

subsiëring door deelgemeenten
rapport deelgemeente Feijenoord

REKEN
KAMER
HEROTT
ERDAM

SUBSIDIEBEHEER DOOR DEELGEMEENTE FEIJENOORD

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 Feijenoord 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 Feijenoord. 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 subsidieverstreking
11	III	selectie
12	IV	beleidskader en regelgeving
12	IV-1	beleidskader
14	IV-2	regelgeving
16	V	subsidieverstreking in praktijk
16	V-1	interne organisatie en dossiervorming
18	V-2	voorbereiding en bepaling
18	V-2-1	doelformulering
18	V-2-2	besluitvorming
18	V-2-3	beschikking
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
25	V-3-9	uitvoeringskosten
25	V-4	evaluatie
27	VI	conclusies
27	VI-1	aard en omvang subsidieverstreking
27	VI-2	beleidskader, regelgeving en beslisdocumenten
28	VI-3	rechtmatigheid
29	VI-4	doelmatigheid
30	VI-5	doeltreffendheid
31	VII	aanbevelingen

33	VIII	reactie en nawoord
33	VIII-1	reactie deelgemeente
38	VIII-2	nawoord Rekenkamer
40		bijlage I : staat G en aanvullende informatie
41		bijlage II: selectie van nader te onderzoeken subsidies
42		bijlage III: overzicht van geselecteerde gesubsidieerden en subsidies
43		bijlage IV: lijst van afkortingen

REKEN
KAMER
HEROTT
ERDAM

SUBSIDIEBEHEER DOOR DEELGEMEENTE FEIJENOORD

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 het 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 Feijenoord 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 gemeenschappelijk onderwerpen en begrippen. Tevens zijn de bevindingen voor de deelgemeenten gezamenlijk en in relatie tot elkaar opgenomen. In het navolgende wordt uitsluitend op het subsidieproces van de deelgemeente Feijenoord 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 Feijenoord over 1998 in totaal circa f 20,8 mln. heeft besteed in de vorm van subsidies. Gerelateerd aan het totaal van de lasten in de rekening van bijna f 53,6 mln. betreft dit circa 39 procent. Gebleken is dat de staat G niet was opgenomen in de rekening 1998. Op verzoek van de Rekenkamer is ten behoeve van het onderzoek (alsnog) een staat G verstrekt op basis van de beschikkingen voor 1998. 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 betreffende subsidiemethoden zoals 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.

SUBSIDIEBEHEER DOOR DEELGEMEENTE FEIJENOORD

tabel I

kenmerken subsidies deelgemeente Feijenoord, 1998

lasten / type subsidies		bedrag in f	bedrag in f	bedrag in f	als percentage van totale subsidies lasten staat g	
totaal lasten		53.644.778			100	
waarvan:	subsidies in staat g		20.799.574		39	100
	waarvan:	▪ type subsidie				
		▪ budget	15.853.894		30	76
		▪ exploitatie	4.866.013		9	23
		▪ prestatie	--		0	0
		▪ waardering	79.667		0	0
	waarvan:	▪ structureel	16.119.624		17	77
		▪ eenmalig	4.679.950		1	23
	waarvan:	▪ doeluitkering	2.067.531		2	6
		▪ overig	2.612.419		10	17

Bij de deelgemeente Feijenoord ligt het accent qua subsidiemethode op budgetsubsidies (76 procent). Het merendeel van de subsidiegelden heeft een structureel karakter (77 procent). Met éénmalige subsidies (inclusief doeluitkeringen) is 13 procent gemoeid, waarvan zes procent doeluitkeringen.

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	▪ overige beschermende maatregelen	148.419	0,7
480	▪ onderwijs	110.600	0,5
540	▪ kunst	56.100	0,3
541	▪ oudheidkunde/musea	27.600	0,1
611	▪ werkgelegenheid	2.067.531	9,9
620	▪ maatschappelijke begeleiding en advies	5.302.651	25,5
630	▪ sociaal-cultureel werk	9.115.428	43,8
650	▪ kinderdagopvang	3.924.917	18,9
922	▪ algemene baten en lasten	46.328	0,2
totaal		20.799.574	100,0
* 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) en 650 (kinder(dag)opvang).

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 16 organisaties in het onderzoek betrokken:

- Stichting Onderwijswinkel;
- Museum Hillesluis;
- Stichting Welzijn Feijenoord (incl. Stichting het Ravenest en AVERO);
- Stichting Ondersteuning en dienstverlening Feijenoord (OdF) (incl. SMWR);
- Sociaal Raadslieden Rotterdam (SRR);
- Stichting Bewonersondersteuning deelgemeente Feijenoord (BdF) (incl. RIO);
- Bewonersorganisatie Bloemhof;
- Bewonersorganisatie Feijenoord;
- Bewonersorganisatie Hillesluis;
- Stichting Sociaal Cultureel Ouderenwerk Vreewijk (SCOV);
- Stichting Jongerenwerk op Zuid;
- Buurt- en Speeltuinwerk Rotterdam (BSW);
- Stichting Stip;
- Stichting kinderdagverblijven Kop van Zuid;
- Stichting Welzijn Feijenoord (kinderdagverblijf SWF);
- Stichting Katholieke Peuteropvang.

Uitgaande van het totaalbedrag, zoals vermeld in de (oorspronkelijke) staat G van de begroting 1998 (i.c. 27.647.600,-), omvat deze selectie f 21.481.000,- ofwel 78 procent. In bijlage II wordt uitvoeriger stilgestaan bij de selectie van onderzochte subsidies.

IV beleidskader en regelgeving

IV-1 beleidskaders

De beleids- en beheersbegroting wordt in 1998 gehanteerd als het primaire beleidskader voor de verstrekking van de subsidies. In de begrotingen voor 1999 en 2000 worden ook diverse beleidsnota's als beleidskaders genoemd.

De deelgemeente Feijenoord heeft in de beleidsbegroting 1998 beleidsmatig accenten aangebracht waarbij per portefeuille de beleidsintenties worden beschreven (in 1998 was het thema "Kies voor je wijk" en werd extra aandacht besteed aan Integraal Jeugdbeleid en Integraal Veiligheidsbeleid).

De beheersbegroting 1998 bevat een cijfermatige begroting in de vorm van productformulieren. Per subfunctie worden hierbij de volgende aspecten onderscheiden:

- sector/afdeling, portefeuillehouder en subfunctie;
- doelstelling;
- prestatiegegevens (realisatie jaar t-2 , planning t-1 en begroting t, t+1, t+2, t+3);
- toelichting (algemeen deel, een deel over beleidsmarges, ontwikkelingen en een verschillenanalyse);
- financiën (realisatie jaar t-2 , planning t-1 en begroting t, t+1, t+2, t+3);
- financiële toelichting;
- risicoparaagraaf.

In de jaarrekening 1998 komen deze in de beheersbegroting beschreven aspecten in een zelfde opzet terug.

De Rekenkamer heeft de beleids- en beheersbegroting 1998 en de jaarrekening 1998 in beschouwing genomen voor wat betreft de subfuncties waarbij subsidies in het geding zijn. Het is haar opgevallen dat de omschrijving van doelstellingen veelal globaal van karakter is. Ten aanzien van het kwantificeren van de producten wordt in de beleidsbegroting opgemerkt dat ".. het meetbaar maken van de inzet in de begroting '98 hoge prioriteit zal krijgen. Samen met partners in het veld zal een aanzet worden gedaan om de voorwaarden te scheppen die noodzakelijk zijn om in de nabije toekomst de prestaties te kunnen toetsen."

De toelichtingen per subfunctie sluiten in de regel aan op de geformuleerde beleidsdoelen en -voornemens, maar zijn erg beknopt. Prestatiegegevens zijn niet of nauwelijks ingevuld. Ook de overige toelichtende onderdelen (algemeen, beleidsmarges, ontwikkelingen en verschillenanalyses) zijn erg beknopt beschreven. Een veronderstelde kwalitatieve beschrijving van het product ontbreekt hierbij grotendeels.

SUBSIDIEBEHEER DOOR DEELGEMEENTE FEIJENOORD

Het jaarverslag is op tal van aspecten (met name realisatiegegevens, prestaties en kwaliteitsgegevens) nog niet of zeer summier ingevuld. De Accountantsdienst Rotterdam komt in haar 'Controle jaarrekening 1998' tot de volgende bevindingen: "De deelgemeente onderkent dat de prestatiegegevens nog niet optimaal zijn. In 1999 zal binnen de productgroep dieper worden ingegaan op de ontwikkeling van deze gegevens. De ontwikkeling zal plaatsvinden in het kader van de wijkaanpak."

