

## **subsiëring door deelgemeenten**

### **rapport deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek**

REKEN  
KAMER  
H ROTT  
ERDAM

---

SUBSIDIËRING DOOR DEELGEMEENTE HILLEGERSBERG-SCHIEBROEK

## 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 Hillegersberg-Schiebroek 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 Hillegersberg-Schiebroek. 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                                   |
| 14 | <b>V</b>   | <b>subsidieverstreking in praktijk</b>        |
| 14 | V-1        | dossiervorming                                |
| 16 | V-2        | voorbereiding en bepaling                     |
| 16 | V-2-1      | doelformulering                               |
| 16 | V-2-2      | besluitvorming                                |
| 17 | V-2-3      | beschikking                                   |
| 18 | V-3        | uitvoering en controle                        |
| 18 | V-3-1      | aanvraag                                      |
| 18 | V-3-2      | documenten bij aanvraag                       |
| 19 | V-3-3      | subsidietoekenning                            |
| 20 | 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                                     |
| 26 | <b>VI</b>  | <b>conclusies</b>                             |
| 26 | VI-1       | aard en omvang subsidieverstreking            |
| 26 | VI-2       | beleidskader, regelgeving en beslisdocumenten |
| 27 | VI-3       | rechtmatigheid                                |
| 27 | VI-4       | doelmatigheid                                 |
| 28 | VI-5       | doeltreffendheid                              |
| 30 | <b>VII</b> | <b>aanbevelingen</b>                          |

|    |             |                                                                       |
|----|-------------|-----------------------------------------------------------------------|
| 32 | <b>VIII</b> | <b>reactie en nawoord</b>                                             |
| 32 | VIII-1      | reactie deelgemeente                                                  |
| 32 | VIII-2      | nawoord Rekenkamer                                                    |
| 34 |             | bijlage I : staat G en aanvullende informatie                         |
| 35 |             | bijlage II: selectie van nader te onderzoeken subsidies               |
| 36 |             | bijlage III: overzicht van geselecteerde gesubsidieerden en subsidies |
| 37 |             | bijlage IV: lijst van afkortingen                                     |

REKEN  
KAMER  
H ROTT  
ERDAM

---

SUBSIDIËRING DOOR DEELGEMEENTE HILLEGERSBERG-SCHIEBROEK

# 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 overkoepelend rapport en in afzonderlijke deelrapporten per deelgemeente.

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

In het overkoepelend rapport zijn doelstelling, probleemstelling, onderzoeksvragen en opzet van het onderzoek behandeld. Ook wordt in het overkoepelend rapport ingegaan op enkele gemeenschappelijke onderwerpen en begrippen. Tevens zijn in het algemene rapport de bevindingen voor de deelgemeenten gezamenlijk en in relatie tot elkaar opgenomen. In het navolgende wordt uitsluitend op het subsidieproces van de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek 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 Hillegersberg-Schiebroek over 1998 in totaal circa f 5,5 mln. heeft besteed in de vorm van subsidies. Gerelateerd aan het totaal van de lasten in de rekening van bijna f 32,6 mln. betreft dit circa 17 procent. In bijlage I wordt uitvoeriger op de staat G ingegaan.

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

tabel I

### kenmerken subsidies deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek, 1998

| lasten / type subsidies |                             | bedrag in f            | bedrag in f      | als percentage van |                   |
|-------------------------|-----------------------------|------------------------|------------------|--------------------|-------------------|
|                         |                             |                        | bedrag in f      | totale lasten      | subsidies staat g |
| <b>totaal lasten</b>    |                             | <b>32.604.916</b>      |                  | <b>100</b>         |                   |
| waarvan:                | <b>subsidies in staat g</b> |                        | <b>5.539.096</b> | <b>17</b>          | <b>100</b>        |
|                         | waarvan:                    | ■ <b>type subsidie</b> |                  |                    |                   |
|                         |                             | ■ budget               | 2.917.581        | 9                  | 53                |
|                         |                             | ■ exploitatie          | 2.142.888        | 7                  | 39                |
|                         |                             | ■ prestatie            | 164.765          | 1                  | 3                 |
|                         |                             | ■ waardering           | 313.862          | 1                  | 6                 |
|                         | waarvan:                    | ■ structureel          | 4.506.804        | 14                 | 83                |
|                         |                             | ■ eenmalig             | 1.032.292        | 3                  | 19                |
|                         | waarvan:                    | ■ doeluitkering        | 981.627          | 3                  | 18                |
|                         |                             | ■ overig               | 50.665           | 0                  | 1                 |

Bij de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek ligt het accent qua subsidiemethode op budgetsubsidies (53 procent). Van de totale subsidiestroom op basis van de staat G wordt 18 procent



SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HILLEGERSBERG-SCHIEBROEK

gefinancierd uit een doeluitkering. Het merendeel van de subsidiegelden heeft een structureel karakter (83 procent). Met eenmalige subsidies is 19 procent gemoeid (inclusief 18 procent doeluitkering).

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        | ▪ wijkveiligheid                                         | 57.750           | 1,0         |
| 530        | ▪ sport                                                  | 6.350            | 0,1         |
| 540        | ▪ kunst                                                  | 29.651           | 0,5         |
| 560        | ▪ maatschappelijke leefbaarheid en<br>openluchtrecreatie | 126.035          | 2,3         |
| 611        | ▪ werkgelegenheid                                        | 882.658          | 15,9        |
| 620        | ▪ maatschappelijke begeleiding                           | 1.350.038        | 24,4        |
| 630        | ▪ sociaal-cultureel werk                                 | 1.622.469        | 29,3        |
| 650        | ▪ kinderopvang                                           | 1.414.145        | 25,5        |
| 710        | ▪ zorgregio                                              | 50.000           | 0,9         |
| totaal     |                                                          | <b>5.539.096</b> | <b>99,9</b> |

\* overzicht op basis van staat g, gecorrigeerd

Tabel II laat zien dat het merendeel van de subsidies ressorteert onder de subfuncties 630 (sociaal-cultureel werk), 650 (kinderopvang) en 620 (maatschappelijke begeleiding).

### III selectie

De Rekenkamer heeft voor de selectie van nader te onderzoeken subsidies de staat G uit de rekening 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 negen organisaties/projecten in het onderzoek betrokken:

- Tennisvereniging Ommoord;
- Jeu de Boules Club Maasstad;
- Stichting Speeltuin Melanchton;
- Project: 'Onbenutte Kwaliteiten Bank' (OK bank);
- Stichting Dienstverlening Hillegersberg-Schiebroek;
- Stichting Samenlevingsopbouw Noordrand (SSN);
- Bewonersorganisatie Kleiwegkwartier (BOK);
- Stichting Kinderopvang Hillegersberg;
- Project: 'Zorgregio'.

Uitgaande van het totaalbedrag, zoals vermeld in de (oorspronkelijke) staat G van de jaarrekening 1998 (i.c. f 5.646.140), omvat de selectie f 4.686.272 ofwel 83 procent. In bijlage II wordt uitvoeriger stilgestaan bij de selectie van onderzochte subsidies.

## IV beleidskader en regelgeving

### IV-1 beleidskader

De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek hanteert in 1998 de volgende beleidskaders als basis voor haar handelen:

- Jaarlijkse begrotingen (programma per jaar);
- Raamovereenkomst voor de Bestuurlijke Samenwerking voor de Deelraadsperiode 1998-2002 (plan voor 4 jaar);
- Beleidsvisie Welzijn Deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek, zittingsperiode 1998-2002.

