad. De Raad kreeg alleen een besluitenlijst. Na wijziging van de Vod mag het Dagelijks Bestuur zelf de beslissingen nemen voor alle subsidieaanvragen. Het Dagelijks Bestuur van Charlois wil echter toch dat de betrokken commissie van advies en bijstand, gezien hun achtergrondkennis, de aanvragen ziet.

V-2-3 beschikking

Hoewel niet alle beschikkingen eensluidend van opzet zijn, kan men spreken van een gestandaardiseerde opzet met als vaste elementen :

- de datum waarop het dagelijks bestuur heeft besloten de subsidie toe te kennen;
- vermelding van de van toepassing zijnde regelgeving: Vod en de VAS en indien van toepassing de 'nadere regeling budgetsubsidiering';
- vermelding van de subfunctie ten laste waarvan het bedrag wordt gebracht;
- vermelding van de mogelijkheden (het wanneer en waar) voor het aantekenen van een beroepschrift tegen het besluit;
- de stellingname dat het toegekende bedrag niet overschreden mag worden tenzij daar tussentijds met het bestuur overleg over is geweest.

Ook wordt in de meeste gevallen genoemd voor welke datum de afrekening dient te geschieden en welke stukken daarvoor aangeleverd moeten worden. De subsidieontvanger wordt in de meeste gevallen ook doorverwezen naar de pagina van de begroting waaraan de overwegingen ten grondslag

liggen. De desbetreffende pagina's worden samen met de beschikking aan de gesubsidieerde verzonden.

De Rekenkamer merkt op dat in de beschikking bijna nooit vermeld staat wat voor subsidie er verstrekt wordt. Indien de 'nadere regeling budgetsubsidiering' wordt genoemd valt hier uit af te leiden dat het een budgetsubsidie betreft. Voor de overige subsidies is het niet af te leiden en blijft hier onduidelijkheid over bestaan. Indien er wel een subsidiemethode genoemd wordt, gebeurt dit vaak niet volgens de definitie die de VAS voorschrijft.

Een voorbeeld: het sociaal-cultureel werk en SCW [3]

De beschikking van Stichting Charlois Welzijn voldoet aan de algemene kenmerken van een beschikking in Charlois zoals eerder is beschreven. Daarnaast is in de beschikking van Stichting Charlois Welzijn ook nog per werksoort in kwalitatieve termen aangegeven wat er verwacht wordt, zowel qua prestatie als qua tussentijdse rapportages. Tevens is in de beschikking opgenomen, dat de Stichting Charlois Welzijn, overeenkomstig de nadere regeling budgetsubsidiering, niet meer dan 20 procent van het subsidiebedrag over het dienstjaar, waarop wordt afgerekend als reserve mag houden.

V-2-4 budgetovereenkomst

In dit onderzoek zijn een aantal organisaties onderzocht waaraan budgetsubsidies worden verstrekt. Met deze organisaties zijn geen uitvoeringsovereenkomsten afgesloten. In plaats daarvan worden volgens de deelgemeente de begrotingsformulieren van de betreffende subfunctie gebruikt. De geïnterviewde ambtenaren geven aan dat het beleid van de deelgemeente in het hoofd zit en niet op papier. Daarnaast zijn de lijnen met de betreffende organisaties kort en vindt er regelmatig ambtelijk en bestuurlijk overleg plaats.

V-3

uitvoering en controle

V-3-1 aanvraag

De deelgemeente Charlois hanteert voor het aanvragen van de subsidie de termijn van de VAS. Een aanvraag voor een structurele subsidie dient derhalve vóór 1 april van het jaar voorafgaande aan het jaar waarover subsidie wordt verstrekt binnen te zijn. De nadere regeling budgetsubsiëring wijkt hier niet van af. In de praktijk worden aanvragen die te laat zijn vrijwel altijd nog in behandeling genomen. Daarbij geldt de voorwaarde dat het nieuwe begrotingsjaar nog niet is aangevangen en dat de begroting nog niet is vastgesteld of dat er in de begroting een bedrag voor ingeruimd is.

Eenmalige subsidies kunnen volgens de VAS aangevraagd worden tot zes weken vóór aanvang van een activiteit. In het interview geven de bestuurders aan dat in Charlois aanvragen die na een activiteit worden gedaan vaak ook nog in behandeling worden genomen. Zeker als blijkt dat een andere instelling voor hetzelfde wel subsidie heeft ontvangen. In Charlois geldt dan: ‘Gelijke monniken, gelijke kappen’.

In het dossier is 14 maal geen aanvraag aangetroffen. In al deze gevallen is de subsidie wel verstrekt. Uit de onderzochte dossiers blijkt dat het tien van de 23 structurele subsidies betreft. Van de wel aangetroffen structurele aanvragen waren er zes op tijd, twee enigszins te laat en vijf ruim te laat ingediend. Eventuele verzoeken om uitstel zijn niet aangetroffen in het dossier.

V-3-2 documenten bij aanvraag

Volgens de VAS moet een aanvraag voor een structurele subsidie in ieder geval voorzien zijn van:

- een begroting met een duidelijke toelichting;
- een meerjarig werkplan tevens inhoudende een meerjarenbegroting.

Volgens de ‘Nadere regeling budgetsubsiëring’ moeten aanvragen die onder deze regeling vallen in ieder geval voorzien zijn van:

- een begroting van baten en lasten;
- een overzicht van verschillende reserves.

Vóór 1 juli voorafgaande aan het jaar waarvoor de subsidie wordt aangevraagd dient het bedrijfsplan inclusief een accommodatieplan (indien van toepassing) bij het Dagelijks Bestuur te worden ingediend. Het bedrijfsplan bevat de noodzakelijke informatie over de voor het begrotingsjaar voorgenomen prestaties of activiteiten en de daarvoor benodigde middelen.

De belanghebbende die een éénmalige subsidie aanvraagt dient de aanvraag te voorzien van een begroting met een duidelijke toelichting betreffende de activiteit waarop de aanvraag betrekking heeft.

Uit de samenstelling van de onderzochte dossiers blijkt dat voor verschillende gesubsidieerden de vereiste documenten ontbreken. Zo is in negen van de 31 gevallen geen begroting in het dossier aangetroffen of alleen een conceptbegroting. Ook is zelden tot nooit een meerjarig werkplan

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE CHARLOIS

aangetroffen. Aan het begin van dit hoofdstuk is meer in detail stilgestaan bij de samenstelling van de dossiers.

De ingediende documenten variëren sterk van elkaar in opzet en mate van detaillering, evenals de verstrekte toelichting op de aanvraag en begroting. De deelgemeente hanteert hiervoor geen richtlijnen. In de dossiers zijn behoudens een enkele brief geen aanvullende documenten aangetroffen.

V-3-3 subsidietoekenning

In de VAS is expliciet bepaald binnen welke termijn een beslissing op de aanvraag dient te volgen. Het Dagelijks Bestuur van de deelgemeente dient binnen acht weken na de dag waarop de begroting voor de deelgemeente voor dat jaar is vastgesteld (d.d. 11 december 1997) een beslissing te nemen op de aanvraag. Dit betekent in dit geval dus vóór 29 januari 1998. Voor de éénmalige subsidies geldt dat er binnen acht weken na de aanvraag beslist moet worden.