Voorts hebben de voorzitter en de betrokken portefeuillehouder desgevraagd de Rekenkamer geattendeerd op het 'Werkboek Wijkaanpak Deelgemeente Feijenoord' (van augustus 1999), waarin wordt gesteld dat de wijkaanpak het integrale kader vormt voor de inzet van het deelgemeentebestuur in Feijenoord. Een vraaggerichte aanpak, gericht op de burger in de wijk, staat hierbij centraal. Of en hoe dit ook gaat gelden voor de vraag van burgers met betrekking de gewenste activiteiten en prestaties van welzijnsinstellingen staat echter niet vermeld.

In de notitie 'Subsidies vrijwilligersinitiatieven' vindt voor de betreffende subsidies een uitwerking plaats van de VAS 1994 ten aanzien van met name de waarderingssubsidies, hetgeen de vorm van subsidiëring is waaronder de meeste vrijwilligersinitiatieven worden gesubsidieerd. Aanleiding hiervoor was om een kader te formuleren waaraan de vele, kleine aanvragen voor een subsidie van een vrijwilligersinitiatief konden worden getoetst. Voor het, financieel gezien, overgrote deel van de subsidies – het gaat hier om de budget- en exploitatiesubsidies - bestaat er geen aanvullend beleidskader in de deelgemeente Feijenoord. De Rekenkamer constateert dat er momenteel nog geen adequaat beleidskader is ontwikkeld en dat producten of prestaties nog niet zijn uitgewerkt.

Binnen de deelgemeente is gekozen voor een overgang van exploitatie- naar budgetsubsiëring, aldus de voorzitter en de betrokken portefeuillehouder. Aangegeven wordt echter dat de prestaties die een instelling dient te leveren voor het budget nog niet zijn geformuleerd. Dat is volgens het Dagelijks Bestuur niet mogelijk aangezien de deelgemeente niet terug kan vallen op beleid (dat wordt immers pas ontwikkeld) en het benodigde (ambtelijke) apparaat ontbreekt. De prestaties zullen worden geformuleerd in het kader van de wijkaanpak. Sturing van de instellingen gebeurt momenteel via communicatie met de instellingen, waarbij aan wordt gegeven wat de deelgemeente wil bereiken.

De overgang van exploitatie- naar budgetsubsidie heeft nog niet plaats gevonden voor kinderopvang. Redenen die de deelgemeente hier voor aandraagt zijn het feit dat kinderopvang een in beweging zijnd beleidsterrein is (er worden steeds nieuw (externe) subsidiestromen toegevoegd), de instellingen voor kinderopvang in de ogen van de deelgemeente eerst dienen te fuseren en de instellingen dienen te concurreren in de markt, zodat het moeilijk is om een budget vast te stellen.

De Rekenkamer merkt op dat kinderopvang een beleidsterrein is dat bij uitstek geschikt is om over te gaan tot budgetsubsidie, aangezien hier producten en prestaties benoembaar en kwantificeerbaar zijn.

IV-2 regelgeving

Binnen de kaders van Vod en VAS hanteert de deelgemeente Feijenoord aanvullende regelgeving. Het gaat hierbij om de 'Uitvoeringsregeling budgetfinanciering Wijkwelzijnszaken' uit 1990 en de notitie 'Subsidies vrijwilligersinitiatieven' uit juli 1997.

De 'Uitvoeringsregeling budgetfinanciering Wijkwelzijnszaken' is een regeling zoals die in 1990 door het voormalige bureau Wijkwelzijnszaken (momenteel Coördinatiebureau Centrum) is opgesteld. Deze regeling is niet aangepast door de - in 1994 opgestarte - deelgemeente Feijenoord, noch is hij geactualiseerd naar aanleiding van de wijziging van de VAS in 1994. Gevolg hiervan is dat een aantal artikelen (zoals art. 2a waarin staat dat de aanvraag ingediend te worden vóór 1 juli) niet strookt met de vigerende VAS. Desalniettemin wordt in de beschikkingen voor 1998 verwezen naar deze regeling, evenals naar de VAS 1994.

In relatie tot een aantal gesubsidieerde organisaties op het gebied van vrijwilligersactiviteiten wordt de notitie 'Subsidies vrijwilligersinitiatieven' gehanteerd. Deze notitie is voortgekomen uit de notitie 'Subsidiebeleid deelgemeente Feijenoord' uit 1996, die een uitwerking beoogde van het subsidiebeleid. De notitie is opgesteld door een werkgroep bestaande uit beleidsmedewerkers van de afdelingen Welzijn en Financiën. Hoewel de notitie nooit is vastgesteld door het deelgemeentelijk bestuur geldt het intern wel als richtlijn. Er wordt achtereenvolgens ingegaan op de betekenis van het subsidie-instrument, begripsbepaling, regelgeving en procedures, de subsidiemethodiek en de rol van de deelgemeentelijke sectoren. De Rekenkamer merkt op dat eerder een toelichting en interpretatie op de VAS wordt gegeven dan dat er aanvullende regelgeving wordt geformuleerd. Ten aanzien van budgetsubsidieëring werd opgemerkt dat een planning- en controlinstrumentarium hierbij een noodzakelijke voorwaarde is. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat deze subsidievorm op dat moment wordt toegepast zonder planning- en controlinstrumentarium. Voorgesteld werd om bij instellingen waar reeds budgetsubsidieëring plaats vindt de praktijk voor 1996 te handhaven en zowel de methodiek van budgetsubsidieëring als het daarbij behorend planning en controlinstrumentarium vervolgens verder uit te werken.

De Rekenkamer constateert dat deze voorstellen in 1998 nog niet zijn uitgewerkt.

Vanuit de deelgemeente is aangegeven dat onlangs binnen de deelgemeente een afdeling Planning en Control is opgericht die in januari 2000 van start gaat en zich ook zal richten op de planning- en controlcyclus ten aanzien van het subsidiebeleid (voor 1999-2001 dan wel 2000-2002).

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 Feijenoord voor de subsidiecyclus over 1998 beschreven. Ter illustratie wordt in aparte kaders de subsidierelatie met één instelling (de Stichting Welzijn Feijenoord) nader belicht. Hieraan voorafgaand wordt eerst de dossiervorming door de deelgemeente ten aanzien van de subsidiëring behandeld.

V-1 interne organisatie en dossiervorming

Intern is bij de deelgemeente Feijenoord sprake van een gescheiden subsidieproces: de afdeling Welzijn richt zich op de voorkant van het proces (aanvragen e.d.), het 'Team subsidies' op de administratieve afhandeling (van de aanvraag en de begroting) en de beleidsmedewerkers en het afdelingshoofd op de inhoud en het onderhandelings- en aansturingsproces. De afdeling Financiën richt zich voornamelijk op de achterkant van het proces (afrekeningen e.d.). Deze manier van organiseren heeft tevens consequenties voor de dossieropbouw; de stukken van één dossier zijn verspreid over drie verschillende deeldossiers.

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^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 15 dossiers van gesubsidieerden

document *	aanwezig	niet aanwezig	waarvan vereist
<i>aanvraag</i>	15	0	0
<i>aanvraagformulier</i>	4	11	nvt
<i>begroting</i>	14	1	1
<i>werkplan/beleidsplan</i>	2	13	13
<i>beschikking</i>	15	0	0
<i>uitvoeringsovereenkomst</i>	0	15	nvt
<i>verantwoordingsinformatie</i>	10	5	5
<i>financieel</i>			
<i>verantwoordingsinformatie</i>	2	13	13
<i>inhoudelijk</i>			
<i>afrekeningformulier</i>	0	15	nvt
<i>afrekening / vaststelling</i>	0	15	15
<i>accountantsverklaring</i>	9	6	4
<i>evaluaties</i>	1	14	nvt

* verplichte elementen cursief.

De aanlevering aan de Rekenkamer van de gevraagde dossiers heeft in enkele rondes plaatsgevonden en derhalve geruime tijd in beslag genomen. De dossiervorming vertoont op een groot aantal punten gebreken. Een aantal stukken bleek niet meer te achterhalen in het archief. In geval van vraagpunten van de zijde van de Rekenkamer inzake de onderzochte subsidies is in de regel adequaat gereageerd. Zij plaatst bij de dossiervorming de volgende kanttekeningen.

