

subsubidiëring door deelgemeenten
rapport deelgemeente IJsselmonde

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 IJsselmonde 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 IJsselmonde. 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
10	III	selectie
11	IV	beleidskader en regelgeving
11	IV-1	beleidskader
12	IV-2	regelgeving
13	V	subsidieverstreking in praktijk
13	V-1	dossiervorming
15	V-2	voorbereiding en bepaling
15	V-2-1	doelformulering
16	V-2-2	besluitvormingsproces
17	V-2-3	beschikking
18	V-3	uitvoering en controle
18	V-3-1	aanvraag
18	V-3-2	documenten bij aanvraag
18	V-3-3	subsidietoekenning
19	V-3-4	bezwaar en beroep
20	V-3-5	verantwoording
20	V-3-6	controle en vaststelling
22	V-3-7	sanctionering
22	V-3-8	overleg
23	V-3-9	uitvoeringskosten
23	V-4	evaluatie
25	VI	conclusies
25	VI-1	aard en omvang subsidieverstreking
25	VI-2	beleidskader, regelgeving en beslisdocumenten
26	VI-3	rechtmatigheid
27	VI-4	doelmatigheid
28	VI-5	doeltreffendheid
29	VI-6	algemene conclusie
30	VII	aanbevelingen

32	VIII	reactie en nawoord	
32	VIII-1	reactie deelgemeente	
34	VIII-2	nawoord Rekenkamer algemeen	
35	VIII-3	nawoord Rekenkamer ten aanzien van paginagewijze punten	
36	VIII-4	reactie op aanbevelingen en nawoord Rekenkamer	
41		bijlage I :	staat G en aanvullende informatie
42		bijlage II:	selectie van nader te onderzoeken subsidies
43		bijlage III:	overzicht van geselecteerde gesubsidieerden en subsidies
44		bijlage IV:	lijst van afkortingen

REKEN
KAMER
HROTT
ERDAM

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE IJSSELMONDE

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 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 IJsselmonde 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 algemene rapport ingegaan op enkele gemeenschappelijke 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 IJsselmonde ingegaan.

II aard en omvang van de 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 IJsselmonde over 1998 in totaal circa f 10,3 mln. heeft besteed in de vorm van subsidies. Gerelateerd aan de omvang van de lasten in de rekening van bijna f 45,7 mln. betreft dit 22 procent. In bijlage I wordt uitvoeriger op de (bewerking van de) staat G ingegaan.

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

tabel I

kenmerken subsidies deelgemeente IJsselmonde, 1998

lasten / type subsidies		bedrag in f	bedrag in f	bedrag in f	als percentage van totale subsidies lasten staat G	
totaal lasten		45.685.920			100	
waarvan:	subsidies in staat G		10.278.181		22	100
	waarvan:	■ type subsidie				
		■ budget	7.182.200		16	70
		■ exploitatie	2.962.188		6	29
		■ prestatie	-		0	0
		■ waardering	133.794		0	1
	waarvan:	■ structureel	7.941.504		17	77
		■ eenmalig	2.336.677		5	23
	waarvan:	■	doeluitkering	1.887.778	4	18
		■	overig	448.899	1	5

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE IJSSELMONDE

Bij de deelgemeente IJsselmonde ligt het accent qua subsidiemethode op budgetsubsidies (70 procent). Van de totale subsidiestroom op basis van de staat G wordt 18 procent gefinancierd uit een doeluitkering van het Rijk. Het merendeel van de subsidiegelden heeft een structureel karakter (77 procent). Met incidentele subsidies is 23 procent gemoeid (inclusief 18 procent doeluitkering).

De verdeling van subsidies over beleidsterreinen conform de indeling naar subfuncties is opgenomen in tabel II. Dit overzicht laat zien dat het merendeel van de subsidies ressorteert onder de subfuncties 630 (sociaal-cultureel werk), 620 (maatschappelijke begeleiding en advies), 650 (kinderdagopvang) en 611 (werkgelegenheid).

tabel II

verdeling van subsidies over beleidsterreinen *

subfunctie	omschrijving	bedragen in f	percentage
002	▪ bestuursondersteuning	2.750	0,0
140	▪ openbare orde en veiligheid	182.500	1,8
480	▪ onderwijs	195.100	1,9
510	▪ openbaar bibliotheekwerk	1.000	0,0
511	▪ vormings- en ontwikkelingswerk	59.631	0,6
530	▪ sport	4.000	0,0
540	▪ kunst	351.250	3,4
611	▪ werkgelegenheid	1.731.878	16,9
620	▪ maatschappelijke begeleiding en advies	2.396.472	23,3
630	▪ sociaal-cultureel werk	3.369.100	32,8
650	▪ kinderdagopvang	1.963.500	19,1
713	▪ overige volksgezondheid	21.000	0,2
totaal		10.278.181	100,0

* overzicht op basis van staat g, gecorrigeerd

III selectie

De Rekenkamer heeft voor de selectie van nader te onderzoeken subsidies de staat G uit de jaarrekening 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 15 organisaties in het onderzoek betrokken:

- Stichting Ontwikkelingsmaatschappij IJsselmonde (OMIJ);
- Baroeg;
- Stichting Werkgeversinstituut Sociaal Cultureel Werk Rotterdam (WGI)
- Stichting Ondersteuning Eerstelijndiensten (STOEL);
- Stichting Algemeen Maatschappelijk Werk IJsselmonde (St. AMWIJ, valt onder St. De Boog);
- Sociaal Raadslieden Rotterdam (SRR);
- St. Ouderenwerk IJsselmonde;
- St. Novum;
- St. Welzijn Lombardijen;
- St. Welzijn IJsselmonde;
- Buurt Collectief Beverwaard;
- Verenigde Federatie van bewonersgroepen in Groot- en Oud-IJsselmonde;
- Stichting wijkwinkel Lombardijen;
- Stichting Kinderopvang Lombardijen;
- Stichting Kinderopvang IJsselmonde.

Uitgaande van het totaalbedrag, zoals vermeld in de (oorspronkelijke) staat G van de jaarrekening 1998 (i.c. f.11.223.530,-), omvat deze selectie f 8.218.203,- ofwel 73 procent. In bijlage II wordt uitvoeriger stilgestaan bij de selectie van onderzochte subsidies.

IV beleidskader en regelgeving

IV-1 beleidskader

IJsselmonde hanteert de begroting als primair beleidskader voor de verstrekking van subsidies. Naast de beleids- en beheersbegroting vormt de nota 'Heroriëntatie Welzijnsbeleid' (1997) het belangrijkste toetsingskader in 1998. In maart 1999 is hier de notitie 'Subsidies' aan toegevoegd.

Er worden, volgens de deelgemeente, echter ook andere richtinggevende beleidskaders gehanteerd in relatie tot het verstrekken van subsidies. Zonder uitputtend te willen zijn gaat het hierbij om de nota's 'Opgroeien in IJsselmonde' (nota samenhangend jeugdbeleid), de 'Wijkjaarplannen 1998' voor Lombardijen, Groot- en Oud IJsselmonde en Beverwaard, 'Ouderenbeleid IJsselmonde' en het 'Actieplan Werk'. Volgens de deelgemeente vormt het geheel aan beleidskaders een adequaat toetsingskader voor het toekennen dan wel afwijzen van subsidieaanvragen.

De begroting vormt, zoals gezegd, het primaire beleidskader voor de verstrekking van subsidies. Deze begroting is volgens de systematiek van het landelijk ontwikkelde beleids- en beheersinstrumentarium (BBI) vormgegeven. In IJsselmonde is gekozen voor een geïntegreerde beleids- en beheersbegroting waarin voor de drie verschillende sectoren (Algemene Zaken, Maatschappelijke Ontwikkeling en Welzijn en Ruimtelijke Ordening en Beheer) achtereenvolgens wordt ingegaan op de beleidsvelden en de producten. Per beleidsveld wordt een korte inhoudelijke schets gegeven voor 1998, inclusief een budget. Elk beleidsveld is opgebouwd uit een aantal producten. In het beheersmatige deel worden de volgende aspecten omschreven:

- productgroep/productnaam/portefeuillehouder/budgethouder;
- beleidsdoel;
- beleidsvrijheid;
- bevoegdheden;
- uitvoerende instellingen;
- prestatie eisen (intern en extern);
- kengetallen per instelling (realisatie jaar t-2 en t-1, begroting jaar t-1 en t);
- financiën (realisatie jaar t-2 en t-1, begroting jaar t-1 en t).

Per product wordt een beleidsdoel gesteld, inclusief de hierbij behorende beleidsvrijheid en bevoegdheden. De uitvoerende instellingen worden expliciet genoemd en er worden externe prestatie-eisen gesteld. Ten behoeve van deze externe eisen worden voor elk product kengetallen aangegeven. In het jaarverslag wordt gerapporteerd over de uitvoering per beleidsveld en product; in een tekstblok wordt ingegaan op de beleidsmatige en financiële stand van zaken. Er vindt geen concrete terugkoppeling plaats met de prestatie-eisen en kengetallen zoals in de begroting genoemd. Ook de begroting voor 1999 laat nog geen realisatiegegevens zien van 1998, maar toont wel gegevens van 1996 en 1997.

IV-2 **regelgeving**

Nadere invulling van de VAS en de Vod vindt plaats in het 'Financieel-technisch kader budgetsubsidieëring 1993'. Dit kader is gebaseerd op de VAS 1990. Centraal hierin staat de invoering van budgetsubsidieëring. Bij nadere beschouwing blijkt het hierbij niet zozeer te gaan om extra regelgeving (ten aanzien van bijvoorbeeld termijnen of aan te leveren stukken) maar om een concretisering van de VAS naar de IJsselmondse situatie, waarin de gehanteerde begrippen worden beschreven en de VAS verder wordt ingevuld.