Wat betreft de verstrekking van subsidies geldt de begroting als het primaire beleidskader. Ook heeft de deelgemeente voor enkele terreinen beleid geformuleerd, zoals voor bewonersorganisaties en accommodaties. Op andere terreinen bestaan wel beleidsnota's, maar deze zijn volgens de beleidsmedewerker van de deelgemeente gedateerd en niet meer bruikbaar (bijvoorbeeld kinderopvangnota 1990 en de notitie migrantenbeleid 1993).

De begroting is volgens de systematiek van het landelijk ontwikkelde beleids- en beheersinstrumentarium (BBI) vormgegeven. In de begroting wordt per beleidstaak een aantal aspecten omschreven, waaronder:

- benaming sector / functienummer / portefeuillehouder / beleidstaak;
- taakomschrijving;
- doelstelling;
- ontwikkelingen;
- beleidsmarges;
- investeringen;
- beheerstaken;
- output;
- financiën (rekening jaar t-2, begroting jaren t-1, t, t+1, t+2 en t+3);
- toelichting/specificatie;
- verschillenanalyse.

In het jaarverslag wordt gerapporteerd over de uitvoering van de beleidstaak. Hierbij wordt ingegaan op de taakomschrijving, de doelstelling, de ontwikkelingen, de resultaten en de financiën. De tekst onder het kopje 'ontwikkelingen' in het jaarverslag is bij alle beleidstaken niet veranderd ten opzichte van het tekst onder dit kopje in de begroting. In het jaarverslag vermeldt de deelgemeente geen gegevens omtrent het aantal gerealiseerde uren of activiteiten. In enkele gevallen is onder het kopje 'resultaten' iets opgenomen over de situatie in het komende jaar. Bijvoorbeeld bij de beleidstaak

samenlevingsopbouwwerk: 'In 1999 zal door de Stichting Samenlevingsopbouw Noordrand SSN een evaluatie bewoners-ondersteuning worden aangeboden'.

De Rekenkamer heeft de begroting 1998 en het jaarverslag inclusief de rekening 1998 in beschouwing genomen voor wat betreft beleidstaken waarbij subsidies in het geding zijn. Hieruit blijkt dat de omschrijving van beleidsdoelen veelal globaal van karakter is. De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek heeft in 1998 bij de beleidstaken de output ofwel in uren ofwel in gekwantificeerde prestaties gegeven. Er zijn echter ook subfuncties waarbij geen output is gegeven.

In de begroting 2000 heeft de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek gekozen voor een beleids- en beheersbegroting. In de beleidsbegroting worden per hoofdfunctie de leveranciers, de producten en het subsidiebedrag genoemd. In de beheersbegroting wordt dit verder per subfunctie uitgesplitst. Voor de verdere uitwerking van de producten wordt verwezen naar de afspraken die met de gesubsidieerden in het kader van het traject budgetfinanciering gemaakt gaan worden.

#### IV-2 **regelgeving**

Naast de Vod en de VAS hanteert de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek sinds 1997 de deelgemeentelijke nota 'Subsidiebeleid'. De daarvoor geldende nota 'Methode budgetfinanciering 1993 en verdere jaren' valt sindsdien onder de nota 'Subsidiebeleid'. De status van deze nota is niet duidelijk. In de beschikkingen voor budgetsubsidies wordt ernaar verwezen, terwijl de nota op punten niet conform de VAS is. De nota kent bijvoorbeeld 'garantiesubsidies' terwijl in de VAS deze methode niet onderscheiden wordt.

Sinds 1994 verstrekt de deelgemeente aan een aantal instellingen budgetsubsidies in plaats van exploitatiesubsidies. Deze overgang heeft aanvankelijk echter slechts financieel-technische consequenties gehad en geen inhoudelijke. Het betekende dat summiere werkplannen werden geaccepteerd en dat de inhoudelijke verantwoording door de gesubsidieerden wel eens achterwege bleef. Met de nota 'Subsidiebeleid' heeft de deelgemeente ook de inhoudelijke overstap willen maken. In de nota geeft de deelgemeente aan voornemens te zijn om alleen de professionele organisaties, die beleidstaken van het deelgemeentelijke beleid uitvoeren, een budgetsubsidie toe te kennen. In Hillegersberg-Schiebroek betreft dit drie grote lokale welzijnsinstellingen, de bewonersorganisaties en de Stichting Basiseducatie. Het jaar 1998 is in de nota aangeduid als overgangsjaar waarin de deelgemeente met de instellingen afspraken zou maken over de al dan niet opgebouwde vrije vermogens. De deelgemeente wilde toewerken naar het maken van productafspraken waarbij de instellingen worden gezien als 'partners'. Zij subsidieert dan niet de instelling, maar het product.

De deelgemeente heeft volgens de portefeuillehouder veel tijd moeten investeren in het op papier krijgen van productbeschrijvingen en -begrotingen. De instellingen bleken hiertoe zelf niet goed in staat te zijn. Nu de producten op papier staan, kan de deelgemeente de 'witte vlekken' en de overlap in kaart brengen. Zij heeft de instellingen laten weten tot 2001 niet te tornen aan het subsidievolume.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HILLEGERSBERG-SCHIEBROEK

Inmiddels heeft de deelgemeente een externe projectleider aangesteld die namens de deelgemeente verdere (product)afspraken met de gesubsidieerden gaat maken. De afspraken met de budgetgefinancierde instellingen moeten vóór de zomer van 2000 zijn afgerond.

De organisaties die vrijwel uitsluitend door vrijwilligers draaiende worden gehouden en zich veelal op één doelgroep in de deelgemeente richten (bijvoorbeeld scoutinggroepen en buurt- en speeltuinverenigingen) zullen voortaan éénmalige waarderingssubsidies ontvangen. De deelgemeente beoordeelt elk jaar of de vereniging en de voorgenomen activiteiten aan het deelgemeentelijk beleid voldoen. De gesubsidieerden dienen jaarlijks inhoudelijk en financieel verantwoording af te leggen.

De deelgemeente zal, zoals verwoord in de nota 'Subsidiebeleid', alleen nog maar exploitatiesubsidies toekennen aan experimenten op projectbasis. Aan dergelijke subsidies zal een horizonbepaling van maximaal drie jaar worden verbonden. Daarna beslist de deelgemeente aan de hand van een evaluatie over continuering van het project.

## **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 de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek voor de subsidieaanvragen over 1998 beschreven. Ter illustratie wordt in aparte kaders de subsidiërelatie met één instelling voor sociaal-cultureel werk (de Stichting Samenlevingsopbouw Noordrand) 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 waarderingssubsidies. 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 onderzochte 9 dossiers van gesubsidieerden

| document * ■                       | Aanwezig | niet<br>aanwezig | waarvan<br>vereist |
|------------------------------------|----------|------------------|--------------------|
| <i>aanvraag</i> ■                  | 8        | 1                | 1                  |
| <i>aanvraagformulier</i> ■         | 1        | 8                | -                  |
| <i>begroting</i> ■                 | 8        | 1                | 1                  |
| <i>werkplan/beleidsplan</i> ■      | 5        | 4                | 4                  |
| <i>beschikking</i> ■               | 9        | 0                | -                  |
| <i>uitvoeringsovereenkomst</i> ■   | Nvt      | nvt              | nvt                |
| <i>verantwoordingsinformatie</i> ■ | 7        | 2                | 2                  |
| <i>financieel</i>                  |          |                  |                    |
| <i>verantwoordingsinformatie</i> ■ | 5        | 3                | 1                  |
| <i>inhoudelijk</i>                 |          |                  |                    |
| <i>afrekeningformulier</i> ■       | 1        | 8                | -                  |
| <i>afrekening / vaststelling</i> ■ | 1        | 8                | -                  |
| <i>accountantsverklaring</i> ■     | 3        | 6                | 1                  |
| <i>kascontrolecommissie-</i>       | 0        | 9                | 3                  |
| <i>verklaring</i>                  |          |                  |                    |
| <i>evaluaties</i> ■                | 3        | 6                | -                  |

\* verplichte elementen cursief.