Zelf geeft de deelgemeente Charlois aan dat de deelgemeente meestal aan deze termijn voldoet, behalve als de aanvragen te laat worden ingediend. Uit het dossier blijkt dat de beschikkingen in ongeveer de helft van de gevallen tijdig zijn verstuurd. Bij de beschikkingen die te laat de deur uitgingen was de overschrijding veelal minimaal, variërend van een dag tot ongeveer drie weken. Slechts in twee gevallen werd de beschikkingstermijn ruim overschreden.

V-3-4 bezwaar en beroep

Bij de gemeente Charlois wordt af en toe tegen subsidiebesluiten bezwaar gemaakt of beroep aangetekend. De deelgemeente wijst de gesubsidieerden hier ook op in de beschikking. Eventuele knelpunten zijn onderwerp van gesprek, maar in de regel leiden deze niet tot formele stappen.

V-3-5 verantwoording

Ten behoeve van de definitieve vaststelling van de subsidie dient conform de VAS een aantal documenten overlegd te worden, te weten:

- een financieel verslag;
- een accountantsverklaring indien de toegekende subsidie(s) in een jaar meer dan f 100.000,- bedraagt.

Voor een exploitatiesubsidie wordt bovendien een goedgekeurde exploitatiebegroting van de subsidiabele activiteit verlangd.

Standaard verlangt de deelgemeente Charlois van structureel gesubsidieerden de volgende documenten:

- een jaarrekening;
- een jaarverslag;
- een accountantsverklaring indien de subsidie(s) meer dan f 100.000,- bedragen.

Bij éénmalige subsidies wil de deelgemeente in de meeste gevallen een jaarverslag, verslag van activiteiten en een financiële verantwoording in de vorm van declaratieformulieren, nota's en rekeningen.

Een voorbeeld: het sociaal-cultureel werk en de SCW [4]

In de accountantsverklaring bij het jaarverslag 1998 van de Stichting Charlois Welzijn wordt opgemerkt dat gegeven de omvang en aard van de activiteiten bij instellingen als Stichting Charlois Welzijn de volledigheid van anders dan per bank of giro-instelling binnengekomen ontvangsten niet doeltreffend kan worden gecontroleerd. De accountant is van oordeel, dat onder voorbehoud van het effect van eventuele noodzakelijk aanpassingen ter zake bovenstaande, het financieel verslag een getrouw beeld geeft van de grootte en samenstelling van het vermogen op 31 december 1998 en van het resultaat over 1998 in overeenstemming met algemeen aanvaarde grondslagen voor financiële verslaglegging.

In de VAS is bepaald binnen welke termijn na afloop van de subsidieperiode of gesubsidieerde activiteit een verantwoording ingediend moet worden. Deze termijn bedraagt voor een structurele subsidie 17 weken na het verstrijken van het subsidiejaar (i.c. omstreeks 1 mei 1999). In de beschikking van Charlois wordt echter de termijn van 1 april gesteld. Indien de termijn van de beschikking van Charlois wordt gehanteerd, constateert de Rekenkamer dat van de onderzochte structureel gesubsidieerden er acht de verantwoordingsinformatie tijdig hebben ingediend. Bij één gesubsidieerde was sprake van enige vertraging en in geval van drie gesubsidieerden was een ruime overschrijding van de termijn aan de orde. Voor elf gesubsidieerden was deze informatie nog steeds niet in het dossier aanwezig.

V-3-6 controle en vaststelling

De controle door de deelgemeente op de volledigheid en juistheid van de documenten die in het kader van het subsidiebeheer worden opgevraagd zou een belangrijk element van het subsidiebeheer moeten vormen. De praktijk bij de deelgemeente Charlois is als volgt samen te vatten. De deelgemeente zegt de volledigheid van de documenten vast te stellen door af te vinken. De deelgemeente heeft hier echter geen vaste controlelijsten voor. De juistheid van de documenten wordt door de afdeling Financiën gecontroleerd aan de hand van de accountantsverklaring. Bij eenmalige subsidies bekijkt de afdeling Financiën of de aangeleverde declaraties, nota's en rekeningen originelen met de juiste datum zijn. Bij de afdeling Welzijn gaat men gedeeltelijk af op het vertrouwen dat ze stellen in de gesubsidieerden. Daarnaast toetsen ze de juistheid van de documenten aan de hand van tussentijdse gesprekken en signalen van niet-belanghebbenden.

De vaststelling vindt in de deelgemeente Charlois op twee manieren plaats. De afdeling Welzijn stelt de jaarverslagen vast en de afdeling Financiën stelt de jaarrekening vast. Dit zijn twee gescheiden trajecten. De gesubsidieerde wordt afzonderlijk van beide vaststellingen op de hoogte gebracht.

In de VAS en de deelgemeentelijke regelgeving is geen termijn bepaald voor het door de deelgemeente vaststellen van de definitieve subsidie. Echter sinds de invoering van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geldt dat in die gevallen het bestuursorgaan binnen een redelijke termijn (acht weken) op de aanvraag tot vaststelling van de subsidie dient te beschikken. Hoewel doorgaans na een activiteit of na een kalenderjaar door een gesubsidieerde instelling geen

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE CHARLOIS

expliciete aanvraag tot vaststelling van het definitieve subsidiebedrag wordt ingediend, kan de aanlevering van de (inhoudelijke en financiële) verantwoordingsinformatie als zodanig worden beschouwd.

De deelgemeente Charlois hanteert naar eigen zeggen de termijn van de Awb.

In de praktijk blijkt dat de vaststelling in 19 gevallen nog niet in het dossier aanwezig is. De financiële en inhoudelijke verantwoordingsinformatie is in respectievelijk 18 en 20 van de gevallen nog niet in de dossiers aanwezig. In het dossier zijn echter vaststellingen aangetroffen, waarvan de inhoudelijke of financiële verslagen niet aanwezig zijn. In vijf van de 12 gevallen heeft de vaststelling tijdig plaatsgevonden.

V-3-7 sanctionering

Bij het toezien op de naleving van de subsidievoorwaarden zou geconstateerd kunnen worden dat van naleving geen sprake is of dat misbruik en oneigenlijk gebruik aan de orde zijn. De VAS bevat daartoe sanctiemogelijkheden waarin bepaald is dat onder bepaalde voorwaarden het bestuursorgaan de subsidie kan intrekken, verminderen of terugvorderen. In de praktijk worden volgens de deelgemeente de sancties zelden toegepast. De deelgemeente geeft aan dat er vaak wel een brief met dreigementen uitgaat, maar dat het vaak niet komt tot het uitvoeren van de daadwerkelijke sanctie. Indien misbruik of oneigenlijk gebruik vermoed wordt bij subsidies op declaratiebasis worden de declaraties niet afgerekend.

