

**subsiëring door deelgemeenten**  
**rapport deelgemeente Delfshaven**

REKEN  
KAMER  
HROTT  
ERDAM

---

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE DELFSHAVEN

## 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 Delfshaven 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 Delfshaven. 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  |            | <b>voorwoord</b>                              |
| 7  | <b>I</b>   | <b>inleiding</b>                              |
| 8  | <b>II</b>  | <b>aard en omvang subsidieverstreking</b>     |
| 10 | <b>III</b> | <b>selectie</b>                               |
| 11 | <b>IV</b>  | <b>beleidskader en regelgeving</b>            |
| 11 | IV-1       | beleidskader                                  |
| 12 | IV-2       | regelgeving                                   |
| 13 | <b>V</b>   | <b>subsidieverstreking in praktijk</b>        |
| 13 | V-1        | dossiervorming                                |
| 15 | V-2        | voorbereiding en bepaling                     |
| 15 | V-2-1      | doelformulering                               |
| 15 | V-2-2      | beschikking                                   |
| 17 | V-3        | uitvoering en controle                        |
| 17 | V-3-1      | aanvraag                                      |
| 17 | V-3-2      | documenten bij aanvraag                       |
| 18 | V-3-3      | subsidietoekenning                            |
| 18 | V-3-4      | bezwaar en beroep                             |
| 19 | V-3-5      | verantwoording                                |
| 19 | V-3-6      | controle en vaststelling                      |
| 21 | V-3-7      | sanctionering                                 |
| 21 | V-3-8      | overleg                                       |
| 22 | V-3-9      | uitvoeringskosten                             |
| 22 | V-4        | evaluatie                                     |
| 23 | <b>VI</b>  | <b>conclusies</b>                             |
| 23 | VI-1       | aard en omvang subsidieverstreking            |
| 23 | VI-2       | beleidskader, regelgeving en beslisdocumenten |
| 24 | VI-3       | rechtmatigheid                                |
| 25 | VI-4       | doelmatigheid                                 |
| 26 | VI-5       | doeltreffendheid                              |
| 27 | <b>VII</b> | <b>aanbevelingen</b>                          |

|    |             |                                                                       |
|----|-------------|-----------------------------------------------------------------------|
| 29 | <b>VIII</b> | <b>reactie en nawoord</b>                                             |
| 29 | VIII-1      | reactie deelgemeente                                                  |
| 31 | VIII-2      | nawoord Rekenkamer                                                    |
| 32 |             | bijlage I : staat G en aanvullende informatie                         |
| 33 |             | bijlage II: selectie van nader te onderzoeken subsidies               |
| 34 |             | bijlage III: overzicht van geselecteerde gesubsidieerden en subsidies |
| 35 |             | bijlage IV: lijst van afkortingen                                     |

REKEN  
KAMER  
HROTT  
ERDAM

---

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE DELFSHAVEN

# 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 de waarborgen voor rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verstrekken van subsidies. De resultaten van het onderzoek zijn neergelegd in een algemeen rapport en in afzonderlijke deelrapporten per deelgemeente.

In dit deelrapport worden de resultaten van het onderzoek voor de deelgemeente Delfshaven 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 algemeen rapport zijn doelstelling, probleemstelling, onderzoeksvragen en opzet van het onderzoek behandeld. Ook wordt in het algemeen 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 Delfshaven 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 inkomensoverdrachten. Uit deze zogenoemde staat G kan worden afgeleid dat de deelgemeente Delfshaven over 1998 in totaal circa f 26,6 mln. heeft besteed in de vorm van subsidies. Gerelateerd aan het totaal van de lasten in de rekening van bijna f 60,0 mln. betreft dit circa 44 procent. In bijlage I wordt uitvoeriger op de (bewerking van de) staat G ingegaan.

In tabel I wordt, van een aantal kenmerken, een overzicht gepresenteerd van de verstrekte subsidies. Deze kenmerken betreffen subsidiemethoden zoals onderscheiden in de 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 Delfshaven, 1998

| lasten / type subsidies |                             | bedrag in f            | bedrag in f       | bedrag in f | als percentage van<br>totale subsidies<br>lasten staat G |            |
|-------------------------|-----------------------------|------------------------|-------------------|-------------|----------------------------------------------------------|------------|
| <b>totaal lasten</b>    |                             | <b>59.983.443</b>      |                   |             | <b>100</b>                                               |            |
| waarvan:                | <b>subsidies in staat g</b> |                        | <b>26.614.895</b> |             | <b>44</b>                                                | <b>100</b> |
|                         | waarvan:                    | ■ <b>type subsidie</b> |                   |             |                                                          |            |
|                         |                             | ■ budget               | 11.755.213        |             | 20                                                       | 44         |
|                         |                             | ■ exploitatie          | 14.323.371        |             | 24                                                       | 54         |
|                         |                             | ■ prestatie            | -                 |             | 0                                                        | 0          |
|                         |                             | ■ waarderings          | 536.311           |             | 1                                                        | 2          |
|                         | waarvan:                    | ■ structureel          | 20.515.774        |             | 34                                                       | 77         |
|                         |                             | ■ eenmalig             | 6.099.121         |             | 10                                                       | 23         |
|                         | waarvan:                    | ■                      | doeluitkering     | 4.991.570   | 8                                                        | 19         |
|                         |                             | ■                      | overig            | 1.107.551   | 2                                                        | 4          |



SUBSIDIËRING DOOR DEELGEMEENTE DELFSHAVEN

Bij de deelgemeente Delfshaven ligt het accent qua subsidiemethode op budgetsubsidies (44 procent). Het merendeel van de subsidiegelden heeft een structureel karakter (77 procent). Met eenmalige subsidies is 23 procent gemoeid, waarbij 19 procent doeluitkeringen betreft.

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   |
|------------|------------------------------------------|-------------------|--------------|
| 140        | ■ veiligheidsprojecten                   | 583.532           | 2,2          |
| 530        | ■ overige sportvoorzieningen             | 50.000            | 0,2          |
| 580        | ■ overige recreatieve voorzieningen      | 152.308           | 0,6          |
| 611        | ■ werkgelegenheid                        | 4.991.570         | 18,8         |
| 620        | ■ maatschappelijke begeleiding en advies | 6.507.457         | 24,5         |
| 630        | ■ sociaal-cultureel werk                 | 8.755.477         | 32,9         |
| 650        | ■ kinderdagopvang                        | 5.274.175         | 19,8         |
| 810        | ■ intensief beheer                       | 258.760           | 1,0          |
| totaal     |                                          | <b>26.614.895</b> | <b>100,0</b> |

\* 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), 620 (maatschappelijke begeleiding en advies), 650 (kinderdagopvang) en 611 (werkgelegenheid).

### III selectie

De Rekenkamer heeft voor de selectie van nader te onderzoeken subsidies de staat G uit de begroting 1998 als uitgangspunt genomen. Bij de selectie is, gegeven de beschikbare informatie in deze staat, gestreefd naar spreiding over beleidsterreinen, financieel belang en subsidiemethode. Op grond hiervan zijn subsidies aan de volgende tien organisaties in het onderzoek betrokken:

- Delfshavense instelling voor sociaal cultureel werk en kinderopvang (Stichting DISCK);
- Taaldrukwerkplaats Stichting Kunstzinnige vorming Rotterdam (SKVR);
- Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Delfshaven (Smdd);
- Stichting Delphi;
- Kinderwerk AliBaba;
- Bewonersorganisatie Delfshaven/Schiemond;
- Bewonersorganisatie Middelland;
- Bewonersorganisatie Nieuwe Westen;
- Bewonersorganisatie Oud Mathenesse/Het Witte Dorp;
- Bewonersorganisatie Bospolder-Tussendijken (inclusief Sociaal Cultureel Werk Ouderen BoTu).

