

subsiëring door deelgemeenten

rapport deelgemeente Kralingen-Crooswijk

REKEN
KAMER
H ROTT
ERDAM

SUBSIDIËRING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

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 Kralingen-Crooswijk 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 Kralingen-Crooswijk. 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
14	IV-2	regelgeving
15	V	subsidieverstreking in praktijk
15	V-1	dossiervorming
17	V-2	voorbereiding en bepaling
17	V-2-1	doelformulering
18	V-2-2	beschikking
19	V-3	uitvoering en controle
19	V-3-1	aanvraag
20	V-3-2	documenten bij aanvraag
22	V-3-3	subsidietoekenning
22	V-3-4	bezwaar en beroep
23	V-3-5	verantwoording
24	V-3-6	controle en vaststelling
25	V-3-7	sanctionering
26	V-3-8	overleg
26	V-3-9	uitvoeringskosten
26	V-4	evaluatie
28	VI	conclusies
28	VI-1	aard en omvang subsidieverstreking
28	VI-2	beleidskader, regelgeving en beslisdocumenten
29	VI-3	rechtmatigheid
29	VI-4	doelmatigheid
30	VI-5	doeltreffendheid
31	VII	aanbevelingen

33	VIII	reactie en nawoord
33	VIII-1	reactie deelgemeente
36	VIII-2	nawoord Rekenkamer
38	VIII-3	bijlage reactie deelgemeente 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
H ROTT
ERDAM

SUBSIDIËRING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

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 Kralingen-Crooswijk 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 gemeenschappelijk 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 Kralingen-Crooswijk ingegaan.

II aard en omvang subsidieverstreking

Uitgangspunt voor de bepaling van aard en omvang van subsidies is de rekening 1998 van de deelgemeente, meer in het bijzonder de staat van inkomens-overdrachten. Uit deze zogenoemde staat G kan worden afgeleid dat de deelgemeente Kralingen-Crooswijk over 1998 in totaal circa f 14,7 mln. heeft besteed in de vorm van subsidies. Gerelateerd aan het totaal van de lasten in de rekening van bijna f 43 mln. betreft dit circa 34 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 incidentele karakter van de subsidie.

tabel I

kenmerken subsidies deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 1998

lasten / type subsidies		bedrag in f	bedrag in f	bedrag in f	als percentage van	
					totale lasten	subsidies staat g
totaal lasten		42.772.905			100	
waarvan:	subsidies in staat g		14.718.413			100
waarvan:	■ type subsidie ■ budget ■ exploitatie ■ prestatie ■ waarderings	5.233.235 9.333.153 0 152.025			12 22 0 0	36 63 0 1
waarvan:	■ structureel ■ eenmalig	11.323.604 3.394.809			26 8	77 23
waarvan:	■ ■	- doeluitkering - overig	2.469.981 924.828		6 2	17 6

Bij de deelgemeente Kralingen-Crooswijk ligt het accent qua subsidiemethode op exploitatiesubsidies (63 procent). Alle instellingen in het sociaal-cultureel werk (behalve de Stichting Deelgemeentelijke Ondersteuningsorganisatie Crooswijk Kralingen, DOCK) worden budgetgefinancierd. Dit conform de

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

bepalingen van ‘sturen op afstand’ en ‘productafspraken’ die in de nota ‘Sociaal-cultureel werk’ van de deelgemeente zijn opgenomen. Van de totale subsidiestroom op basis van de staat G wordt 17 procent gefinancierd uit een doeluitkering. Het merendeel van de subsidiegelden heeft een structureel karakter (77 procent). Met eenmalige subsidies is 23 procent gemoeid (inclusief 17 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	■ gsb / wijkbeheer	157.781	1,0
210	■ wegen, straten en pleinen	17.975	0,1
480	■ onderwijs	161.364	1,0
530	■ sport	2.500	0,0
540	■ kunst	17.550	0,1
560	■ openbaar groen en openluchtrecreatie	2.000	0,0
580	■ overige recreatieve voorzieningen	22.015	0,1
611	■ werkgelegenheid	2.390.073	16,2
620	■ maatschappelijke begeleiding en advies	1.449.330	9,8
630	■ sociaal-cultureel werk	6.956.237	47,2
650	■ kinderopvang	3.473.823	23,6
710	■ basisgezondheidszorg	16.795	0,1
822	■ overige volkshuisvesting	51.000	0,3
totaal		14.718.413	99,5

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

III selectie

De Rekenkamer heeft voor de selectie van nader te onderzoeken subsidies de staat G uit de jaarrekening 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 11 organisaties en projecten in het onderzoek betrokken:

- Stichting Werk Kralingen-Crooswijk;
- Stichting 't Knooppunt;
- Stichting Deelgemeentelijke Ondersteuningsorganisatie Crooswijk- Kralingen (DOCK);
- Sociaal Raadsliden Rotterdam (SRR);
- Stichting Buurthuis Crooswijk;
- Van Veldhuizen Stichting 't Vooronder;
- St. Welzijn Rubroek-Crooswijk;
- Kinderdagverblijf Skippy;
- Kinderdagverblijf Marijke;
- Kinderdagverblijf Irene;
- Medisch kinderdagverblijf Dikkertje Dap.

Uitgaande van het totaalbedrag, zoals vermeld in de (oorspronkelijke) staat G van de jaarrekening 1998 (i.c. f 14.718.440), omvat deze selectie f 13.492.629, ofwel 92 procent. In de bijlage II wordt uitvoeriger stilgestaan bij de selectie van onderzochte subsidies.