V-3-8 overleg

De Rekenkamer acht het voeren van structureel overleg een belangrijk instrument om de relatie tussen deelgemeente en gesubsidieerde te onderhouden. Afhankelijk van het politiek-maatschappelijk en financieel belang van de subsidie dient met de gesubsidieerde meer of minder intensief overleg gevoerd te worden. In de regel zal frequenter ambtelijk dan bestuurlijk overleg plaatsvinden. Binnen de deelgemeente Charlois kan men in het algemeen wel spreken over regelmatig, maar geen structureel overleg. Op ambtelijk niveau vindt met structureel gesubsidieerden regelmatig overleg plaats, variërend van eens per week tot eens in de paar maanden. Op bestuurlijk niveau (portefeuillehouder/ bestuur) vindt met de grote instellingen 3 à 4 keer per jaar overleg plaats. Wanneer ontwikkelingen of omstandigheden dat vereisen of toelaten wordt de intensiteit van overleg opgevoerd of verminderd. Met eenmalig gesubsidieerden vindt vaak geen overleg plaats.

V-3-9 uitvoeringskosten

De deelgemeente Charlois heeft geen zicht op de uitvoeringskosten die voor Charlois gemoeid zijn met het verstrekken van subsidies en het onderhouden van de subsidierelatie met de betrokken instelling. De medewerkers van de deelgemeente Charlois schrijven geen tijd. In de toekomst is de deelgemeente wel van plan om een tijdschrijfsysteem in te voeren, aangezien dit door de deelgemeente gezien wordt als een noodzakelijke voorwaarde voor de invoering van een productbegroting.

V-4

evaluatie

In relatie tot de geformuleerde beleidsdoelen is het van belang te weten in hoeverre bij de deelgemeente inzicht bestaat in de mate waarin de doelstelling van de subsidie gerealiseerd wordt. Deelgemeente Charlois zegt, ondanks dat in de meeste gevallen geen evaluatiecriteria zijn geformuleerd, wel inzicht te hebben in de mate waarin de doelstelling van de subsidie gerealiseerd wordt. De deelgemeente beoordeelt een en ander op grond van de volgende gegevens:

- bevindingen van waarnemers ter plaatse;
- de verslagen van de gesubsidieerden.

Het betreft dan vooral inzicht in kwalitatieve prestaties en niet in de effecten.

De Rekenkamer constateert dat evaluatieonderzoek naar de effectiviteit en/of efficiency van de subsidie c.q. gesubsidieerde niet heeft plaatsgevonden.

VI conclusies

In relatie tot de geformuleerde onderzoeksvragen over de aard en omvang van de subsidieverstrekking, de subsidiepraktijk en de waarborgen voor rechtmatig, doelmatig en doeltreffend subsidiebeheer, komt de Rekenkamer in dit onderzoek voor de deelgemeente Charlois tot de volgende conclusies.

VI-1 aard en omvang subsidieverstrekking

In 1998 werd gerelateerd aan het totaal van de lasten in de rekening in Charlois ongeveer 33 procent uitgegeven aan subsidies. Van de circa f 14,8 mln. aan subsidies (gecorrigeerde staat G rekening 1998) wordt 62 procent verstrekt als budgetsubsidie. Budgetsubsidiering impliceert dat er subsidies verstrekt worden met daaraan gekoppeld afspraken over te leveren activiteiten en prestaties. Ten aanzien van de deelgemeente Charlois kan opgemerkt worden dat doelen nog zeer kwalitatief geformuleerd zijn. De producten en beoogde effecten zijn ook nog zelden gedefinieerd. De Rekenkamer constateert dat de deelgemeente op een voortvarende wijze invulling heeft gegeven aan de mogelijkheid over te gaan tot budgetsubsidiering. Op basis van het onderzoek heeft de Rekenkamer echter de indruk gekregen dat hierbij eerder sprake is van gewijzigde aanduidingen dan van intrinsiek veranderde beheersregimes.

In 1998 zijn in Charlois nog meer dan een kwart van de subsidies als prestatiesubsidie, 12 procent als exploitatiesubsidie en geen waarderingssubsidies verstrekt.

VI-2 beleidskader, regelgeving en beslisdocumenten

Het instrumentarium voor subsidies van de deelgemeente Charlois dient verbeterd te worden. De begroting en rekening sluiten qua vorm en invulling niet op elkaar aan en zijn nog zeer kwalitatief van aard. De deelgemeente zegt nog geen productbegroting te hebben. In 2001 wil de deelgemeente de realisatie hiervan rond hebben. De Rekenkamer constateert dat de deelgemeente in opzet echter al wel een BBI-begroting heeft, maar dat de invulling daarvan nog verder ontwikkeld moet worden.

Ook de overige beleidskaders zijn weinig concreet, al is het in ontwikkeling zijnde Budget Output Meetsysteem (BOM), zij het nu nog in primitieve fase, een stap in de goede richting. Daarnaast concludeert de Rekenkamer dat op weinig beleidsterreinen beleidskaders ontwikkeld zijn. De 'Nadere regeling budgetsubsidiering' geeft slechts een minimale aanvulling op de VAS. De toegevoegde waarde van deze regeling is daarom beperkt.

Ten aanzien van de beslisdocumenten (beschikking op de aanvraag en de beschikking op de vaststelling) kan opgemerkt worden dat de deelgemeente Charlois op de goede weg is. In deze stukken wordt getracht dezelfde elementen telkens terug te laten keren, wat de eensluidendheid verhoogt.

VI-3 rechtmatigheid

De Rekenkamer is van oordeel dat de deelgemeente Charlois in haar subsidiebeheer de rechtmatigheid in onvoldoende mate waarborgt. De Rekenkamer wil met het oog op de rechtmatigheid op de volgende tekortkomingen wijzen.

In het onderzoek is gebleken dat de deelgemeente voor de subsidiemethoden vaak niet de definities hanteert die de VAS voorschrijft. Daardoor is het voor de gesubsidieerde moeilijk om na te gaan aan welke voorwaarden volgens de regelgeving voldaan moet worden. Ook blijkt de deelgemeente zelf niet in alle gevallen aan te kunnen geven onder welke subsidiemethode van de VAS een subsidie valt. Dit betekent dat de deelgemeente niet altijd weet aan welke regels zij de gesubsidieerde en zichzelf dient te houden.

De Rekenkamer acht het in strijd met de regelgeving dat het Dagelijks Bestuur ook incidenteel achteraf aangevraagde subsidies toekent.

Op basis van de onderzochte dossiers concludeert de Rekenkamer dat op het vlak van de volledigheid van dossiers op vele onderdelen van gebreken sprake is. Dit betreft zowel de kleinere als de structurele subsidies. Gebleken is dat in enkele gevallen de documenten wel zijn aangeleverd door de gesubsidieerden, maar dat deze niet in het dossier van de deelgemeente terug te vinden zijn. In andere gevallen zijn de documenten niet aangeleverd door de gesubsidieerden. Een meer daadkrachtige opstelling van de deelgemeente had hierbij in de rede gelegen, met name op het vlak van het verkrijgen van verantwoordingsinformatie.

Wat betreft de mate van naleving van gestelde termijnen voor aanvraag, verantwoording en vaststelling concludeert de Rekenkamer dat op onderdelen het proces niet conform vigerende regelgeving verloopt. De termijn voor toekenning wordt daarentegen wel gehaald.