Mede naar aanleiding van de nota 'Heroriëntatie Welzijnsbeleid' heeft de deelgemeente IJsselmonde voor het subsidiejaar 1999, in nauw overleg met de instellingen, het subsidiebeleid aangepast en uitgewerkt in de notitie 'Subsidies' en het bijhorend 'Financieel-technisch kader 1999'. Belangrijk achterliggend doel hierbij is dat de deelgemeente de regiefunctie meer in handen wil krijgen en een koppeling tot stand tracht te brengen tussen financiën en inhoud. In aanvulling op de regelgeving uit 1993 gaat het om het vastleggen van de te volgen procedure rond het subsidieproces op een voor derden transparante wijze, om vergroting van de rechtszekerheid en om het formuleren van enkele nieuwe beleidslijnen.

Van de zijde van de deelgemeente wordt zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau opgemerkt dat men de aanpassing van de VAS in relatie tot de Awb dringend afwacht, zodat de eigen regelgeving hier ook op aangepast kan worden.

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 IJsselmonde voor de subsidieaanvragen over 1998 beschreven. Ter illustratie wordt in aparte kaders de subsidierelatie met één instelling (de Stichting Welzijn IJsselmonde) 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 3 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>	14	1	1
<i>aanvraagformulier</i>	2	13	nvt
<i>begroting</i>	11	4	4
<i>werkplan/beleidsplan</i>	10	5	5
<i>beschikking</i>	13	2	2
<i>uitvoeringsovereenkomst</i>	1	14	nvt
<i>verantwoordingsinformatie</i>	15	0	0
<i>financieel</i>			
<i>verantwoordingsinformatie</i>	11	4	4
<i>inhoudelijk</i>			
<i>afrekeningformulier</i>	0	15	nvt
<i>afrekening / vaststelling</i>	4	11	11
<i>accountantsverklaring</i>	12	3	1
<i>evaluaties</i>	1	14	nvt

* verplichte elementen cursief.

De aanlevering van de gevraagde dossiers heeft zonder problemen plaatsgevonden. In geval van vraagpunten van de zijde van de Rekenkamer inzake de onderzochte subsidies is alert en adequaat gereageerd. Uiteindelijk is - na overleg met de deelgemeente - geconstateerd dat bovengenoemde documenten ontbraken in de dossiers.

De Rekenkamer plaatst de volgende kanttekeningen:

- Het algemene beeld op basis van deze tabel is dat geen enkel dossier compleet was voor wat betreft de vereiste stukken. De documenten die het meest frequent ontbreken zijn werkplan, beleidsplan, begroting en inhoudelijk jaarverslag. Opgemerkt dient te worden dat de deelgemeente ontbrekende (verantwoordings)informatie niet accepteert en de instellingen daar op aanspreekt. Een aantal afrekeningen en vaststellingen hebben binnen deze deelgemeente reeds plaatsgevonden;
- In 1998 heeft de deelgemeente zelf een systematiek voor dossiervorming (het subsidiebegeleidingssysteem) ontwikkeld. Dit systeem wordt sinds subsidiejaar 1999 gehanteerd. Centraal hierin staat de zogenoemde subsidiemap; een dossiermap waarin alle tijdens het subsidieproces vereiste stukken worden bewaard en waarin alle in het traject te zetten stappen

worden bijgehouden. Het doel hiervan is om een compleet en actueel overzicht te hebben van de stand van zaken rond een subsidieverzoek respectievelijk afrekening;

- Daarnaast zijn de procedures uitgeschreven voor de subsidieaanvraag, de subsidievaststelling en beroep. De procedures zijn getest bij de instellingen en bleken goed werkbaar. Het voornemen bestaat om deze systematiek begin 2000 te evalueren met betrekking tot efficiency en effectiviteit. De opgedane ervaring is (nog) niet uitgewisseld met andere deelgemeenten.

V-2

voorbereiding en bepaling

V-2-1 doelformulering

De Rekenkamer heeft in haar onderzoek op hoofdlijnen getoetst in hoeverre voor beleidstaken, waarvoor subsidies worden verstrekt, van concreet en meetbaar geformuleerde beleidsdoelen sprake is (zie ook het algemene rapport). Over het algemeen zijn de doelen uit de beleidsbegroting van IJsselmonde - in overleg met de gesubsidieerden - gekwantificeerd. Een dergelijke kwantificering is terug te vinden in de begroting zelf of in de beschikking.

De Rekenkamer constateert dat de doelen tot op bepaalde hoogte zijn uitgewerkt. Concretisering van de prestaties heeft plaats gevonden via het formuleren van kengetallen, die leidend zijn voor de uitvoering door de instellingen. Dit is bij het merendeel van de subsidies het geval waarbij de aard van de kengetallen varieert van het aantal cursussen of bezoekers tot het aantal kindplaatsen (bij kinderopvang). Vanuit de deelgemeente wordt aangegeven dat bewust geen gebruik is gemaakt van de kengetallen van het Gemeentelijk Functioneel Ontwerp (GFO); er bestaat weinig waardering voor vanuit de instellingen en het sluit niet goed aan op de Rotterdamse situatie (te weten een stad met protestedenproblematiek). In de beschikkingen constateert de Rekenkamer dat de deelgemeente wel gebruik maakt van de systematiek van de GFO bij de formulering van de kengetallen.

Bij veel doelen worden in de begroting meerdere instellingen genoemd en is van een specifieke verantwoordelijkheid van een instelling voor een bepaalde prestatie geen sprake. De deelgemeente geeft aan dat een dergelijk punt ook niet in de begroting tot uitdrukking dient te komen maar op het niveau van het Dagelijks Bestuur. De tijdshorizon is bij veel subsidies – impliciet – gesteld op een jaar. De tijdshorizon van de doelen wordt niet expliciet weergegeven.

In de beschikkingen wordt tevens aangegeven welke kengetallen de instelling in ieder geval dient te verwerken in het inhoudelijk jaarverslag. Instellingen die hier niet aan voldoen worden hier - schriftelijk - op aangesproken.

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

De deelgemeente IJsselmonde onderscheidt de productgroep sociaal cultureel werk. Deze productgroep bestaat uit drie producten: sociaal-cultureel werk algemeen, jongerenwerk en sociaal-cultureel werk voor ouderen. In onderstaande casus wordt ingegaan op het beheersproduct jongerenwerk. Het beleidsdoel is hierbij als volgt geformuleerd in de begroting:

“het stimuleren en begeleiden van jongeren, in het bijzonder die jongeren die in een achterstandssituatie verkeren, bij het vinden van een eigen plaats in de samenleving”.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE IJSSELMONDE

De bevoegdheid van de deelgemeente wordt beschreven als het subsidiëren van de Stichting Welzijn IJsselmonde (SWIJ) voor de uitvoering van het sociaal-cultureel werk voor ouderen op basis van jaarplan/productie afspraken. Als uitvoerende instellingen worden er, naast de SWIJ nog enkele kleinere instellingen genoemd.

In de begroting worden zowel interne als externe prestatie-eisen geformuleerd. De externe eisen hebben betrekking op de koppeling van de begroting aan het jaarplan conform genoemde kengetallen, periodiek overleg met SWIJ, de randvoorwaarde dat het grootste deel van het aanbod ten goede dient te komen aan de IJsselmondse jongeren, het feit dat de inzet van het professionele jongerenwerk ambulant/'vindplaatsgericht' dient plaats te vinden (conform de nota "Professioneel jongerenwerk in IJsselmonde") en het feit dat het nieuwe aanbod in de vorm van projecten en producten aan dient te sluiten bij de door de deelgemeente vastgestelde beleidsprioriteiten.

Tevens worden er, op een aantal punten, kengetallen geformuleerd voor het professioneel jongerenwerk door SWIJ. Het gaat hierbij om het aantal bijeenkomsten, het aantal deelnemers dan wel het bereik van een bepaald project/product. Genoemd worden de projecten vorming, bijeenkomsten voor jonge moeders, graffiti-cursus, jongereninformatie en sportzoomeren.

V-2-2 besluitvormingsproces

In het voorjaar 1997 is aan alle gesubsidieerde instellingen een brief gestuurd waarin de procedure en begrotingscyclus voor 1998 worden vermeld, zoals deze voortvloeien uit de VAS 1994, de Vod en het 'Financieel-technisch kader budgetsubsidiering 1993'. Tevens wordt aangegeven dat op naleving van deze regels (aan te leveren stukken en termijnen hiervoor) strikt zal worden toegezien.

De instelling raamt het benodigde budget voor jaar t+1 en dient deze aanvraag voorzien van een begroting in vóór 1 april van jaar t. De deelgemeente stelt in de daaropvolgende periode de begroting voor ongewijzigd beleid op, terwijl tegelijkertijd de onderhandelingen met de instellingen plaatsvinden over het te verlenen budget. In de herfst van jaar t wordt vervolgens de begroting opgesteld voor het daaropvolgende jaar (t+1). Voordat de uiteindelijke deelgemeentelijk begroting wordt vastgesteld worden raadsleden hierbij betrokken via een technische informatieronde tijdens een deelgemeentelijke inloopavond. Daarna volgen de diverse commissievergaderingen gevolgd door de begrotingsraad.

Deze begroting vormt echter geen eindpunt in de onderhandelingen; de instellingen kunnen hier geen rechten aan ontleen. Bij eventuele problemen wordt dat gemeld in de commissievergadering Welzijn.

In de resterende maanden van jaar t worden de onderhandelingen afgerond. Uiteindelijk wordt een lijst met subsidiebeschikkingen en budgetovereenkomsten ter goedkeuring voorgelegd aan het Dagelijks Bestuur, waarna de beschikkingen verleend kunnen worden. De afrekeningen worden elk individueel voorgelegd aan het Dagelijks Bestuur. Voor kleine instellingen (met een waarderingssubsidie) is het sectorhoofd Welzijn gemandateerd.