IV beleidskader en regelgeving

IV-1 beleidskader

De deelgemeente Kralingen-Crooswijk hanteert de begroting als het primaire beleidskader voor de verstrekking van subsidies. De deelgemeente heeft voor meerdere terreinen beleid geformuleerd, zoals voor het sociaal-cultureel werk, kinderopvang, buitenschoolse opvang, jongeren en werkgelegenheid.

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

- benaming hoofdfunctie / functie / sector / portefeuillehouder;
- beleidsdoel;
- beleidsmatige ontwikkelingen (onder functienummer sociaal-cultureel werk is hier telkens het rastermodel opgenomen);
- financiën (rekening jaar t-2, begroting jaren t-1, t, t+1, t+2 en t+3);
- kengetallen / verhoudingscijfers (totale lasten per inwoner van de deelgemeente en het percentage uit het deelgemeentefonds voor jaar t en jaar t-1);
- opsomming subfunctienummers.

De subfuncties worden vervolgens verder uitgewerkt in een vergelijkbaar stramien met toevoeging van nadere aanwijzingen voor de uitvoering.

In het jaarverslag wordt gerapporteerd over de uitvoering van het beleid. Per functie en vervolgens per subfunctie worden eerst onder de titel 'Begroting' de teksten over het beleidsdoel, de beleidsmatige ontwikkelingen en de subfunctienummers uit de begroting aangehaald. Onder 'Verslag' vermeldt de deelgemeente vervolgens de financiën en de verhoudingscijfers. Er zijn geen geplande en gerealiseerde aantallen weergegeven. In de opstelling van de rekening van jaar t zijn naast de realisatiecijfers van jaar t en het voorgaande jaar ook de oorspronkelijke begrotingscijfers, de omvang van de begrotingswijzigingen, de resulterende begroting van jaar t en de onder- of overschrijdingscijfers van jaar t opgenomen. Deze opstelling maakt een vergelijking op eventuele verschillen mogelijk.

De Rekenkamer heeft begroting 1998 en het jaarverslag inclusief de rekening 1998 in beschouwing genomen voor wat betreft beleidstaken waarbij subsidies in het geding zijn. Uit de bestudering blijkt dat de omschrijving van beleidsdoelen en –voornemens veelal globaal van karakter is. De uitzondering hierop vormt de formulering van het beleidsdoel van de kinderopvang; deze is het meest specifiek. In de begroting 1998 zijn geen producten of kengetallen benoemd, ook niet voor terreinen die zich daar wel voor lenen, zoals bijvoorbeeld maatschappelijke dienstverlening of kinderopvang.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

Hier heeft de deelgemeente slechts realisatiecijfers (aantal cliënten en kindplaatsen) van voorgaande jaren opgevoerd. Inmiddels zijn in de begrotingen voor de jaren 1999 en 2000 wel kengetallen opgenomen. Onder functienummer 630, sociaal-cultureel werk presenteert de deelgemeente het zogenoemde rastermodel. Hierna wordt dieper ingegaan op dit model.

De deelgemeente Kralingen-Crooswijk hanteert voor het sociaal-cultureel werk een rastermodel voor de subsidieverstrekking. Enerzijds verdeelt de deelgemeente het subsidiebudget op basis van achterstandsscores per wijk (scores uit 1991), anderzijds geeft de deelgemeente sturing aan activiteiten door middel van het toekennen van waarderingscijfers aan activiteiten van instellingen. De hoogte van de subsidie is gerelateerd aan de hoogte van de achterstandsscores per wijk.

Het rastermodel is sinds 1996 in gebruik en betekende, door het koppelen van subsidie aan de achterstandsscores per wijk (scores uit 1991), tevens een verschuiving van subsidiegelden (Crooswijk kreeg relatief meer gelden dan voorheen en Kralingen minder). Het rastermodel onderscheidt zeven maatschappelijke problemen (verval van het sociale netwerk, jongeren in achterstandssituaties, botsende leefstijlen, sociaal-economische positie, psycho-sociale problemen, gezondheid en vergrijzing) en twee hoofdlijnen van beleid (A: het tegengaan van het verval van sociale structuren en B: het bestrijden van maatschappelijke achterstanden). Een combinatie hiervan geeft zes probleemclusters. Deze zijn:

- A1 = jongeren in achterstandssituaties / versterking van sociale netwerken;
- A2 = vermindering van psychosociale problemen/ verbetering arbeidsmarktpositie in kader versterking sociale netwerken;
- A3 = bijdrage op gebied gezondheid, vergrijzing en sociale veiligheid in kader versterking sociale netwerken;
- B1 = jongeren in achterstandssituaties / botsende leefstijlen;
- B2 = vermindering van psychosociale problematiek en verbetering arbeidsmarktpositie in kader van achterstandsbestrijding;
- B3 = verbetering gezondheid, opvang vergrijzing en versterking sociale veiligheid in het kader van achterstandsbestrijding.

De deelgemeente heeft de gewenste percentages aan activiteiten per probleemcluster vastgesteld, aan de hand waarvan de instellingen hun werkplan dienen op te stellen.

Hieronder is het 'ideaalplaatje' van de deelgemeente opgenomen.