In het onderzoek is gebleken dat zonodig sancties in het vooruitzicht worden gesteld. In de praktijk blijkt dat het toepassen van sancties er vaak niet van komt.

VI-4 doelmatigheid

De Rekenkamer is op grond van de volgende overwegingen van oordeel dat door de deelgemeente Charlois in haar subsidiebeheer de doelmatigheid zwaar onvoldoende wordt gewaarborgd.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE CHARLOIS

Het dossierbeheer van de deelgemeente Charlois vertoont ernstige gebreken. De dossiers, die centraal ondergebracht zouden moeten zijn bij de afdeling Interne Zaken, zijn in de praktijk niet volledig. Documenten uit dossiers zijn verspreid terug te vinden bij verschillende afdelingen. Zelfs indien de documenten van alle afdelingen verzameld zijn, blijken de dossiers verre van compleet. De Rekenkamer concludeert dat indien het niet mogelijk is op verzoek een volledig dossier boven tafel te krijgen, dit tijdens de dagelijkse werkzaamheden ook niet mogelijk is. Een onvolledig dossier zorgt voor hinder tijdens het werk, veel tijdverlies in zoekwerk en onnauwkeurige besluitvorming.

De deelgemeente Charlois heeft verder geen zicht op de uitvoeringskosten van het subsidieproces, omdat binnen de deelgemeente geen tijd geschreven wordt. Binnen de deelgemeente Charlois zou effectiever gewerkt kunnen worden indien er wel inzicht is in die kosten.

Binnen de deelgemeente Charlois is niet bepaald over welke items informatie van de instellingen wordt verlangd. Dit betekent in de praktijk dat de gesubsidieerden elk op hun eigen wijze vorm geven aan de aanvraag en verantwoording. De afhandeling van aanvraag en verantwoording zouden doelmatiger kunnen verlopen indien de normen hiervoor vooraf geformuleerd zouden zijn. De deelgemeente geeft zelf aan op dit moment niet altijd tevreden te zijn met de (wijze waarop de) informatie aangeleverd wordt.

In het subsidieproces wordt geen gebruik gemaakt van controlelijsten, hetgeen de doelmatigheid van het beoordelen van aanvragen en afrekeningen geenszins bevordert. De Rekenkamer constateert dat iedere medewerker dit traject in de praktijk op eigen wijze invult.

De bestuurlijke en ambtelijke overlegsituaties met gesubsidieerden zijn niet gestructureerd vorm gegeven.

De deelgemeente Charlois maakt, ten slotte, geen gebruik van de methode van waarderingssubsidiëring, terwijl er binnen Charlois wel subsidies zijn die zich voor deze methode lenen en waarvoor deze methode ook efficiencywinst zou opleveren.

VI-5

doeltreffendheid

De Rekenkamer constateert dat de deelgemeente Charlois in haar subsidiebeheer de doeltreffendheid zwaar onvoldoende waarborgt.

De deelgemeente Charlois heeft naar eigen zeggen de beleidsdoelen vastgelegd in de begroting. De doelstellingen die daar zijn vastgelegd, geven echter meestal niet de effecten weer, die men wil bereiken. Vaak zijn hier de producten vermeld die geleverd moeten worden. In de begroting wordt het product omschreven als de activiteit van de deelgemeente en niet als het product dat de uitvoerende instelling zou moeten leveren. Het kopje 'prestatiegegevens' tenslotte bevat maar zelden concrete

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE CHARLOIS

prestaties. Vaak staat er dat er een jaarverslag van de uitvoerende instelling is verschenen, dat behandeld zal worden in een van de commissies.

Iets concreter was wel het in 1998 in ontwikkeling zijnde Budget Output Meetsysteem (BOM). Echter in 1998 waren de doelen, taken, inzet van aantal uren en evaluatie van dit BOM nog zeer summier vastgelegd. Ook in 1999, nu het BOM bijna geheel ontwikkeld is, blijkt het vooral nog een inputsysteem te zijn, waar men in de toekomst mee wil kunnen zien welke producten geleverd worden.

De Rekenkamer is van mening dat de deelgemeente Charlois niet in staat is om conclusies te trekken ten aanzien van de doelbereiking. Oorzaken hiervan zijn dat de doelen in de meeste gevallen zeer globaal zijn geformuleerd en dat de evaluatiecriteria in de meeste gevallen niet geformuleerd zijn. Wel zegt de deelgemeente aan de hand van waarnemingen ter plaatse en verslagen van de gesubsidieerden te kunnen zien wat de instellingen uiteindelijk produceren. De koppeling met effecten is echter nog niet gemaakt.

De Rekenkamer concludeert dat evaluatieonderzoek naar de effectiviteit en/of efficiency van de subsidie c.q. gesubsidieerde niet heeft plaatsgevonden.

Opgemerkt dient te worden dat de deelgemeente Charlois in 1999 aan de slag is gegaan met het ontwikkelen van beleidsnota's en de verdere ontwikkeling van het BOM. Daarnaast zegt de deelgemeente nog geen productbegroting te hebben. In 2001 wil de deelgemeente de realisatie hiervan rond hebben met een duidelijke formulering van doelen, prestaties en effecten. De Rekenkamer constateert dat de deelgemeente in opzet weliswaar al wel een BBI-begroting heeft, maar dat de invulling daarvan nog verder ontwikkeld moet worden.

VII aanbevelingen

De Rekenkamer komt op basis van haar onderzoek naar het subsidieproces bij de deelgemeente Charlois tot de volgende aanbevelingen:

1. De deelgemeente Charlois dient de doelen van het subsidiebeleid meer te concretiseren. Eveneens dienen prestaties, effecten en criteria geformuleerd en gekwantificeerd te worden, zodat doelbereiking en daarmee prestatie- en effectmeting mogelijk wordt. Een belangrijke bijdrage kan hierbij geleverd worden door het ontwikkelen van beleidskaders en uitvoeringsovereenkomsten. De bereikte producten en effecten dienen tot uiting te komen in het jaarverslag.
2. De Rekenkamer beveelt de deelgemeente Charlois aan om de begroting en rekening op een zodanige wijze op te stellen dat beide documenten op elkaar aansluiten.
3. De deelgemeente Charlois dient haar subsidies aan te duiden en te verstrekken volgens de terminologie van de VAS.
4. De Rekenkamer beveelt de deelgemeente Charlois aan om voor subsidies die zich voor deze methode lenen en waarvoor het gebruiken van deze methode ook efficiencywinst op zou leveren, over te stappen op waarderingssubsidies.
5. De Rekenkamer beveelt aan de beschikking verder te standaardiseren zowel naar indeling als tekstueel.
6. De Rekenkamer beveelt aan de ‘nadere regeling budgetsubsidiering’ te actualiseren, waarbij tevens rekening gehouden dient te worden met de te verwachten wijzigingen van de VAS 1994 naar aanleiding van de inwerkingtreding van de derde tranche Awb op 1 januari 1998.
7. De Rekenkamer Rotterdam beveelt de deelgemeente Charlois aan gebruik te gaan maken van een tijdschrijfsysteem. De Rekenkamer geeft in overweging dit minimaal op subfunctieniveau te laten plaatsvinden. De Rekenkamer beveelt de deelgemeente overigens aan hier zelf een keuze in te maken. De Rekenkamer beveelt aan om het resulterende inzicht in de kostenverdeling van het ambtenarenapparaat tot uiting te laten komen in de begroting en het jaarverslag.
8. De deelgemeente Charlois dient haar dossierbeheer op orde te brengen. Indien, op het moment dat een dossier nodig is, een volledig dossier achterhaald kan worden, zorgt dit voor een doelmatigere werkwijze en een beter onderbouwde beslissing. Binnen de deelgemeente Charlois zou de concentratie van dossiers op één centraal punt niet alleen in woord, maar ook in de praktijk daadwerkelijk vorm moeten krijgen.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE CHARLOIS