Uitgaande van het totaalbedrag, zoals vermeld in de (oorspronkelijke) staat G van de begroting 1998 (i.c. f 24.473.346,-), omvat deze selectie f 23.004.767,- ofwel 94 procent. In bijlage II wordt uitvoeriger stilgestaan bij de selectie van onderzochte subsidies.

## IV beleidskader en regelgeving

### IV-1 beleidskader

De begroting vormt het primair beleidskader voor de verstrekking van subsidies. Daarnaast worden door de deelgemeente de VAS genoemd en de opgestelde nota's en notities op het betreffende beleidsterrein.

Delfshaven hanteert in 1998 een beleidsbegroting en beheersbegroting die, zoals zij zelf aangeven, "een eerste proeve [zijn], op weg naar een begroting die volgens de beginselen van de productgerichte benadering is opgesteld." De deelgemeente verwacht hier in 2000 aan toe te komen.

In 1998 bevat de beleidsbegroting de speerpunten van het beleid en de beleidsintenties per sector. Per sector worden de beleidstaken beschreven (op te vatten als de beleidsproducten). Hierbij wordt aangegeven wat de subfunctie-nummers zijn en wie de portefeuillehouder is. Vervolgens wordt ingegaan op:

- doelstelling product(en);
- doelgroep;
- randvoorwaarden;
- kwaliteitseisen;
- beleidsmatige ontwikkeling in begrotingsjaar (jaar t);
- financiën (jaar t-2 tot en met t+4);
- financiële ontwikkelingen in begrotingsjaar;
- meerjarenraming;
- integraliteit;
- product-leveranciers;
- producten.

In de beheersbegroting wordt op een gelijke wijze de beleidstaak beschreven (voorzien van subfunctienummers en portefeuillehouder). De beschrijvingen van de beleidstaken overlappen elkaar voor een groot deel, waarbij vanzelfsprekend accenten worden gelegd op beleid, respectievelijk beheer. Bij beheer wordt extra aandacht besteed aan onder andere kwaliteit en kengetallen.

De jaarrekening is niet opgesteld volgens deze systematiek – er wordt volstaan met een kort stuk tekst per beleidstaak – waardoor er geen aansluiting is met de beleids- en beheersbegroting. Een systematische vergelijking tussen begroting en realisatie is zodoende niet mogelijk.

De Rekenkamer heeft de beleids- en beheers begroting 1998 en de jaarrekening 1998 in beschouwing genomen voor wat betreft de subfuncties waarbij subsidies in het geding zijn. In de beleidsbegroting worden de gewenste producten beschreven. De verwachte kwantificering hiervan in de beheersbegroting heeft in 1998 nog geen vorm gekregen. Er wordt volstaan met het kopje en een

eventuele verwijzing naar producten/activiteiten. Daadwerkelijk inzicht in prestaties en doelbereiking is dan op basis van deze gegevens niet mogelijk. Daarmee kenmerkt het geheel van begroting en rekening zich op het punt van nadere kwantificering nog door een hoog gehalte van wenselijkheid tot nadere uitwerking en invulling. Een zelfde beeld geldt voor het begrotingsjaar 1999.

#### **IV-2        regelgeving**

Naast de kaders van Vod en VAS hanteert de deelgemeente Delfshaven geen aanvullende regelgeving. De voorheen vigerende ‘Uitvoeringsregeling budgetfinanciering wijkwelzijnszaken’ uit 1989 is achterhaald door de VAS 1994. De intentie van de deelgemeente was om deze regeling aan te passen maar dat is tot nu toe niet gebeurd. Alhoewel in diverse beschikkingen deze verouderde uitvoeringsregeling nog wordt aangehaald, wordt volgens de deelgemeente in de praktijk alleen de VAS gehanteerd.

## **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 Delfshaven voor de subsidieaanvragen over 1998 beschreven. Ter illustratie wordt in aparte kaders de subsidierelatie met één instelling (Stichting Disk) nader belicht. Hieraan voorafgaand wordt de dossiervorming door de deelgemeente ten aanzien van de subsidiëring behandeld.

### **V-1** dossiervorming

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 éénmalige subsidies. Bij de onderzochte dossiers is nagegaan hoeveel documenten aanwezig waren (1<sup>e</sup> kolom), hoeveel documenten niet aanwezig waren (2<sup>e</sup> kolom) en hoeveel van deze afwezige documenten vereist waren (3<sup>e</sup> kolom).

tabel III

samenstelling van tien onderzochte dossiers van gesubsidieerden

| document *                       | aanwezig | niet aanwezig | waarvan vereist |
|----------------------------------|----------|---------------|-----------------|
| <i>aanvraag</i>                  | 10       | 0             | 0               |
| <i>aanvraagformulier</i>         | 4        | 6             | nvt             |
| <i>begroting</i>                 | 9        | 1             | 1               |
| <i>werkplan/beleidsplan</i>      | 5        | 5             | 5               |
| <i>beschikking</i>               | 10       | 0             | 0               |
| <i>uitvoeringsovereenkomst</i>   | 0        | 10            | nvt             |
| <i>verantwoordingsinformatie</i> | 9        | 1             | 1               |
| <i>financieel</i>                |          |               |                 |
| <i>verantwoordingsinformatie</i> | 1        | 9             | 9               |
| <i>inhoudelijk</i>               |          |               |                 |
| <i>afrekeningformulier</i>       | 0        | 10            | nvt             |
| <i>afrekening / vaststelling</i> | 0        | 10            | 10              |
| <i>accountantsverklaring</i>     | 4        | 6             | 0               |
| <i>evaluaties</i>                | 0        | 10            | 0               |

\* verplichte elementen cursief.

In algemene zin heeft de aanlevering van de gevraagde dossiers in enkele rondes plaatsgevonden en derhalve geruime tijd in beslag genomen. De dossiervorming vertoont op een aantal punten gebreken. In geval van vraagpunten van de zijde van de Rekenkamer inzake de onderzochte subsidies is in de regel adequaat gereageerd.

De belangrijkste bevindingen uit deze tabel zijn het feit dat met name de inhoudelijke informatie ontbreekt, zowel bij de aanvraag (werkplan/beleidsplan) als bij de verantwoording (inhoudelijk jaarverslag). Door de deelgemeente wordt aangegeven dat op de instellingen toentertijd geen druk werd uitgevoerd deze in te leveren. Door het ontbreken van deze documenten kan er geen relatie worden gelegd tussen hetgeen aan het begin van een subsidiejaar is afgesproken en de behaalde prestaties aan het eind van het jaar.

Andere vermeldenswaardige punten zijn:

- het feit dat enkele instellingen een aanvraagformulier hanteren (voornamelijk bewonersorganisaties);
- een aanvraag in veel gevallen bestaat uit een begroting zonder begeleidende brief met subsidieverzoek; wel viel in die gevallen uit de begroting op te maken dat het aanvraag betrof;

- het feit dat er nog geen afrekeningen en vaststellingen hebben plaatsgevonden van de geselecteerde subsidies.

## 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).

De Rekenkamer constateert dat deze doelen zeer algemeen zijn geformuleerd. Het is op basis van de beleidsbegroting noch van de uitwerking hiervan in de beschikking (dan wel een in Delfshaven niet gehanteerde uitvoerings-overeenkomst), duidelijk wat de instellingen voor prestaties dienen te leveren en wat de beoogde effecten zijn. Met uitzondering van kinderopvang heeft er geen concretisering plaatsgevonden in prestaties (anders dan het globaal geformuleerde ‘overlegmomenten’ e.d.). Bij veel doelen worden in de begroting meerdere instellingen genoemd en is van een duidelijke verantwoordelijkheid van een instelling per prestatie geen sprake. De tijdshorizon is bij veel subsidies – impliciet – gesteld op een jaar. De tijdshorizon van de doelen wordt niet expliciet weergegeven.