De aanlevering aan de Rekenkamer van de gevraagde dossiers heeft zonder problemen plaatsgevonden. Op vragen van de Rekenkamer inzake de onderzochte subsidies is alert en adequaat gereageerd. De Rekenkamer constateert dat de onderzochte dossiers op onderdelen gebreken vertonen. Zij plaatst daarbij de volgende kanttekeningen:

- Eenmaal is het onduidelijk welk subsidiebedrag de instelling aanvraagt; er is geen begroting bijgevoegd en dit wordt in een begeleidende brief ook niet duidelijk;
- Eenmaal is wel een inhoudelijk verslag opgestuurd, terwijl hier in de beschikking niet om was gevraagd;
- In alle gevallen (driemaal) waarin de deelgemeente in haar beschikking om een verslag van de kascontrolecommissie vroeg, is deze niet in het dossier aangetroffen;
- Eenmaal ontbreekt een accountantsverklaring, evenals de jaarrekening van deze instelling.

### V-2-1 doelformulering

Op hoofdlijnen heeft de Rekenkamer in haar onderzoek getoetst in hoeverre voor beleidstaken, waarvoor subsidie wordt verstrekt, van concreet en meetbaar geformuleerde beleidsdoelen sprake is (zie ook het algemene rapport). Geconstateerd wordt dat in de begroting de beleidsdoelen in algemene termen zijn omschreven. Er zijn geen termijnen gesteld waarbinnen de beleidsdoelen gehaald dienen te worden. Bij enkele beleidstaken wordt onder het kopje ‘output’ het aantal cursussen (inclusief deelnemers), het aantal te realiseren uren of het aantal activiteiten genoemd. Voorts is niet aangegeven welke instelling de genoemde prestaties dient uit te voeren.

---

#### Een voorbeeld: sociaal-cultureel werk en de Stichting Samenlevingsopbouw Noordrand (SSN) (1)

De gemeente Hillegersberg-Schiebroek kent binnen de sector ‘Welzijn, Werkgelegenheid en Publiek’ de beleidstaak ‘Club- en buurthuiswerk’ onder subfunctienummer 630.1. Het beleidsdoel luidt als volgt: ‘Het ondersteunen van groepen mensen bij het vormgeven aan hun sociaal en maatschappelijk leven en hun emancipatie middels een aanbod van activiteiten en het activeren van mensen een eigen inbreng te leveren aan het maatschappelijk leven in de gemeente’.

Als taakomschrijving is het volgende opgenomen: ‘Het voorbereiden en uitvoeren van beleid gericht op het stimuleren en uitvoeren van initiatieven van burgers gericht op maatschappelijke participatie’. Onder het kopje ‘Output’ is het volgende gegeven:

‘Kengetallen:

- Aantal accommodaties in beheer: 6;
- Agogische formatie: 124 uur;
- Ondersteuning formatie: 183 uur;
- Directie: 38 uur;
- Peuterwerk: 92 uur.’

Voor het totaal aan ‘output’ is f 1.052.704 begroot. Als ‘toelichting’ is daarbij vermeld: ‘Accrespercentage van 2% toegepast’.

---

### V-2-2 besluitvorming

Alle subsidies, ongeacht hun grootte, krijgen dezelfde ambtelijke behandeling. De beleidsmedewerkers schrijven een toelichtende agendapost ter voorbereiding van de behandeling van aanvragen en afrekeningen in de Deelgemeenteraad. Altijd worden concepten van beschikkingen op een aanvraag en vaststelling bij de agendapost gevoegd. De beleidsmedewerkers handelen de subsidieverstrekingen vervolgens af.

### V-2-3 beschikking

De gemeente Hillegersberg-Schiebroek hanteert een standaard opmaak voor haar beschikkingen op een aanvraag. Jaarlijks controleert de juridische afdeling of deze standaard nog wel voldoet aan de juridische criteria. Standaard zijn in de beschikking op een aanvraag de volgende elementen opgenomen:



SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HILLEGERSBERG-SCHIEBROEK

- besluit van de Gemeenteraad van Rotterdam van 21 december 1995 inzake bevoegdheden van de deelgemeente;
- naam van de aanvrager, gevraagde bedrag, datum en doel van aanvraag;
- verwijzing naar begroting 1998 en relevante beleidsnota's;
- verwijzing naar (artikelen in) de VAS;
- methode van subsidiëring;
- toegekende (maximale) subsidiebedrag (o.v.v. begrotingsnummer);
- methode van bevoorschotting;
- eisen met betrekking tot de verantwoording;
- verwijzing naar mogelijkheid om een gemotiveerd beroepsschrift in te dienen;
- datum van de vergadering van het Dagelijks Bestuur;
- ondertekening door secretaris en voorzitter van het Dagelijks Bestuur.

De Rekenkamer constateert dat de deelgemeente in enkele gevallen in haar beschikkingen op een aanvraag naar beleidsnota's verwijst waarvan de beleidsmedewerker heeft aangegeven dat deze verouderd zijn. Een voorbeeld is de nota 'Kinderopvang' uit 1990. De Rekenkamer is van mening dat de deelgemeente hiermee onduidelijkheid schept voor de gesubsidieerden.

Voorts constateert de Rekenkamer dat de deelgemeente in haar beschikkingen op een aanvraag verwijst naar bepaalde artikelen in de VAS (artikelen 19 tot en met 21, deze hebben betrekking op budgetsubsidies) die in circa de helft van de onderzochte beschikkingen niet van toepassing zijn. Dit omdat de subsidie volgens een andere methode dan de budgetsubsidie werd verstrekt. Voorts constateert de Rekenkamer dat in de beschikking wordt verwezen naar de mogelijkheid om een gemotiveerd beroepsschrift in te dienen. Dit is weliswaar conform de VAS artikel 37, maar daarentegen in strijd met de vigerende bepalingen in de Awb.

In één beschikking van een relatief kleine subsidie spreekt de deelgemeente over het verstrekken van een exploitatiesubsidie waarbij afrekening plaatsvindt op basis van declaratie. In dezelfde beschikking geeft de deelgemeente aan dat ook een financieel verslag met kascontrole moet worden ingediend. De Rekenkamer is van mening dat de deelgemeente onduidelijkheid bij de gesubsidieerde moet voorkomen door de beschikkingen zorgvuldig op te stellen.

Uit de bestudering van de beschikkingen rond vaststelling en toekenning van subsidies is het de Rekenkamer gebleken dat deze documenten over het algemeen volledig en systematisch van opzet zijn.