Rastermodel ideaalplaatje				
	1,2	3,4	5,6,7	totaal
A. netwerk	25% (A1)	20% (A2)	5% (A3)	50%
B. achterstand	25% (B1)	20% (B2)	5% (B3)	50%
totaal	50%	40%	10%	100%

A= het tegengaan van het verval van sociale structuren

B= het bestrijden van maatschappelijke achterstanden

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

De instellingen dienen activiteitenplannen in bij de deelgemeente die op de combinaties afgestemd zijn. De deelgemeente kent per activiteit een waarderingscijfer toe dat wordt vermenigvuldigd met het beoogde aantal deelnemers. Dit resulteert in gewogen deelnemersaantallen.

Aan de hand van het gerealiseerde aantal deelnemers probeert de deelgemeente het 'succes' van activiteiten 'af te lezen'. Het zicht op de maatschappelijke effecten van de activiteiten ontbreekt nog. De beleidsmedewerker van de deelgemeente geeft aan in de komende jaren aansluiting te willen zoeken met kengetallen die door de Vereniging van Ondernemingen in de Gepremieerde en gesubsidieerde sector (VOG) en Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) worden uitgegeven om ook maatschappelijke effecten beter in beeld te krijgen.

De Rekenkamer merkt op dat de deelgemeente in de beschikkingen over het rastermodel spreekt als '(één van de) productafspraken', maar eigenlijk geeft het raster alleen mogelijkheden tot sturing met betrekking tot het gewenste aanbod van activiteiten per instelling; bijvoorbeeld meer activiteiten ten behoeve van jongeren in achterstandssituaties of juist meer voor ouderen zonder een sociaal netwerk. Noch in de begroting noch in de beschikking zijn concrete afspraken vastgelegd over de activiteiten die de instellingen behoren te realiseren. Alleen in de agendapost 'productafspraken sociaal-cultureel werk 1998' spreekt de deelgemeente over de activiteiten en gewenste deelnemersaantallen. Volgens de portefeuillehouder van de deelgemeente staat de 'fine tuning' van het rastermodel op dit moment in de koelkast als gevolg van capaciteitsproblemen bij de deelgemeente. Hierdoor is het nog niet mogelijk geweest om met de instellingen tot concretere productafspraken te komen.

De Rekenkamer waardeert de opzet van het rastermodel en de budgetteringsverdeelsleutel waarbij door middel van kwantificering deelgemeentelijke subsidiegelden naar mate van achterstand van een wijk worden toegekend. Tegelijkertijd constateert zij dat er van productafspraken nog geen sprake is.

IV-2 regelgeving

Binnen de kaders van de Vod en de VAS hanteert de deelgemeente voor budgetsubsidies de nota 'Uitvoeringsregeling budgetfinanciering'. Deze nota is op een aantal punten verouderd sinds de VAS 1994 van kracht werd. Dit wat betreft de termijn voor het indienen van aanvragen. In de uitvoeringsregeling is bepaald dat aanvragen vóór 1 juli ingediend moeten zijn, in de VAS is dat vóór 1 april. Op andere punten, waaraan de VAS geen aandacht besteed, is de nota nog wel actueel, bijvoorbeeld met betrekking tot de hoogte van reserveringen. Voorts geeft de deelgemeente in de uitvoeringsregeling aan tot budgetfinanciering over te willen gaan 'bij alle door Wijkwelzijnszaken gefinancierde instellingen'. Gesignaleerd wordt dat er 'tot dan toe met name aandacht is besteed aan de financiële kant van de zaak. Inhoudelijk dient het principe van budgetfinanciering volgens de lijnen van Planning en Control nader te worden uitgewerkt'. Vanaf 1994/1995 kent de deelgemeente de professionele welzijnsorganisaties budgetsubsidies toe. Alle kinderdagverblijven zullen in 2001 op

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

budgetfinanciering overgaan. Stichting Werk en Stichting DOCK zullen respectievelijk in 2000 en 2001 budgetgefinancierd gaan worden.

In de nota 'Uitvoeringsregeling waarderingssubsidies' heeft de deelgemeente vastgelegd hoe omgegaan wordt met waarderingssubsidies. De deelgemeente maakt onderscheid naar jaarlijks terugkerende en eenmalige waarderingssubsidies. Zij heeft een aantal toetsingscriteria voor de toekenning van waarderingssubsidies opgesteld. Voor toekenning komen aanvragen in aanmerking die:

- het deelgemeentelijk belang dienen;
- vrijwillig en onverplicht worden uitgevoerd;
- niet behoren tot het reguliere deelgemeentelijke beleid;
- openbaar zijn;
- een innovatief karakter hebben.

In de nota zijn tevens bepalingen opgenomen met betrekking tot de maximale hoogte van de subsidie (f 7.500), de termijn van indienen (minimaal twee maanden vóór aanvang van de activiteit) en de besteding van de gelden (niet subsidiabel zijn consumpties, posten 'onvoorzien' en meerjarige investeringen). Indien het een jaarlijks terugkerende activiteit betreft, kan de gesubsidieerde na de eerste aanvraag volstaan met een vereenvoudigde aanvraag.