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

Eind jaren tachtig waren er de St. IJsselmonde en de St. Lombardijen. Begin jaren negentig werd er voor gekozen de buurthuizen te verzelfstandigen en te laten ondersteunen door de Stichting Facilitair Bureau Welzijnswerk IJsselmonde. Toen de stedelijke koepels werden opgeheven werd het opbouwwerk en jongerenwerk toegevoegd aan het Facilitair Bureau. Het Facilitair Bureau werd toen omgezet in de Stichting Welzijn IJsselmonde (SWIJ). Naast deze stichting is de Stichting Welzijn Lombardijen (SWL) actief in de deelgemeente.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE IJSSELMONDE

Momenteel wordt, op initiatief van de deelgemeente, gekeken hoe de versnippering valt tegen te gaan. Bij deze reorganisatie worden alle betrokken instellingen gehoord. SWIJ en SWL werken momenteel reeds samen op een aantal terreinen. Begin 1997 is een verklaring opgesteld waarin deze samenwerking is vastgelegd. Ondersteuning krijgen de samenwerkingspartners van Stichting Novum.

V-2-3 beschikking

De deelgemeente IJsselmonde kent uitvoerige subsidiebeschikkingen, waarvan een deel standaard is en een deel wordt toegeschreven naar de betreffende instelling. Standaardelementen zijn de regelgeving op grond waarvan subsidie wordt verstrekt en het besluit. In het besluit worden achtereenvolgens weergegeven het subsidiebedrag, het type subsidie (volgens de VAS), de basis van de subsidie (over het algemeen de begroting), de wijze van bevoorschotting en de wijze van verantwoordingsinformatie, waarbij tevens de aan te geven kengetallen worden genoemd. Bij deze kengetallen wordt aangegeven dat deze zullen worden gebruikt bij de beoordeling van de begroting 1999 van de instelling. Tevens wordt van de instellingen een halfjaarlijkse rapportage verwacht ten aanzien van de genoemde kengetallen (uiterlijk 1 augustus in te dienen). Afsluitend wordt de mogelijkheid tot beroep genoemd, binnen 6 weken na dagtekening.

Bij alle onderzochte subsidies wordt als basis voor de beschikking verwezen naar de VAS 1994. De Vod wordt echter niet consequent in alle beschikkingen aangehaald.

V-3 uitvoering en controle

V-3-1 aanvraag

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

De algemene uitvoeringspraktijk ten aanzien van subsidieaanvragen is volgens de deelgemeente om instellingen die de aanvraag te laat hebben ingediend (dat wil zeggen na 1 april van het kalenderjaar waar de subsidie voor wordt verleend) te rappelleren. Een dergelijk schrijven is ook aanwezig in de subsidiedossiers. Een onderbouwde verklaring van de te late indiening wordt geaccepteerd, waarna een afspraak wordt gemaakt voor een nieuwe inleverdatum. Na twee of drie keer rappelleren wordt de aanvraag echter niet meer in behandeling genomen.

V-3-2 documenten bij aanvraag

De deelgemeente geeft aan dat de statuten en bestuurssamenstelling bij de eerste subsidieaanvraag overhandigd dienen te worden, maar dat hier niet strikt op wordt toegezien. Deze stukken bevinden zich over het algemeen niet in de dossiers van 1998.

Een instelling dient een aanvraag voor een (structurele) subsidie schriftelijk in te dienen vóór 1 april van het jaar voorafgaande aan dat waarin de te subsidiëren activiteit een aanvang neemt. Van de 12

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE IJSSELMONDE

aanvragen voor een structurele subsidie zijn er tien binnen deze termijn ingediend. Een aanvraag voor een éénmalige of incidentele subsidie kan het gehele jaar door worden ingediend, mits deze voorafgaat aan de uit te voeren activiteit.

Bij het indienen van een aanvraag zijn een werkprogramma en een begroting van baten en lasten (volgens het 'Financieel-technisch kader budgetsubsidiering 1993') vereist. Aanvullend hierop geeft de deelgemeente aan eens in de vier jaar een (meerjaren)werkplan te verwachten, terwijl de VAS (art. 15, lid 2) bij iedere aanvraag voor een structurele subsidie onder andere een meerjarig werkplan tevens inhoudende een meerjarenbegroting vereist.

V-3-3 subsidietoekenning

In de VAS is expliciet bepaald binnen welke termijn een beslissing op de aanvraag dient te volgen (binnen acht weken na de dag waarop de begroting voor de deelgemeente voor dat kalenderjaar is vastgesteld - d.d. 13 november 1998 - hetgeen dus inhoudt voor 13 januari 1999). De deelgemeente heeft hier in twee van de vijftien gevallen niet aan voldaan.

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

De deelgemeente IJsselmonde besluit op 22 december 1997 de SWIJ op basis van haar begroting en werkplan 1998 (d.d. 2 april 1997) een subsidie toe te kennen van f 1.101.200,- op basis van budgetsubsidiering. De verlening van de subsidie 1998 is gebaseerd op de door de instelling ingediende begroting 1998. In deze begroting wordt een specificatie van activiteiten aangegeven. Het gaat hierbij om ambulant jongerenwerk, participatie, vergoedingen (vrijwilligers) en algemeen. In het werkplan worden twee hoofdclusters van activiteiten aangegeven (ambulant jongerenwerk en participatiebevordering), onderverdeeld in activiteiten. Voor (ambulant) jongerenwerk gaat het om activiteiten algemeen, informatie/voorlichting, sportzomeren, vorming, jonge moeders, activering, cultuur en begeleiding. Per activiteit wordt in de begroting ingegaan op: positie, producten, functie(s), doelgroep, territoire, thematiek, beleidsoptie, samenwerking, aansturing en arbeidsinzet. Zowel bij de beschrijving van de producten als van de functies wordt gewerkt met de GFO-systematiek sociaal-cultureel werk/welzijn ouderen.

In vergelijking met de deelgemeentelijke begroting valt op dat alle daarin genoemde projecten en producten terugkeren in de begroting en dat er extra producten aan worden geboden. Bij de uitwerking hiervan hanteert SWIJ het GFO. In de beschikking hanteert de deelgemeente bij het benoemen van haar kengetallen ook deze systematiek. In haar verantwoordingsinformatie dient SWIJ het aantal producten aan te leveren, onderverdeeld in subproducten en functies. Tevens dient zij de directe kosten, inkomsten en het verwachte aantal deelnemers per product aan te leveren.

Vermeldenswaard is voorts dat SWIJ in haar werkplan de aandacht vestigt op de systematiek voor planning en control. Inzet is om deze systematiek, onder meer via een werkgroep, verder te ontwikkelen in 1998.

De SWIJ trad in december 1998 tegen de beschikking in beroep, aangezien er geen structurele compensatie voor een deel van de CAO-Welzijn werd toegekend. De deelgemeenteraad heeft dit beroep, na advisering door de Algemene Beroeps Commissie (ABC) in april 1998 ongegrond verklaard. De SWIJ diende vervolgens beroep in bij de Arrondissementsrechtbank Rotterdam. Na overleg met de deelgemeente, en de hieruit voortkomende verhoging van het subsidiebedrag, werd dit beroep uiteindelijk ingetrokken (bij deze onderhandelingen werden overigens ook andere financiële aspecten meegenomen dan de CAO-problemen).

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.

Van de onderzochte subsidies is er in 1998 bij één beschikking een bezwaar ingediend, dat echter is afgewezen. Een beroep bij de Arrondissementsrechtbank is ingetrokken na een verhoging van het subsidiebedrag, onder andere met een deel van de CAO Welzijn. Over het algemeen komt het niet vaak tot bezwaren en vindt er na een aanvraag overleg plaats tussen instelling en deelgemeente. Binnen de deelgemeente zijn voor 1999 interne procedures ontwikkeld op dit punt.

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 IJsselmonde van de gesubsidieerden de volgende documenten:

- een begroting van baten en lasten;
- een accountantsverklaring van een registeraccountant indien de toegekende subsidie meer dan f 100.000,- bedraagt (het Dagelijks Bestuur kan bepalen dat hier van afgeweken mag worden);
- een verslag van verrichte werkzaamheden.

In de praktijk blijkt dat een jaarrekening door alle onderzochte gesubsidieerde instellingen overlegd wordt, indien vereist (op één na) voorzien van een accountantsverklaring. Een verslag van de verrichte werkzaamheden is door vier (van de 15) instellingen niet overlegd, ten tijde van het onderzoek.

In de VAS is bepaald binnen welke termijn na afloop van de subsidieperiode of gesubsidieerde activiteit een verantwoording ingediend moet worden. Deze termijn bedraagt voor structurele subsidies 17 weken na verstrijken van het subsidiejaar. De Rekenkamer constateert dat van de 12 onderzochte structureel gesubsidieerden er drie de verantwoordingsinformatie op tijd hebben ingediend. Bij zeven gesubsidieerden was sprake van een maand vertraging of minder en bij twee gesubsidieerden was een ruime overschrijding van de gestelde termijnen aan de orde (beiden in juli).

Ten aanzien van de, in de beschikking gestelde, verplichting tot een halfjaarlijkse rapportage van de kengetallen wordt geconstateerd dat bij drie van de 15 onderzochte dossiers een dergelijke rapportage is aangetroffen. Vanuit de deelgemeente wordt op dit punt aangegeven dat bij grote, budgetgesubsidieerde instellingen wordt gewerkt met halfjaarlijkse rapportages en dat het hierbij eerder gaat om inhoudelijke dan om financiële verantwoordingsinformatie.

V-3-6 controle en vaststelling

De controle door de deelgemeente op de volledigheid en juistheid van de documenten die in het kader van de subsidie worden opgevraagd zou een belangrijk element van het subsidiebeheer moeten vormen.

De volledigheid van de opgevraagde documenten werd, volgens de deelgemeente, in 1998 nagegaan door een beleidsmedewerker die de vereisten zelf paraat had en zodoende kon nagaan of de documenten hier aan voldeden. Vanaf 1999 staan in de procedures rondom subsidiebeheer de vereisten ten aanzien van volledigheid en juistheid weergegeven.