- De belangrijkste bevindingen uit tabel III zijn het feit dat met name de inhoudelijke informatie ontbreekt, zowel bij de aanvraag (werkplan/beleidsplan) als bij de verantwoording (inhoudelijk jaarverslag);
- Daarnaast ontbreken ook regelmatig financiële jaarverslagen en accountantsverklaringen. Op deze wijze 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 kanttekeningen zijn:

- het feit dat enkele instellingen een aanvraagformulier hanteren;
- bij enkele andere instellingen een aanvraag in veel gevallen bestaat uit een begroting zonder begeleidende brief met subsidieverzoek;

- het feit dat er in het geheel nog geen vaststellingen en afrekeningen 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 subfuncties, waarvoor subsidies worden verstrekt, van concreet en meetbaar geformuleerde beleidsdoelen sprake is (zie ook het algemene rapport). Geconstateerd wordt dat de doelen in de beleidsbegroting algemeen zijn geformuleerd. Slechts in een beperkt aantal gevallen is getracht om deze meetbaar te maken. Instellingen zijn in beperkte mate verantwoordelijk gemaakt voor de uitvoering van hiervan, middels de formulering van concrete prestaties. Bij veel doelen worden in de begroting meerdere instellingen genoemd en is van een duidelijke verantwoordelijkheid per prestatie geen sprake (noch in de begroting, noch in de vorm van een beschikking of aanvullende uitvoeringsovereenkomst). De tijdshorizon is bij de meeste subsidies - impliciet - gesteld op een jaar terwijl de tijdshorizon van de doelen niet expliciet wordt weergegeven. Waar concrete prestaties worden benoemd blijkt dat in veel gevallen de prestaties van één of meerdere jaren geleden worden aangehouden. Het beeld dat prestaties niet of nauwelijks worden benoemd wordt door de deelgemeente bevestigd.

V-2-2 besluitvorming

Besluitvorming over subsidies vindt plaats binnen het Dagelijks Bestuur. Indien er nieuwe geldstromen zijn of wijzigingen dan wordt dit aan de Deelgemeenteraad voorgelegd. Tevens komt het subsidiebeheer aan bod tijdens de jaarlijkse begroting- en rekeningbehandeling in de Raad.

V-2-3 beschikking

Subsidiebeschikkingen van de deelgemeente Feijenoord zijn beknopt van opzet en bevatten de volgende standardelementen:

- een besluitnummer en datum besluit;
- een verwijzing naar subsidieaanvraag en aard van de aanvraag;
- de vermelding van de toepasselijke regelgeving: VAS, Vod en de 'Uitvoeringsregeling Budgetfinanciering Wijkwelzijnszaken';
- de vermelding van de subsidiemethode;
- de vermelding van het subsidiebedrag;
- een (eventuele) nadere motivatie (art. 10 VAS);
- de berekening van de definitieve subsidie;
- de verplichting van een goedgekeurd register accountantsverslag en een inhoudelijk verslag bij een bedrag hoger dan fl. 100.000,-, verplichting van een accountantsverklaring en een inhoudelijk verslag tussen fl. 50.000,- en fl. 100.000,- en voor bedragen kleiner dan fl. 50.000,- kan worden volstaan met een verklaring van een kascommissie en een inhoudelijk verslag;
- een verwijzing naar voorwaarden van de VAS 1994;
- een vermelding van de mogelijkheden voor het aantekenen van beroep en bezwaar.

SUBSIDIEBEHEER DOOR DEELGEMEENTE FEIJENOORD

In de beschikkingen zijn, naast de vereisten uit de VAS, geen nadere eisen opgenomen, noch worden producten of prestaties benoemd die de instelling dient te leveren. Er is evenmin sprake van een aanvullende uitvoeringsovereenkomst.

De Rekenkamer merkt op dat de deelgemeente een goedkeurende verklaring wenst te ontvangen en wijst hierbij op het feit dat een dergelijke (goedkeurende) verklaring van tevoren nooit verlangd kan worden. Wel kan de deelgemeente van tevoren aangeven dat bij een niet-goedkeurende verklaring sancties opgelegd zullen worden.

Een voorbeeld: het sociaal-cultureel werk en de SWF (1)

De deelgemeente Feijenoord onderscheidt in haar beleids- en beheersbegroting als subfunctie 'Sociaal Cultureel Werk'. Het beleidsdoel is als volgt geformuleerd:

"Het bevorderen van maatschappelijke integratie en participatie van wijkbewoners, het ontwikkelen van netwerken door middel van sociale en culturele activiteiten, het wegwerken van achterstanden, samenlevingsopbouw, sociale activering en bijdrage aan het jeugdbeleid."

Dit beleidsdoel wordt niet verder uitgewerkt. Er worden geen concrete producten benoemd. Alleen bij het kopje 'ontwikkelingen' wordt kort ingegaan op de afspraken met SWF rondom de ontwikkeling van productafspraken. Bij de start van de deelgemeente in 1994 moest er 1,5 miljoen worden bezuinigd waarvan f 850.000,- voor rekening van het club- en buurthuiswerk. In 1996 besloot de deelgemeenteraad dat de acht stichtingen van het club- en buurthuiswerk samen moesten gaan in één stichting, Stichting Welzijn Feijenoord (SWF). De bezuinigingstaakstelling is daadwerkelijk doorgevoerd binnen deze instelling, los van het feit dat extra projectaanvragen van SWF zijn gehonoreerd.

De voorzitter en betrokken portefeuillehouder geven desgevraagd aan St. Ondersteuning en dienstverlening Feijenoord (OdF) of St. Bewonersondersteuning deelgemeente Feijenoord (BdF) niet te willen laten fuseren met SWF. Niet de fusies zijn speerpunt maar het wijkbeleid en de participatie vanuit de wijk. Ten aanzien van kinderopvang staat de deelgemeente wel een fusie voor.

Binnen de deelgemeente Feijenoord is in 1998 een kerntakendiscussie gestart over het sociaal cultureel werk. In de begroting 1998 staat aangegeven dat de uitkomsten van deze kerntakendiscussie richtinggevend zullen zijn voor het maken van productafspraken met de SWF. Tevens wordt hierin aangegeven dat de subsidiesystematiek zal worden veranderd. In de beheersbegroting 1998 (van najaar 1997) wordt vervolgens uitgegaan van de oude structuur, dat wil zeggen: wel een doelstelling maar geen prestatiegegevens. In het jaarverslag 1998 (van medio 1999) wordt dan ook geen koppeling gelegd met deze prestatiegegevens. Er wordt wederom aangegeven dat deze ontwikkeld worden, waarbij wordt verwezen naar de begroting 1999. Uit de begrotingen 1999 en 2000 blijkt dat deze discussie deels loopt en dat men vanuit de deelgemeente bezig is geweest producten en prestaties te definiëren. De prestaties worden echter geformuleerd in de vorm van een inspanningsverplichting: een vraaggericht aanbod formuleren, methodiekontwikkeling, gebiedsplannen, jaarverslag etc.

V-3

uitvoering en controle

V-3-1 aanvraag

De deelgemeente Feijenoord hanteert naast de VAS voor een select aantal gesubsidieerden de regeling 'Subsidies vrijwilligersinitiatieven' die op onderdelen een nadere uitwerking en aanscherping behelst. Voor het overgrote deel van de subsidies geldt de termijn uit de VAS van 1 april voor het

SUBSIDIEBEHEER DOOR DEELGEMEENTE FEIJENOORD

indienen van de aanvraag, aangezien de ‘Uitvoeringsregeling budgetfinanciering Wijkwelzijnszaken’ uit 1990 (met als aanvraagdatum 1 juli) op dit punt is achterhaald door de VAS 1994.

In de praktijk worden aanvragen die te laat worden ingediend, volgens de deelgemeente, altijd alsnog in behandeling genomen. Het zijn, volgens de deelgemeente, met name grote instellingen die (te) laat komen met hun aanvraag. Zij sturen een brief waarin om uitstel wordt gevraagd of de deelgemeente stuurt hen een aanmaning om de aanvraag alsnog in te dienen.

Van de vijftien onderzochte structureel gesubsidieerde instellingen hebben er drie op tijd, dat wil zeggen voor 1 april 1997, hun aanvraag ingediend. Twee aanvragen zijn nog dezelfde maand ingediend. Negen aanvragen zijn meer dan een maand later ingediend waarvan één aanvraag in december 1998. Eén aanvraag is ongedateerd zodat niet is op te maken of deze op tijd is ingediend.

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;
- een (meerjaren)werkplan met meerjarenbegroting (elk jaar weer);
- statuten en een opgave van de bestuurssamenstelling (alleen bij de eerste aanvraag).

Bij een verzoek om een éénmalige subsidie hoeft de betreffende instelling slechts een begroting in te dienen.

De Rekenkamer constateert dat, voor de 15 onderzochte structurele subsidies, er één begroting ontbreekt en 13 (meerjaren)werkplannen, dan wel beleidsplannen ontbreken.