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 Kralingen-Crooswijk voor de subsidieaanvragen over 1998 beschreven. Ter illustratie wordt in aparte kaders de subsidierelatie met één instelling (Van Veldhuizen Stichting, onderdeel Clubhuis 't Vooronder) 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^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 11 dossiers van gesubsidieerden

document *	aanwezig	niet aanwezig	waarvan vereist
<i>aanvraag</i>	11	0	-
<i>aanvraagformulier</i>	1	10	-
<i>begroting</i>	11	0	-
<i>werkplan/beleidsplan</i>	6	5	5
<i>beschikking</i>	11	0	-
<i>uitvoeringsovereenkomst</i>	nvt	nvt	nvt
<i>verantwoordingsinformatie</i>	11	0	-
<i>financieel</i>			
<i>verantwoordingsinformatie</i>	3	8	8
<i>inhoudelijk</i>			
<i>afrekeningformulier</i>	nvt	nvt	nvt
<i>afrekening / vaststelling</i>	4	7	-
<i>accountantsverklaring</i>	11	-	-
<i>evaluaties</i>	2	-	-

* 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. Met name wat betreft de inhoudelijke informatie. Zij plaatst daarbij de volgende kanttekeningen:

- De kinderdagverblijven leveren niet of nauwelijks inhoudelijke informatie aan (geldt voor zowel werkplannen als inhoudelijke verantwoordingsinformatie). Eén van de vier kinderdagverblijven heeft een werkplan ingediend. Geen van hen heeft een inhoudelijk verslag opgeleverd. De deelgemeente heeft tegenover de Rekenkamer verklaard deze stukken ook niet van hen te verlangen. Dit is echter in strijd met de bepalingen in de beschikkingen waar wel om de informatie wordt gevraagd.
- In één geval is het werkplan in het dossier een conceptversie.
- Eenmaal is een meerjarenplan aangetroffen, zoals voorgeschreven in de VAS artikel 15.
- In acht van de elf gevallen zijn er kanttekeningen geplaatst in de accountantsverklaring. De accountant geeft aan 'dat de interne organisatie niet op een zodanig economisch verantwoorde wijze kan worden ingericht dat de accountantscontrole rationele zekerheid kan krijgen omtrent de volledigheid van de inkomsten'; de deelgemeente heeft aangegeven dat hier bedoeld wordt op

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

met name een voorbehoud betreffende het beheer van de zogenaamde kleine kas, waarbij het per saldo gaat om geringe bedragen. Eenmaal kan de accountant geen oordeel geven over de jaarrekening. De overige drie accountantsverklaringen zijn goedkeurend.

- Van twee instellingen zijn doorlichtende rapportages met betrekking tot de interne efficiëntie in 1999 verschenen. Beide rapportages zijn in opdracht van de deelgemeente uitgevoerd.

V-2

voorbereiding en bepaling

V-2-1 doelformulering

Op hoofdlijnen heeft de Rekenkamer in haar onderzoek getoetst in hoeverre voor beleidstaken, waarvoor subsidies worden verstrekt, van concreet en meetbaar geformuleerde beleidsdoelen sprake is (zie ook het algemene rapport). Geconstateerd is reeds dat in de begroting de beleidsdoelen in algemene termen zijn omschreven, zonder een nadere aanduiding van de aard van de te leveren prestaties in meetbare grootheden noch van termijnen waarbinnen het doel gerealiseerd dient te worden. De deelgemeente heeft door middel van het rastermodel het activiteitenaanbod van de instellingen ten behoeve van diverse probleemclusters in percentages uitgedrukt. Voorts is aangegeven welke instelling, welke beleidstaak dient uit te voeren.

Een voorbeeld: sociaal-cultureel werk en Van Veldhuizen Stichting, 't Vooronder (1)

De deelgemeente Kralingen-Crooswijk kent onder de hoofdfunctie 'Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening' de functie 630, 'sociaal-cultureel werk', welke onder de sector 'Beleid en Subsidies' valt. Het beleidsdoel luidt: 'Op basis van productafspraken effectvol bijdragen aan het verminderen van achterstanden en herstel, respectievelijk instandhouding, van sociale structuren door de aanpak van probleemclusters in verschillende buurten, waarbij de nadruk ligt op educatie'.

Onder het kopje 'Beleidsmatige ontwikkelingen' is het rastermodel voor het totale aanbod van alle uitvoerende instellingen gegeven. Voor het totaal aan activiteiten is f 7.015.290 begroot (exclusief de post 'indirecte kosten'). Als kengetallen/verhoudingscijfers zijn de totale lasten per inwoner van de deelgemeente voor het sociaal-cultureel werk in 1998 (f 143,23) en de totale lasten als percentage van de deelgemeentefondsuitkering (22,14 procent) vermeld. Onder het kopje 'Subfuncties' worden de uitvoerende organisaties en overige posten opgesomd (van 630.01 'Knooppunt Kralingen' t/m 630.15 'Beschikbare middelen deelgemeentelijke ondersteuningsorganisatie').

Vervolgens worden per subfunctie een toelichting, de beleidsmatige ontwikkelingen en de financiën weergegeven. Voor de Van Veldhuizen Stichting, onderdeel 'Clubhuis 't Vooronder' (630.03) luidt de toelichting: 'Het in stand houden van sociaal-culturele instellingen, die op basis van productafspraken uitvoering geven aan een samenhangend, buurtgericht aanbod van activiteiten in Crooswijk, conform de uitgangspunten van de beleidsnota Sociaal-Cultureel Werk'. Als beleidsmatige ontwikkelingen wordt onder andere de structurele verhoging van het budget genoemd. Het Clubhuis 't Vooronder ontvangt in 1998 volgens de begroting f 525.000 voor haar activiteiten.