De deelgemeente Delfshaven geeft aan aansluiting te zoeken bij het Gemeentelijk Functioneel Ontwerp (GFO) (zie ook algemeen rapport hoofdstuk II) om zo goed mogelijk handen en voeten te geven aan de wens te komen tot eenduidige en meetbare prestaties. In de beleidsbegroting zijn hier nog weinig concrete aanwijzingen van terug gevonden.

#### V-2-2 beschikking

De subsidiebeschikking van de deelgemeente bevat over het algemeen de volgende elementen:

- besluitnummer en datum besluit;
- verwijzing naar subsidieaanvraag en aard aanvraag;
- vermelding van de toepasselijke regelgeving: Vod, VAS (en in een aantal gevallen wordt de ‘Uitvoeringsregeling budgetsubsidiering wijkwelzijnszaken’ aangehaald);
- het feitelijk besluit, i.c. vermelding van type subsidie en het toegekende subsidiebedrag;
- de methode van subsidiëring;
- nadere voorwaarden als bedoeld in art. 10 VAS 1994. Een veel voorkomende voorwaarde is de verplichting te rapporteren over de inspanningen (en resultaten) om de personeelsformatie een evenredige afspiegeling te laten zijn van de bevolkingssamenstelling in Delfshaven;
- voorschotverlening en aanvang daarvan;
- het feit dat de definitieve subsidie zal worden vastgesteld door het Dagelijks Bestuur;
- een vermelding van de mogelijkheden voor het aantekenen van beroep en bezwaar.

De beschikkingen zijn voor een belangrijk deel gestandaardiseerd. Standaarduitdrukkingen worden eensluidend geformuleerd. De beschikkingen verschillen in uitwerking ten aanzien van de

## SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE DELFHAVEN

overweging (motivering) en ten aanzien van nadere voorwaarden voortvloeiend uit art. 10 VAS 1994, dat aangeeft dat een bestuursorgaan nadere vereisten kan stellen in de beschikking. Een verwijzing naar eventuele kengetallen of anderszins specifieke verantwoordingsinformatie die de instelling dient aan te leveren ontbreekt.

---

### Een voorbeeld: het sociaal-cultureel werk en Stichting Disk (1)

De deelgemeente Delfshaven onderscheidt in haar beleids- en beheersbegroting binnen subfunctie 630 als beleidstaak Sociaal Cultureel Werk. In de beleidsbegroting wordt het beleidsdoel als volgt geformuleerd: “Een bijdrage leveren aan de sociale en culturele integratie, bevolkingsactivering en revitalisering van de wijken in de deelgemeente Delfshaven.” Tevens worden beknopt de beleidsvoornemens op een aantal vlakken weergegeven, te weten het continueren van de bestaande voorzieningen en het beleid, alsmede het nog meer vindplaatsgericht gaan werken van met name het kinderwerk en het tiener-jongerenwerk, het verruimen van de openingstijden van de buurthuizen met name in het weekend en de vakanties en het verder vorm geven van de mogelijkheden voor zelfstandig gebruik van voorzieningen door wijkbewoners. Deze beleidsintenties worden in de beheersbegroting niet verder gespecificeerd. Als producten worden peuterwerk, kinderwerk, tiener/jongerenwerk, volwassenenwerk (waaronder Sociale Activering) en ouderenwerk genoemd. Dit is niet conform de systematiek van GFO (Gemeentelijk Functioneel Ontwerp), onderdeel sociaal cultureel werk. In de beheersbegroting wordt hier aan toegevoegd dat het hier een zeer integrale werksoort betreft.

Als ‘product-leverancier’ wordt Stichting Disk genoemd. In Delfshaven werd in 1995 door de deelgemeenteraad gekozen voor drie functiegerelateerde instellingen op het niveau van de deelgemeente: SMDD (maatschappelijk werk en ouderenwerk), Delphi (opbouwwerk) en sociaal-cultureel werk en kinderopvang (sinds maart 1997 gefuseerd tot Stichting Disk). Het veld gaf destijds de voorkeur aan drie brede instellingen op wijkniveau. Door Disk is gekozen voor een unitgewijze aanpak; centraal, met uitvoering op wijkniveau. Achteraf worden door de deelgemeente vraagtekens gezet bij het formeren van dergelijke monopolieposities. Het wordt soms als moeilijk ervaren om een dergelijke instelling aan te sturen. Aangegeven wordt dat het niet om een daadwerkelijke monopoliepositie gaat aangezien de deelgemeente in principe de vrijheid heeft om naar andere instellingen te gaan.

## V-3

### uitvoering en controle

#### V-3-1 aanvraag

De vigerende regelgeving geeft expliciet aan onder welke voorwaarden subsidiëring kan plaatsvinden. Dit betreft onder andere termijnen voor aanvraag en afrekening en het aanleveren van een aantal documenten. Een aandachtspunt in dit onderzoek betreft de mate waarin op de naleving van deze regelgeving door de deelgemeente wordt toegezien en de mate waarin de deelgemeente zelf handelt conform vigerende regelgeving.

De deelgemeente Delfshaven hanteert naast de VAS de ‘Uitvoeringsregeling budgetfinanciering’, waarin ten aanzien van de aanvraag staat aangegeven dat deze vóór 1 juli ingediend dienen te worden. Een instelling dient volgens de VAS echter een aanvraag voor een (structurele) subsidie schriftelijk in te dienen vóór 1 april van het jaar voorafgaande aan dat waarin de te subsidiëren activiteit een aanvang neemt. Instellingen die deze termijn overschrijden ontvangen een rappel om alsnog spoedig een aanvraag in te dienen. Er bestaat bij de deelgemeente begrip voor de situatie van de aanvrager die



## SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE DELFSHAVEN

maximaal tot 1 juli de tijd krijgt alsnog de aanvraag in te dienen. Vanwege het (veelal) structurele karakter van de subsidierelatie komt het feitelijk niet voor dat de deelgemeente een aanvraag niet ontvankelijk verklaard omdat deze te laat is ingediend.

Van de negen ingediende aanvragen voor een structurele subsidie zijn er drie vóór 1 april ingediend, twee binnen dezelfde maand en twee meer dan een half jaar later. Van de overige twee aanvragen kon niet worden opgemaakt wanneer zij waren ingediend aangezien een datum op deze stukken ontbrak. Een aanvraag voor een éénmalige of incidentele subsidie kan het gehele jaar door worden ingediend, mits deze vooraf gaat aan de uit te voeren activiteit.

### V-3-2 documenten bij aanvraag

De documenten die bij aanvraag voor een (structurele) subsidie dienen te worden overlegd zijn, conform de VAS:

- een begroting en een meerjarenwerkplan (elk jaar weer);
- statuten en een opgave van de bestuursamenstelling (alleen bij de eerste aanvraag).

Bij een verzoek om een éénmalige subsidie hoeft de betreffende instelling slechts een begroting in te dienen. De deelgemeente Delfshaven verlangt in de uitvoeringspraktijk niet zozeer een meerjarenwerkplan als wel een activiteitenplan of werkplan. Op het indienen van de statuten vindt geen actieve controle plaats.

In de praktijk blijkt dat een begroting in op één na alle gevallen wordt ingediend, de feitelijke aanvraag en begroting in veel gevallen als identiek worden beschouwd en een (meerjaren)werkplan in een aantal gevallen ontbreekt. Ten aanzien van de kwaliteit van de aanvraag dient opgemerkt te worden dat deze in een aantal gevallen erg summier is en geen duidelijke relatie laat zien tussen de uit te voeren activiteiten en de hiervoor benodigde kosten.