V-3-3 subsidietoekenning

In de VAS is bepaald binnen welke termijn een beslissing op de aanvraag dient te volgen. De deelgemeente Feijenoord voldoet hier in 12 van de 15 gevallen niet aan. Enkele beschikkingen zijn zelfs pas eind 1998 of in 1999 vastgesteld. De ADR constateert op dit punt het volgende: “De besluitvorming omtrent diverse subsidiebeschikkingen heeft pas in de tweede helft van 1998 plaatsgevonden. Wel zijn reeds voor deze besluitvorming bedragen uitbetaald aan de subsidiënten. Aparte besluitvorming over de uitbetaling heeft plaatsgevonden. De besluitvorming van de beschikking dient voor het begin van het begrotingsjaar te hebben plaatsgevonden, waardoor dit soort situaties vermeden wordt”.

V-3-4 bezwaar en beroep

Bijna altijd wordt conform de VAS voor het verkrijgen van een subsidie een formele aanvraag gedaan. 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

SUBSIDIEBEHEER DOOR DEELGEMEENTE FEIJENOORD

Bij de deelgemeente Feijenoord komen in 1998 veel beroepsprocedures voor. Een groot aantal van deze procedures had betrekking op de jaarlijkse verhoging (het accres) van het budget. De deelgemeente hanteerde hierbij een ander percentage dan de instellingen. In 1998 is vervolgens door het bestuur van Feijenoord besloten het gemeentelijke accrespercentage over te nemen. Vanaf die tijd bestaan er op dit punt geen verschillen van inzicht meer tussen deelgemeente en instellingen.

Daarnaast zijn er, volgens de deelgemeente, een aantal kleinere instellingen die consequent in beroep gaan na elk afgewezen verzoek om (extra) subsidie. De deelgemeente hanteert bij haar toekenning van kleine subsidies de criteria, zoals voortkomend uit de notitie 'Subsidies vrijwilligersinitiatieven'. Het grootste deel van deze beroepen is, op basis hiervan, afgewezen.

Het valt de Rekenkamer op dat op dit terrein, waar wel een duidelijk beleidskader bestaat, de deelgemeente sterk staat bij beroepszaken.

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 Feijenoord van de gesubsidieerden de volgende documenten:

- een jaarrekening/financieel verslag;
- een accountantsverklaring /-rapport (bij een toegekende subsidie van meer dan f 100.000,-);
- een jaarverslag /activiteitenverslag; dit laatste is niet verplicht is volgens de VAS maar kan wel verplicht worden gesteld door het bestuursorgaan. In de beschikkingen van de deelgemeente Feijenoord staat een dergelijke eis aangegeven.

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 binnen 17 weken na verstrijken van het subsidiejaar (dat wil zeggen vóór 1 mei). In de 'Uitvoeringsregeling Budgetfinanciering wijkwelzijnszaken' wordt aanvullend gesproken over onder andere een definitieve jaarrekening die voor 1 juli ingediend dienen te worden. Vanuit de deelgemeente wordt aangegeven dat deze vereisten weliswaar in de eigen uitvoeringsregeling staan, maar dat ten opzichte van grotere gesubsidieerde instellingen alleen de VAS 1994 wordt gehanteerd (hetgeen de facto een aanscherping inhoudt van de vereisten).

De Rekenkamer hanteert als toetsingskader de VAS 1994 en constateert dat van de 15 onderzochte structureel gesubsidieerden tien de financiële verantwoordingsinformatie niet of niet op tijd hebben ingediend. Bij vijf gesubsidieerden was sprake van een vertraging, variërend van een aantal weken tot anderhalve maand en ingeval van vijf gesubsidieerden is in het geheel (nog) geen financieel jaarverslag aangetroffen.

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.

SUBSIDIEBEHEER DOOR DEELGEMEENTE FEIJENOORD

De praktijk bij de deelgemeente Feijenoord is volgens het sectorhoofd Welzijn als volgt samen te vatten. De controle op volledigheid van gevraagde stukken vindt direct bij ontvangst plaats, op basis van de controlelijsten (voortkomend uit het Handboek 'Administratieve Organisatie', onderwerp 'Subsidieverlening', d.d. 1 november 1999). Er wordt zonodig gerappelleerd. Tevens wordt gerappelleerd (twee maal binnen drie maanden) wanneer bepaalde termijnen worden overschreden. Zonodig wordt vanuit ambtelijk niveau vervolgens aangegeven dat een sanctie op zijn plaats is.

De controle op juistheid van de documenten betreft een beoordeling van de verantwoordingsinformatie door het 'Team subsidies' aan de hand van de genoemde controlelijsten. In dit verband is ook de accountantsverklaring van groot belang. De deelgemeente Feijenoord volstaat dienaangaande met het beoordelen van de jaarrekening (inclusief accountantsverklaring) van de gesubsidieerde.

Door de voorzitter en betrokken portefeuillehouder van de deelgemeente is aangegeven dat de prioriteit momenteel niet zozeer ligt bij de controle maar bij de ontwikkeling van het beleidskader (zoals het 'Werkboek Wijkaanpak Deelgemeente Feijenoord').

De Rekenkamer merkt op dat zij in de dossiers geen rappels of voorstellen tot sancties heeft aangetroffen.

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.

Met een dergelijke, bovengenoemde termijn wordt in de deelgemeente niet gewerkt. In 1997 en 1998 heeft volgens het sectorhoofd Welzijn een inhaalslag plaatsgevonden wat betreft achterstallige afrekeningen e.d. waarbij eerst is gewerkt aan de ontbrekende rekeningen tot en met 1997 en waarbij de grootste - gefuseerde - instellingen als laatste aan bod zijn gekomen. De ADR bevestigt deze gang van zaken: "In het jaar 1998 heeft de deelgemeente een inhaalslag gemaakt met betrekking tot subsidies van oude jaren."

Vervolgens is gewerkt om het subsidiebeleid voor 1999 te ontwikkelen. Het jaar 1998 is daarom een overgangsjaar tussen het wegwerken van oude dossiers en het opzetten van een nieuw systeem.

De Rekenkamer merkt op dat het haar, na een dergelijke extra inspanning, verwonderd dat de deelgemeente ten aanzien van de afrekening over 1998 nieuwe achterstanden heeft laten ontstaan.

V-3-7 sanctionering

Bij deelgemeenten wordt vaak aangegeven 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.

SUBSIDIEBEHEER DOOR DEELGEMEENTE FEIJENOORD

De deelgemeente Feijenoord benoemt desgevraagd de mogelijkheid dat de uitbetaalde subsidie wordt teruggevorderd of dat het ten onrechte betaalde bedrag in mindering wordt gebracht op het subsidiebedrag voor de komende jaren. De sanctie dat het nog uit te betalen deel van de subsidie wordt ingetrokken of verminderd gaat niet meer op sinds men is overgegaan op 100 procent bevoorschotting. Deze sancties worden slechts in een enkel geval ook daadwerkelijk toegepast, aldus het sectorhoofd Welzijn. Wanneer vanuit ambtelijk niveau wordt aangegeven dat een sanctie zou kunnen worden toegepast op basis van de regels, wordt dit zelden overgenomen door het bestuur, aangezien op dat niveau ook politieke overwegingen een rol spelen. De Rekenkamer merkt op dat sancties naast een politiek effect een belangrijke functioneel (dat wil zeggen corrigerend) doel hebben.

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. Met de grote instellingen vindt op ambtelijk niveau maandelijks overleg plaats en op bestuurlijk niveau drie maal per jaar. Met de kleine instellingen vindt één maal overleg plaats op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. De overlegfrequentie met de andere instellingen bevindt zich hier tussenin. Indien hier behoefte aan mocht bestaan vindt er tussentijds aanvullend overleg plaats. In het bestuurlijk overleg wordt vooral gesproken over financiële aangelegenheden, en niet of nauwelijks over inhoudelijke zaken of een koppeling van prestaties en kosten. Inhoudelijke zaken komen wel naar voren in de vele informele gesprekken op ambtelijk en bestuurlijk niveau. De deelgemeente geeft op dit punt aan de intentie te hebben in de nabije toekomst los te komen van een louter financiële benadering en meer accent te leggen op inhoudelijke zaken.