9. De deelgemeente dient stringenter toe te zien op de naleving van termijnen en de aanlevering van documenten, zoals gesteld is in de VAS en de eigen deelgemeentelijke regelgeving.
10. De Rekenkamer beveelt aan het werkproces te standaardiseren door het ontwikkelen van controlelijsten.
11. De deelgemeente Charlois wordt aanbevolen met gesubsidieerde instellingen een informatieprotocol te ontwikkelen, waarin naar vorm en inhoud is gespecificeerd op welke momenten in het subsidieproces de deelgemeente welke informatie van een instelling verlangt.
12. De deelgemeente Charlois dient een sanctiebeleid te ontwikkelen, waarin is bepaald in welke omstandigheden het niet-naleven van subsidievoorwaarden leidt tot de toepassing van sancties.
13. De deelgemeente Charlois zou het overleg met gesubsidieerden moeten structureren. Op deze wijze kan de deelgemeente de subsidierelatie beter beheren.
14. In aansluiting op de Awb beveelt de Rekenkamer de deelgemeente aan eens in de 4 à 5 jaar subsidies te evalueren. Hierbij dient men minimaal aandacht te besteden aan de effectiviteit van de subsidie. Voorwaarde hiervoor is wel dat meetbare doelen gespecificeerd zijn.

In het algemene rapport heeft de Rekenkamer aanbevelingen opgenomen die alle deelgemeenten betreffen.

VIII reactie en nawoord

VIII-1 reactie deelgemeente

Bij brief van 20 januari reageert het Dagelijks Bestuur en de deelgemeentesecretaris van de deelgemeente Charlois op de brief van de Rekenkamer d.d. 23 december 1999 inzake de wederhoor op de conceptrapporten 'Subsidiëring door de deelgemeente Charlois' en 'Subsidiëring door deelgemeenten – algemeen rapport'. De brief van de deelgemeente is navolgend integraal cursief weergegeven. De brief is in twee delen geknipt. Allereerst worden de inleiding, de conclusies en het slot van de brief van de deelgemeente weergegeven. Daarna volgt een deel, waarin de oorspronkelijke aanbeveling met de reactie van de deelgemeente Charlois hierop, is vervat. Op beide delen volgt een nawoord van de Rekenkamer.

Inleiding

Het dagelijks bestuur van de deelgemeente Charlois heeft kennisgenomen van de uitkomst van het onderzoek naar het subsidiebeheer door de deelgemeente zoals deze door de Rekenkamer wordt gepresenteerd. De in het rapport genoemde conclusies en aanbevelingen van het algemeen rapport en van het deelrapport worden wel in grote lijnen door het DB onderschreven. Hierbij moet worden opgemerkt dat meerdere van de genoemde conclusies en daaraan gekoppelde aanbevelingen al als verbeterpunt door de deelgemeente zijn aangemerkt. Dit laatste mede op basis van opmerkingen van de Accountants Dienst Rotterdam, maar ook naar aanleiding van het eigen veranderingsproces en de resultaten uit de quick scan.

Deze ontwikkelingen zijn intussen als verbeterproces in gang gezet. De eerste resultaten hiervan zullen in 2000 zichtbaar worden. Ten tijde van het onderzoek waren deze resultaten nog niet beschikbaar en in het onderzoek van de Rekenkamer derhalve niet meegenomen. Wat dat betreft wordt het rapport van de Rekenkamer gezien als een bevestiging van een aantal al eerder geconstateerde verbeterpunten. Maar ook als aanvulling om te komen tot een verdere verbetering van de rechtmatige verstrekking en efficiënte en effectieve aanwending van subsidies. In dit kader zullen wij ook de mogelijkheden voor ruimere toepassing van waarderingssubsidies nader onder de loep nemen.

Op verzoek van de Rekenkamer zal onderstaand worden gereageerd op de onderzoeksresultaten en de aanbevelingen van het deelrapport, conform artikel 15 lid 3 van de Verordening Gemeentelijke Rekenkamer.

Op het algemene deel zal door de deelgemeenten gezamenlijk worden gereageerd.

Conclusies deelrapport

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE CHARLOIS

In het algemeen kunnen de conclusies worden onderschreven. De volgende kanttekeningen dienen hierbij te worden geplaatst.

- *De conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid van de subsidies hebben betrekking op het jaar 1998. Het in datzelfde jaar ingezette veranderingsproces binnen de deelgemeente Charlois heeft mede tot doel problemen als door de Rekenkamer geconstateerd op te lossen.*
- *De deelgemeentelijke subsidieverlening is door de Rekenkamer vanzelfsprekend getoetst op de effectiviteit en efficiency van de werkwijze van de ambtelijke organisatie. Echter door deze werkwijze is teveel voorbijgegaan aan de sociale waarde van het subsidie-instrument in de dagelijkse praktijk van het maatschappelijk leven.*
- *Daarnaast zijn de onderzoekers er van uit gegaan dat alles schriftelijk vastgelegd moet zijn om voor de Rekenkamer controleerbaar te zijn. Dit betekent echter niet dat als iets niet is vastgelegd, het ook niet gebeurt.*
- *Zowel individuele bewoners als instellingen verwachten dat de deelgemeente – als “burgernabij bestuur” – snel inspeelt op actuele ontwikkelingen. Dit staat soms op gespannen voet met de regelgeving. De deelgemeente staat in dit verband meer flexibiliteit in de werkwijze van ambtenaren en bestuur voor. Tevens zou de van toepassing zijnde regelgeving – voor zover die prohibitief werkt – nader moeten worden onderzocht.*

Tot slot

Geconcludeerd mag worden dat de deelgemeente Charlois de inspanningen om het ingezette verbetertraject tot een goed en snel eind te brengen moet intensiveren. De noodzaak daarvan is door dit onderzoek nogmaals aangetoond. Gezien het belang van een goede uitvoering van het subsidiebeheer door de deelgemeente zal zowel door bestuurders als door ambtenaren prioriteit gegeven moeten worden aan het uitvoeren van de in de rapporten genoemde aanbevelingen. Het dagelijks bestuur van de deelgemeente Charlois maakt hierbij wel de kanttekening dat in gedachten moet worden gehouden dat het rapport van de Rekenkamer Rotterdam haar basis vindt in de huidige regelgeving, die soms conflicteert met de dagelijkse praktijk waarin menig organisatie moet opereren.

VIII-2 **nawoord rekenkamer**

De Rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van het feit dat het Dagelijks Bestuur en de deelgemeentesecretaris de conclusies en aanbevelingen van zowel het algemene rapport en het deelrapport in grote lijnen onderschrijven.