### V-3-3 subsidietoekenning

In de VAS is expliciet bepaald binnen welke termijn een beslissing op de aanvraag dient te volgen. Aangezien de begroting is vastgesteld in december 1997 betekent dit dat de deelgemeente vóór maart 1998 een beslissing genomen dient te hebben. De deelgemeente heeft hier bij drie van de negen structureel gesubsidieerden niet aan voldaan.

Ten aanzien van de beschikkingen wordt door de Accountantsdienst Rotterdam in de 'Controle jaarrekening 1998' opgemerkt dat de beschikkingen voor het begrotingsjaar 1998 over het algemeen in januari 1998 zijn verstuurd.

### V-3-4 bezwaar en beroep

Omdat organisaties veelal op de hoogte zijn van de mogelijkheden tot en voorwaarden voor subsidiëring komt het zelden voor dat een aanvraag wordt afgewezen. Uiteraard wil dit niet zeggen dat de gevraagde subsidie zonder meer wordt gehonoreerd. Na beoordeling door de deelgemeente en zonodig gesprekken met de aanvrager wordt een bepaalde subsidie toegekend.

Bij de deelgemeente Delfshaven dienen een aantal instellingen 'voor de zekerheid' - dat wil zeggen voordat er een beschikking ligt - beroep in, in verband met hun eigen financiële planning. Deze

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE DELFSHAVEN

beroepsprocedures worden in de regel, bij een positieve toekenning, echter ook weer ingetrokken zodat er niet gesproken kan worden van formele bezwaar- en beroepszaken.

---

**Een voorbeeld: het sociaal-cultureel werk en Stichting Disk (2)**

Op 16 december 1997 heeft Stichting Disk een aanvraag gedaan voor in totaal f 17.391.444,- aan subsidie. Aangegeven wordt dat op verzoek van de deelgemeente een splitsing is aangebracht in de reguliere subsidie (bestaande uit sociaal-cultureel werk, jongerenwerk, kinderopvang en 'voormalig St. Maaswerk'), Operatie Speelgoed, Thuis-Op-Straat (TOS) en Doeluitkering Werk. De aanvraag voor de reguliere subsidie bedraagt f 13.982.223,-. De verdeling in verschillende units maakt dat de begroting onoverzichtelijk is en de relatie met de verschillende soorten subsidies moeilijk kan worden gelegd.

Door Stichting Disk wordt als werkplan een zogenoemde Kadernotitie ingediend, die volgens haar zeggen richtinggevend zal zijn in de verdere ontwikkeling van Disk. Daarnaast is er een beleidsplan Disk 1997 en geeft de stichting aan om de vier jaar met een beleidsplan te komen. Ten aanzien van sociaal cultureel werk wordt in deze notitie aangegeven dat binnen het tweesporenbeleid (basisfunctie en stimuleringsprogramma's en projecten) de nadruk zal komen te liggen op de stimuleringsprogramma's en projecten. Deze zijn gericht op:

- het bevorderen van sociale en culturele integratie en maatschappelijke kadervorming;
- werkgelegenheid en zinvolle vrijetijdsbesteding;
- bevolkingsactivering;
- revitalisering van de wijken;
- sociaal beheer.

De basisfunctie zal steeds meer een facilitaire dienst moeten worden en er zal plaats moeten zijn voor initiatieven van bewoners en zelforganisaties. Tevens wordt aangegeven dat het begrip kengetallen voor het sociaal cultureel werk zal worden uitgewerkt in 1999. De deelgemeente heeft eind juni 1998 een beschikking afgegeven voor de verschillende onderdelen (de eenmalige exploitatiesubsidie voor TOS is midden augustus 1998 beschikt).

---

**V-3-5 verantwoording**

Ten behoeve van de definitieve vaststelling van de subsidies dient volgens de regelgeving een aantal documenten te worden overlegd. Standaard verlangt de deelgemeente Delfshaven van de gesubsidieerden de volgende documenten:

- jaarrekening / financieel verslag;
- accountantsverklaring (voor subsidies groter dan f 100.000);
- jaarverslag / activiteitenverslag.

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 structurele subsidies 17 weken na verstrijken van het subsidiejaar. De Rekenkamer constateert dat van de tien onderzochte gesubsidieerden er vier de jaarrekening op tijd hebben ingediend. Bij drie gesubsidieerden was sprake van enige vertraging (dat wil zeggen binnen een maand) en ingeval van twee gesubsidieerden was een ruime overschrijding van de gestelde termijnen aan de orde (van één gesubsidieerde is geen verslag opgenomen in het ons beschikbare dossier).

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE DELFSHAVEN

Zoals uit tabel III bleek, ontbreekt in op één na alle gevallen de inhoudelijke verantwoordingsinformatie vanuit de instellingen. De deelgemeente geeft aan dat het achterblijven van deze verantwoordingsinformatie verband houdt met de verschillende fusies en de opstart van de deelgemeente. Aangegeven wordt dat dit de zwakste schakel is in de gehele cyclus. Volgens de deelgemeente wil het ontbreken van de verantwoordingsinformatie echter niet zeggen dat er geen inzicht bestaat in de prestaties van de instelling.

**V-3-6 controle en vaststelling**

De controle door de deelgemeente op de volledigheid en juistheid van de documenten die in het kader van de subsidie worden opgevraagd zou een belangrijk element van het subsidiebeheer moeten vormen. De praktijk bij de deelgemeente Delfshaven is als volgt samen te vatten. Wat betreft de volledigheid van gevraagde stukken vindt een eerste controle plaats op hetgeen de instelling dient in te leveren (zo mogelijk op basis van het aanvraagformulier) en wordt zonodig gerappelleerd. Er wordt niet gewerkt met controlelijsten, de betreffende beleidsmedewerker wordt verondersteld de volledigheid te kunnen toetsen. Een dergelijke lijst is volgens de deelgemeente wel in ontwikkeling.

De beoordeling van de verantwoording vereist een controle op de juistheid van de documenten. In dit verband is de accountantsverklaring van groot belang. De deelgemeente Delfshaven volstaat dienaangaande met het beoordelen van de jaarrekening van de gesubsidieerde. Eén van de vier verplichte accountants-verklaringen is een verklaring met beperkte oordeelsonthouding (Stichting Disk). Desgevraagd geeft de deelgemeente aan dat bij niet-goedkeurende accountantsverklaringen hierover wordt gesproken met de betrokken instelling.

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

De Rekenkamer constateert dat, ten tijde van het onderzoek, voor 1998 nog geen afrekeningen hebben plaatsgevonden. De ADR constateert in haar 'Controle jaarrekening 1998' dat de deelgemeente in 1998 een inhaalslag heeft gemaakt met betrekking tot afwikkeling van de oude subsidies. Over de jaren 1994 t/m 1996 staat f 81.152,- aan subsidie nog open als af te rekenen. Vanuit de deelgemeente Delfshaven wordt aangegeven dat er een achterstand bestaat in de vaststelling van de subsidies. Deze is deels te wijten aan het (te) laat aanleveren van de verantwoordingsinformatie ten behoeve van de afrekening door de instellingen en deels aan de controle door de deelgemeente die nog niet is afgerond.

## SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE DELFSHAVEN

Een financieel verslag werd door Stichting Disck begin juli 1999 aangeleverd (ruim na het verstrijken van de hiervoor geldende termijn). In dit verslag wordt geen onderscheid gemaakt tussen de vier subsidies zoals genoemd in de beschikking; reguliere subsidie, Operatie Speelgoed, TOS en Doeluitkering Werk. De accountantsverklaring is niet goedkeurend: "gegeven de aard van de activiteiten en de omvang van de stichting kan de interne organisatie niet op economisch verantwoorde wijze zodanig worden ingericht dat door accountantscontrole op rationele wijze zekerheid kan worden verkregen omtrent de volledigheid van de eigen inkomsten en de daarmee rechtstreeks samenhangende posten". Een inhoudelijk jaarplan ontbreekt. Controle en vaststelling hebben momenteel nog niet plaatsgevonden.