Voor de juistheid van gegevens in de documenten die in het kader van de subsidieregeling worden overlegd, volstaat men met controle via de accountantsverklaring en het jaarverslag. Er wordt hiernaar geen extra onderzoek verricht. Basis hierbij is het vertrouwen tussen deelgemeente en instelling.

Eén (van de 13) verplichte accountantsverklaringen ontbreekt. Van de overige 12 accountantsverklaringen zijn er drie niet goedkeurend van aard. Bij één instelling (Baroeg) ontbreekt een oordeel aangezien “de inrichting van de administratie en de interne organisatie .. niet zodanig (was), dat door accountantscontrole op rationele wijze de vereiste zekerheid kan worden verkregen over de volledigheid van de in de jaarrekening opgenomen opbrengsten en daarmee samenhangende posten”. Bij twee instellingen (St. Welzijn Lombardijen en St. Kinderopvang Lombardijen) wordt een voorbehoud gemaakt in het oordeel aangezien er geen zekerheid kan worden verkregen omtrent de volledigheid van eigen inkomsten. De reactie vanuit de deelgemeente is vervolgens om met deze instellingen te gaan praten en aan te geven op welke wijze zij hun financiële verantwoordingsinformatie beter op orde dienen te brengen. Hierbij is ook een rol weggelegd voor de accountant.

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) per 1 januari 1998, 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.

Binnen de deelgemeente IJsselmonde geeft men aan in 1998 nog geen termijn gesteld te hebben voor het vaststellen van de subsidie. Sinds 1999 wordt er binnen de deelgemeente intern een richtlijn gehanteerd die uitgaat van 6 weken na de indiening van de verantwoordingsinformatie door de instellingen. De praktijk leert echter dat deze richtlijn, door de grote hoeveelheid aan verantwoordingsinformatie per medio april, niet goed haalbaar is.

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

Eind mei – een maand te laat – levert SWIJ een financieel jaarverslag aan, vergezeld van een subsidieafrekening. Hierin worden (onder andere) de gespecificeerde kosten en baten per project weergegeven, zodat er een

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE IJSSELMONDE

vergelijking mogelijk is met begroting en werkplan. Tevens is er een jaarverslag ingediend waarin per productgroep staat aangegeven welke geplande activiteiten daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Ten aanzien van capaciteit en overhead bestaan hierover twijfels bij de deelgemeente. Inzicht ontbreekt ten aanzien van zaken die worden doorberekend, aan welke projecten het wordt doorberekend en hoe het tarief is opgebouwd. Vaststelling van het subsidiejaar 1998 heeft momenteel nog niet plaatsgevonden.

V-3-7 sanctionering

De deelgemeente IJsselmonde staat op het standpunt dat vertrouwen het uitgangspunt is voor de relatie met de gesubsidieerde. Dat neemt niet weg dat bij het toezien op de naleving van de subsidievoorwaarden geconstateerd zou kunnen worden dat van naleving geen sprake is of dat misbruik of oneigenlijk gebruik aan de orde zijn. De VAS bevat daartoe sanctiemogelijkheden. Bij geconstateerd misbruik of oneigenlijk gebruik van de subsidie kunnen de in de VAS aangegeven sancties worden gehanteerd, te weten intrekken, verminderen of terugvorderen van de subsidie. In de praktijk past men deze sancties in IJsselmonde in uiterste gevallen toe. Wanneer een instelling verscheidene malen in gebreke blijft wordt dit overwogen. De laatste tijd is er binnen IJsselmonde aandacht voor het onderwerp misbruik en oneigenlijk gebruik, namelijk in de vorm van problematiek rondom dubbele stichtingen (dat wil zeggen een stichting die haar activiteiten verdeeld over twee stichtingen) en subsidies van derden. Bij een dergelijke constatering wordt de aanvraag door de deelgemeente besproken; er wordt hierbij uitgegaan van volstrekte openheid aan de kant van de instelling.

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. Het voeren van structureel overleg is een belangrijk instrument om de relatie tussen deelgemeente en gesubsidieerde te onderhouden. Afhankelijk van het politiek-maatschappelijk en financieel belang van de subsidie wordt met de gesubsidieerde meer of minder intensief overleg gevoerd. In IJsselmonde is hiertoe in het voorjaar van 1998 een notitie opgesteld waarin de frequentie van het overleg met de instellingen is weergegeven en ingepland. Uitgangspunt hierbij is dat er met de grote instellingen eens per kwartaal overleg plaatsvindt op ambtelijk niveau, met de middelgrote instellingen twee tot drie maal per jaar en met de kleinere instellingen eens per jaar. Bestuurlijk overleg met de instellingen vindt minimaal eens per vier jaar plaats met iedere instelling; de frequentie is maximaal drie maal per jaar. Indien de situatie daar om vraagt kan de overlegfrequentie worden opgevoerd. Bij de grotere instellingen worden de beheersmatige aspecten voorbereid op ambtelijk niveau en afgekaart op bestuurlijk niveau bij de behandeling van de begroting. De bestuurlijke overleggen hebben daarnaast een beleidsmatig karakter. In de gesprekken met de kleinere instellingen lopen beheers- en beleidsmatige zaken meer door elkaar. Het bestuurlijke overleg wordt altijd vooraf gegaan door ambtelijk overleg. Tevens worden dergelijke overlegmomenten met instellingen teruggekoppeld in het reguliere portefeuillehoudersoverleg binnen IJsselmonde. Van elk bestuurlijk en ambtelijk overleg wordt een uitgebreide besluitenlijst gemaakt,

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE IJSSELMONDE

waarin naast de besluiten ook de standpuntenbepalingen worden opgenomen. Deze besluiten worden toegevoegd aan de subsidiemap en de instellingen krijgen hier een afschrift van. Deze manier van overleggen wordt gewaardeerd door de instellingen en heeft volgens de betrokken portefeuillehouder zeker ook voor de deelgemeente haar meerwaarde bewezen, onder andere doordat eenvoudiger aan eerdere afspraken vastgehouden kan worden.

V-3-9 uitvoeringskosten

Binnen de deelgemeente IJsselmonde wordt op het niveau van producten tijdgeschreven. Dit impliceert dat voor een aantal subsidies/gesubsidieerden inzicht bestaat in het aantal uren dat gemoeid is met het beheer (namelijk wanneer een product wordt geleverd door één instelling).

Met tijdschrijven is in 1997 gestart. Inzet is om op korte termijn te gaan werken met een geautomatiseerd tijdschrijfsysteem. Het voornemen bestaat om binnen het bedrijfsplan ook de slag te gaan maken naar geld en niet te volstaan met uren. De automatisering dient hier echter nog op aangepast te worden. Het huidige systeem biedt inzicht in de uitvoeringstijd die door IJsselmonde is gemoeid met het verstrekken van subsidies, vaak op het niveau van de grotere gesubsidieerde instellingen. De praktijk van de afgelopen jaren leert dat er, in ieder geval van de kant van het bestuur, aanvankelijk sprake was van een onderschatting van de totaal bestede uitvoeringstijd wat betreft subsidiebeheer. De betrokken portefeuillehouder merkte op dat men nu beter weet waar men binnen de deelgemeente mee bezig is en dat het soms een 'eye-opener' is om te zien wat het allemaal kost.

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 IJsselmonde geeft aan bij een groot aantal subsidies dit inzicht te hebben. Het inzicht is gestoeld op basis van de door de instelling aangeleverde verslagen aangevuld op basis van statistische gegevens, evaluatieonderzoek en aanvullend onderzoek. Er bestaat inzicht in prestaties, maar niet in effecten.

De Rekenkamer constateert dat evaluatie-onderzoek naar de effectiviteit en/of efficiency van de subsidie c.q. gesubsidieerde in beperkte mate heeft plaatsgevonden. 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. Bij één subsidieregeling (kinderopvang) heeft in 1998 een evaluatieonderzoek plaatsgevonden. Deze evaluatie is in maart 1999 vastgesteld door de Raad en hieruit zijn acties voortgekomen ten aanzien van de drie verschillende instellingen voor kinderopvang (waaronder een vorm van benchmarking). Inzet vanuit de deelgemeente is om regelmatig een beleidsterrein op dergelijke wijze te evalueren en vervolgens ook het subsidiebeleid aan te passen op basis van de bevindingen.

Een recent voorbeeld van een meer structurele en algemene vorm van effectmeting is een zogenoemd Balansonderzoek dat voor de periode 1998-2002 de effecten van deelgemeentelijk beleid meet. Dit

SUBSIDIËRING DOOR DEELGEMEENTE IJSSELMONDE

gebeurt door zowel een vaste groep (van 100 personen) als een variabele groep (van 400 personen) te bevragen over een aantal onderwerpen, zoals sociale veiligheid, verkeersveiligheid, vrijetijdsvoorzieningen en communicatie tussen deelgemeente en bewoners.

Daarnaast dient de evaluatie van het gehele welzijnsbeleid te worden genoemd die in 1997 heeft plaatsgevonden en heeft geleid tot de nota 'Heroriëntatie Welzijnsbeleid'. Recentelijk is er een reorganisatieproces in het sociaal-cultureel werk in gang gezet, beschreven in de zogenoemde 'Doorstartnotitie' (1999).

Tevens heeft de Rekenkamer in de notitie 'Subsidies' een evaluatieve passage aangetroffen ten aanzien van budgetsubsiëring. Belangrijkste constatering hierin is dat de budgetsubsidie in feite is blijven hangen in een andere financiële afhandeling van de subsidies. Er wordt niet gestuurd op producten en de koppeling tussen product en prijs valt moeilijk te leggen.

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 IJsselmonde tot de volgende conclusies.