Ten aanzien van de kanttekeningen die geplaatst zijn bij de conclusies van het deelrapport merkt de Rekenkamer het volgende op:

- De Rekenkamer wijst er op dat het subsidiejaar 1998 is gekozen om een volledige cyclus van aanvraag tot en met afrekening (dus in feite van begin 1997 tot eind 1999 of nog langer) in beschouwing te kunnen nemen. De Rekenkamer acht het een goede zaak dat de deelgemeente

Charlois met het ingezette veranderingsproces de problemen ten aanzien van de doeltreffendheid van de subsidie probeert op te lossen. De Rekenkamer kan echter op dit moment niet overzien of de uitwerking van dit veranderingsproces voldoende aansluit bij haar conclusies en aanbevelingen en daadwerkelijk op korte termijn zal leiden tot de door de Rekenkamer gewenste concrete verbeteringen in het subsidieproces van de deelgemeente. De Rekenkamer zou het betreuen als de implementatie van haar aanbevelingen gecompliceerd en/of vertraagd zou worden door ontwikkelingen in breder verband.

- Een onderzoek van de Rekenkamer is gericht op het bij de Rotterdamse bestuursorganen verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van organisatie en beleid. Zij heeft dus niet alleen de ambtelijke werkwijze onderzocht, maar ook het beleid en bestuur inzake subsidies. De Rekenkamer is van mening dat indien het subsidie-instrument op de rechtmatige en doeltreffende wijze gehanteerd wordt, de sociale waarde van het subsidie-instrument in de dagelijkse praktijk per definitie zal toenemen.
- Niet de Rekenkamer verplicht schriftelijke vastlegging, maar de geldende wet- en regelgeving. De Rekenkamer wijst erop dat indien wet- en regelgeving schriftelijke vastlegging verplicht, de deelgemeente dit niet naast zich neer mag leggen. De Rekenkamer beschouwt regelgeving als democratisch gelegitimeerde afspraken die de wijze waarop de deelgemeente haar taken en bevoegdheden uitoefent waarborgt. Hiermee is de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van de subsidieaanvragers zeer gediend. Schriftelijke vastlegging vergroot bovendien de controleerbaarheid, verschaft helderheid en openbaarheid, voorkomt misverstanden en beperkt kennisverlies bij personele wijziging of ziekte.
- De Rekenkamer is van mening dat de huidige regelgeving in casu de VAS een goed kader biedt voor de subsidiëring door deelgemeenten. Indien de wet- en regelgeving niet wordt nageleefd is er derhalve sprake van tekortschietend bestuur en/of beheer.

VIII-3 reactie op aanbevelingen

De deelgemeente Charlois heeft per aanbeveling opmerkingen gemaakt. De Rekenkamer geeft hieronder de oorspronkelijke aanbeveling en de reactie van de deelgemeente Charlois daarop weer.

1. De deelgemeente Charlois dient de doelen van het subsidiebeleid meer te concretiseren. Eveneens dienen prestaties, effecten en criteria geformuleerd en gekwantificeerd te worden, zodat doelbereiking en daarmee prestatie- en effectmeting mogelijk wordt. Een belangrijke bijdrage kan hierbij geleverd worden door het ontwikkelen van beleidskaders en uitvoeringsovereenkomsten. De bereikte producten en effecten dienen tot uiting te komen in het jaarverslag.
- *De deelgemeente Charlois zal het ingezette verbeterproces in het kader van verbetering bedrijfsvoering, 12e programma gemeente Rotterdam, met veel verve voortzetten. Door de raad van de deelgemeente Charlois is de wens uitgesproken om de begroting 2001 als een specifieke productbegroting te presenteren. Dit betekent dat prestaties, effecten en criteria geformuleerd en gekwantificeerd dienen te worden zodat doelbereiking en daarmee output- en outcomemeting mogelijk wordt. Het een en ander zal worden uitgewerkt in het beleidskader Planning en Control dat in de eerste helft van 2000 vorm moet krijgen. Daarnaast zal worden onderzocht op welke*

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE CHARLOIS

wijze uitvoering kan worden gegeven aan het formaliseren van de uitvoeringsovereenkomsten met de daarvoor in aanmerking komende instellingen.

2. De Rekenkamer beveelt de deelgemeente Charlois aan om de begroting en rekening op een zodanige wijze op te stellen dat beide documenten op elkaar aansluiten.
 - *In aansluiting op wat bij punt 1 is vermeld zal over het begrotingsjaar 2001 aansluiting worden gezocht met de rekening om tot een betere verantwoording van het gevoerde beleid te komen waarbij vragen over doelmatigheid en effectiviteit beantwoord kunnen worden. Het jaar 2000 moet als overgangsjaar gezien worden.*
3. De deelgemeente Charlois dient haar subsidies aan te duiden en te verstrekken volgens de terminologie van de VAS.
 - *Voor het subsidiejaar 2000 zal hiertoe een eerste aanzet gedaan worden via aanpassing van de beschikkingen. Na aanpassing van de VAS zal éénheidigheid in het gebruik van terminologie worden gehanteerd.*
4. De Rekenkamer beveelt de deelgemeente Charlois aan om voor subsidies die zich voor deze methode lenen en waarvoor het gebruiken van deze methode ook efficiencywinst op zou leveren, over te stappen op waarderingsubsidies.
 - *De begroting 2000 zal als basis dienen om te onderzoeken welke subsidies in 2001 als waarderingssubsidie in aanmerking kunnen komen.*
5. De Rekenkamer beveelt aan de beschikking verder te standaardiseren zowel naar indeling als tekstueel.
 - *Het verbeterproces met betrekking tot standaardisatie is door de deelgemeente al in 1999 in gang gezet. De afronding zal in 2000 plaatsvinden in verband met aanpassing aan wettelijke vereisten.*
6. De Rekenkamer beveelt aan de 'nadere regeling budgetsubsidiering' te actualiseren, waarbij tevens rekening gehouden dient te worden met de te verwachten wijzigingen van de VAS 1994 naar aanleiding van de inwerkingtreding van de derde tranche Awb op 1 januari 1998.
 - *Dit wordt een punt van onderzoek waarbij vanzelfsprekend rekening zal worden gehouden met de binnenkort te verwachten wijzigingen van de VAS 1994 naar aanleiding van de inwerkingtreding van de derde tranche Awb op 1 januari 1998.*
7. De Rekenkamer Rotterdam beveelt de deelgemeente Charlois aan gebruik te gaan maken van een tijdschrijfsysteem. De Rekenkamer geeft in overweging dit minimaal op subfunctieniveau te laten plaatsvinden. De Rekenkamer beveelt de deelgemeente overigens aan hier zelf een keuze in te maken. De Rekenkamer beveelt aan om het resulterende inzicht in de kostenverdeling van het ambtenarenapparaat tot uiting te laten komen in de begroting en het jaarverslag.
 - *In het kader van de ontwikkeling van een productbegroting voor 2001 zal ook sprake zijn van kostentoe rekening aan producten. De discussie over de implementatie van een tijdschrijfsysteem*

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE CHARLOIS

– waartoe reeds bestuurlijk is besloten - zal in een zo breed mogelijk kader in de eerste helft van 2000 worden afgerond.