In een groepsbijeenkomst heeft een aantal gesubsidieerden met de Rekenkamer van gedachten gewisseld over diverse aspecten van het subsidieproces. Reflecterend op de relatie tussen de Stichting Disck en de deelgemeente Delfshaven constateert betrokkene enkele knelpunten, die hieronder worden samengevat. Prioriteiten en thema's vanuit de deelgemeente kunnen nog wel eens veranderen en meer aandacht voor het één gaat bij de instelling ten koste van het ander. Disck zou graag willen werken met contracten en hanteert deze reeds intern. Mogelijkerwijs vormen deze (interne) contracten een aanknopingspunt bij de verdere invulling van de planning en control-cyclus. De deelgemeente Delfshaven vraagt op bepaalde onderdelen om tussentijdse rapportages en cijfers. Aangezien de planning en control-cyclus nog niet is ingevuld heeft deze gegevensstroom een ad hoc karakter. Ten aanzien van effectmeting stelt Disck dat dit een taak is voor de lokale overheid waarbij de instelling ook een bepaalde verantwoordelijkheid heeft, met name wat betreft het verwerven van inzicht in de klanttevredenheid.

---

### V-3-7 sanctionering

De deelgemeente Delfshaven staat op het standpunt dat vertrouwen het uitgangspunt is voor de relatie met de gesubsidieerde. Dat neemt niet weg dat bij het toezien op de naleving van de subsidievoorwaarden geconstateerd zou kunnen worden dat van naleving geen sprake is of dat misbruik of oneigenlijk gebruik aan de orde zijn. De VAS bevat daartoe sanctiemogelijkheden. Bij geconstateerd misbruik of oneigenlijk gebruik van de subsidie kunnen de in de VAS aangegeven sancties worden gehanteerd, te weten intrekken, verminderen of terugvorderen van de subsidie. In de praktijk past men deze sancties in Delfshaven echter niet of nauwelijks toe.

### 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 plaats vinden. Bij de grote instellingen vindt maandelijks overleg plaats op ambtelijk niveau en gemiddeld eens per kwartaal op bestuurlijk niveau. Bij de kleine instellingen vindt één maal per jaar (rondom de begroting) overleg plaats op ambtelijk niveau. De overlegfrequentie met de andere instellingen bevindt zich hier tussenin. Indien hier behoefte aan mocht bestaan vindt er tussentijds aanvullend overleg plaats.

Het bestuurlijk overleg wordt ambtelijk voorbereid. Procesmatige zaken worden besproken op ambtelijk niveau en beleidsinhoudelijke zaken op bestuurlijk niveau. De deelgemeente geeft aan dat gestreefd wordt om alle instellingen te laten opereren binnen de beleidscyclus.

Bij twee grote instellingen doet zich het probleem voor dat functies binnen directie en bestuur bekleed worden door dezelfde mensen. Door de deelgemeente wordt dit beschouwd als ongewenst aangezien

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE DELFHAVEN

bestuurders op afstand dienen te zitten en eindverantwoordelijkheid hebben. Dit punt staat dan ook op de agenda van het overleg met de desbetreffende instellingen.

**V-3-9 uitvoeringskosten**

In 1998 werd binnen de deelgemeente Delfshaven niet gewerkt met tijdschrijven. Sinds juni 1999 wordt wel gewerkt met een dergelijk systeem, waarbij wordt geschreven op taakniveau, en niet op productniveau. Er bestaat zodoende geen inzicht in de tijdsinspanning dan wel uitvoeringskosten wat betreft producten, c.q. individuele subsidies.

Ten aanzien van de doelmatigheid wordt door de deelgemeente opgemerkt dat er veel signalen afkomen op de bestuurders, vanuit burgers en ambtenaren, waarop gereageerd dient te worden. Er gaat veel tijd zitten in dergelijke acties; getracht wordt deze zo veel mogelijk te plannen in de beleidscyclus en niet ten koste te laten gaan van het reguliere subsidieproces.

**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. De deelgemeente Delfshaven geeft aan dit inzicht voor een deel te hebben, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen output (hier bestaat wel inzicht in) en outcome (hier bestaat nog geen inzicht in).

Delfshaven beoordeelt een en ander op grond van de volgende gegevens:

- bevindingen van waarnemers ter plaatse (wijkcoördinatoren);
- verslag(en) van de gesubsidieerde (jaarverslagen).

In de regel wordt volstaan met de inhoudelijke verantwoordingsinformatie van de gesubsidieerde om aan de hand van gerapporteerde activiteiten en prestaties te beoordelen in hoeverre de subsidie aan haar doel heeft beantwoord. Zoals eerder vastgesteld is over 1998 door de gesubsidieerden op één na geen inhoudelijke verantwoordingsinformatie aangeleverd.

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

## VI conclusies

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

### VI-1 aard en omvang van de subsidieverstrekking

In de deelgemeente Delfshaven bestaat 44 procent van de lasten in de rekening uit subsidies. De deelgemeente verstrekt het grootste deel van haar subsidies in de vorm van een exploitatiesubsidie. Van de circa f 26,6 mln. aan subsidies (staat G jaarrekening 1998) wordt 54 procent verstrekt als exploitatiesubsidie en 44 procent als budgetsubsidie.

De Rekenkamer constateert dat de deelgemeente hiermee slechts voor een deel invulling heeft gegeven aan de mogelijkheid over te gaan tot een andere subsidierelatie. Doeluitkeringen en de subsidies op het terrein van de kinderopvang worden in Delfshaven momenteel nog verstrekt op basis van exploitatie. Ook de hierbij behorende beheersregimes zijn nog op deze leest geschoeid. Ten aanzien van de subsidies die wel als budgetsubsidie worden verstrekt constateert de Rekenkamer dat deze in veel gevallen nog worden aangestuurd als ware het een exploitatiesubsidie.

### VI-2 beleidskader, regelgeving en beslisdocumenten

Een richtinggevend beleidskader voor het subsidiebeheer binnen de deelgemeente Delfshaven ontbreekt naar het oordeel van de Rekenkamer.

Er bestaat een beleids- en beheersbegroting qua vormgeving, waarin aandacht wordt besteed aan de meest relevante aspecten. Tevens is men een eind op weg wat betreft het formuleren van producten, waarbij kengetallen nog ontbreken. De Rekenkamer is echter van mening dat de geformuleerde doelstellingen dermate algemeen geformuleerd zijn en dat de productbeschrijvingen weinig houvast bieden in de vorm van kengetallen en prestaties, dat de beleids- en beheersbegroting te weinig handvatten biedt bij het toekennen van subsidies.

De jaarrekening is niet opgesteld volgens de systematiek van de begroting, zodat een systematische vergelijking tussen begroting en realisatie niet mogelijk is. De Rekenkamer benadrukt dat dit een belangrijke voorwaarde is voor inhoudelijke (i.c. beleidsgerichte) sturing op de aanwending van subsidies.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE DELFHAVEN

Ten aanzien van de regelgeving concludeert de Rekenkamer dat de VAS 1994 bindend is. De in verschillende beschikkingen aangehaalde 'Uitvoeringsregeling Wijkwelzijnszaken' uit 1989 is achterhaald. Het feit dat deze regeling niet is aangepast aan de situatie in Delfshaven, noch is geactualiseerd naar aanleiding van de wijziging van de VAS in 1994 leidt tot een aantal tegengestelde vereisten wanneer beide regelingen worden aangehaald in een beschikking. De Rekenkamer beoordeelt een dergelijke stand van zaken als onzorgvuldig, derhalve risicovol en nalatig wegens onduidelijkheid jegens de gesubsidieerden. Van daadwerkelijke onrechtmatigheid is geen sprake, mits men de VAS 1994 hanteert.