VI-1 aard en omvang van de subsidieverstrekking

De deelgemeente IJsselmonde heeft voor een groot deel van haar subsidieverstrekking in het midden van de jaren negentig de overstap naar budgetsubsidiering gemaakt. Van de circa f 10,3 mln. aan subsidies (gecorrigeerde staat G jaarrekening 1998) wordt 70 procent verstrekt als budgetsubsidie. De overige 30 procent wordt bijna in zijn geheel verstrekt op basis van een exploitatiesubsidie. Volgens de deelgemeente is het uitgangspunt 'budgetsubsidie waar mogelijk'. Enerzijds heeft zij in een aantal gevallen de stap terug moeten zetten naar exploitatiesubsidie omdat in de praktijk van alledag de betreffende instelling de budgetsubsidie niet aan kan (met name vrijwilligersinstellingen kunnen niet voldoen aan de hoge eisen). Anderzijds worden daar waar mogelijk door de deelgemeente producten ingekocht en op deze wijze uit de subsidiesfeer gehaald.

VI-2 beleidskader, regelgeving en beslisdocumenten

De deelgemeente IJsselmonde beschikt met de geïntegreerde beleids- en beheersbegroting en de deelgemeentelijke regelgeving voor subsidies over een redelijk adequaat instrumentarium.

De beleids- en beheersbegroting is goed vormgegeven en in behoorlijke mate uitgewerkt en gekwantificeerd. Naar de mening van de Rekenkamer biedt de beschrijving in prestaties en kengetallen voldoende houvast bij de toekenning en het beheer van subsidies.

Een duidelijke aansluiting tussen de beleids- en beheersbegroting en het jaarverslag ontbreekt, wat betreft de gerealiseerde prestaties, zodat een systematische vergelijking tussen begroting en realisatie niet mogelijk is. De Rekenkamer benadrukt dat dit een belangrijke voorwaarde is voor inhoudelijke (i.c. beleidsgerichte) sturing op de aanwending van subsidies.

De deelgemeente geeft op dit punt aan dat de beoogde aansluiting op stapel staat als onderdeel van het zogenaamde 'BBI-traject'. Tevens wordt gewezen op het feit dat afrekeningen van instellingen pas uiterlijk 1 mei ingediend dienen te worden. Voordat deze besproken en beoordeeld zijn is de deelgemeentelijke begroting voor het volgende jaar al weer gereed.

SUBSIDIËRING DOOR DEELGEMEENTE IJSSELMONDE

Wat betreft regelgeving en beleid zijn het 'Financieel-technisch kader budgetsubsidieëring 1993' en de nota 'Heroriëntatie Welzijnsbeleid' richtinggevend voor het subsidiebeheer. Mede naar aanleiding van deze nota heeft de deelgemeente IJsselmonde, in nauwe samenspraak met de instellingen, voor het subsidiejaar 1999 het subsidiebeleid aangepast en uitgewerkt in de notitie 'Subsidies' en het bijhorend 'Financieel-technisch kader budgetsubsidieëring 1999'. In 1999 is een nadere uitwerking gegeven aan de door de deelgemeente ontwikkelde systematiek van subsidiebeheer, door tot in detail de verschillende procedures (rondom subsidiemap, aanvraag, vaststelling en beroep) te beschrijven. Ofschoon deze systematiek in 1998 nog niet was ontwikkeld, ziet de Rekenkamer in deze ontwikkeling een duidelijke verbetering van de waarborgen omtrent met name rechtmatigheid en doelmatigheid.

De beschikkingen zijn helder en eenduidig gestructureerd. In de richting van betrokken instellingen worden in de beschikking duidelijk de voorwaarden en kengetallen aangegeven, die sturend zijn voor de manier waarop de instelling haar verantwoordingsinformatie vorm dient te geven.

Alhoewel de voorwaarden voor een adequaat subsidiebeheer dus aanwezig zijn, deelt de Rekenkamer de evaluatieve constatering van de deelgemeente dat het sturingsregiem bij budgetsubsidies nog niet is mee veranderd en dat het momenteel nog te veel gaat om een andere financiële afhandeling van budgetsubsidies. Naast het vervolmaken van het kader dient de realisatie dan ook plaats te vinden volgens het kader en de spelregels van budgetsubsidieëring.

Enigszins nuancerend dient echter ook geconcludeerd te worden dat IJsselmonde met het beleidskader en de uitwerking van producten en prestaties in de begroting, reeds aan een aantal (maar nog niet alle) voorwaarden heeft voldaan om tot een product- en prestatiegericht sturing over te gaan.

VI-3 rechtmatigheid

De Rekenkamer is van oordeel dat de deelgemeente IJsselmonde in haar subsidiebeheer de rechtmatigheid in redelijke mate waarborgt. Men ziet bij toekenning en vaststelling van subsidies in de regel op een gestructureerde wijze toe op naleving van de subsidievoorwaarden. Het voorgaande neemt niet weg dat de Rekenkamer met het oog op de rechtmatigheid op enkele tekortkomingen wil wijzen.

In het onderzoek is gebleken dat zonodig sancties in het vooruitzicht gesteld worden. Toepassing van dergelijke sancties heeft de Rekenkamer niet geconstateerd.

Op basis van de onderzochte dossiers concludeert de Rekenkamer dat op het vlak van volledigheid van dossiers op onderdelen van gebreken sprake is. Gebleken is dat in enkele gevallen documenten niet zijn opgenomen in de dossiers, c.q. niet zijn aangeleverd door gesubsidieerden. Een meer daadkrachtige opstelling had hierbij in de rede gelegen, met name op het vlak van het verkrijgen van inhoudelijke werkplannen dan wel beleidsplannen.

Wat betreft de mate van naleving van gestelde termijnen voor aanvraag, toekenning, verantwoording en vaststelling wordt geconcludeerd dat op onderdelen het proces niet geheel conform vigerende regelgeving verloopt. Wanneer bijvoorbeeld termijnen voor het indienen van de verantwoordingsinformatie worden bekeken, blijkt een groot aantal instellingen hier niet strikt aan te voldoen. Overigens worden de meeste documenten (na een rappel) vervolgens wel binnen een maand ingediend.

Ten aanzien van de accountantsverklaringen blijkt in drie gevallen sprake te zijn van een oordeelonthouding, aangezien er geen zekerheid kan worden verkregen ten aanzien van de in de jaarrekening opgenomen opbrengsten en daarmee samenhangende posten. Vanuit de deelgemeente wordt in dergelijke gevallen aangegeven op welke punten verbetering aangebracht dient te worden.

VI-4

doelmatigheid

De Rekenkamer is van oordeel dat de de waarborgen ten aanzien van de doelmatigheid van het subsidiebeheer in de deelgemeente IJsselmonde goed zijn. Opgemerkt dient te worden dat na 1998 de aandacht hiervoor is toegenomen in de vorm van de ontwikkeling van een tijdschrijfsysteem en uitgewerkte administratieve procedures. Deze ontwikkeling beoordeelt de Rekenkamer als positief.

De dossiervorming vertoonde in 1998 op een aantal punten gebreken. Vanaf 1999 wordt echter gebruik gemaakt van het subsidiebegeleidingssysteem waarbij subsidiemappen centraal staan. De Rekenkamer beoordeelt deze methodiek als positief en is van mening dat er op deze wijze voldoende waarborgen zijn ingebouwd voor een adequate en doelmatige dossiervorming.

Doordat binnen de deelgemeente wordt gewerkt met een tijdschrijfsysteem bestaat er inzicht in het aantal uren dat wordt besteed per (beleids)product, hetgeen in een aantal gevallen impliceert dat inzicht in het aantal uren per gesubsidieerde instelling bestaat.

In de regelgeving is vrij nauwkeurig aangegeven over welke items informatie van de instellingen wordt verlangd. Dergelijke procedures staan tot in detail beschreven in de richtlijnen voor dossiervorming waarbij de subsidiemap centraal staat. Een dergelijke systematiek draagt bij aan de doelmatigheid van zowel de interne organisatie als van de instellingen (middels heldere, consistente vereisten).

In het subsidieproces werd in 1998 nog geen gebruik gemaakt van controlelijsten. Vanaf 1999 wordt wel gebruik gemaakt van dergelijke lijsten, in het kader van het subsidiebegeleidingssysteem.

De bestuurlijke en ambtelijke overlegsituaties met gesubsidieerden krijgen op een gestructureerde wijze vorm en worden aan het begin van het jaar ingepland. Deze wijze kan worden gekenschetst als doelmatig en voorkomt dat er tijd verloren gaat aan ad hoc overleg.

Op basis van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de deelgemeente in 1998 reeds redelijk ver was wat betreft de doelmatigheid van het subsidieproces en dat dit in 1999 zijn weerslag heeft gevonden in een uitgewerkte systematiek van interne procedures op het gebied van subsidiebeheer.

VI-5 doeltreffendheid

De Rekenkamer constateert dat de waarborgen voor een doeltreffend subsidiebeheer in de deelgemeente IJsselmonde redelijk zijn.

In de deelgemeente IJsselmonde zijn de doelen in de begroting over het algemeen specifiek en concreet. Daarnaast zijn producten en prestaties benoemd, waarmee de doelen gerealiseerd dienen te worden. Deze producten zijn zowel in kwalitatieve zin beschreven als in kwantitatieve zin, dat wil zeggen middels kengetallen (die ook terugkomen in de beschikkingen). Zowel producten als kengetallen zijn beschreven in termen van output. Er wordt geen aandacht besteed aan de effecten. Het feit dat er wordt gewerkt met kengetallen verhoogt de mogelijkheid om als deelgemeente doeltreffend te kunnen opereren. Tegelijkertijd dient echter te worden geconcludeerd dat de instellingen niet consequent terugkoppelen op basis van deze kengetallen en dat de deelgemeente zelf, in haar beleids- en beheersbegrotingen geen koppeling maakt tussen t-1 en t. Op deze manier valt niet te toetsen of daadwerkelijk die prestaties zijn geleverd zoals afgesproken. De effectiviteit van het subsidieproces is zodoende niet vast te stellen.