**V-3**

**uitvoering en controle**

**V-3-1 aanvraag**

Met betrekking tot de termijnen voor aanvraag en afrekening geldt de VAS. Een aanvraag voor een structurele subsidie dient derhalve vóór 1 april voorafgaand aan het subsidiejaar ingediend te worden.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HILLEGERSBERG-SCHIEBROEK

Een aanvraag voor een éénmalige subsidie kan het gehele jaar door worden ingediend, mits deze voorafgaat aan de uit te voeren activiteit.

Vijf van de negen onderzochte subsidies zijn structurele subsidierelaties. Geen van deze organisaties heeft de aanvraag op tijd ingediend. Twee organisaties dienden de aanvraag meer dan één maand na 1 april in. De eenmalige subsidies zijn allen vóór aanvang van de activiteit, dus op tijd ingediend. Volgens de beleidsmedewerker van de deelgemeente worden te laat ingediende aanvragen altijd in behandeling genomen.

**V-3-2 documenten bij aanvraag**

Bij de aanvraag van een structurele subsidie dienen bij de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek conform de VAS de volgende documenten ingediend te worden, namelijk:

- Jaarlijks: begroting met toelichting en een meerjarig werkplan (tevens inhoudende een meerjarenbegroting);
- Alleen bij de eerste aanvraag: statuten en een opgave van de bestuursamenstelling, waarbij in geval van wijzigingen in latere jaren verwacht wordt dat de gesubsidieerde de deelgemeente hierover informeert.

De Rekenkamer constateert dat éénmaal geen begroting is ingediend, het betrof een kleine eenmalige waarderingssubsidie. Bij deze aanvraag waren wel de statuten van een vereniging bijgevoegd. Bij vier van de negen aanvragen ontbrak bij de aanvraag het werkplan.

---

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

De SSN stuurt haar werkplan op 29 april 1997 naar de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek. In het document genaamd 'concept-werkplan 1998' komen de werkwijze, de intenties en de producten van de SSN aan bod. Ook is een begroting en een activiteitenoverzicht bijgevoegd.

De SSN maakt in haar werk onderscheid naar het bieden van faciliteiten (alle taken die voortvloeien uit het openstellen van de locaties) en het bieden van dienstverlening (alle taken die nodig zijn voor het aanbieden van activiteiten en ondersteuning). Voorts kent de SSN binnen haar organisatie twee secties: sociaal-cultureel werk en opbouwwerk. Van beide secties zijn de kerntaken in het werkplan genoemd.

De sectie sociaal-cultureel werk draagt enerzijds zorg voor de openstelling van de voorzieningen (zoals buurthuizen) en de vormende activiteiten. Daarnaast worden ten behoeve van de bezoekers van de buurthuizen ook andere activiteiten zoals educatieve en (re)creatieve activiteiten georganiseerd. Een agogische staf verzorgt de activiteiten voor peuters, jeugd, jongeren en volwassenen. Daarnaast ondersteunt de SSN de vrijwilligers die óf vanuit de buurthuizen óf vanuit een eigen organisatorisch verband in de deelgemeente actief zijn. Tevens biedt de SSN andere dienstverlening zoals een vrijetijdswinkel en exploiteert zij de peuterspeelzaal Bambi. De SSN toetst de resultaten van haar werk aan de hand van het product (resultaat), het proces (verloop) en de tevredenheid van de klant.

In de activiteitenbijlage zijn onder het kopje 'vormende activiteiten' de volgende activiteiten opgenomen (telkens is aangegeven hoeveel weken de activiteit wordt georganiseerd en hoeveel deelnemers per week en per jaar worden beoogd):

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HILLEGERSBERG-SCHIEBROEK

Surinaams koken (bijv. 12 weken; 11 deelnemers per week; 132 deelnemers per jaar), Yoga (bijv. 36 weken, 44 deelnemers per week; 1584 deelnemers per jaar), Assertiviteit, Gordon Communicatie training, Koken tieners, Jongeren SOS-gebouw, Jeugd SOS-gebouw, Mantelzorg, Ouderen aan de knoppen en Bibliotheek.

In de begroting zijn de vormende activiteiten als aparte post opgenomen. Deze post is onderverdeeld naar de clusters 'jeugd en jongeren', 'volwassenen/ouderen' en 'peuterspeelzalen'. Telkens zijn de directe kosten en de bijdragen van de deelnemers (baten) gegeven. Bijvoorbeeld het cluster 'jeugd en jongeren'; de directe kosten bedragen f 7.800 en de bijdragen van de deelnemers leveren f3.500 op. Dit betekent een kostenpost van f4.300. In totaal, dat wil zeggen de drie clusters tezamen, levert de post 'vormende activiteiten' f 23.345 op.

---

### V-3-3 subsidietoekenning

In de VAS is expliciet bepaald binnen welke termijn een beslissing op de aanvraag dient te volgen, namelijk acht weken na de dag waarop de begroting voor de deelgemeente voor het volgende kalenderjaar is vastgesteld. De begroting is op 12 november 1997 vastgesteld.

De Rekenkamer constateert dat de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek in alle gevallen binnen acht weken op de subsidieaanvraag heeft beschikt.

---

### Een voorbeeld: het sociaal-cultureel werk en de SSN (3)

Op 18 december 1997 verstuurt de deelgemeente haar beschikking op de aanvraag naar de SSN. Het Dagelijks Bestuur van de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek had twee dagen eerder in haar vergadering besloten tot toekenning van de subsidie. In de beschikking geeft de deelgemeente aan dat zij aan de SSN de volgende bedragen heeft toegekend:

- sociaal-cultureel werk f 1.052.704 (o.v.v. begrotingsnummer 630.101);
- opbouwwerk uitvoerend en steunfunctie f 327.726 (begrotingsnummer 630.601);
- migrantenopbouwwerk f 50.000 (begrotingsnummer 620.601);
- administratieve ondersteuning f 55.400 (begrotingsnummer 611.101).

De SSN krijgt in 1998 in totaal f 1.485.830 aan subsidie.

In de beschikking bepaalt de deelgemeente dat de SSN 100 procent van de agogische formatie zal inzetten op activiteiten, passend binnen de kerntaken van het sociaal-cultureel werk en opbouwwerk:

- projecten;
- projectmatige ondersteuning vrijwilligers;
- netwerken;
- dienstverlening in vormende zin;
- activerend welzijnsbeleid;
- jongerenwerk nieuwe stijl;
- uitbreiding van het aanbod naar Schiebroek;
- bewonersondersteuning.

Hierbij wordt door de deelgemeente verwezen naar de begroting en het werkplan van de SSN alsmede naar de notitie 'Van samenwerken tot samengaan'.

In het werkplan maakte de SSN melding van de kerntaken van de sectie sociaal-cultureel werk. Het betrof de openstelling van de voorzieningen (buurthuizen e.d.) en vormende activiteiten. De agogische staf zou haar effectieve uren aan vormende activiteiten besteden. Als kerntaken werden 'projecten en netwerken', 'ondersteuning van vrijwilligers', 'dienstverlening' en 'peuterspeelzaalwerk' genoemd. Deze termen komen, behalve het peuterspeelzaalwerk, terug in de beschikking. De SSN vraagt voor de totale exploitatie f 1.705.183 en rekent in haar begroting op een bijdrage van de deelgemeente voor het sociaal cultureel werk van f 1.032.063 (het bedrag dat in 1997 door de deelgemeente voor het sociaal cultureel werk was begroot).

Er is geen uitvoeringsovereenkomst opgesteld waarbij de te realiseren activiteiten zijn uitgewerkt.