V-2-2 beschikking

De deelgemeente Kralingen-Crooswijk hanteert voor haar beschikkingen op een subsidieaanvraag een model waarin standaardpassages zijn opgenomen en de volgorde vastligt. De deelgemeente kan aan

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

de standaardtekst specifieke passages toevoegen zodat de beschikking op maat gemaakt kan worden. Een standaardbeschikking op een aanvraag bevat de volgende elementen:

- datum van aanvraag;
- datum van het besluit van toekenning;
- maximum subsidiebedrag;
- subsidiemethodiek;
- in geval van een exploitatiesubsidie: mededeling dat de door de deelgemeente bijgevoegde goedgekeurde begroting in haar geheel en op onderdelen bindend is;
- verwijzing naar de VAS 1994;
- verwijzing naar raadsbesluit omtrent bevoorschotting;
- opmerking dat de gesubsidieerde vier maanden na verstrijken van het subsidiejaar een financieel verslag (indien nodig met verklaring van registeraccountant) en een werkverslag moet indienen;
- verwijzing naar de termijnen voor het inleveren van het indienen van de subsidieaanvraag voor het volgende subsidiejaar;
- vermelding van mogelijkheid tot indienen van gemotiveerd beroepsschrift;
- ondertekening van de beschikking door het sectorhoofd Beleid en Wijkbeheer.

Naast de standaardelementen is ook een aantal variabele elementen opgenomen. Voor exploitatiesubsidies geldt dat de deelgemeente aangeeft dat de subsidiebeschikking van 1997 en de exploitatie-uitkomsten van 1996 als uitgangspunt hebben gediend voor de berekening van de subsidie in 1998. Voor de budgetgesubsidieerde instellingen in het sociaal-cultureel werk geldt dat de deelgemeente de achterstandsscore 1991 van het werkveld van de stichting (zoals neergelegd in de beleidsnota 'Sociaal-cultureel werk') als uitgangspunt van de subsidieverstreking hanteert. Bij de budgetgesubsidieerde instellingen in het sociaal-cultureel werk zijn standaard de volgende 'productafspraken' opgenomen:

- 'Uw instelling is gehouden aan een aantoonbare buurt- en probleemgerichte werkwijze';
- 'Het raster geldt als vertrekpunt voor het totale product waarop de prestatie van uw instelling wordt beoordeeld';
- 'Over de resultaten van uw aanbod van activiteiten dient u over het gehele jaar te rapporteren in concrete meetbare termen gelijktijdig met het financiële jaarverslag'.

Uit de bestudering van de documenten rond toekenning en vaststelling van subsidies is het de Rekenkamer gebleken dat deze documenten systematisch van opzet zijn. Het valt de Rekenkamer op dat in de beschikkingen op een aanvraag cryptische zinnen worden gebruikt, zoals: 'Het raster geldt als vertrekpunt voor het totale product waarop de prestatie van uw instelling wordt beoordeeld'. 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 in strijd met de vigerende bepalingen in de Awb.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

V-3-1 aanvraag

Met betrekking tot de termijnen voor aanvraag en afrekening geldt de VAS 1994. Een aanvraag voor een structurele subsidie dient derhalve vóór 1 april voorafgaand aan het subsidiejaar ingediend te worden. Een aanvraag voor een éénmalige of incidentele subsidie kan het gehele jaar door worden ingediend, mits deze voorafgaat aan de uit te voeren activiteit.

Uit de onderzochte dossiers van elf structureel gesubsidieerden blijkt dat er twee van de elf de aanvraag binnen de termijn hebben ingediend. Bij vijf gesubsidieerden was sprake van een beperkte vertraging (tot maximaal één maand). Van vier gesubsidieerden overschreed de vertraging de duur van een maand.

Indien een aanvraag niet binnen de gestelde termijn wordt ontvangen, wordt volgens de beleidsmedewerker van de deelgemeente enkele keren schriftelijk gerappelleerd. De Rekenkamer heeft enkele schriftelijke rappels in het dossier aangetroffen. Volgens de beleidsmedewerker reageren de meeste instellingen na de eerste brief. In de praktijk neemt de deelgemeente de te laat ingediende aanvragen altijd in behandeling. Volgens de beleidsmedewerker is het voor instellingen lastig om aan de gestelde termijnen voor aanvraag en verantwoording te voldoen. Enerzijds omdat de VAS 1994 bepaalt dat eerst de aanvraag voor jaar t+1, en dan de verantwoording van jaar t-1 ingediend moeten worden, wat moeilijk werkbaar is voor de instellingen. Anderzijds omdat de accountantsverklaring niet in alle gevallen tijdig wordt afgegeven. Zolang de te laat ingediende documenten de cyclus van de deelgemeentelijke begroting en rekening niet bedreigt, geeft de deelgemeente de instellingen enige ruimte met betrekking tot de termijnen.

De Rekenkamer is van mening dat de deelgemeente Kralingen-Crooswijk door enerzijds begrip te tonen voor de instellingen maar anderzijds hieraan geen formele consequenties te verbinden, bijvoorbeeld door het stellen van verruimde termijnen voor het indienen van de verantwoording in deze een onduidelijk beleid voert richting de instellingen. De VAS geeft in artikel 16 de deelgemeente de mogelijkheid om in een beschikking te bepalen dat afwijkende termijnen voor indiening van de verantwoording van toepassing zijn. De VAS voorziet niet in mogelijkheden tot verruiming van de termijn voor indiening van een aanvraag.

V-3-2 documenten bij aanvraag

Bij de aanvraag van een structurele subsidie dienen bij de deelgemeente Kralingen-Crooswijk 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 bestuurssamenstelling, waarbij in geval van wijzigingen in latere jaren verwacht wordt dat de gesubsidieerde de deelgemeente hierover informeert.