De Rekenkamer concludeert voorts dat de deelgemeente IJsselmonde beperkte aandacht schenkt aan de evaluatie van verstrekte subsidies of subsidieregelingen. Het inzicht dat men heeft in de mate waarin de doelstelling van de subsidie wordt gerealiseerd bestaat met name op basis van informatie vanuit de instelling of uit statistisch onderzoek. Er vindt weinig evaluatieonderzoek plaats.

VI-6 algemene conclusie

In zijn algemeenheid concludeert de Rekenkamer ten aanzien van het subsidiebeheer van de gemeente IJsselmonde dat zij op goede weg is richting vergroting van de rechtmatigheid en doelmatigheid. De ontwikkeling van vergroting van de doeltreffendheid loopt echter nog achter. Hier ligt het gevaar op de loer dat de deelgemeente dit ontwikkelingsproces te veel insteekt als een intern proces met veel aandacht voor de procedures. Wanneer het systeem is geëvalueerd en bijgesteld (in 2000) zal de aansluiting met het Beleids- en Beheersinstrumentarium (BBI) verder vorm gegeven dienen te worden. Hierbij dient de aandacht zich te richten op een verdere concretisering van de prestaties in relatie tot de beleidsdoelen.

VII aanbevelingen

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

1. De deelgemeente IJsselmonde dient haar BBI-systematiek verder uit te werken en hierbij aandacht te besteden aan een koppeling tussen de begroting van de deelgemeente en het uiteindelijke jaarverslag, met name wat betreft de prestatie-eisen en vereiste kengetallen. De deelgemeente wordt in dit kader aanbevolen geen prioriteit te geven aan de vervolmaking en benutting van de halfjaarrapportages.
2. De deelgemeente IJsselmonde dient op onderdelen haar kengetallen verder uit te werken, in samenspraak met de gesubsidieerde instellingen.
3. De deelgemeente IJsselmonde dient de door haar ontwikkelde systematiek van subsidiemappen – zoals voorgenomen – te evalueren en vervolgens eventueel op punten bij te stellen. De systematiek dient consequent toegepast te worden voor elke gesubsidieerde. De deelgemeente wordt tevens aanbevolen de door haar ontwikkelde systematiek aan de andere deelgemeenten ter beschikking te stellen.
4. De deelgemeente IJsselmonde 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 IJsselmonde dient een sanctiebeleid te ontwikkelen, waarin is bepaald in welke omstandigheden het niet-naleven van subsidievoorwaarden leidt tot de toepassing van sancties.
6. De Rekenkamer beveelt aan om het op basis van het tijdschrijven verkregen inzicht in de kostenverdeling van het ambtenarenapparaat tot uiting te laten komen in de begroting en het jaarverslag.
7. De deelgemeente IJsselmonde 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 deelgemeente IJsselmonde wordt aanbevolen met gesubsidieerde instellingen het subsidiebegeleidingssysteem verder uit te werken en 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.

VIII reactie en nawoord

VIII-1 reactie deelgemeente

Bij brief van 27 januari 2000 reageert het Dagelijks Bestuur van de deelgemeente IJsselmonde op de brief van de Rekenkamer d.d. 23 december inzake de wederhoor op de conceptrapporten 'Subsidiëring door de deelgemeente IJsselmonde' en 'Subsidiëring door deelgemeenten - algemeen rapport'. Hieronder wordt allereerst ingegaan op de algemene reactie van de deelgemeente op het algemeen rapport en het deelrapport, vervolgens op enkele paginagewijze opmerkingen en afsluitend op de reacties op de aanbevelingen. De algemene reactie luidt als volgt.

Hierna volgt ons commentaar op het concept-rapport van Rotterdamse Rekenkamer "Subsidiëring door deelgemeenten". Eerst wordt het algemene rapport van commentaar voorzien en daarna het IJsselmondse rapport. Eerst wordt er in het algemeen gereageerd, vervolgens per bladzijde (voorzover nodig) en tenslotte - conform artikel 15 lid 3 van de Verordening Gemeentelijke Rekenkamer - op de aanbevelingen. Hierbij moet worden aangetekend dat er een gezamenlijke reactie van de deelgemeenten op de hoofdlijnen van het algemene rapport is gegeven. De hierna gemaakte opmerkingen over het algemene rapport moeten gezien worden als een verbijzondering van die gezamenlijke reactie.

1. Algemeen rapport

Het algemene rapport is helder en consistent en geeft aanleiding tot een beperkt aantal aanvullende opmerkingen ook al omdat het algemene rapport gevoed is door de deelrapporten. Ons commentaar zal zich vooral op het deelrapport toespitsen. Dit commentaar zou overigens naar onze opvatting moeten leiden tot aanpassingen in het algemene rapport.

Twee opmerkingen ten aanzien van het algemene rapport willen wij in aanvulling op de reactie van de gezamenlijke deelgemeenten maken.

In de eerste plaats is de wijze waarop het subsidieproces vorm wordt gegeven (mede) afhankelijk van de mogelijkheden die er in het welzijnsveld zijn. Wij hebben uw onderzoekers meegedeeld dat op dit moment in het IJsselmondse Welzijnswerk slechts in beperkte mate mogelijkheden aanwezig zijn om tot daadwerkelijke budgetsubsidie te komen. Het aantal professionals en professionele instellingen is t.o.v. veel andere gebieden in de stad beperkt. Bij het aanscherpen van de eisen rond (budget) subsidies zoals wij recent hebben gedaan, is vastgesteld dat dit voor een aantal instellingen te hoog gegrepen is, simpelweg omdat zij de daarvoor benodigde professionaliteit ontberen. Het is voor ons b.v. de reden om een reorganisatie van het sociaal-cultureelwerk in gang te zetten. Dit element - de (on)mogelijkheden van het welzijnswerk - vinden wij ten onrechte niet terug in zowel de algemene als in de IJsselmondse rapportage.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE IJSSELMONDE

Het sturen op prestaties is uiteraard wenselijk maar de voorwaarden daarvoor moeten wel aanwezig zijn, niet alleen bij de deelgemeente maar ook bij het welzijnswerk.

In de tweede plaats is een element waar wij wat meer aandacht van de Rekenkamer voor hadden verwacht het maken van afspraken rond het gezamenlijk gebruik van prestatiegegevens in de stad. Iedere deelgemeente (gemeentelijke dienst) doet dat thans op geheel eigen wijze. Vergelijkingen zijn als het om welzijnsvoorzieningen in Rotterdam gaat niet of nauwelijks te maken, het is een braakliggend terrein. De Rekenkamer doet wel een algemene aanbeveling over het 'uitwisselen van ervaringen en kennis' (aanbeveling B) maar in ieder onderzoek waar het de gezamenlijke deelgemeenten betreft komt een dergelijke aanbeveling wel terug. Wij willen ervoor pleiten hier een concretere aanbeveling(en) van te maken en zien ook een stedelijke rol weggelegd als het gaat om het nemen van initiatief, verkenningen, onderzoek etc. Wij willen er daarbij geen misverstand over laten bestaan dat de verantwoordelijkheid uiteraard bij de diverse deelgemeenten dient te berusten maar dit proces zou naar onze opvatting meer 'georganiseerd' moeten worden. Het is in dit verband wellicht zinvol om erop te wijzen dat als het gaat om zaken als straatonderhoud, openbaar groen e.d. de deelgemeenten veelal dezelfde methoden gebruiken met alle voordelen van dien, zowel voor individuele deelgemeenten als voor de stad.

Wij gaan er overigens vanuit dat in het definitieve rapport de deelgemeenten bij naam worden genoemd.

(...)

2. Rapport IJsselmonde

2.1 Algemeen

Het rapport is op hoofdlijnen herkenbaar en de conclusies ten aanzien van doelmatigheid en doeltreffendheid worden gedeeld. Ten aanzien van de rechtmatigheid wordt de conclusie van de Rekenkamer echter niet zondermeer onderschreven. De bevindingen - ook gelet op een aantal onvolkomenheden in het concept-rapport - rechtvaardigen o.i een positiever oordeel.

Het rapport spitst zich uiteraard toe op de deelgemeente. Ten onrechte wordt er echter (zie ook ons commentaar op het algemene rapport) geen aandacht besteed aan de (on)mogelijkheden die er in het welzijnsveld aanwezig zijn om op een bepaalde wijze met subsidie aan de slag te gaan.

(...)

3. Tenslotte

Graag willen wij u nu reeds informeren over de wijze waarop wij met het definitieve rapport om zullen gaan. Wij zullen dit, voorzien van onze reactie daarop, aan de orde stellen in de commissie Maatschappelijke Ontwikkeling & Welzijn en in de commissie Algemene Zaken, Veiligheid & Financiën. Daarna zullen wij het rapport aan de deelgemeenteraad voorleggen.

Wij gaan ervan uit dat de Rekenkamer eventueel bereid is in die fase haar rapport toe te lichten.

VIII-2 nawoord Rekenkamer algemeen

De Rekenkamer constateert met instemming dat de deelgemeente IJsselmonde het algemene rapport kwalificeert als ‘helder en consistent’. De Rekenkamer waardeert de uitgebreide wijze waarmee het Dagelijks Bestuur het conceptrapport heeft bestudeerd en op constructieve wijze van commentaar heeft voorzien.

Op verschillende plaatsen in de reactie geeft het Dagelijks Bestuur aan dat in het deelrapport geen aandacht wordt besteed aan de mate waarin het veld toegerust is om te voldoen aan de vereisten rondom budgetsubsidiering. De Rekenkamer is, met het Dagelijks Bestuur van IJsselmonde, van mening dat niet iedere instelling wat betreft organisatie toegerust is om te worden gesubsidieerd volgens de methode van budgetsubsidies. Er dient goed gekeken te worden naar de aard van de subsidie en naar de mate van professionaliteit binnen de instelling. Zowel in het algemeen rapport als in het deelrapport heeft de Rekenkamer enige nuancerende opmerkingen van dien aard toegevoegd aan de tekst.