De beschikkingen zijn voor een belangrijk deel gestandaardiseerd en deels toegeschreven richting gesubsidieerde. Een verwijzing naar eventuele kengetallen, waaraan de instelling in haar verantwoording aan dient te voldoen, ontbreekt. In enkele beschikkingen wordt verwezen naar de verouderde 'Uitvoeringsregeling Wijkwelzijnszaken'.

VI-3

**rechtmatigheid**

De Rekenkamer is van oordeel dat de deelgemeente Delfshaven in haar subsidiebeheer de rechtmatigheid in onvoldoende mate waarborgt. De Rekenkamer wijst in dit verband op een aantal tekortkomingen, waarbij de zorgvuldige toepassing van de vigerende regelgeving in het geding is. Op basis van de onderzochte dossiers concludeert de Rekenkamer dat op het vlak van volledigheid van dossiers regelmatig van gebreken sprake is. Onduidelijk is in deze gevallen of documenten niet zijn aangeleverd door gesubsidieerden dan wel dat het dossierbeheer van de deelgemeente dienaangaande gebrekkig is. Met name ten aanzien van beleids- en werkplannen bij aanvraag en inhoudelijke verantwoordingsinformatie ten behoeve van de afrekening is sprake van ernstige hiaten, respectievelijk vier en negen documenten (van de tien) blijken te ontbreken in de dossiers. Vanuit de deelgemeente wordt aangegeven dat hier bij de instellingen de afgelopen jaren niet op is aangedrongen en dat het de intentie is om hier de komende tijd stringenter op toe te zien. De deelgemeente is momenteel, op basis van de dossiers, niet in staat een relatie te leggen tussen enerzijds begroting en werkplan en anderzijds de gerealiseerde prestaties. Het feit dat aan een dergelijke voorwaarde tot toetsing niet is voldaan beoordeelt de Rekenkamer als een ernstige tekortkoming.

Wat betreft de mate van naleving van gestelde termijnen voor aanvraag, toekenning, verantwoording en vaststelling wordt geconcludeerd dat het proces niet conform vigerende regelgeving verloopt. In het overgrote deel van de gevallen is sprake van te laat indienen van aanvragen. Bij de afrekening is eveneens in de meeste gevallen sprake van overschrijdingen van de gestelde termijnen. Op haar beurt blijft ook de deelgemeente in gebreke, waar het gaat om het toekennen van subsidies. In één op de drie gevallen wordt de in de VAS gestelde termijn van twee maanden overschreden. Tevens bestaat er een achterstand in het vaststellen van subsidies. Op dit punt is de deelgemeente bezig met een inhaalslag.

In het onderzoek is gebleken dat de deelgemeente zelden gebruik maakt van de sanctiemogelijkheden die de VAS biedt. In het licht van voorgaande opmerkingen had naar de mening van de Rekenkamer consequent gerappelleerd dienen te worden. Ook hadden eerder sancties in het vooruitzicht gesteld kunnen worden, mits de deelgemeente niet zelf in gebreke is gebleven.

#### **VI-4 doelmaticheid**

De Rekenkamer is van oordeel dat de waarborgen voor een doelmatig subsidiebeheer in de deelgemeente Delfshaven zwaar onvoldoende zijn.

Het dossierbeheer vertoont op een aantal punten gebreken.

Binnen de deelgemeente werd in 1998 niet gewerkt met een tijdschrijfsysteem. Sinds juni 1999 wordt er tijdgeschreven op taakniveau. Hierbij bestaat geen inzicht in de inzet wat betreft uren en kosten per subsidie of gesubsidieerde.

De deelgemeente geeft over het algemeen niet expliciet aan over welke kengetallen informatie van de instellingen wordt verlangd. Dit is niet bevorderlijk voor een doelmatig subsidiebeheer. Hierdoor kunnen verschillen optreden tussen hetgeen de deelgemeente eigenlijk wenst en wat in praktijk wordt aangeboden. De deelgemeente vraagt de instelling echter wel expliciet om informatie ten aanzien van de, door de deelgemeente gestelde, aanvullende vereisten (op basis van art. 10 VAS). De Rekenkamer is van mening dat de nadruk eerder zou dienen te liggen op de reguliere verantwoordingsinformatie.

In het subsidieproces wordt geen gebruik gemaakt van controlelijsten, die de doelmaticheid van het beoordelen van aanvragen en afrekeningen in aanzienlijke mate zou kunnen bevorderen. Men gaat uit van de ervaring en expertise van de betreffende beleidsmedewerker.

Tussen deelgemeente en gesubsidieerden is regelmatig bestuurlijk en ambtelijk overleg. Dit krijgt echter niet op een gestructureerde wijze vorm. Bovendien heeft de Rekenkamer de indruk dat er binnen de deelgemeente veel ad hoc overleg plaats vindt. Met een aantal – grotere – instellingen zou het ambtelijk overleg naar het inzicht van de Rekenkamer doelmatiger vorm gegeven kunnen worden, bijvoorbeeld door de overlegfrequentie terug de draaien en aan het begin van het jaar duidelijke afspraken te maken.

#### **VI-5 doeltreffendheid**

De Rekenkamer constateert dat de waarborgen omtrent de doeltreffendheid van het subsidiebeheer in de deelgemeente Delfshaven zwaar onvoldoende zijn.

In de deelgemeente Delfshaven zijn de doelen in de begroting grotendeels geformuleerd in algemene termen. Ook de producten zijn veelal nog in algemene termen benoemd. De beschrijvingen zijn



SUBSIDIËRING DOOR DEELGEMEENTE DELFHAVEN

kwalitatief geformuleerd met enige aandacht voor de outputzijde. Kwantificering en aandacht voor effecten ontbreken.

Voorwaarde voor zicht op de realisatie van de producten is een beleidskader waarin de producten staan geformuleerd en vervolgens zijn gekwantificeerd. Vervolgens dient de instelling in haar verantwoordingsinformatie op basis hiervan te rapporteren. Aangezien aan deze voorwaarden niet is voldaan in de deelgemeente bestaat er momenteel geen zicht op de doeltreffendheid. De Rekenkamer concludeert voorts dat de deelgemeente Delfshaven geen aandacht schenkt aan de evaluatie van verstrekte subsidies of subsidieregelingen.

## VII aanbevelingen

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

1. De Rekenkamer beveelt aan dat de deelgemeente de in het beleidskader (lees: begroting) gestelde doelen verder specificeert en concretiseert. Tevens dienen de producten nader gespecificeerd te worden en gekwantificeerd middels het formuleren van kengetallen.
2. De deelgemeente Delfshaven dient haar beleidskader zodanig vorm te geven dat deze afwegingscriteria bevat en richtinggevend is bij het toekennen van subsidies.
3. De in 1989 opgestelde 'Uitvoeringsregeling budgetfinanciering wijkwelzijnszaken' dient te worden geactualiseerd, 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 per 1 januari 1998.
4. De deelgemeente Delfshaven dient nauwlettender toe te zien op de naleving van de VAS, zowel wat betreft het respecteren van termijnen als de aanwezigheid, vorm en inhoud van vereiste documenten.
5. De deelgemeente Delfshaven wordt aanbevolen controlelijsten te hanteren bij het controleren van de volledigheid en juistheid van de documenten bij aanvraag en verantwoording.
6. De deelgemeente Delfshaven dient een sanctiebeleid te ontwikkelen, waarin is bepaald in welke omstandigheden het niet-naleven van subsidievoorwaarden leidt tot de toepassing van sancties.
7. De deelgemeente Delfshaven dient, gezien de geconstateerde gebreken in de onderzochte dossiers, de dossiervorming te verbeteren.
8. De deelgemeente Delfshaven wordt aanbevolen voor structurele subsidies periodiek (conform de Awb minimaal eens per 5 jaar) een evaluatie uit te (laten) voeren, waarbij onder meer aandacht wordt geschonken aan de effectiviteit van de subsidie.
9. De Rekenkamer beveelt de deelgemeente Delfshaven aan gebruik te gaan maken van een tijdschrijfsysteem. Zij geeft in overweging dit minimaal op subfunctieniveau te laten plaatsvinden en 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.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE DELFSHAVEN

10. De deelgemeente Delfshaven wordt aanbevolen met gesubsidieerde instellingen een informatieprotocol te ontwikkelen, waarin naar vorm en inhoud is gespecificeerd op welke momenten de deelgemeente welke informatie van een instelling verlangt in het subsidieproces.
11. De deelgemeente Delfshaven wordt aanbevolen de overlegsituaties in het kader van de subsidierelatie naar frequentie en aard te structureren al naar gelang het type subsidie en het financieel belang.