---

### 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 subsidie toegekend.

De Rekenkamer constateert dat geen van de onderzochte gesubsidieerden bezwaar heeft aangetekend tegen de beschikking op de aanvraag.

### V-3-5 verantwoording

In de VAS is expliciet bepaald binnen welke termijn na afloop van de subsidieperiode of gesubsidieerde activiteit een verantwoording ingediend moet worden. Deze termijn bedraagt voor

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HILLEGERSBERG-SCHIEBROEK

structurele subsidies 17 weken na het verstrijken van de subsidietermijn (circa 1 mei). Ten behoeve van de definitieve vaststelling van de subsidies dient conform de VAS een aantal documenten overlegd te worden. Standaard verlangt de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek van gesubsidieerden de volgende documenten:

- jaarrekening / financieel verslag;
- verslag van de kascontrolecommissie (voor subsidies kleiner dan f 100.000);
- accountantsverklaring door een registeraccountant (voor subsidies groter dan f 100.000);
- jaarverslag / activiteitenverslag;
- declaratieformulieren (indien in de beschikking bepaald).

De Rekenkamer merkt op dat niet alle instellingen in 1998 verplicht zijn geweest een verslag van activiteiten in te dienen. In de beschikking lag vast of de deelgemeente dit wel of niet verlangde.

De Rekenkamer constateert dat van de vijf structureel gesubsidieerden er één de verantwoordingsstukken op tijd heeft ingediend. Twee instellingen hebben de jaarrekening binnen één maand na verstrijken van de termijn ingediend en het inhoudelijke verslag een half jaar later. De twee overige instellingen hebben beide verantwoordingsstukken meer dan één maand na 1 mei ingediend.

Van de vier eenmalig gesubsidieerde instellingen heeft er één geen declaratie ingediend (zoals in de beschikking was bepaald), een andere instelling heeft wel een inhoudelijk verslag, maar geen financieel verslag ingediend en een derde leverde het financiële verslag meer dan één maand na het verstrijken van de termijn aan. Tenslotte ontbreekt van een vierde gesubsidieerde de jaarrekening en de daarbij behorende accountantsverklaring.

---

**Een voorbeeld: het sociaal-cultureel werk en de SSN (4)**

De SSN stuurt haar financiële afrekening op 31 mei 1999 naar de deelgemeente. In de begeleidende brief wordt toegezegd het jaarverslag eind juni toe te zenden. De afrekening is in twee delen gesplitst, te weten de afrekening van verschillende eenmalige exploitatiesubsidies en de afrekening van de structurele subsidie. In de begeleidende brief is tevens vermeld dat er volgens de accountant nog onvoldoende zekerheid over de continuïteit van de stichting bestaat. De accountant heeft daarom in afwachting van overleg tussen de stichting en het deelgemeentebestuur omtrent de begroting 1999 en de gevolgen hiervan voor het vermogen van de stichting nog geen goedkeurende verklaring afgegeven.

In de jaarrekening is een onderscheid gemaakt naar kostensoorten. Zo is onder andere de kostensoort 'activiteiten' genoemd. Hieronder zijn onder meer 'toeleidingsactiviteiten', 'vormingswerk', 'peuteropvang' en 'uitvoerend opbouwwerk' genoemd. Het is niet duidelijk welke activiteiten onder de sectie sociaal-cultureel werk en welke onder de sectie opbouwwerk vallen. In totaal waren de kosten voor de kostensoort 'activiteiten' f 310.987,93 en de baten f 158.341,58.

In de accountantsverklaring geeft de accountant aan dat hij van mening is dat er nog niet voldoende zekerheid bestaat omtrent de 'continuïteit van de stichting'. Het negatieve vermogen, veroorzaakt door een negatief exploitatieresultaat, is daar debet aan. Het tekort wordt veroorzaakt door projecten ten behoeve van de

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HILLEGERSBERG-SCHIEBROEK

achterstandsbestrijding. Aangezien de deelgemeente voornemens is deze projecten uit te breiden naar Schiebroek komt er extra druk op de totale exploitatie te staan waardoor deze mogelijk niet positief kan worden gerealiseerd.

De deelgemeente is, getuige enkele interne memo's, van mening dat de rekening van de SSN te weinig inzicht geeft in de kosten die zijn gemoeid met de onderdelen die in de reguliere beschikking zijn vermeld.

Op 11 november 1999 stuurt de SSN een verslag van de activiteiten naar de deelgemeente. De indeling van het werkplan van de SSN is losgelaten, wat de vergelijking tussen activiteitenverslag en werkplan moeilijk maakt. De 'vormende activiteiten' zoals bijvoorbeeld Surinaams koken en Yoga zijn niet in het activiteitenverslag terug te vinden. De SSN vermeldt dat zij zich voorbereidt op een wijze van verslaglegging die aansluit bij de productgroepen die met de deelgemeente worden besproken. In standaard evaluatietabellen wordt telkens het project geëvalueerd door de betreffende medewerker. Hierbij komen onder andere doel, doelgroep, gewenst resultaat, frequentie, deelnemersaantal, kosten van eigen bijdrage, bereikt resultaat, evaluatieve opmerkingen en aanbevelingen aan bod.

In het jaarverslag 1998 van de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek wordt geen melding gemaakt van de gerealiseerde activiteiten. Wel bestaat inzicht in de financiën.

---

### 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. Volgens de beleidsmedewerker van de deelgemeente wordt de aanwezigheid van alle documenten gecontroleerd doordat de afdelingen Financiën en Welzijn bij de behandeling de stukken nodig hebben. Indien documenten ontbreken, merken deze afdelingen dit op. De beschikking op de aanvraag vormt de basis; hierin is aangegeven welke documenten ingediend moeten worden. De deelgemeente maakt bij de controle op de volledigheid geen gebruik van controlelijsten.

De beoordeling van de verantwoording vereist een controle op de juistheid van de documenten. De beleidsmedewerker verwacht dat de accountantscontrole of het verslag van de kascontrolecommissie ter zake voldoende zekerheid biedt.

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 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 deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek hanteert bij het vaststellen van de subsidies de vuistregel: 'zo snel mogelijk'. De deelgemeente heeft echter in het vaststellen van subsidies in voorgaande jaren als gevolg van capaciteitsproblemen een achterstand opgelopen. Eén van de onderzochte subsidies (het betreft een relatief kleine subsidie) is inmiddels vastgesteld. Volgens de

beleidsmedewerker zal geen van de overige onderzochte subsidies vóór het einde van het jaar 1999 vastgesteld worden.

### **V-3-7 sanctionering**

De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek 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. Volgens de portefeuillehouder is de deelgemeente in het verleden geconfronteerd geweest met misbruik van subsidiegelden. De deelgemeente heeft toen rechterlijke stappen ondernomen tegen een bestuurslid dat de subsidiegelden had vergokt. De deelgemeente heeft het subsidiegeld teruggevorderd, er is geen geldboete opgelegd. Over het algemeen is de deelgemeente terughoudend met het opleggen van sancties. De portefeuillehouder geeft de voorkeur aan het vergroten van het toezicht, door bijvoorbeeld de accountantsdienst te vragen verenigingen en instellingen steekproefsgewijs door te lichten.

Bij de onderzochte subsidies heeft de deelgemeente in één geval geconstateerd dat de gesubsidieerde de belofte activiteiten nauwelijks heeft uitgevoerd en nu geldelijke middelen 'over' heeft. Zeer waarschijnlijk (het moet nog in de Raad behandeld worden) zal de deelgemeente alleen het (overgebleven) subsidiegeld terugvorderen.