Het element van het maken van afspraken rond het gezamenlijk gebruik van prestatiegegevens in de stad, is door de Rekenkamer niet verder uitgewerkt. Ofschoon zij het belangrijk acht dat informatie over subsidiebeleid en subsidiebeheer beter wordt gecommuniceerd tussen deelgemeenten dan nu het geval is, ziet zij dat primair als taak van de deelgemeenten zelf. Naar de mening van de Rekenkamer is een stedelijk initiatief hier niet op zijn plaats aangezien juist omdat het de volledige, eigenstandige verantwoordelijkheid van de deelgemeenten betreft. Een krachtige samenwerking zou niet afhankelijk gesteld moeten worden van stedelijk initiatief. Wel is het zinvol om kennis te nemen van de ervaringen met subsidieverlening volgens de VAS bij de gemeentelijke diensten.

Het Dagelijks Bestuur geeft aan dat de conclusies ten aanzien van doelmatigheid en doeltreffendheid worden gedeeld maar dat de conclusie ten aanzien van rechtmatigheid niet wordt onderschreven aangezien de bevindingen, naar de mening van het Dagelijks Bestuur, een positiever oordeel rechtvaardigen. Hierbij wordt gewezen op een aantal onvolkomenheden in het concept-rapport. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

VIII-3 nawoord rekenkamer ten aanzien van paginagewijze punten

De Rekenkamer heeft een aantal feitelijke en technische opmerkingen van het Dagelijks Bestuur overgenomen en verwerkt in het eindrapport. Op een aantal punten bestaan er echter verschillen van inzicht.

Enkele opmerkingen die het Dagelijks Bestuur van IJsselmonde maakt betreffen de selectie van subsidies/instellingen. Aangegeven wordt dat bij drie organisaties er geen sprake is van een reguliere subsidie c.q. geschiedenis en dat zij door de Rekenkamer daarom niet zonder meer verwerkt mogen worden in een cijfermatige exercitie. Het gaat hier om de Ontwikkelingsmaatschappij IJsselmonde (OMIJ), Stichting Werkgeversinstituut Sociaal Cultureel Werk Rotterdam (WGI) en Stichting Ondersteuning Eerstelijnsdiensten (STOEL). Ten aanzien van OMIJ geeft het Dagelijks Bestuur aan dat dit een organisatie is die op initiatief van de deelgemeente is gevormd en die in 1998 nog niet in het reguliere subsidieritme was gekomen. Door het Dagelijks Bestuur wordt aangedragen dat het WGI in 1998 op verzoek van de deelgemeente heeft gediend als rechtspositioneel huis en niet als aanvrager van subsidie. Ten aanzien van STOEL merkt het Dagelijks Bestuur op dat dit in 1998 ten onrechte als subsidie is verstrekt en een gehuurde partij betreft die een opdracht had dienen te krijgen.

De Rekenkamer merkt op dat het onderzoek is gericht op alle subsidies, zowel structureel als éénmalig. Deze drie subsidies betreffen éénmalige exploitatiesubsidies (dat feit is door de deelgemeente zelf als zodanig aangegeven richting Rekenkamer), met genoemde organisaties als formele aanvrager en de VAS 1994 als vigerende regeling waaronder de subsidies zijn beschikt (aldus de staat G 1998 en de betreffende beschikkingen). In deze beschikkingen zijn geen voorbehouden opgenomen ten aanzien van vereiste documenten dan wel termijnen. De Rekenkamer concludeert dat er geen aanleiding bestaat om de betreffende subsidies van haar onderzoek uit te sluiten.

Een positiever oordeel ten aanzien van de rechtmatigheid van het subsidiebeheer is naar het oordeel van de Rekenkamer dan ook niet aan de orde aangezien de aangehaalde 'onvolkomenheden in het concept-rapport' op het punt van de geselecteerde subsidies, niet correct zijn.

VIII-4 reactie op aanbevelingen en nawoord Rekenkamer

Hieronder wordt per aanbeveling in cursief de reactie van het Dagelijks Bestuur in wederhoor weergegeven: eerst komen de aanbevelingen van het deelrapport aan bod gevolgd door de aanbevelingen van het algemeen rapport. In een aantal gevallen volgt een gedetailleerde reactie van de Rekenkamer na de aanbeveling en de reactie hierop van de deelgemeente.

aanbevelingen deelrapport

1. De deelgemeente IJsselmonde dient haar BBI-systematiek verder uit te werken en hierbij aandacht te besteden aan een koppeling tussen de begroting van de deelgemeente en het uiteindelijke jaarverslag, met name wat betreft de prestatie-eisen en vereiste kengetallen. De deelgemeente wordt in dit kader aanbevolen geen prioriteit te geven aan de vervolmaking en benutting van de halfjaarrapportages.
 - *Wij zijn het hiermee eens en die conclusie is vertaald (zie Fin.Techn. Kader 1999) in een lichte kwalitatieve halfjaarrapportage voor alleen de budgetgesubsidieerde instellingen. Hierover bestaat overeenstemming met de instellingen. Deze aanbeveling lijkt ons derhalve in deze vorm overbodig.*

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE IJSSELMONDE

- De Rekenkamer is van mening dat de deelgemeente hiermee hinkt op twee gedachten. Enerzijds geeft zij aan dat een aantal instellingen nog niet toe is aan budgetsubsidiering. Naar het oordeel van de Rekenkamer is nauwer toezicht daarbij geoorloofd, bijvoorbeeld door het vragen van kwantitatieve halfjaarverslagen. Anderzijds meent de Rekenkamer dat bij instellingen die wel toegerust zijn voor budgetsubsidiering, men zeer terughoudend dient te zijn met het verzoek om halfjaarrapportages.
- 2. De deelgemeente IJsselmonde dient op onderdelen haar kengetallen verder uit te werken, in samenspraak met de gesubsidieerde instellingen.
 - *Voornemen bestaat reeds. Eerste gesprekken lopen/staan op stapel.'*
- 3. De deelgemeente IJsselmonde dient de door haar ontwikkelde systematiek van subsidiemappen – zoals voorgenoemen – te evalueren en vervolgens eventueel op punten bij te stellen. De systematiek dient consequent toegepast te worden voor elke gesubsidieerde. De deelgemeente wordt tevens aanbevolen de door haar ontwikkelde systematiek aan de andere deelgemeenten ter beschikking te stellen.
 - *Evaluatie in eerste kwartaal 2000 voorzien; uiteraard zijn wij bereid onze systematiek aan andere deelgemeenten beschikbaar te stellen.*
- 4. De deelgemeente IJsselmonde 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.
 - *Staan beleid (effectuering heeft echter na subsidiejaar 1998 vorm gekregen). n.b. De VAS verdient juist aanpassing van de zijde van het stadhuis teneinde de plannings- en verantwoordingsinformatie van de gesubsidieerde instellingen te synchroniseren.*
- 5. De deelgemeente IJsselmonde dient een sanctiebeleid te ontwikkelen, waarin is bepaald in welke omstandigheden het niet-naleven van subsidievoorwaarden leidt tot de toepassing van sancties.
 - *Dit advies nemen wij over.*
- 6. De Rekenkamer beveelt aan om het op basis van het tijdschrijven verkregen inzicht in de kostenverdeling van het ambtenarenapparaat tot uiting te laten komen in de begroting en het jaarverslag.
 - *Twijfels bij nut en noodzaak. Nu eenvoudige methode. Wij zijn er nog niet van overtuigd dat de meerwaarde van een dergelijke inspanning dit rechtvaardigt en zullen dit vooralsnog achterwege laten.*
 - De doelmatigheid van de bedrijfsvoering, en zeker het toezicht hierop betreft bij uitstek een verantwoordelijkheid van het Dagelijks Bestuur. De blijkens de tijdschrijfgegevens gebleken feitelijke aanwending van de arbeidscapaciteit raak qua personele lasten direct aan het budgetrecht van de Deelraad.
- 7. De deelgemeente IJsselmonde 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.
 - *Dit advies nemen wij over.*

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE IJSSELMONDE

8. De deelgemeente IJsselmonde wordt aanbevolen met gesubsidieerde instellingen het subsidiebegeleidingssysteem verder uit te werken en 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.
 - *In de notitie Subsidies (zie bijlagen) hebben we gepoogd zorgvuldig deze vraag te beantwoorden (bv. Eisen aan werkplan/tussentijdse rapportages). Hierover heeft met de instellingen overleg plaats gevonden. Deze aanbeveling lijkt ons derhalve in deze vorm overbodig.*
 - De Rekenkamer ziet het als lovenswaardig dat de deelgemeente reeds een uitwerking heeft gegeven aan de vorm en inhoud waarop de instellingen hun informatie dienen aan te leveren. Hetgeen de Rekenkamer onder een informatieprotocol verstaat gaat echter nog een stap verder, namelijk een op maat van de instelling (c.q. subsidie) gesneden protocol waarin gedetailleerd de voorwaarden staan beschreven voor subsidiëring. Een dergelijk protocol komt dicht in de buurt van een contract volgens de methodiek van Beleidsgerichte Contractfinanciering.