8. De deelgemeente Charlois dient haar dossierbeheer op orde te brengen. Indien, op het moment dat een dossier nodig is, een volledig dossier achterhaald kan worden, zorgt dit voor een doelmatigere werkwijze en een beter onderbouwde beslissing. Binnen de deelgemeente Charlois zou de concentratie van dossiers op één centraal punt niet alleen in woord, maar ook in de praktijk daadwerkelijk vorm moeten krijgen.
 - *Door de deelgemeente Charlois is in het verleden al de beslissing genomen om te komen tot één centraal archief. De uitkomst van het onderzoek toont aan dat dit geen makkelijke opgave is. Het streven is om in 2000 tot een daadwerkelijke oplossing te komen.*
9. De deelgemeente dient stringenter toe te zien op de naleving van termijnen en de aanlevering van documenten, zoals gesteld is in de VAS en de eigen deelgemeentelijke regelgeving.
 - *De deelgemeente zal deze aanbeveling inpassen in het proces waarin de Administratieve Organisatie beschreven wordt om te komen tot een goede interne controle. Dit betekent dat onderzoek zal worden gedaan naar de haalbaarheid van termijnen voor instellingen, maar ook van de afhandeling. Dit geldt ook voor termijnen die worden gehanteerd maar afwijken van de VAS. In 2000 zal volgens de nieuwe voorschriften in de VAS gehandeld worden.*
10. De Rekenkamer beveelt aan het werkproces te standaardiseren door het ontwikkelen van controlelijsten.
 - *Deze aanbeveling wordt zonder meer overgenomen en vóór 1 april 2000 moet de controlelijst voor het afrekenen van subsidies opgesteld zijn. Vervolgens zal per 1 september 2000 de controlelijst voor het afhandelen van subsidieaanvragen voor de begroting ingevoerd worden.*
11. De deelgemeente Charlois wordt aanbevolen met gesubsidieerde instellingen een informatieprotocol te ontwikkelen, waarin naar vorm en inhoud is gespecificeerd op welke momenten in het subsidieproces de deelgemeente welke informatie van een instelling verlangt.
 - *Zoals bij de punten 1 en 2 is aangegeven zal bij de verdere ontwikkeling van het P&C kader aandacht moeten zijn voor de informatie-uitwisseling met instellingen. Dit betekent dat in overleg met de instellingen afspraken gemaakt moeten worden over welke informatie en met welke frequentie verstrekt zal worden. Dit overleg zal in 2000 met de instellingen gevoerd worden waarna in 2001 volgens de gemaakte afspraken gewerkt kan gaan worden door middel van tussentijdse rapportages.*
12. De deelgemeente Charlois dient een sanctiebeleid te ontwikkelen, waarin is bepaald in welke omstandigheden het niet-naleven van subsidievoorwaarden leidt tot de toepassing van sancties.
 - *De eerste helft van 2000 zal worden gebruikt voor het ontwikkelen en het aanscherpen van het sanctiebeleid welke op de nieuwe beschikkingen van toepassing zal zijn.*
13. De deelgemeente Charlois zou het overleg met gesubsidieerden moeten structureren. Op deze wijze kan de deelgemeente de subsidierelatie beter beheren.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE CHARLOIS

- *De deelgemeente Charlois participeert al in diverse overlegvormen met organisaties en instellingen die een structureel karakter hebben. Hierin wordt nog meer structuur gebracht, opdat deze overleggen ook een duidelijke rol spelen binnen de Planning en Controlcyclus. Voor deze overleggen wordt een schriftelijke planning opgesteld, gekoppeld aan de tussentijdse rapportages van instellingen (zie ook punt 11).*
14. In aansluiting op de Awb beveelt de Rekenkamer de deelgemeente aan eens in de 4 à 5 jaar subsidies te evalueren. Hierbij dient men minimaal aandacht te besteden aan de effectiviteit van de subsidie. Voorwaarde hiervoor is wel dat meetbare doelen gespecificeerd zijn.
- *Deze aanbeveling wordt onverkort overgenomen.*

VIII-4 nawoord rekenkamer

De Rekenkamer concludeert uit bovenstaande dat het Dagelijks Bestuur en de deelgemeentesecretaris de aanbevelingen zoals ze in de deelrapportage vermeld staan, overnemen. De Rekenkamer spreekt haar waardering uit voor het feit dat in de reactie naar voren komt dat de aanbevelingen of worden meegenomen in het reeds gestarte veranderingsproces ofwel in de komende tijd object van onderzoek zullen zijn. Het Dagelijks Bestuur en de deelgemeentesecretaris hebben daarbij duidelijke tijdslimieten gesteld waarbinnen de aanbevelingen overgenomen moeten zijn en derhalve de veranderingen moeten zijn doorgevoerd.

De Rekenkamer ziet de implementatie van de toezeggingen naar aanleiding van de aanbevelingen van de Rekenkamer met belangstelling tegemoet.

De Rekenkamer betreurt dat het Dagelijks Bestuur en de deelgemeentesecretaris niet gereageerd hebben op de aanbevelingen van het algemene rapport.

bijlagen

bijlage I staat G en aanvullende informatie

Uitgangspunt voor de bepaling van aard en omvang van subsidies is de rekening 1998 van de deelgemeente, meer in het bijzonder de zogenaamde staat van inkomensoverdrachten (ook wel aangeduid als staat G).

De staat G van de deelgemeente Charlois bevat de volgende informatie:

- de titel van de verordening;
- subfunctie;
- namen van de gesubsidieerden;
- grondslagen en verdere gegevens;
- rekening vorig dienstjaar (1997);
- begroting lopend dienstjaar (1998);
- rekening dienstjaar (1998).

Op verzoek van de Rekenkamer heeft de deelgemeente de staat G aangevuld met een aantal gegevens teneinde een zo eenduidig mogelijk beeld te krijgen van aard en omvang van de subsidieverstreking. De Rekenkamer heeft de deelgemeente gevraagd de staat G aan te vullen met de volgende gegevens:

- type subsidie conform de typologie van de Verordening algemene subsidievoorwaarden (VAS), namelijk budget-, exploitatie-, prestatie- en waarderingssubsidie;
- het structurele dan wel eenmalige karakter van de subsidie;
- een aanduiding of het een doeluitkering betreft.

Ter verduidelijking op de bewerking van deze informatie worden navolgende opmerkingen gemaakt.

In de originele staat G onderscheidt Charlois veel andersoortige subsidies dan in de VAS worden genoemd. Een veel voorkomende terminologie was werkplan of activiteitensubsidie. Deze zijn naar aanleiding van het verzoek nu veelal omgezet naar prestatiesubsidies.