## VIII reactie en nawoord

### VIII - 1 reactie deelgemeente

Bij brief van 26 januari 2000 reageert het Dagelijks Bestuur van de deelgemeente Delfshaven op de brief van de Rekenkamer d.d. 23 december inzake de wederhoor op de conceptrapporten 'Subsidiëring door de deelgemeente Delfshaven' en 'Subsidiëring door deelgemeenten – algemeen rapport'. Deze brief wordt hieronder nagenoeg integraal en in cursief weergegeven.

*Als eerste kunnen wij u mededelen, dat uw rapportage en de aanbevelingen, die u daar aan verbindt, door ons als een goede steun in de rug worden ervaren in de bij ons in ontwikkeling zijnde verbeteringen in werkprocessen en procedures. Op een enkele plaats in uw rapportage duidt u op aspecten daarin, zoals de verdere ontwikkeling van de productbegroting, het maken van sectorjaarprogramma's en invoering van tijdschrijven. Om te voorkomen, dat de uiteindelijke reacties in en op uw rapport vooral worden gevoed door gedeeltelijk achterhaalde gegevens, geven wij u de suggestie om in uw inleiding deze context duidelijker aan te geven.*

*De tijd stond immers niet stil en vanaf 1998, toen het thans vigerende organisatie-model voor de ambtelijke organisatie van de deelgemeente Delfshaven was geïmplementeerd, is de instrumentarium-ontwikkeling een permanent punt van aandacht. Tevens is de vormgeving en uitwerking van planning en control recentelijk in gang gezet. In de begroting voor het jaar 2001 moeten hiervan de resultaten zichtbaar worden. In hoofdlijnen gaat het ons daarbij om de beschrijving van door de raad gewenste producten, de definiëring van kengetallen daarvoor en de mogelijkheid om met behulp van sectorjaarprogramma's tot prioriteitstelling te komen.*

*Wij maken hierbij zowel van uw bevindingen en aanbevelingen als die van Moret, Ernst & Young gebruik.*

*Uw bevindingen met betrekking tot de rechtmatigheid nemen wij ons te harte.*

*Zowel voor de eigen organisatie als voor de relatie met de subsidie-ontvangende uitvoerende organisaties geldt dat tekortkomingen, voorzover die in het afgelopen jaar nog niet zijn opgeheven, stelling snel voor verbetering ter hand genomen worden. Mede op basis van de door de Gemeente Rotterdam vast te stellen nieuwe VAS en de 3e tranche AWB zal een eigen kader voor subsidiebeleid worden ontwikkeld dat hiervoor de grondslag zal moeten zijn. Wij verwachten dat de hierboven al aangestipte ontwikkelingen op planning en controlegebied ons zullen helpen met het formuleren van verwachte prestaties en het krijgen van de mogelijkheid tot toetsing ervan.*

*Wij zullen ons als eerste richten op de verbetering van het aspect rechtmatigheid omdat hiermede tevens de grondslag wordt gelegd voor de door u gesignaleerde noodzakelijke verbeteringen ten aanzien van de doelmatigheid en de doeltreffendheid.*

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE DELFSHAVEN

*Met betrekking tot de door u gehanteerde rapportage-systematiek plaatsen wij een vraagteken bij de betekenis van de scores die u gebruikt. Wij troffen geen objectief referentiekader aan voor de scores matig, voldoende, onvoldoende, zwaar onvoldoende. Om te voorkomen dat deze scores (die bovendien aan bevindingen uit werkprocessen in het jaar 1998 zijn gekoppeld) in het gesprek, dat ongetwijfeld over uw rapport zal ontstaan te veel een eigen leven gaan leiden, dringen wij er bij u op aan om uw scoreduidingen zo min mogelijk suggestie en subjectiviteit mee te geven. Onvoldoende is al onvoldoende genoeg.*

*Vervolgens maken wij graag nog drie opmerkingen.*

*De eerste betreft de context, vanwaaruit deelgemeentebesturen hun bestuurlijke werkzaamheden verrichten en wat dat meer in het bijzonder betekent voor de wijze waarop subsidiering van activiteiten binnen de deelgemeente plaatsvindt.*

*Wij zijn van mening dat de dynamiek die in een gebied aanwezig is ook aanwezig en herkenbaar moet zijn in de wijze waarop diensten en instellingen hun producten leveren en in de kwaliteit van die producten. Dat vraagt zowel van het bestuur en van de ambtelijke organisatie, als van de uitvoerende dienst of instelling een grote mate van flexibiliteit. Deze maatschappelijke context zal voor ons steeds mede de toetssteen zijn voor de wijze waarop te leveren en geleverde producten worden beoordeeld. Adequate regelgeving en duidelijke spelregels zijn daarbij erg belangrijk, maar geen doel op zich.*

*Ten tweede wijzen wij u erop dat er ten aanzien van de (vormgeving van de) relatie met de gesubsidieerde welzijnsinstellingen in de afgelopen jaren sprake is geweest van ingrijpende omringende condities, als gevolg van het opheffen van de welzijnskoepels op stedelijk niveau. Tenslotte doen wij u de suggestie om over vier jaar een herhaald onderzoek te doen, om na te kunnen gaan wat - mede gezien uw huidige conclusies en aanbevelingen - de stand van zaken op dat moment is. Wij nodigen u daarvoor in Delfshaven in ieder geval van harte uit.*

**VIII - 2      nawoord rekenkamer**

De Rekenkamer betreft dat het Dagelijks Bestuur in haar reactie niet expliciet is ingegaan op elk van de geformuleerde aanbevelingen in respectievelijk het deelrapport en het algemeen rapport. De Rekenkamer constateert met instemming dat de deelgemeente Delfshaven de rapportage en de daarin opgenomen aanbevelingen als een steun in de rug ervaart bij de in ontwikkeling zijnde verbeteringen in werkprocessen en procedures. De Rekenkamer verwacht evenwel dat de deelgemeente in een plan van aanpak expliciet aangeeft op welke wijze en wanneer uitwerking wordt gegeven aan de aanbevelingen. De Rekenkamer beschouwt het als positief dat zaken als de beschrijving van de door de Deelraad gewenste producten, de definiëring van kengetallen en de mogelijkheid om met behulp

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE DELFHAVEN

van sectorjaarprogramma's tot prioriteitstelling te komen, aandacht krijgen vanuit het Dagelijks Bestuur.

De Rekenkamer ziet de keuze van het Dagelijks Bestuur voor het aspect rechtmatigheid om als eerste verbeteringen door te voeren als een verstandige beslissing. Het is zinvol een prioritering aan te brengen in de verbetertrajecten en daarbij ligt rechtmatigheid voor de hand gezien het belang daarvan en het feit dat aangesloten kan worden bij bestaande procedures en processen. Deze keuze voor rechtmatigheid betekent echter niet dat de aspecten doelmatigheid en doeltreffendheid uit het oog verloren dienen te worden.