De Rekenkamer constateert dat van alle onderzochte subsidies een begroting in het dossier is aangetroffen. Door zes van de elf instellingen is tevens een werkplan ingediend. Drie van de vier kinderdagverblijven hebben geen werkplan ingediend.

Een voorbeeld: sociaal-cultureel werk en Van Veldhuizen Stichting, 't Vooronder (2)

Op 29 april 1997 dient het Clubhuis 't Vooronder tegelijkertijd het jaarverslag en –rekening 1996 en de subsidieaanvraag 1998, inclusief voorlopig jaarplan 1998 in. Het Clubhuis geeft aan f 555.665 voor de activiteiten van 1998 te hebben begroot. In oktober en september volgen nog twee herziene begrotingen over 1998. De begroting komt daarmee op f 569.833. Het definitieve 'Beleids- en werkplan 1998' wordt door de deelgemeente in november 1997 ontvangen. In het werkplan zet het Clubhuis achtereenvolgens de doelstelling van de stichting, het deelgemeentelijke beleid, de problematiek in de buurt (Nieuw Crooswijk), de werkdoelen 1998 en de werkwijze uiteen. Daarna volgen activiteitenbeschrijvingen.

Wat betreft de problematiek in de buurt presenteert het Clubhuis statistische gegevens van het Centrum Onderzoek & Statistiek (COS). Hieruit blijkt onder meer dat de buurt veel nieuwbouw kent, dat er veel jeugdigen zijn (40 procent is 24 jaar of jonger), dat 54 procent van de bewoners een niet-Nederlandse achtergrond heeft en dat het gemiddelde inkomen laag is. De werkdoelen zijn verdeeld naar 'algemeen', 'doelgroep jeugdigen' en 'doelgroep volwassenen'. Als gekeken wordt naar de doelgroep jeugdigen gelden de volgende doelen:

- voor zover dit in het vermogen ligt van de instelling, achterstandssituaties verminderen;
- ontwikkelingsstimulering en opvoedingsondersteuning;
- uitvoering Operatie Speel Goed en werken aan een doorgaande ontwikkelingslijn;
- invulling geven aan de (vrije) tijdsbesteding van jeugdigen;
- bevorderen van sociaal gedrag en vergroten van de sociale vaardigheden;
- het stimuleren van de schoolmotivatie.

De werkwijze van het Clubhuis is beschreven aan de hand van een aantal punten, waaronder: 'jeugdigen in achterstandssituaties'. Voor jeugdigen in achterstandssituaties geldt de volgende werkwijze:

- uitvoering Operatie Speel Goed met daarbij inbegrepen het bestaande peuterwerk;
- oudergroepen, onder andere voor de ouders van kinderen in de leeftijd 1 tot 2,5 jaar en de bijeenkomsten met de welzijnsassistenten ouderbetrokkenheid;
- opvoedingsondersteuning aanbieden;
- activiteiten aanbod voor 4 tot 16 jarigen;
- activiteiten in het kader van de brede school;
- preventieve activiteiten voor jeugdigen;
- buurtuitleen speelgoed;
- ambulant jongerenwerk;
- projecten voor jeugdigen: ('het geheim van Rotterdam', 'klasse-eten' en 'pre- JWG (Ommekeer)').

Bij de activiteitenbeschrijving wordt vervolgens aangegeven welke groepen er tot de doelgroep behoren, wat het beoogde aantal deelnemers en het beoogde resultaat is. Eén van de activiteiten voor jongeren betreft 'Educatieve en vormende activiteiten voor tieners'. Genoemde activiteiten zijn:

- tienerclub: jongens en meisjes 12 jaar en ouder;
- meidenclub: meisjes van 12 jaar en ouder;
- huiswerkbegeleiding 11 jaar en ouder;
- contacten onderhouden met tieners/jongeren;
- conditietraining / zelfverdediging 10-17 jaar.

SUBSIDIËRING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

Als toelichting is erbij gegeven: 'De activiteiten voor tieners hebben veelal een educatief en vormend karakter. Er wordt middels creatieve activiteiten veelal op een informele, open manier met de tieners gepraat over alles wat ze bezig houdt'. De doelgroep zijn 'tieners/jongeren in de leeftijd van 12 tot 18 jaar uit de buurt Nieuw Crooswijk en naaste omgeving'. Het beoogde aantal deelnemers is circa 50 tieners/jongeren per week. Als beoogd resultaat is gegeven:

- Voor gemiddeld 50 tieners/jongeren per week een activiteit met individuele aandacht, gericht op het bevorderen van hun sociaal gedrag en werken aan zelfvertrouwen;
- (Preventieve) gezondheidsvoorlichting geven en de schoolmotivatie stimuleren. Het onderlinge contact van tieners/jongeren positief bevorderen en invulling geven aan de (vrije)tijdsbesteding;
- Ontdekken van eigen talenten en mogelijkheden.

Door het Clubhuis is geen prijs per product gegeven. Wel blijkt uit de begroting dat voor alle projecten tezamen f 17.500 benodigd is. De kosten voor personeel, huisvesting en organisatie zijn apart begroot.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

V-3-3 subsidietoekenning

In de VAS is expliciet bepaald binnen welke termijn een beslissing op de aanvraag dient te volgen, namelijk binnen acht weken na de dag waarop de begroting voor de deelgemeente voor het volgende kalenderjaar is vastgesteld. De begroting 1998 is in november 1997 vastgesteld. De deelgemeente streeft ernaar de beschikkingen vóór het einde van het jaar naar de instellingen te sturen.