### **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. In de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek is het overleg op alle niveaus geïntensiveerd als gevolg van de uitvoering van de nota 'Subsidiebeleid'. Dit geldt met name voor de budgetgefinancierde instellingen waarmee de deelgemeente productafspraken maakt. De frequentie van het overleg op bestuurlijk niveau is eens per kwartaal en op het moment dat er aanleiding toe bestaat. Van de bestuurlijke overleggen worden notulen gemaakt en er is altijd ambtelijke ondersteuning aanwezig. De ambtelijke organisatie heeft tevens intensief contact met de instellingen.

---

#### **Een voorbeeld: het sociaal-cultureel werk en de SSN (5)**

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 Samenlevingsopbouw Noordrand en de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek constateert de directeur enkele knelpunten, die hieronder worden samengevat.

De Stichting Samenleving Noordrand bestaat sinds 1996 en is opgebouwd uit de werksoorten jongerenwerk, volwassenwerk, kinderwerk en peuterspeelzalen. Het opbouwwerk is daar ook bij aangehaakt. Deze situatie is werkbaar, maar de directeur is van mening dat er meer samenvoegingen mogelijk waren geweest zodat er één grote organisatie zou zijn ontstaan. Dit zou er voor gezorgd hebben dat er een sterkere organisatie zou staan, waar bijvoorbeeld maar één boekhouding voor nodig is in plaats van nu alle losse boekhoudingen. De organisaties zijn

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HILLEGERSBERG-SCHIEBROEK

nu zelf met een verdergaande samenwerking bezig. De deelgemeente is hier niet op tegen, alhoewel door de deelgemeente wel wordt beschermd met andere aanbieders. De directeur acht dit niet reëel: het is voor de instellingen 'not done' om met elkaar te concurreren, terwijl ook deelgemeenten dit te ver gaat. Wel wordt gesproken over de overlap tussen instellingen.

Over de relatie met de deelgemeente merkt de directeur op dat men zich, nu het aantal ambtenaren op welzijn is toegenomen, te detaillistisch opstelt. De deelgemeente wil van de SSN steeds gedetailleerdere en ook aanvullende gegevens ontvangen. De beschikking is ook heel gedetailleerd, zodanig dat voortdurend beroep tegen de beschikking nodig is. Meestal erkent de deelgemeente vervolgens het gelijk van de stichting. Volgens de SSN dient de deelgemeente vooraf duidelijk te maken hoe zij de afrekening wil ontvangen.

De kwaliteit en de visie van de deelgemeente laten te wensen over. Vaak huurt de deelgemeente externen in om visie te ontwikkelen. Wel is een ambtelijke notitie budgetsubsidiering verschenen. De ambtenaar die deze notitie opstelde en bewaakte heeft de deelgemeente verlaten en dus is de notitie weer in de kast verdwenen. De exploitatiesubsidies zijn opgeheven en budgetsubsidies genoemd, maar in feite zijn het exploitatiesubsidies gebleven.

De directeur van de SSN geeft aan dat in het overleg met de deelgemeente met name over financiële zaken wordt gesproken. Beleidsinhoudelijke zaken komen nauwelijks aan de orde.

---

### V-3-9 uitvoeringskosten

De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek maakt geen gebruik van een tijdschrijfsysteem. De uitvoeringskosten van het subsidieproces zijn onbekend. Bij de portefeuillehouder bestaat de indruk dat het interne proces met betrekking tot subsidieverstrekking efficiënter kan. Als voorbeeld is gegeven dat alle subsidies, ongeacht het volume dezelfde ambtelijke behandeling krijgen. Daarnaast kampt de deelgemeente volgens de portefeuillehouder met capaciteits- en continuïteitsproblemen. In de 'Quick Scan deelgemeentelijke bestuursondersteuning' merken de onderzoekers op dat een kwalitatief tekort in de formatie wordt ervaren.

Wat betreft de efficiëntie van de instellingen heeft de portefeuillehouder de indruk dat veel subsidiegeld bij de instellingen in de overhead blijft hangen. De deelgemeente en de instellingen zijn tot de conclusie gekomen dat het efficiënter kan en daarom zal ten behoeve van de instellingen een administratiekantoor opgericht worden.

## 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 Hillegersberg-Schiebroek geeft aan over het algemeen inzicht te hebben in de geleverde producten en prestaties. Dit inzicht is gebaseerd op:

- inhoudelijke en financiële verslagen;
- evaluatieverslagen;
- werkbezoeken door de bestuursleden en/of ambtenaren van de deelgemeente.



SUBSIDIËRING DOOR DEELGEMEENTE HILLEGERSBERG-SCHIEBROEK

De Rekenkamer constateert dat evaluatieonderzoek naar de effectiviteit en efficiency van de subsidie respectievelijk gesubsidieerde in een beperkt aantal gevallen heeft plaatsgevonden. De OK-banken zijn op initiatief van de stad Rotterdam geëvalueerd. Daarnaast is de afgelopen jaren (1997/1998 en 1999) op initiatief van de deelgemeente door externe adviesbureaus bij de twee grote welzijnsinstellingen onderzoek gedaan naar de interne organisatie.

## 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 Hillegersberg-Schiebroek tot de volgende conclusies.

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

In 1998 werd gerelateerd aan het totaal van de lasten in de rekening door de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek ongeveer 17 procent uitgegeven aan subsidies. Van de circa f 5,5 mln. aan subsidies wordt 53 procent verstrekt als budgetsubsidie. Daarnaast wordt 39 procent als exploitatiesubsidie verstrekt.

In 1994 heeft de deelgemeente voor een aantal instellingen de overstap naar budgetsubsidies gemaakt. Dit had voornamelijk financieel-technische, maar geen inhoudelijke consequenties. Dit blijkt onder andere uit het ontbreken van uitvoeringsovereenkomsten. Met de nota 'Subsidiebeleid' (1997) wil de deelgemeente de inhoudelijke overstap gaan maken. De productafspraken met de budgetgefinancierde instellingen moeten vóór de zomer van 2000 afgerond zijn.

### VI-2 beleidskader, regelgeving en beslisdocumenten

Het beleidskader bestaand uit de (beleids)begroting en de beleidsnota's is een te weinig uitgewerkt instrumentarium. In de begroting zijn niet of nauwelijks producten of prestaties benoemd. Normerende kengetallen ontbreken veelal. Bovendien zijn de doelstellingen in algemene bewoordingen geformuleerd. Enkele beleidsnota's zijn gedateerd en worden door de deelgemeente niet meer gehanteerd, terwijl de deelgemeente hier in enkele gevallen in de beschikking naar verwijst. De begroting en de rekening van Hillegersberg-Schiebroek sluiten in principe op elkaar aan. Echter onder het kopje 'resultaten' in het jaarverslag zijn geen gerealiseerde activiteiten of producten gegeven, waardoor het verslag hierin geen inzicht geeft.

De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek hanteert naast de VAS de deelgemeentelijke nota 'Methode budgetfinanciering 1993 en verdere jaren'. Deze nota wijkt op het punt van het bestaan van 'garantiesubsidies' af van de VAS. De Rekenkamer beoordeelt een dergelijke stand van zaken als onzorgvuldig – en derhalve risicovol – en nalatig richting de gesubsidieerden, aangezien het voor hen onduidelijkheid schept. Van daadwerkelijke onrechtmatigheid is geen sprake, aangezien op dit punt de VAS vigerend is.