aanbevelingen algemeen rapport

- A. De Rekenkamer adviseert het College van B&W dringend om een voorstel tot wijziging van de VAS 1994 voor besluitvorming aan de Gemeenteraad voor te leggen. Hierin moet met onder andere de derde tranche van de Awb rekening worden gehouden.
 - *Volstrekt mee eens doch ligt buiten onze directe beïnvloedingssfeer. Wij voegen hieraan toe het essentieel te achten dat in de toekomst instellingen eerst hun verzoek tot subsidievaststelling moeten indienen en pas daarna de begroting voor het volgende jaar.*
- B. De Rekenkamer geeft de deelgemeenten in overweging veel meer dan tot nog toe het geval is in onderling overleg (ambtelijk en bestuurlijk) onderdelen van het subsidieproces te agenderen teneinde ervaringen en kennis uit te wisselen.
 - *Wij nemen dit advies over.*
- C. De Rekenkamer beveelt deelgemeenten ten aanzien van dossiervorming en –beheer aan een grote zorgvuldigheid in acht te nemen, zowel vanuit de invalshoek van waarborgen voor rechtmatigheid als voor de doelmatigheid van het subsidieproces. Als extra waarborg voor een tijdige aanlevering van documenten beveelt zij aan een bepaald percentage van de toegekende subsidie pas uit te betalen, mits documenten op tijd zijn aangeleverd.
 - *Vanaf de begroting 2000 werken wij met ‘subsidiedossiers’ waarmee er volgens ons (en gelet op de deelrapportage ook volgens de Rekenkamer) een efficiënte en effectieve werkwijze is gevonden. Wij vragen ons af – hoewel als pressiemiddel het een aantrekkelijke optie is – of het inhouden van (een deel van) de bevoorschotting een juridisch begaanbaar pad is.*
 - Deze wijze van bevoorschotten wordt reeds door een enkele deelgemeente gehanteerd.
- D. De Rekenkamer beveelt deelgemeenten in het kader van het subsidieproces aan meer aandacht te schenken aan de relatie tussen doelen, prestaties en effecten teneinde de doeltreffendheid te vergroten. Zij geeft daarbij

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE IJSSELMONDE

in overweging om naast de eerdergenoemde onderlinge uitwisseling aansluiting te zoeken bij de door het VOG en anderen ontwikkelde instrument 'Beleidsgerichte contractfinanciering'.

- *Wij zien “Beleidsgerichte Contractfinanciering” als een ideaalplaatje waar wij voorlopig (en helaas) in IJsselmonde de komende jaren niet aan toe zijn. De voorwaarden om dit tot een succes te maken zijn simpelweg niet in voldoende mate aanwezig. Het vraagt instellingen die dit aan kunnen zowel kwalitatief als kwantitatief. Dit standpunt is door de deelgemeenteraad onderschreven. Als doelstelling onderschrijven wij overigens nadrukkelijk de filosofie van de Beleidsgerichte Contractfinanciering.*

E. De Rekenkamer beveelt de deelgemeenten aan een sanctiebeleid te ontwikkelen, waarbij in aanmerking dient te worden genomen dat een geloofwaardige sanctionering vereist dat de deelgemeente zelf haar intern beheer op orde heeft.

- *Wij nemen dit advies over.*

F. De Rekenkamer geeft deelgemeenten, afhankelijk van de subsidiemethode, in overweging het overleg met gesubsidieerden te structureren met een duidelijk onderscheid naar beleidsinhoudelijke en beheersmatige agendapunten.

- *Wij zijn van mening dat ons overleg met instellingen voldoende is gestructureerd. In IJsselmonde wordt nadrukkelijk ook een onderscheid gemaakt tussen ambtelijk en bestuurlijk overleg. Op dit punt ondernemen wij geen verdere actie.*
- *reactie Rekenkamer: de Rekenkamer onderkent dat de deelgemeente hier een punt heeft aangezien de structurering van het overleg binnen deze deelgemeente een voorbeeldfunctie vervult (in paragraaf V-3 van het deelrapport komt dat ook tot uitdrukking).*

G. De Rekenkamer beveelt deelgemeenten meer aandacht aan de evaluatie van effecten van subsidies te schenken en een horizonbepaling in de subsidieregeling op te nemen.

- *Wij nemen dit advies over.*

H. De Rekenkamer geeft deelgemeenten in relatie tot gesubsidieerden het volgende in overweging:

- *laat gesubsidieerden zelf rapporteren over doelmatigheid en doeltreffendheid, waarbij (voor grotere subsidies) de accountantsverklaring aangeeft dat de weergegeven cijfers getrouw zijn.*
- *maak meerjarenafspraken met gesubsidieerden met behoud van een jaarlijkse verantwoording en de mogelijkheid tot tussentijdse bijstelling.*
- *faciliteer het gebruik of de oprichting van administratiebureaus voor verenigingen zodat deze ook zonder de noodzaak tot fusie kunnen professionaliseren.*
- *Wij nemen het advies t.a.v. rapportages over doelmatigheid + doeltreffendheid over. Het streven om te komen tot meerjarenafspraken heeft de deelgemeenteraad reeds begin 1999 uitgesproken. Voordat tot effectueren kan worden overgegaan moet er echter eerst aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Binnen IJsselmonde vervult de stichting Novum reeds deels de genoemde ondersteuningsfunctie.*

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE IJSSELMONDE

- I. De Rekenkamer beveelt de deelgemeenten aan om gesubsidieerden te verplichten om hun accountant een specifieke zogenoemde subsidieverklaring te laten afleggen. De Rekenkamer heeft dergelijke verklaringen in sommige dossiers reeds aangetroffen. Hiermee wordt verzekerd dat de besteding van de subsidiegelden ook voldoet aan de eisen van rechtmatigheid. Indien dergelijke accountantsverklaringen niet worden gevraagd of verkregen, zal de controle van de deelgemeente zelf intensiever moeten zijn.
- *Wij nemen dit advies over.*
- J. De Rekenkamer beveelt aan dat deelgemeenten ingeval van subsidies onder de f 100.000 zelf een controle uitvoeren op de financiële verantwoordingsinformatie. Zij dienen daarvoor te specificeren welke bescheiden zij daarvoor extra van de instellingen verlangen.
- *Wij hebben twijfels bij deze aanbevelingen, omdat dit een verschuiving van werkzaamheden naar de deelgemeente impliceert. Wij zien veel meer in, en dat is de praktijk bij veel IJsselmondse instellingen, dat zij zich professioneel laten ondersteunen.*
 - De deelgemeente zal zich er van moeten verzekeren dat de financiële verantwoordingsinformatie (subsidievoorwaarden) zijn nageleefd.
- K. De Rekenkamer beveelt aan dat de deelgemeenten de eigen controle in het kader van subsidie-afrekeningen doelmatiger verrichten door gebruik te gaan maken van standaardcontrolelijsten.
- *Wij nemen dit advies over.*

bijlagen

bijlage I staat G en aanvullende informatie

De staat G van deelgemeente IJsselmonde bevat de volgende informatie:

- subfunctie;
- omschrijving;
- titel verordening;
- raadsbesluit;
- uitkomst 1998;
- begroting 1998.

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

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

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

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

Op verzoek van de Rekenkamer heeft de deelgemeente de staat G aangevuld met een aantal gegevens teneinde een zo eenduidig mogelijk beeld te krijgen van aard en omvang van de subsidieverstrekking. Soms leidde dit informatieverzoek tevens tot correcties op de staat G. Zo is van de zijde van de deelgemeente IJsselmonde aangegeven dat enkele bedragen geen subsidies zijn. Dit leidt tot een gecorrigeerd totaal van fl. 10,3 miljoen 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 navolgende schets van de structuur van subsidieverstrekking.

bijlage II selectie van nader te onderzoeken subsidies

De Rekenkamer heeft ten behoeve van het onderzoek uit de staat G een bepaald aantal subsidies geselecteerd. Tijdens het onderzoek is gebleken dat een aantal geselecteerde subsidies in feite ten onrechte op deze staat figureert of om andere redenen niet op een zinvolle wijze in dit onderzoek konden worden betrokken. Deze subsidies c.q. gesubsidieerden zijn na toelichting van de zijde van de deelgemeente derhalve verder niet in het onderzoek betrokken. Het betreft de subsidie Stichting Basiseducatie Rotterdam (subfunctie 482; f. 378.500).

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

De SRR is wel in de selectie opgenomen aangezien deze in praktijk meeloopt in het reguliere subsidieproces van de deelgemeente IJsselmonde.

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) .

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE IJSSELMONDE

bijlage III overzicht van geselecteerde gesubsidieerden en subsidies

subfunctie en omschrijving	namen gesubsidieerden	kenmerken subsidie	rekening 1998
140 wijkveiligheid (3)	■ st. ontwikkelings-maatschappij	eenmalige	130.000
611 werkgelegenheid (7)	ijsselmonde	exploitatiesubsidie (doeluitkering)	555.000
482 (volwassenen)educatie	■ st. basiseducatie	structurele budgetsubsidie	378.500
540 kunst	■ baroeg	structurele budgetsubsidie	299.600
611 werkgelegenheid	■ werkgeversinstituut	eenmalige exploitatiesubsidie (doeluitkering)	338.003
611 werkgelegenheid (2)	■ st. ondersteuning eerstelijnsinstellingen	eenmalige exploitatiesubsidie	196.400
620 maatschappelijke begeleiding	■ st. amwij/st. de boog	structurele budgetsubsidie	683.800
620 maatschappelijke begeleiding	■ sociale raadsliden rotterdam	structurele budgetsubsidie	299.200
620 maatschappelijke begeleiding	■ st. ouderenwerk ijsselmonde	structurele budgetsubsidie	951.100
630 sociaal-cultureel werk	■ st. novum	structurele exploitatiesubsidie	580.900
630 sociaal-cultureel werk	■ st. welzijn lombardijen	structurele budgetsubsidie	734.800
630 sociaal-cultureel werk	■ st. welzijn ijsselmonde	structurele budgetsubsidie	1.101.200
630 sociaal-cultureel werk	■ bewonersorganisaties:		
	■ buurt collectief beverwaard	structurele	39.825
	■ ver. federatie bewonersgroepen	budgetsubsidie	
	in groot- en oud-ijsselmonde		79.550
	■ st. wijkwinkel lombardijen		

SUBSIDIËRING DOOR DEELGEMEENTE IJSSELMONDE

				39.825
650 kinderopvang	■	st. kinderopvang lombardijen	structurele budgetsubsidie	425.300
650 sociaal-cultureel werk	■	st. kinderopvang ijsse尔蒙de	structurele budgetsubsidie	1.385.200
		totaal	■	8.218.203

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