Een voorbeeld: het sociaal-cultureel werk en de SWF (2)

De aanvraag voor een subsidie voor de instelling voor het sociaal-cultureel werk binnen Feijenoord, de Stichting Welzijn Feijenoord, is gedateerd op 16 oktober 1997. Deze aanvraag kent zowel een brief als een begroting. De aangevraagde reguliere subsidie bedraagt f 8.807.966,- (excl. Avero, een hypothecaire lening van f 154.000,-). Na een begrotingsgesprek tussen de portefeuillehouder en SWF wordt op 2 maart 1998 een beschikking afgegeven van f 8.655.227,-. In een herziene beschikking (12 juli 1999) wordt een bedrag genoemd van f 8.793.409,-. Deze verhoging blijkt te maken te hebben met een toegevoegd accres van f 138.409,-, toegekend na een beroepsprocedure door SWF en hieruit voortvloeiende onderhandelingen tussen deelgemeente en SWF. In 1999 worden de diverse activiteiten door de stichting uitgevoerd. Vanuit de deelgemeente zijn zes beleidsmedewerkers betrokken bij de aansturing van SWF. Ambtelijk vindt er tweewekelijks overleg plaats en op bestuurlijk niveau twee tot vier maal per jaar. Door de instelling wordt aangegeven dat budgetsubsidieëring binnen de deelgemeente werkt tegen de achtergrond van een meerjaren-contourenverhaal, waardoor gedetailleerde bemoeienis vanuit de deelgemeente ontbreekt. Het financieel verslag (incl. goedkeurende accountantsverklaring) wordt op 29 april verstuurd naar de deelgemeente. Een inhoudelijk verslag ontbreekt.

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 Welzijn Feijenoord en de

SUBSIDIEBEHEER DOOR DEELGEMEENTE FEIJENOORD

deelgemeente Feijenoord constateert de directeur enkele knelpunten, die hieronder worden samengevat. Medio 1994 was de relatie tussen deelgemeente en SWF stroef en ondoorzichtig. Bezuinigingen en een opgelegde reorganisatie speelden hierbij een rol. Intussen zijn de verhoudingen genormaliseerd en verbeterd. Momenteel vraagt de deelgemeente om wijkgericht werken. De organisatiestructuur van de SWF is altijd al wijkgericht geweest. Opgemerkt wordt dat voorheen verslaglegging op wijkniveau plaatsvond, maar dat dit momenteel niet meer het geval is. In relatie tot de verantwoording stelt de directeur dat de deelgemeente nauwelijks vraagt naar kengetallen maar dat er wel een behoefte bestaat op dat gebied. SWF heeft ten aanzien hiervan besloten om voor 2000 een eigen model te ontwikkelen, waardoor ook verslaglegging per wijk mogelijk wordt. De deelgemeente stelt zich op dit punt afwachtend op en tracht duidelijk te maken wat zij wil. Opgemerkt wordt dat tellen ook capaciteit vergt en dat het ene product makkelijker meetbaar is dan het andere. Tevens stelt de directeur de wenselijkheid aan de orde van 'inhoudelijke accountantsverklaringen' in de welzijnssector met een onafhankelijke mening over de middelen en een onafhankelijke toets over prestaties en producten. Op deze wijze kan ook meer inzichtelijk worden gemaakt of de instelling efficiënt werkt en of zij voldoende kwaliteit biedt.

V-3-9 uitvoeringskosten

Binnen de deelgemeente Feijenoord wordt geen tijd geschreven. Een bedrijfsplan ontbreekt. Er bestaat zodoende nauwelijks inzicht in de uitvoeringskosten die voor Feijenoord gemoeid zijn met het verstrekken van subsidies. In totaal zijn naar schatting van de deelgemeente zeven fte op jaarbasis bezig met de verlening en verwerking van subsidies. De inzet per subsidie verschilt echter sterk.

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.

Op ambtelijk niveau binnen de deelgemeente Feijenoord geeft men aan bij de meeste subsidies dit inzicht te hebben. 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. Daarnaast spelen in deze deelgemeente de waarnemingen van de bestuurders een grote rol in het inzicht dat er bestaat ten aanzien van de uitvoering. Slechts bij enkele - kleinere - gesubsidieerde instellingen bestaat een dergelijk inzicht niet, aldus de deelgemeente.

De Rekenkamer merkt op dat het voornoemde inzicht geen betrekking heeft op de effecten maar op de prestaties van de instelling. Zij wijst er nogmaals op dat verslagen van de gesubsidieerden hier geen afdoend inzicht in bieden. De Rekenkamer constateert dat evaluatieonderzoek van de subsidie c.q. gesubsidieerde nauwelijks heeft plaats gevonden. Voor zover bekend heeft er een evaluatie plaatsgevonden van een subsidie aangaande de huisvesting van organisaties en naar een subsidie voor huiswerkbegeleiding, uitgevoerd door een beleidsmedewerker van de deelgemeente.

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 Feijenoord tot de volgende bevindingen.

VI-1 aard en omvang van de subsidieverstrekking

De deelgemeente Feijenoord verstrekt het overgrote deel van haar subsidies in de vorm van budgetsubsidie. Van de circa f 20,8 mln. aan subsidies (gecorrigeerde staat G met als basis de beschikkingen uit 1998) wordt 76 procent verstrekt als budgetsubsidie. Het resterende deel (23 procent) bestaat bijna volledig uit exploitatiesubsidies.

De Rekenkamer constateert dat de deelgemeente hiermee voor een groot deel invulling lijkt te hebben gegeven aan de mogelijkheid over te gaan tot een andere subsidierelatie. Echter, op basis van het onderzoek heeft de Rekenkamer de indruk gekregen dat hierbij eerder sprake is van een gewijzigde aanduidingen dan van intrinsiek veranderde beheersregimes.

VI-2 beleidskader, regelgeving en beslisdocumenten

Een richtinggevend beleidskader voor het subsidiebeheer binnen de deelgemeente Feijenoord ontbreekt, met uitzondering van het vrijwilligerswerk (waarvoor een specifieke uitvoeringsregeling is vastgesteld).

Er bestaat een beleids- en beheersbegroting maar deze is wat betreft doelstellingen dermate algemeen geformuleerd en biedt dermate weinig houvast in de vorm van kengetallen en prestaties, dat deze nauwelijks handvatten biedt bij het doelgericht toekennen van subsidies.

Het jaarverslag is op tal van onderdelen (met name realisatiegegevens, prestaties en kwaliteitsgegevens) nog niet of zeer summier ingevuld, waardoor een vergelijking tussen begroting en rekening niet mogelijk is. De Rekenkamer benadrukt het belang van een dergelijke aansluiting teneinde de inhoudelijke (i.c. beleidsgerichte) sturing op de aanwending van subsidies te versterken.

Ten aanzien van de regelgeving merkt de Rekenkamer op dat de VAS 1994 richtinggevend is. De in verschillende beschikkingen aangehaalde 'Uitvoeringsregeling Wijkwelzijnszaken' uit 1990 is een verouderde regeling die oorspronkelijk is opgesteld door de gemeente voor wijken die niet onder een deelgemeente vielen. Het feit dat deze regeling niet is aangepast aan de situatie in Feijenoord, noch is

SUBSIDIEBEHEER DOOR DEELGEMEENTE FEIJENOORD

geactualiseerd naar aanleiding van de wijziging van de VAS in 1994 leidt tot een aantal tegengestelde vereisten in de huidige VAS en de Uitvoeringsregeling Wijkwelzijnszaken. De Rekenkamer beoordeelt een dergelijke stand van zaken als onzorgvuldig – en derhalve risicovol - en nalatig richting de gesubsidieerden, aangezien het voor hen onduidelijk is aan welke vereisten zij dienen te voldoen. Van daadwerkelijke onrechtmatigheid is geen sprake, aangezien op dit punt de VAS 1994 vigerend is.

De beschikkingen zijn gestandaardiseerd en beknopt. Een opsomming of verwijzing naar vereisten en eventuele kengetallen waaraan de instelling dient te voldoen, ontbreekt. In de beschikkingen wordt verwezen naar de verouderde ‘Uitvoeringsregeling Wijkwelzijnszaken’.

VI-3 rechtmatigheid

De Rekenkamer is van oordeel dat de deelgemeente Feijenoord in haar subsidiebeheer de rechtmatigheid in onvoldoende mate waarborgt. De Rekenkamer wijst in dit verband op 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 of 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 afrekening is sprake van ernstige hiaten.

Wat betreft de 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 een te laat indienen van aanvragen. Bij de afrekening is eveneens in de meeste gevallen sprake van overschrijdingen van de gestelde termijnen of zelfs van het niet aanwezig zijn van jaarverslagen. Op haar beurt blijft ook de deelgemeente in gebreke, waar het gaat het toekennen van subsidies. In alle onderzochte gevallen wordt de in de VAS gestelde termijn van twee maanden overschreden. Tevens bestaat er een achterstand in het vaststellen van subsidies. De deelgemeente is bezig met een inhaalslag om de achterstanden weg te werken, maar tegelijkertijd dient te worden geconstateerd dat er met betrekking tot 1998 weer een achterstand aan het ontstaan is.