De beschikkingen op de aanvraag en de vaststelling zijn gestandaardiseerd. Daarnaast zijn de teksten zoveel mogelijk eensluidend.

### **VI-3 rechtmatigheid**

De Rekenkamer is van oordeel dat de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek in haar subsidiebeheer de rechtmatigheid in onvoldoende mate waarborgt. De Rekenkamer wil met het oog op de rechtmatigheid op enkele tekortkomingen wijzen.

Het beheer van het dossier door de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek is op orde. Enkele documenten ontbreken, doordat deze niet door de gesubsidieerden zijn aangeleverd. Het ontbreken van vier van de negen werkplannen is hier een voorbeeld van. De Rekenkamer is van mening dat de deelgemeente veel daadkrachtiger op dient te treden in dergelijke gevallen. Dit geldt ook voor het in acht nemen van termijnen van aanvraag en afrekening. De termijnen worden in enkele gevallen met maanden overtreden. De deelgemeente heeft haar beschikkingen in alle gevallen tijdig verstuurd.

Met betrekking tot sanctionering concludeert de Rekenkamer dat de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek zich terughoudend opstelt, zelfs nadat in het verleden misstanden zijn geconstateerd. De Rekenkamer acht het wenselijk dat de deelgemeente op dit punt een meer voortvarende opstelling betracht.

### **VI-4 doelmatigheid**

De Rekenkamer is op grond van de volgende overwegingen van oordeel dat de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek in haar subsidiebeheer de doelmatigheid in onvoldoende mate waarborgt.

De Rekenkamer heeft de indruk dat het dossierbeheer bij de deelgemeente in voldoende mate geordend is, omdat de gevraagde dossiers door de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek zonder veel moeite aan de Rekenkamer zijn aangeleverd. Het dossier is echter niet volledig.

De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek maakt geen gebruik van een tijdschrijfsysteem. Het is derhalve niet mogelijk inzicht te krijgen in de uren en de daarbij behorende kosten van het ambtelijk apparaat met betrekking tot de subsidieverstrekingen.

De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek heeft in haar beschikkingen onvoldoende gespecificeerd op welke aspecten de instelling in de aanvraag en de verantwoordingsstukken (zowel inhoudelijk als financieel) dient in te gaan. Dit is ook niet gespecificeerd in de nota's 'Subsidiebeleid 1997' en 'Methode Budgetfinanciering 1993 en verder jaren'. Dit is ondoelmatig omdat er verschillen kunnen optreden tussen hetgeen de deelgemeente wenst en wat in praktijk wordt aangeboden.

De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek maakt geen gebruik van een controlelijst of een schriftelijk vastgelegd draaiboek aan de hand waarvan subsidies kunnen worden behandeld.

De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek heeft regelmatig bestuurlijk en ambtelijk overleg met de instellingen. Naar aanleiding van de productafspraken die met de instellingen worden gemaakt, is het overleg geïntensiveerd. Het overleg is echter niet gestructureerd in die zin dat de vergaderdata vastliggen. Wel worden de bestuurlijke overleggen schriftelijk vastgelegd.

Ondanks het feit dat de portefeuillehouder van mening is dat het ondoelmatig is om alle subsidies dezelfde ambtelijke behandeling te geven, maakt de deelgemeente (nog) geen gebruik van mogelijkheden die de VAS biedt om bij waarderingssubsidies een minder intensieve (ambtelijke) behandeling in acht te nemen (bijvoorbeeld door het direct vaststellen van waarderingssubsidies, conform artikel 30 van de VAS).

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

De Rekenkamer is op grond van de volgende overwegingen van oordeel dat de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek in haar subsidiebeheer de doeltreffendheid in onvoldoende mate waarborgt.

Het beleidskader (begroting en beleidsnota's) op basis waarvan de deelgemeente subsidies verstrekt, bevat globaal gestelde doelen. In de begroting worden geen producten benoemd of gekwantificeerd. De Rekenkamer constateert wel dat er sprake is van verbeteringen op dit punt. Met de nota 'Subsidiebeleid 1997' is een eerste stap gezet om productafspraken te maken met de instellingen. Dit komt ook tot uiting in de beleids- en beheersbegroting 2000 waarin producten zijn benoemd, echter nog zonder kwantificering.

De deelgemeente heeft voorafgaande aan de subsidieverstrekking geen evaluatiecriteria geformuleerd. De twee evaluatieonderzoeken die door de deelgemeente zijn geïnitieerd, betreffen onderzoeken naar de doelmatigheid van de gesubsidieerden en niet naar het effect van een subsidieverstrekking.

## VII aanbevelingen

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

1. De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek dient haar beleids- en beheersbegroting verder uit te werken met name wat betreft de benoeming van de producten en de kwantificering ervan. Tevens dient dit in het jaarverslag terug te komen, zodat vergelijking tussen begroting en realisatie mogelijk is. De doelen dienen tevens meetbaar geformuleerd te worden; dit is van belang bij de evaluatie van de subsidies. Ook dienen voor elke werksoort subsidiëcriteria te worden geformuleerd. Dit is noodzakelijk aangezien de Awb voorschrijft dat besluiten gemotiveerd moeten kunnen worden door het bestuursorgaan.
2. De nota 'Methode budgetfinanciering 1993 en verdere jaren' dient te worden aangepast aan de VAS waarbij tevens rekening dient te worden gehouden met de verwachte wijzigingen van de VAS naar aanleiding van de inwerkingtreding van de derde tranche van de Awb per januari 1998.
3. De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek dient stringenter toe te zien op zowel de naleving van de termijnen van aanvraag en de verantwoording door de gesubsidieerden als op de aanwezigheid van de benodigde documenten. Tevens wordt aanbevolen om bij structurele subsidies altijd inhoudelijk verantwoording van de gesubsidieerden te verlangen.
4. De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek dient een sanctiebeleid te ontwikkelen, waarin is bepaald onder welke omstandigheden het niet naleven van subsidievoorwaarden leidt tot de toepassing van sancties.
5. De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek zou een controlelijst moeten ontwikkelen ten behoeve van de afhandeling van subsidies.
6. De Rekenkamer beveelt aan om gebruik te maken van een tijdschrijfsysteem waarbij zij ter overweging geeft dit minimaal op subfunctieniveau te hanteren. De deelgemeente dient wat betreft het niveau een beredeneerde eigen keuze te maken. Tevens beveelt de Rekenkamer aan de kosten van het ambtelijk apparaat tot uitdrukking te laten komen in de begroting en in de rekening van de deelgemeente.
7. De Rekenkamer beveelt aan om structurele subsidies periodiek (conform de Awb minimaal eens per vijf jaar) te (laten) evalueren, waarbij onder meer aandacht wordt geschonken aan de

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HILLEGERSBERG-SCHIEBROEK

effectiviteit van de subsidie. In dit verband is het eerder genoemde meetbaar formuleren van doelen van belang.

8. De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek 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.
9. De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek 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.

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

## VIII reactie en nawoord

### VIII-1 reactie deelgemeente

Bij brief van 19 januari 2000 reageert het Dagelijks Bestuur van de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek op de brief van de Rekenkamer d.d. 23 december 1999 inzake de wederhoor op de conceptrapporten 'Subsidiëring door de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek' en 'Subsidiëring door deelgemeenten – algemeen rapport'. Deze brief wordt hieronder integraal en in cursief weergegeven.