Doeluitkeringen zijn behandeld als zijnde formeel eenmalig. De praktijk van een de facto structurele verstrekking op basis van de doeluitkering doet daaraan niets af. Dit impliceerde in het geval van Charlois een correctie op de aangeleverde informatie

Soms leidde dit informatieverzoek tevens tot correcties op de staat G. Zo is van de kant van de deelgemeente Charlois aangegeven dat enkele bedragen geen subsidies zijn. Dit leidt tot een gecorrigeerd totaal van f 14.844.386,- aan subsidies conform staat G.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE CHARLOIS

In de bewerking van de aldus verkregen informatie ten behoeve van tabel 1 zijn verzamelposten met subsidieverrekeningen van voorgaande jaren buiten beschouwing gelaten. Voor zover hiervan sprake is, maken deze wel deel uit van het overzicht van subsidies naar subfunctie in tabel 2.

Tevens zijn die gevallen waarin de deelgemeente in het gevraagde overzicht geen duidelijkheid kon verschaffen over bepaalde kenmerken van de subsidie, zoals hiervoor omschreven, niet betrokken in de navolgende schets van de structuur van subsidieverstrekking. In de deelgemeente Charlois is dit een aantal keer het geval.

bijlage II selectie van nader te onderzoeken subsidies

De Rekenkamer heeft ten behoeve van het onderzoek uit de staat G een bepaald aantal subsidies geselecteerd. Vervolgens bleek tijdens het onderzoek dat een aantal geselecteerde subsidies ten onrechte op deze staat figureert of om andere redenen niet op een zinvolle wijze in dit onderzoek kon worden betrokken. Deze subsidies c.q. gesubsidieerden zijn na toelichting van de zijde van de deelgemeente derhalve verder niet in het onderzoek betrokken. Het betreft:

- de subsidie sportfondsenbad Charlois (subfunctie 530.10);
- 'In de wijk gespeeld' / DRR (subfunctie 540.10);
- Centrum beeldende kunst/ gemeentewerken (subfunctie 540.10);
- De beheercommissie van de Charloise wijkgebouwen (subfunctie 540.10);
- Coördinator van 'landhuis de olifant' (subfunctie 540.10);
- Opknappplan 'Larenkamp' / DRR (subfunctie 580.30);
- Projectleider minderhedenbeleid (subfunctie 620.24).

De subfunctie sportfondsenbad Charlois is vanaf 1 januari 1998 een inkomensoverdracht van de deelgemeente Charlois aan de DRR. In dit onderzoek worden subsidies beschouwd als gelden om niet die aan derden, niet zijnde overheidsinstanties worden verstrekt. De DRR valt hier dus niet onder.

Hetzelfde geldt voor de gelden die verstrekt zijn voor 'In de wijk gespeeld', opknappplan 'Larenkamp' en Centrum beeldende kunst/ gemeentewerken.

De beheercommissie van de Charloise wijkgebouwen, coördinator van landhuis de olifant, projectleider minderhedenbeleid en de Werkgroep Charlois Kunstfestival worden rechtstreeks door de deelgemeente betaald zonder beschikking. Er is dus geen sprake van een subsidieverhouding.

Hieronder is een uitgebreid overzicht van de geselecteerde subsidies opgenomen (inclusief aanvankelijk geselecteerde subsidies).

bijlage III overzicht van geselecteerde gesubsidieerden en subsidies

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE CHARLOIS

subfunctie en omschrijving	namen gesubsidieerden	kenmerken subsidie	Rekening 1998
210.14 budget opzoomen	■ stichting charlois' welzijn	eenmalige prestatiesubsidie	75.000
530.10 sportfondsenbad charlois	■ drr	eenmalige exploitatiesubsidie	301.040
540.10 kunst	■ stichting kunstzinnige vorming rotterdam	structurele exploitatiesubsidie	65.233,62
	■ werkgroep charlois' kunstfestival		
	■ centrum beeldende kunst/ dienst gemeentewerken		
	■ stichting historisch charlois		
	■ de beheercommissie van de charloise wijkgebouwen		
	■ de coördinator van landhuis 'de oliphant'		
	■ culturele commissie heijplaat		
580.30 groot onderhoud verenigingsgebouw-tjes	■ buurtvereniging heijplaat	eenmalige prestatiesubsidie	100.000
	■ buurtvereniging pendrecht 2 en 3		
	■ drr opknappan larenkamp		
	■ buurtvereniging pendrecht 1		
	■ sv de waal		
	■ olympia		
620.10 charlois' maatschappelijk werk	■ stichting charlois' welzijn	budgetsubsidie	523.270
620.21 charlois ouderenwerk (cow)	■ stichting charlois' welzijn	budgetsubsidie	890.895
620.21 sociale en recreatieve ouderen-voorzieningen	■ gereformeerd centrum voor welzijnsbehartiging	structurele exploitatiesubsidie	371.733
	■ rotterdamse ouderenbond		
	■ kerkelijke sociale arbeid (k.s.a.)		
	■ wielewaal		
	■ stichting unie van vrijwilligers (u.v.v.)		
	■ katholiek centrum voor welzijnsbehartiging (k.c.w.)		
	■ bewonersvereniging pendrecht 2		

	en 3			
	■ stichting thuiszorg rotterdam ■ ouderen advies raad ■ vereniging wijkbus charlois ■ maaltijdservice brn			
620.24 migrantenwerk	■ de marokkaanse culturele vereniging charlois ■ de stichting werkgroepen turken charlois ■ de vereniging vattah ligr ■ vereniging turks huis ■ vereniging kulturant ■ tref ■ jongerenvereniging de tulp ■ islamitische jongeren myl	structurele/ eenmalige exploitatiesubsidie		462.115
630.11 charlois' buurt- en clubhuizen	■ stichting charlois' welzijn	structurele budgetsubsidie		1.927.781
630.11 centraal apparaat st. charlois' welzijn	■ stichting charlois' welzijn	structurele budgetsubsidie		763.980
630.11 charlois opbouwwerk	■ stichting charlois' welzijn	structurele budgetsubsidie		1.069.430
630.12 buurtpost millinxbuurt	■ stichting millinxbuurtpost	eenmalige exploitatiesubsidie		131.040
630.14 project millinxbuurt	■ stichting charlois' welzijn	eenmalige budgetsubsidie		350.000
630.23 charlois' jongerenwerk in de wijken	■ stichting charlois' welzijn	eenmalige budgetsubsidie		702.985,33
650 charlois peuterspeelzalen	■ stichting charlois' welzijn	eenmalige budgetsubsidie		1.208.241
650 kinderdagverblijven	■ stichting charlois' welzijn ■ stichting kinderopvang charlois	eenmalige budgetsubsidie		1.459.673
totaal				10.402.416,9

bijlage IV lijst van afkortingen

ADR	Accountantsdienst Rotterdam
Awb	Algemene wet Bestuursrecht
BBI	Beleids- en Beheersinstrumentarium
BCF	Beleidsgestuurde contractfinanciering
B&W	College van Burgemeester en Wethouders
DRR	Dienst Recreatie Rotterdam
Fte	Fulltime equivalent
GFO	Gemeenschappelijk Functioneel Ontwerp
IPO	Interprovinciaal Overleg
P&C-cyclus	Planning en Control-cyclus
SCW	Sociaal cultureel werk
VAS	Verordening Algemene Subsidievoorwaarden
Vod	Verordening op de deelgemeenten
VOG	Vereniging van Ondernemingen in de gepremieerde en gesubsidieerde sector
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WO	Welzijn ouderen