In het onderzoek is gebleken dat het Dagelijks Bestuur, ondanks ambtelijke voorstellen, zelden gebruik maakt van de sanctiemogelijkheden die de VAS biedt. In het licht van voorgaande opmerkingen hadden naar de mening van de Rekenkamer eerder sancties in het vooruitzicht gesteld kunnen worden, zij het dat de mogelijkheden hiertoe zijn afgenomen omdat de deelgemeente zelf ook in gebreke is gebleven.

VI-4 doelmatigheid

De Rekenkamer is van oordeel dat de deelgemeente Feijenoord in haar subsidiebeheer onvoldoende waarborgen heeft voor de doelmatigheid.

De dossiervorming vertoont op een groot aantal punten gebreken. Een aantal gevraagde stukken bleek niet opvraagbaar te zijn uit het archief. Dat heeft voor een belangrijk deel te maken met het interne werkproces ten aanzien van subsidiebeheer, dat minder efficiënt is ingericht als mogelijk zou zijn. De Rekenkamer is van mening dat de dossieropbouw centraal dient plaats te vinden en niet verspreid over drie verschillende punten (te weten administratie voor aanvraag en verantwoording bij Welzijn, inhoudelijke aansturing bij Welzijn en afrekening bij Financiën).

Binnen de deelgemeente wordt niet gewerkt met een tijdschrijfsysteem. Hierdoor bestaat er geen inzicht op de interne inzet op de verschillende subsidies, wat betreft uren en kosten.

De deelgemeente geeft niet eenduidig aan over welke items 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.

In het subsidieproces wordt gebruik gemaakt van controlelijsten uit het handboek Administratieve Organisatie.

Tussen deelgemeente en gesubsidieerden is regelmatig bestuurlijk en ambtelijk overleg. Dit krijgt echter niet op een gestructureerde wijze vorm. Bovendien heeft de Rekenkamer, uit gesprekken op ambtelijk en bestuurlijk niveau, de indruk dat er binnen de deelgemeente veel informeel overleg plaats vindt. Naast het feit dat dergelijk overleg over het algemeen niet doelmatig is kunnen hier ook vraagtekens worden gezet bij de transparantie van een dergelijk proces.

VI-5 doeltreffendheid

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

In de deelgemeente Feijenoord zijn de doelen in de begroting grotendeels geformuleerd in algemene termen. Ook de producten zijn veelal nog in algemene termen benoemd. Deze beschrijvingen zijn kwalitatief geformuleerd waarbij aandacht is geschonken aan de outputzijde. Kwantificering en aandacht voor effecten ontbreekt vooralsnog.

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

SUBSIDIEBEHEER DOOR DEELGEMEENTE FEIJENOORD

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 Feijenoord weinig aandacht schenkt aan de evaluatie van verstrekte subsidies of subsidieregelingen. De evaluaties die wel hebben plaatsgevonden zijn uitgevoerd door beleidsmedewerkers van de deelgemeente en hebben betrekking op enkele deelaspecten.

VII aanbevelingen

De Rekenkamer komt op basis van haar onderzoek naar het subsidieproces bij de deelgemeente Feijenoord 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 Feijenoord dient haar beleidskader zodanig vorm te geven dat deze afwegingscriteria bevat en richtinggevend is bij het toekennen van subsidies. Hierbij kan gedacht worden aan de regeling ‘Subsidies vrijwilligersinitiatieven’, die reeds voor een beperkt aantal subsidies geldt.
3. De in 1990 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 Feijenoord 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 Feijenoord dient een sanctiebeleid te ontwikkelen, waarin is bepaald in welke omstandigheden het niet-naleven van subsidievoorwaarden leidt tot de toepassing van sancties.
6. De deelgemeente Feijenoord dient, gezien de geconstateerde gebreken in de onderzochte dossiers, de dossiervorming te verbeteren. Bij de reeds ingezette inhaal- en verbeterslag dient er voor gewaakt te worden dat er nieuwe achterstanden ontstaan.
7. De deelgemeente Feijenoord 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.
8. De Rekenkamer Rotterdam beveelt de deelgemeente Feijenoord 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

SUBSIDIEBEHEER DOOR DEELGEMEENTE FEIJENOORD

ambtenarenapparaat tot uiting te laten komen in de begroting en het jaarverslag.

9. De deelgemeente Feijenoord 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.
10. De deelgemeente Feijenoord wordt aanbevolen de overlegsituaties in het kader van de subsidierelatie naar frequentie en aard te structureren en te formaliseren al naar gelang het type subsidie en het financieel belang.

VIII reactie en nawoord

VIII-1 reactie deelgemeente

Bij brief van 18 januari 2000 reageert het Dagelijks Bestuur van de deelgemeente Feijenoord op de brief van de Rekenkamer d.d. 23 december inzake de wederhoor op de conceptrapporten 'Subsidiëring door de deelgemeente Feijenoord' en 'Subsidiëring door deelgemeenten - algemeen rapport'. De reactie bestaat uit een brief en een bijlage. De reactie wordt integraal en in cursief weergegeven. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om bij de bijlage 'Aanpak uitwerking aanbeveling Rekenkamer inzake subsidieverlening' de aanbevelingen van het deelrapport om redenen van leesbaarheid toe te voegen.

Ons Dagelijks Bestuur heeft met belangstelling kennis genomen van de conceptrapportage van de Rekenkamer Rotterdam inzake 'Subsidiëring door deelgemeenten'. U stelt ons per brief van 23 december 1999 in de gelegenheid te reageren op deze onderzoeksresultaten en vraagt daarbij de aandacht voor een tweetal zaken:

- Σ op welke wijze de aanbevelingen worden opgevolgd en uitgevoerd, of,*
- Σ indien de aanbevelingen niet worden opgevolgd en uitgevoerd, de motivering waarom van de aanbevelingen wordt afgeweken.*

Onze reactie is gebaseerd op de tien aanbevelingen die u op de pagina's 19 en 20 van de rapportage formuleert en is verwoord in de bijgevoegde notitie 'Aanpak uitwerking aanbevelingen Rekenkamer inzake subsidieverlening'.

Wij hebben de uitwerking van uw aanbevelingen in een bredere context geplaatst.

Zoals u bekend is, is ook de deelgemeente Feijenoord bezig met het formuleren van een zogenaamd Verbeterplan voor de deelgemeentelijke bestuurs-ondersteuning. Dit gebeurt in het kader van Verbetering Rotterdams Bestuur en op basis van de door Ernst & Young verrichte quick scan naar de deelgemeentelijke bestuursondersteuning. De voor het subsidieproces relevante punten uit dit verbeterplan hebben wij aangehaald in onze notitie omtrent uw aanbevelingen. Met de op basis van het verbeterplan te verwerven financiële middelen zullen wij in hoofdzaak investeren in de verbetering van een aantal bedrijfsvoeringsprocessen.

De uitwerking van uw aanbevelingen sluit bovendien nauw aan bij de thans in besluitvorming zijnde herziening van de hoofdstructuur van de deelgemeentelijke organisatie onder de titel "Feijenoord 2000 +". Deze herziening vindt plaats vanuit een herstructurering van de beleidsprocessen. Centraal hierin staan vergroting van de resultaatgerichtheid van de beleidsprocessen en de inzet van de medewerkers, fundamentele verbetering van de aansturingsrelaties naar gemeentelijke diensten en gesubsidieerde instellingen, alsmede een algehele verbetering van de deelgemeentelijke

SUBSIDIEBEHEER DOOR DEELGEMEENTE FEIJENOORD

bedrijfsvoering door middel van de organisatiebrede invoering van Planning & Control. De voor uw aanbevelingen relevante uitwerkingen hebben wij eveneens in onze notitie opgenomen.

Aanpak uitwerking aanbevelingen Rekenkamer inzake subsidieverlening

De conceptrapportage van de Rekenkamer inzake de subsidieverlening door de deelgemeente Feijenoord komt tot een tiental aanbevelingen ter verbetering van dit proces. De aanbevelingen sporen met de trajecten die worden ingezet met het Verbeterplan Quick Scan en de herstructurering van de beleidsprocessen “Feijenoord 2000 +”. De aanbevelingen zijn voor de deelgemeente Feijenoord een aansporing om op de ingeslagen weg voort te gaan. Het gaat dan in het bijzonder om de voortgaande ontwikkeling van P&C-instrumenten en de scheiding tussen beleidsinhoudelijke en aansturingsrelaties. Als algemeen verbeteringskader kan worden gesteld dat de wijkaanpak, vanwege haar resultaatgerichte karakter en daarmee samenhangende verantwoording naar burgers, dwingt tot herijking en aanscherping van het totale beleidsinstrumentarium wat de deelgemeente ter beschikking staat. Binnen de wijkaanpak gaat het immers niet alleen om de positie die de deelgemeente met haar bevoegdheden inneemt in het Rotterdamse bestuurlijke bestel, maar vooral ook om de inzet en de verantwoording van middelen in een publieke controleerbare context.