*De door u vertrouwelijk toegezonden rapporten geven ons aanleiding tot de volgende reactie. U heeft vele tekortkomingen op het gebied van de subsidiëring door deelgemeentenesignaleerd. Wij kunnen daarbij weliswaar aantekenen, dat deze problematiek zich bepaald niet alleen bij deelgemeenten voordoet, maar dat maakt de situatie niet minder zorgelijk.*

*Wij stellen vast, dat de door u geconstateerde onvolkomenheden met betrekking tot de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek feitelijk juist zijn. Met name voor wat betreft de doeltreffendheid waren de bestaande feilen door ons al onderkend. Op dit moment loopt een traject subsidiebeleid onder begeleiding van een extern bureau met als belangrijkste doel om de prestatie- en effectmeting aanzienlijk te verbeteren.*

*De aanbevelingen 1 en 2 zijn dus al in uitvoering. Wij staan ook positief ten opzichte van de overige aanbevelingen en zullen ons in de komende tijd beraden op de vraag op welke wijze wij daaraan uitvoering kunnen geven.*

### VIII-2 nawoord Rekenkamer

Conform de Verordening gemeentelijke rekenkamer artikel 15, waaraan in de brief van de Rekenkamer van 23 december 1999 wordt gerefereerd, is het dagelijks bestuur en de deelgemeentesecretaris separaat in de gelegenheid gesteld te reageren op de voorlopige onderzoeksresultaten in zowel het algemene rapport als het deelrapport en daarbij verzocht in ieder geval ten aanzien van de aanbevelingen mee te delen op welke wijze de aanbevelingen worden opgevolgd of uitgevoerd, of, indien de aanbevelingen niet worden opgevolgd en uitgevoerd, de motivering waarom van de aanbevelingen wordt afgeweken.

De Rekenkamer is van oordeel dat de summiere reactie van het Dagelijks Bestuur tekortschiet. Met name het feit dat niet expliciet wordt ingegaan op elk van de geformuleerde aanbevelingen in het deelrapport en in het geheel niet op de aanbevelingen in het algemeen rapport, acht de Rekenkamer teleurstellend. De Rekenkamer neemt weliswaar met instemming kennis van het feit dat de

deelgemeente de bevindingen van het onderzoek onderschrijft en positief staat ten opzichte van de aanbevelingen, maar verwacht dat de deelgemeente in een plan van aanpak expliciet aangeeft op welke wijze en wanneer uitwerking wordt gegeven aan de aanbevelingen.



## 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 zogenoemde staat van inkomensoverdrachten (ook wel aangeduid als staat G). De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek heeft deze als bijlage opgenomen in haar rekening 1998.

De staat G bevat de volgende elementen:

- subfunctie;
- titel verordening;
- raadsbesluit nummer en datum;
- naam van gesubsidieerde instelling/vereniging;
- rekening jaar t-1;
- begroting jaar t;
- rekening jaar t;
- toelichting.

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. Dit betreft de volgende gegevens:

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

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

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 Hillegersberg-Schiebroek aangegeven dat enkele bedragen geen subsidies zijn of dat bedragen in 1998 waren gereserveerd. Dit leidt tot een gecorrigeerd totaal van f 5.539.096 aan subsidies.

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

## bijlage II selectie van nader te onderzoeken subsidies

De Rekenkamer heeft ten behoeve van het onderzoek uit de staat G een 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. Hieronder volgt een beknopte toelichting.

De subsidie voor Fractie-assistentie wordt buiten het reguliere subsidiecircuit verstrekt en is daarom in dit onderzoek niet meegenomen.

Het project 'In de Wijk Gespeeld' is niet meegenomen aangezien deze subsidierelatie halverwege het jaar door de Dienst Recreatie Rotterdam (DRR) is overgenomen. De subsidiegelden zijn daarom omgezet naar een budget ten behoeve van de DRR.

Tenslotte zijn er enkele subsidies gefinancierd uit een doeluitkering. De doeluitkeringen zijn op zichzelf geen onderwerp van nader onderzoek. Voorzover hierbij sprake is van aansluiting op het reguliere subsidieproces binnen de deelgemeente zijn deze in het onderzoek betrokken. Dit betekent dat het project NBRW (Nieuwe Banen Rotterdam Werkt), gefinancierd uit de doeluitkering werk verder niet in het onderzoek wordt betrokken aangezien de methodiek van verstrekking teveel afwijkt. De subsidies voor de projectleider voor het Integraal Jeugdbeleid (doeluitkering wijkveiligheid) en voor het Project Schiebroekse Samenwerking (doeluitkering werk) worden om een andere reden niet in het onderzoek meegenomen. Beide subsidiebedragen zijn in 1998 gereserveerd en in 1999 besteed. De deelgemeente heeft voor beide gereserveerde bedragen verantwoording afgelegd bij de Gemeente Rotterdam. Beide bedragen staan overigens wel in de staat G vermeld alsof het een uitgave in 1998 betrof.

Bij de eenmalige waarderingssubsidie ten laste van het investeringsbudget sport moet worden aangetekend dat in de beschikking eenmaal wordt gesproken over een exploitatiesubsidie en eenmaal over een 'investeringsubsidie'. Beide termen dekken de lading niet. De methodiek van subsidieverstrekking komt het meest overeen met de waarderingssubsidie.

Hieronder is 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 | rekening 1998 |
|----------------------------|-----------------------|--------------------|---------------|
| 001.901                    | fractie-assistentie   |                    | 10.963        |

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HILLEGERSBERG-SCHIEBROEK

|         |   |                                              |                                           |                      |
|---------|---|----------------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------|
| 140.101 | ■ | jongerenbeleid                               | doeluitkering veiligheid                  | 90.000               |
| 530.502 | ■ | investeringsbudget sport                     | waarderingssubsidie incidenteel           | 6.350                |
| 540.201 | ■ | in de wijk gespeeld                          | waarderingssubsidie incidenteel           | 21.578               |
| 560.204 | ■ | speeltuin melanchton                         | waarderingssubsidie structureel           | 59.000               |
| 611.101 | ■ | nbrw: banenpool                              | doeluitkering werk                        | 157.000              |
| 611.101 | ■ | stap: onbenutte kwaliteiten bank             | doeluitkering werk<br>exploitatiesubsidie | 166.640              |
| 611.101 | ■ | project schiebroekse samenwerking            | doeluitkering werk                        | 150.000              |
| 620.101 | ■ | st. dienstverlening hillegersberg-schiebroek | budgetsubsidie,<br>structureel            | 329.501<br>790.758   |
| 630.101 | ■ | st. samenlevingsopbouw noordrand             | budgetsubsidie,<br>structureel            | 1.113.204<br>327.726 |
| 630.701 | ■ | bewonersorganisatie kleiwegkwartier          | budgetsubsidie,<br>structureel            | 54.461               |
| 650.201 | ■ | st. kinderopvang hillegersberg               | exploitatiesubsidie, structureel          | 1.359.091            |
| 710.101 | ■ | zorgregio                                    | exploitatiesubsidie, incidenteel          | 50.000               |
| totaal  |   |                                              |                                           | 4.686.272            |

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 |

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HILLEGERSBERG-SCHIEBROEK

|            |                                                                          |
|------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 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                                                          |