De Rekenkamer constateert dat de deelgemeente in zes van de elf aanvragen aan dit streven heeft voldaan. De beschikking met de meeste vertraging kwam in juli van het subsidiejaar. De Accountantsdienst Rotterdam (ADR) schrijft in haar controle van de jaarrekening Kralingen-Crooswijk 1998 dat de toekenning van de structurele subsidies 1998 ten opzichte van de streefdatum te laat is gedaan.

Een voorbeeld: sociaal-cultureel werk en Van Veldhuizen Stichting, 't Vooronder (3)

Op 13 maart 1998 verstuurt de deelgemeente haar beschikking op de aanvraag naar het Clubhuis 't Vooronder. Het Dagelijks Bestuur van de deelgemeente had 13 werkdagen eerder in haar vergadering besloten tot toekenning van de subsidie. De stichting ontvangt in totaal f 525.000 aan budgetsubsidie. Dit is f 44.833 minder subsidie dan gevraagd.

In de beschikking is het rastermodel opgenomen dat op de stichting van toepassing is. Uit het raster blijkt dat de activiteiten van het Clubhuis als volgt over de onderstaande probleemclusters zijn verdeeld:

- A1 = jongeren in achterstandssituaties / versterking van sociale netwerken: 31 procent;
- A2 = vermindering van psychosociale problemen/ verbetering arbeidsmarktpositie in kader versterking sociale netwerk: 15 procent;
- A3 = bijdrage op gebied gezondheid, vergrijzing en sociale veiligheid in kader versterking sociale netwerken: 4 procent;
- B1 = jongeren in achterstandssituaties / botsende leefstijlen: 32 procent;
- B2 = vermindering van psychosociale problematiek en verbetering arbeidsmarktpositie in kader van achterstandsbestrijding: 14 procent;
- B3 = verbetering gezondheid, opvang vergrijzing en versterking sociale veiligheid in het kader van achterstandsbestrijding: 4 procent.

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.

De Rekenkamer constateert dat van de onderzochte subsidies er éénmaal een bezwaar op de beschikking van de toekenning is ingediend. Deze is echter na een briefwisseling tussen deelgemeente en instelling weer ingetrokken.

V-3-5 verantwoording

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

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 structurele subsidies 17 weken na het verstrijken van het subsidiejaar. Ten behoeve van de definitieve vaststelling van de subsidies dient conform de regelgeving een aantal documenten te worden overlegd. Standaard verlangt de deelgemeente Kralingen-Crooswijk daarom van gesubsidieerden de volgende documenten:

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

De Rekenkamer merkt op dat de deelgemeente in haar beschikkingen altijd vermeldt welke documenten bij de verantwoording worden verwacht. Zij constateert dat één organisatie de verantwoording tijdig heeft ingediend. Voorts blijkt dat zeven van de elf onderzochte gesubsidieerden de verantwoordingsstukken niet binnen één maand na 1 mei 1999 hebben ingediend. De Rekenkamer constateert dat alle onderzochte gesubsidieerden een jaarrekening hebben ingediend, indien vereist, voorzien van een accountantsverklaring. Drie van de elf organisaties hebben een inhoudelijk (jaar)verslag ingediend. In twee gevallen is om uitstel van indiening van de verantwoordingsstukken gevraagd.

Een voorbeeld: sociaal-cultureel werk en Van Veldhuizen Stichting, 't Vooronder (4)

Het Clubhuis heeft op 12 juli 1999 de jaarrekening en een activiteitenopgave van gerealiseerde activiteiten over het subsidiejaar 1998 bij de deelgemeente Kralingen-Crooswijk ingediend. Bij de jaarrekening is een accountantsverklaring gevoegd. De accountant concludeert dat 'De jaarrekening van de stichting een getrouw beeld geeft van de grootte en de samenstelling van het vermogen en ook in overeenstemming is met de subsidiebepalingen'. Hij maakt echter wel het voorbehoud dat 'gegeven de aard van de activiteiten en de omvang van de stichting de interne organisatie niet op economisch verantwoorde wijze zodanig kan worden ingericht dat door accountantscontrole op rationele wijze zekerheid kan worden verkregen omtrent de volledigheid van de eigen inkomsten'.

Het financiële verslag geeft geen inzicht in de kosten van de afzonderlijke projecten, behalve het project Speel Goed waarbij de stichting een samenwerkingsverband aanging met andere stichtingen. Wel bestaat onder meer inzicht in de personeelskosten, de huisvestingskosten en de organisatiekosten.