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.

Specificatie van doelen

De specificatie en concretisering van doelen van instellingen volgen uit de te implementeren wijkjaarplancycclus en de consolidatie van de wijkjaarplannen in de deelgemeentebegroting. In de wijkjaarplannen wordt de inzet van middelen gekoppeld aan het leveren van overeengekomen prestaties en producten, hetgeen wordt vertaald in beleidsvoorstellen, beschikkingen en afrekeningen. De kwantificering door middel van kengetallen of prestatiegegevens wordt ter hand genomen waar adequate sturing door middel van subsidieverlening dit vereist.

De ‘business control’ van de met de instellingen op basis van de subsidieverstrekking overeengekomen prestaties en producten vindt plaats door accounthouders binnen de sector Wijkontwikkeling. De financiële toetsing vindt plaats vanuit de Afdeling Planning & Control binnen de sector Publiekszaken & Bestuursondersteuning.

De accounthouders kennen geen beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid voor de betreffende instellingen, maar bewaken de voortgang van de realisering van de overeengekomen prestaties. De bevindingen op basis van de uitoefening van de controlfunctie zijn onderwerp van periodiek overleg met de instellingen en verschaffen de voor de afrekening noodzakelijke informatie. Het ‘welzijnsproduct’ is vooral kwalitatief van karakter. Mede om die reden is in de ontwikkeling van de wijkaanpak rekening gehouden met alternatieve (kwalitatieve) vormen van beoordeling van de geleverde producten en diensten. De periodiek met burgers te houden ‘wijksschouw’ ten aanzien van voorzieningen en leefomgeving is hiervan het belangrijkste voorbeeld. Daarnaast zullen met de

SUBSIDIEBEHEER DOOR DEELGEMEENTE FEIJENOORD

wijkpartijen kwalitatieve kengetallen geformuleerd worden, zoals bijvoorbeeld de mate van participatie in voorzieningen, activiteiten en de ontwikkeling van voorstellen vanuit de wijktafel.

2. De deelgemeente Feijenoord dient haar beleidskader zodanig vorm te geven dat deze afwegingscriteria bevat en richtinggevend is bij het toekennen van subsidies. Hierbij kan gedacht worden aan de regeling 'Subsidies vrijwilligersinitiatieven', die reeds voor een beperkt aantal subsidies geldt.

Subsidiabele beleidskaders

De resultaatgerichtheid van de beleidsprocessen vraagt om beleidsvoorstellen waarin is aangegeven op basis van welke overwegingen en met welke beoogde effecten tot maatregelen kan worden besloten. Aangegeven wordt wie en met welke opdracht verantwoordelijk is voor de uitvoering van de voorgestelde maatregelen en welk volume aan financiële middelen daarvoor ter beschikking wordt gesteld. Naast de toepassing van de VAS moet de inhoud van de beschikking direct zijn terug te voeren op de inhoud van de bestuurlijke besluitvorming. De beschikking moet inhoudelijk, financieel en juridisch worden "gedragen" door de voorstellen waarover is besloten. De voorstellen komen daarom tot stand in interactie tussen het team Wijkbeleid & Instellingen, de Afdeling Planning & Control en de Afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken.

De sector Publiekszaken & Bestuursondersteuning zal voorstellen doen om de kaders voor de subsidieverlening te actualiseren. Daarnaast zal, door het vrijmaken van nieuwe capaciteit Administratieve Organisatie en Interne Controle, op de uitvoering van deze kaders worden toegezien.

3. De in 1990 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 Feijenoord 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.

Toepassing verordeningen en uitvoeringsregelingen

De toepassing van de VAS en de Uitvoeringsregeling Budgetfinanciering worden geactualiseerd en geïmplementeerd op basis van een daartoe eerder vastgestelde interne notitie en de nieuwe eisen die de wijkaanpak daaraan stelt.

5. De deelgemeente Feijenoord dient een sanctiebeleid te ontwikkelen, waarin is bepaald in welke omstandigheden het niet-naleven van subsidievoorwaarden leidt tot de toepassing van sancties.

Sanctiebeleid

De toepassing van een sanctiebeleid is een direct gevolg van de werkwijze zoals die in het kader van Planning & Control naar gesubsidieerde instellingen wordt voorgestaan. De wijkaanpak stelt hogere en andersoortige eisen aan het beheer van de relatie met gesubsidieerde instellingen. Dat betekent dat niet wordt volstaan met het traditionele stramen van 'subsidie en afrekening', maar dat door middel van het accounthouderschap en gerichte financiële controle tussentijdse bijsturing

SUBSIDIEBEHEER DOOR DEELGEMEENTE FEIJENOORD

plaatsvindt. Deze bijsturing kan dus tevens tussentijdse gevolgen hebben voor de subsidieverlening in de vorm van intrekking of vermindering.

6. De deelgemeente Feijenoord dient, gezien de geconstateerde gebreken in de onderzochte dossiers, de dossiervorming te verbeteren. Bij de reeds ingezette inhaal- en verbeter slag dient er voor gewaakt te worden dat er nieuwe achterstanden ontstaan.

Dossiervorming

Het subsidieproces wordt in de nieuwe hoofdstructuur gepositioneerd binnen de Afdeling Planning & Control, waarvan tevens de financiële administratie deel uitmaakt. Subsidieaanvragen zullen vanaf indiening van de aanvraag tot en met de uitbetaling en afrekening vanuit deze afdeling worden bewaakt.

De aan de financiële administratie gestelde eisen omtrent de bewaring van bescheiden is onverkort van toepassing op de subsidieadministratie.

7. De deelgemeente Feijenoord 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.

Evaluatie structurele subsidierelaties

Aanpak zoals weergegeven in het kader van accounthouderschap en P&C.

8. De Rekenkamer Rotterdam beveelt de deelgemeente Feijenoord 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.

Tijdschrijfsysteem

Het 'tijdschrijven' wordt thans geïmplementeerd in het kader van het werken met sectorplannen en kwartaalplannen, alsmede de bijbehorende verantwoordingsrapportages.

Met dit proces is met ingang van 1999 gestart. In 2000 wordt deze werkwijze verder verfijnd en moet deze leiden tot een urenverantwoording op productniveau.

9. De deelgemeente Feijenoord 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.
10. De deelgemeente Feijenoord wordt aanbevolen de overlegsituaties in het kader van de subsidierelatie naar frequentie en aard te structureren en te formaliseren al naar gelang het type subsidie en het financieel belang.

Informatieprotocol en periodieke overlegsituaties

SUBSIDIEBEHEER DOOR DEELGEMEENTE FEIJENOORD

In situaties waarin herhaalde interventies niet tot de gewenste vorm van informatie-uitwisseling leiden, kan een voor de specifieke situatie toepasselijk informatieprotocol worden vastgesteld. De deelgemeente Feijenoord heeft thans met één gemeentelijke dienst de werk- en aansturingsrelatie aldus geregeld. Wanneer hiermee positieve ervaringen worden opgedaan, kan worden overwogen deze werkwijze tot instrument van het accounthouderschap te maken.

Een goed relatiebeheer wordt in gezamenlijkheid met de betreffende organisatie ontwikkeld en in stand gehouden. De uitgangspunten waarlangs de invulling van dit relatiebeheer zich zal voltrekken, zijn binnen de deelgemeentelijke organisatie vastgelegd in een besluit over de uitwerking van het accounthouderschap. Zowel de gewenste wijze van informatie-uitwisseling als de inrichting van overlegsituaties zijn hierin opgenomen. De uitwerking wordt geïmplementeerd binnen de teams die zich bezighouden met de respectievelijke aansturing van instellingen en diensten. De wijze waarop de aansturingsrelaties worden onderhouden wordt geformaliseerd in de administratieve organisatie.