De Rekenkamer verwijst wat betreft de opmerking aangaande de objectiviteit van het gehanteerde referentiekader naar het nawoord in het algemene rapport. De keuze van de Rekenkamer om het onderzoek te richten op het subsidiejaar 1998 wordt eveneens in het nawoord in het algemeen rapport behandeld.

Op de drie laatste opmerkingen van het Dagelijks Bestuur wil de Rekenkamer als volgt reageren. De Rekenkamer onderschrijft de noodzaak van flexibiliteit in een dynamische context. Dat mag er echter niet leiden tot onrechtmatigheden in die zin dat procedures en vereisten niet worden nagekomen. Wet- en regelgeving blijven richtinggevend voor het adequaat functioneren van een overheidsorgaan. Ten aanzien van het ontwikkelingsproces waarin een aantal gesubsidieerde welzijnsinstellingen zich bevindt, merkt de Rekenkamer op dat dit zich bij alle deelgemeenten heeft voorgedaan c.q. voordoet. Het ontgaat de Rekenkamer in welk opzicht de deelgemeente Delfshaven zich dienaangaande onderscheidt van andere deelgemeenten en welke consequenties dit heeft voor het subsidieproces.

De Rekenkamer heeft waardering voor de suggestie van het Dagelijks Bestuur om over vier jaar een herhaald onderzoek te doen binnen Delfshaven. De Rekenkamer geeft het Dagelijks Bestuur in overweging een dergelijk onderzoek zelfstandig of samen met alle deelgemeenten te entameren.

## 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 bevat de volgende informatie:

- subfunctie;
- omschrijving subfunctie;
- titel verordening;
- naam van gesubsidieerde;
- begroting 1998.

De Rekenkamer heeft aanvullende informatie over bepaalde kenmerken van subsidies bij de deelgemeenten opgevraagd teneinde een vergelijking van alle elf deelgemeenten op dit punt mogelijk te maken. Dit betrof:

- het type subsidie conform de VAS;
- het al dan niet structurele karakter van de subsidie;
- de vraag of de subsidie wordt gefinancierd uit een doeluitkering.

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

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 sommige gevallen een correctie op de aangeleverde informatie.

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 subsidieverstrekking. Zo is van de zijde van de deelgemeente Delfshaven aangegeven dat enkele kleine bedragen geen subsidies zijn. Dit leidt tot een gecorrigeerd totaal van f 26.614.895,- aan subsidies conform staat G. 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 II.

Tevens zijn die gevallen waarin de deelgemeente in het gevraagde overzicht geen duidelijkheid kon verschaffen over bepaalde kenmerken van de subsidie niet betrokken in de schets van de structuur van subsidieverstrekking.

**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. Tijdens het onderzoek is gebleken dat een aantal geselecteerde subsidies in feite ten onrechte op deze staat figureert of om andere redenen niet op een zinvolle wijze in dit onderzoek konden 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 volgende subsidies:

- Stichting Basiseducatie (subfunctie 482; f 3.161.082);
- Stichting Arabische Jongeren (SAJ) (subfunctie 620; f 109.013).

De subsidie aan de Stichting Basiseducatie Rotterdam is vanwege bijzondere omstandigheden en de aansturing en betaling vanuit de Dienst Stedelijk Onderwijs niet nader in het onderzoek betrokken. Vanwege deze centrale regie is het begrote bedrag in de rekening 1998 op nul gesteld. Terzijde wordt opgemerkt dat hier feitelijk sprake is van een inkoopovereenkomst.

Tijdens het onderzoek bleek dat één subsidie in feite ten onrechte op deze staat figureert, namelijk SAJ (f 109.013). Deze instelling heeft inmiddels haar werkzaamheden verlegd naar de deelgemeente Noord. Financieel gezien valt deze stichting nog wel onder de begroting van deelgemeente Delfshaven aangezien de deelgemeente dit geld ontvangt uit het deelgemeentefonds en het vervolgens in haar geheel overhevelt naar deelgemeente Noord. Deze subsidie is na toelichting van de zijde van de deelgemeente derhalve verder niet in het onderzoek betrokken.

Daarnaast bleek een groot aantal geselecteerde subsidies (zoals PSZ Peuterhof, De Hooiberg en wijkvereniging BoTu) te vallen onder stichting DISCK. De gesubsidieerde SKWO BoTu bleek een onderdeel te zijn van bewonersorganisatie Bospolder-Tussendijken en is als zodanig behandeld.

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



SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE DELFSHAVEN

bijlage III overzicht van geselecteerde gesubsidieerden en subsidies

| subfunctie en omschrijving       | namen gesubsidieerden                                                                                                             | kenmerken subsidie                                                                                                                  | begroting 1998                             |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| 140 werkgelegenheid              | disk:<br>■ tos, unit middelland<br>■ tos, unit spits                                                                              | eenmalige exploitatiesubsidie<br>(doeluitkering)                                                                                    | 153.000<br>153.000                         |
| 630 sociaal-cultureel werk       | ■ club- en buurthuiswerk (15)<br>■ jongerenwerk (3)<br>■ stichting spits<br>(advies/begeleiding scw)                              | structurele budgetsubsidie<br>structurele budgetsubsidie<br>structurele budgetsubsidie                                              | 7.338.308<br>921.376<br>401.155            |
| 650 kinderopvang                 | ■ kinderopvang<br>■ psz peuterhof<br>■ de hooiberg (peuterwerk unit<br>spits)<br>■ wijkvereniging botu<br>(buitenschoolse opvang) | structurele exploitatiesubsidie<br>structurele exploitatiesubsidie<br>structurele budgetsubsidie<br>structurele exploitatiesubsidie | 4.888.729<br>101.043<br>157.023<br>138.659 |
| 482 (volwassenen)educatie        | ■ stichting basiseducatie                                                                                                         | structurele budgetsubsidie                                                                                                          | 3.161.082                                  |
| 540 kunst                        | ■ taaldrukwerkplaats (skvr)                                                                                                       | structurele exploitatiesubsidie                                                                                                     | 32.308                                     |
| 620 maatschappelijke begeleiding | smdd:<br>■ maatschappelijk werk (7)<br>■ gecoördineerd ouderenwerk<br>(10)                                                        | structurele budgetsubsidie<br>structurele budgetsubsidie                                                                            | 868.628<br>1.272.609                       |
| 620 maatschappelijke begeleiding | delphi:<br>■ opbouwwerk (8)<br>■ ondersteuning<br>bewonersorganisaties                                                            | structurele exploitatiesubsidie<br>structurele exploitatiesubsidie<br>structurele exploitatiesubsidie                               | 2.208.999<br>403.798                       |
| 710 zorgregio                    | ■ gezondheidsproject botu                                                                                                         |                                                                                                                                     | 138.659                                    |

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE DELFSHAVEN

|                                  |   |                                                                    |                               |                   |
|----------------------------------|---|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| 620 maatschappelijke begeleiding | ■ | stichting arabische jongeren<br>(valt nu onder deelgemeente noord) |                               | 109.013           |
| 620 maatschappelijke begeleiding | ■ | kinderwerk alibaba (eenmalig)                                      | eenmalige exploitatiesubsidie | 30.000            |
| 620 maatschappelijke begeleiding | ■ | bewonersorganisaties (5)                                           | structurele budgetsubsidies   | 484.394           |
| 620 maatschappelijke begeleiding | ■ | skwo botu<br>■ (onderdeel bo botu)                                 | structurele budgetsubsidie    | 42.984            |
| Totaal ■                         |   |                                                                    |                               | <b>23.004.767</b> |

**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        | Inter Provinciaal 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                                                          |