De verbeteringsmaatregelen samengevat

Naast de specifieke actiepunten tot verbetering van het subsidieproces zoals in deze notitie zijn opgenomen, zijn de algemene verbeteringen die in de aansturings- en subsidierelaties worden aangebracht opgenomen in een tweetal in besluitvorming zijnde documenten:

- Σ Verbeterplan in het kader van de Quick Scan VRB
- Σ “Feijenoord 2000 +”

De verbeteringen betreffen:

1. de vorming van een Afdeling Planning & Control, waarin opgenomen de coördinatie en bewaking van de afdoening van subsidieaanvragen;
2. de vorming van een team Wijkbeleid & Instellingen, waarbinnen accounthouders de uitvoering van de met de subsidieverlening overeengekomen product- en prestatieafspraken bewaken en bestuurlijk rapporteren;
3. de specificatie en concretisering van doelen van instellingen binnen de wijkjaarplannen en de consolidatie daarvan in de deelgemeentebegroting;
4. de ontwikkeling en toepassing van kwantitatieve en kwalitatieve kengetallen voor de beoordeling van de met de subsidieverlening overeengekomen product- en prestatieafspraken;
5. de permanente actualisering, toepassing en toetsing van de voor de subsidieverlening noodzakelijke inhoudelijke, financiële en juridische kaders;
6. de invoering van Interne Controle op de naleving van de uitvoering van de administratieve organisatie en de kaders voor subsidieverlening;
7. de invoering van Operational Auditing, waardoor periodiek onderzoek zal worden gedaan naar de kwaliteit van de uitgevoerde werkprocessen en dus ook de subsidieverlening.

Heronderzoek

De deelgemeente Feijenoord stelt zich voor, de door haar in het kader van de subsidieverlening genomen verbeteringsmaatregelen, over het jaar 2001 op hun resultaten te laten beoordelen. Wellicht kan het hier een heronderzoek op initiatief van alle deelgemeenten betreffen.

VIII-2 **nawoord Rekenkamer**

De Rekenkamer betreurt dat het Dagelijks Bestuur niet heeft gereageerd op de bevindingen en conclusies van het onderzoek. De Rekenkamer heeft echter waardering voor de uitgebreide wijze waarop het Dagelijks Bestuur ingaat op de aanbevelingen uit het deelrapport. De reactie op de aanbevelingen in het deelrapport is dermate gedetailleerd dat zij een adequaat houvast vormen bij de verdere uitwerking en implementatie. De Rekenkamer neemt met waardering kennis van de wijze waarop het Dagelijks Bestuur de aanbevelingen wil doorvoeren, dat wil zeggen in nauwe samenhang met de notities 'Verbeterplan Quick Scan VRB' en 'Feijenoord 2000+'. De, op verzoek toegestuurde, stukken omtrent implementatie laten een projectmatige uitwerking van de aanbevelingen zien, op basis van alle drie de notities. Als primair aandachtspunt rest het Dagelijks Bestuur nu de uitvoering van de plannen.

Het is niet aan de Rekenkamer om de implementatie van de aanbevelingen tot in detail in te vullen. Vandaar dat op deze plaats slechts een enkele kanttekening of vraagteken wordt gezet:

- specificatie van doelen: de Rekenkamer onderkent de voordelen van een wijkgerichte aanpak maar benadrukt dat ook op dat niveau een manier gevonden dient te worden om de doelen nader te specificeren en te concretiseren. Een wijkgerichte benadering werkt hierbij niet vanzelfsprekend als panacee;
- subsidiabele kaders: naar het oordeel van de Rekenkamer zal in eerste instantie gestreefd dienen te worden naar uitwerking van heldere en adequate subsidiekaders, eventueel op het niveau van subsidieregelingen. Wanneer dergelijke kaders eenduidig zijn hoeft een beschikking minder in concreto te worden uitgewerkt en volstaat een verwijzing naar het subsidiekader;
- heronderzoek: de Rekenkamer neemt met instemming kennis van de suggestie van een heronderzoek om de resultaten van de verbeteringsmaatregelen te beoordelen.

Het feit dat het Dagelijks Bestuur niet is ingegaan op de aanbevelingen van het algemeen rapport ziet de Rekenkamer als een gemis.

bijlagen

bijlage I staat G en aanvullende informatie

Uitgangspunt voor de bepaling van aard en omvang van subsidies is 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;
- titel verordening;
- datum raadsbesluit;
- namen van de gesubsidieerden;
- grondslagen;
- begroting 1998;
- jaarrekening 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 en 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.

Soms leidde dit informatieverzoek tevens tot correcties op de staat G. Zo is van de zijde van de deelgemeente Feijenoord aangegeven dat enkele kleine bedragen geen subsidies zijn. Dit leidt tot een gecorrigeerd totaal van f 20,8 mln. aan subsidies conform staat G.

In de bewerking van de aldus verkregen informatie ten behoeve van tabel I 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

SUBSIDIEBEHEER DOOR DEELGEMEENTE FEIJENOORD

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 Welzijn Afrikaanderwijk (AVERO) (subfunctie 630; f 152.000);
- Kunsttoepassingen in de Buitenruimte (subfunctie 540; 25.000).

Tijdens het onderzoek bleek dat de subsidie voor AVERO (een hypothecaire lening aan SWF) en Kunsttoepassingen in de Buitenruimte (een project op declaratiebasis) in feite ten onrechte op deze staat figureren. Deze subsidies c.q. gesubsidieerden zijn derhalve verder niet in het onderzoek betrokken. Ook Stichting Basiseducatie is niet in het onderzoek betrokken, aangezien het hier gaat om een inkooprelatie.

Daarnaast waren er drie instellingen die waren gefuseerd of onderdeel uitmaakte van een andere instelling:

- SMWR (subfunctie 620);
- RIO (subfunctie 620);
- Stichting Ravennest (subfunctie 611).

In 1996 is de stichting SMWR opgegaan in Stichting Ondersteuning dienstverlening Feijenoord (OdF), zodat de subsidies aan SMWR opgevat worden als gericht aan OdF. Daarnaast heeft er in 1996 een fusie plaatsgevonden tussen RIO en BDF, waarna de stichting onder de naam van BDF verder is gegaan. Stichting Het Ravennest blijkt een onderdeel te zijn van SWF, en wordt zodoende integraal behandeld.

Gebleken is dat sommige subsidies zijn gefinancierd uit een doeluitkering. Voor zover hierbij sprake is van aansluiting op het reguliere subsidieproces binnen de deelgemeente zijn deze in het onderzoek betrokken. De doeluitkeringen zijn op zichzelf thans geen onderwerp van onderzoek. Hieronder is in bijlage IV een uitgebreid overzicht van de geselecteerde subsidies opgenomen (inclusief aanvankelijk geselecteerde subsidies).

bijlage III **overzicht van geselecteerde gesubsidieerden en subsidies**

subfunctie en omschrijving	namen gesubsidieerden	kenmerken subsidie	begroting 1998
482 (volwassenen)educatie	▪ stichting onderwijswinkel	structurele budgetsubsidie	110.600
482 (volwassenen)educatie	▪ stichting basiseducatie	structurele inkooprelatie	2.561.400

SUBSIDIEBEHEER DOOR DEELGEMEENTE FEIJENOORD

540 kunst	■	kunsttoepassingen in de buitenruimte	-	25.000*
541 kunst	■	museum hillesluis	structurele budgetsubsidie	40.800
611 werkgelegenheid	■	stichting het ravennest (onderdeel swf)	eenmalige doeluitkering	-
620 maatschappelijke begeleiding	■	ondersteuning & dienstverlening feijenoord (incl. smwr)	structurele budgetsubsidie	1.239.100 378.700 865.900
620 maatschappelijke begeleiding	■	sociaal raadslieden rotterdam	structurele dienstverlening	693.500
620 maatschappelijke begeleiding	■	stichting bewonersondersteuning deelgemeente feijenoord (incl. rio)	structurele budgetsubsidie	1.943.600
620 maatschappelijke begeleiding	■	bewonersorganisaties (3):	structurele budgetsubsidie	
	■	bloemhof		80.400
	■	feijenoord		147.000
	■	hillesluis		85.000
620 maatschappelijke begeleiding	■	sociaal cultureel ouderenwerk vreewijk	structurele budgetsubsidie	95.000
630 sociaal-cultureel werk	■	stichting welzijn feijenoord (swf)	structurele budgetsubsidie	8.344.800
630 sociaal-cultureel werk	■	stichting welzijn afrikaanderwijk (avero)	-	152.000
630 sociaal-cultureel werk	■	ambulant jongerenwerk/stichting jongerenwerk op zuid	eenmalige budgetsubsidie	352.700
630 sociaal-cultureel werk	■	buurt- en speeltuinwerk rotterdam	structurele exploitatiesubsidie (waaronder 2 maal waardering)	255.500

SUBSIDIEBEHEER DOOR DEELGEMEENTE FEIJENOORD

650 kinderopvang	■ kinderdagverblijven (3 en swf): structurele budgetsubsidie ■ stichting stip ■ stichting kinderdagverblijven ■ kop van zuid ■ swf ■ stichting katholieke ■ peuteropvang	4.110.000
------------------	--	-----------

* = in begroting staat ten onrechte f 45.500,- vermeld

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