In de bijgevoegde activiteitenopgave geeft de stichting per probleemcluster (A1 t/m B3) aan welke activiteiten zijn ondernomen met het aantal deelnemers. Deze benadering sluit aan bij het rastermodel van de deelgemeente. Echter, de activiteiten die in het werkplan bij één thema hoorden, zijn nu verspreid over de probleemclusters. Bijvoorbeeld de in het werkplan aangekondigde meidenclub (voor meisjes van 12 jaar en ouder) waarbij werd gestreefd naar gemiddeld 50 meisjes per week, is niet in de activiteitenopgave terug te vinden. Wel is in het activiteitenverslag onder het cluster A1 (jongeren in achterstandssituaties/bijdrage aan versterking sociale netwerken) de meidenclub voor meisjes van 9 tot 12 jaar met gemiddeld 10 deelnemers per week vermeld. Onder het cluster B1 (jongeren in achterstandssituaties/bestrijden van achterstand) is de activiteit 'contacten onderhouden met tieners/jongeren' opgenomen. In het werkplan was deze activiteit, net zoals de zojuist genoemde meidenclub ondergebracht bij het thema 'educatieve en vormende activiteiten voor tieners'. Voorts zijn er activiteiten uitgevoerd die niet in het werkplan waren vermeld, zoals bijvoorbeeld de 'slankclub' voor ouderen.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

In het jaarverslag 1998 van de deelgemeente Kralingen-Crooswijk wordt onder de functie 630 sociaal-cultureel werk het rastermodel voor het Clubhuis gegeven. De weergegeven percentages zijn ontleend aan de beschikking en geven dus geen gerealiseerde percentages aan. Bij de rastermodellen maakt de deelgemeente melding van het volgende: 'Uit de onderstaande waarderingstabellen (bedoeld wordt de rastermodellen voor de afzonderlijke organisaties) blijkt dat rekening houdend met de verschillende ontwikkelingen per instelling dit voldoende basis levert voor een positieve beoordeling. De aangeboden activiteiten van de gezamenlijke instellingen in 1998 komen als geheel meer overeen met het gewenste deelgemeentelijke beleid. Het streven is de komende jaren met de instellingen voor sociaal-cultureel werk, productafspraken te maken die nog meer aansluiten bij het deelgemeentelijke 'ideaalplaatje'.

Onder de subfunctie 630.03 'Clubhuis 't Vooronder' wordt in het jaarverslag 1998 eerst onder het kopje 'Begroting' en de subkopjes 'toelichting', 'beleidsmatige ontwikkelingen' en 'overige informatie' de teksten uit begroting 1998 aangehaald. Onder het kopje 'Verslag' is geen informatie opgenomen, er wordt alleen verwezen naar functie 630 (zie tekst vorige alinea). De financiële informatie die bij andere functienummers wel aanwezig is, ontbreekt bij het functie 630, sociaal-cultureel werk. In de jaarrekening 1998 is wel een financieel overzicht van deze functie en de subfuncties opgenomen. Hieruit blijkt dat voor het Clubhuis in 1998 f 525.000 was begroot en dat de organisatie ditzelfde bedrag heeft ontvangen.

In de begroting 1999 van de deelgemeente Kralingen-Crooswijk is wederom onder subfunctie 630.03 het Clubhuis 't Vooronder opgenomen. Het Clubhuis krijgt voor haar activiteiten in 1999 f 606.670 toegekend aan deelgemeentelijke subsidiegelden; een verhoging van budgetsubsidie met f 81.670. In tegenstelling tot de begroting 1998 is in deze begroting wel het rastermodel onder het kopje 'productafspraken' onder de subfunctie opgenomen.

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 door middel van een 'interne check'. In een overzicht wordt van beschikkingen het bedrag van de afrekening en de datum daarvan bijgehouden. Echter, een check vindt niet plaats aan de hand van een controlelijst of anderszins gestandaardiseerde werkvorm die schriftelijk is vastgelegd. Bovendien worden binnengekomen stukken bij de deelgemeente niet allemaal 'ingeboekt'. Voor de beoordeling van de juistheid van documenten ten behoeve van de verantwoording verwacht de deelgemeente dat de accountantscontrole ter zake voldoende zekerheid biedt. De accountantsverklaringen en de jaarrekeningen worden ambtelijk kritisch getoetst. De portefeuillehouders lezen eveneens de jaarstukken en accountantsrapporten. Indien de deelgemeente aanvullende vragen of opmerkingen heeft naar aanleiding van de accountantscontrole, het jaarverslag of de jaarrekening treedt zij hierover in overleg met de gesubsidieerde.

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) op 1 januari 1998 geldt dat in die gevallen het bestuursorgaan binnen een redelijke termijn (acht weken) op een aanvraag tot vaststelling dient te beschikken. Hoewel doorgaans na een activiteit of na een kalenderjaar door een gesubsidieerde

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

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 streeft ernaar de subsidies over 1998 vóór het einde van het jaar 1999 vast te stellen. De Rekenkamer merkt op dat deze termijn niet conform de vigerende bepalingen in de Awb is. Op het moment van afsluiting van het onderzoek (november 1999) zijn vier van de onderzochte subsidies vastgesteld. De deelgemeente verwacht dat alle subsidies vóór het einde van het jaar kunnen worden vastgesteld, mits zij geen verdere vragen heeft aan de gesubsidieerde met betrekking tot het inhoudelijk jaarverslag en /of de jaarrekening. In de controle van de jaarrekening Kralingen-Crooswijk 1998 geeft de ADR aan dat halverwege het jaar 1999 twee subsidies over het jaar 1997 nog niet zijn afgerekend.

V-3-7 sanctionering

De deelgemeente Kralingen-Crooswijk 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. In de praktijk past de deelgemeente Kralingen-Crooswijk volgens de beleidsmedewerker deze sancties niet of nauwelijks toe.

V-3-8 overleg

De Rekenkamer acht het voeren van structureel overleg een belangrijk instrument om de relatie tussen deelgemeente en gesubsidieerde te onderhouden. Afhankelijk van het politiek-maatschappelijk en financieel belang van de subsidie dient met de gesubsidieerde meer of minder intensief overleg gevoerd te worden. In de regel zal frequenter ambtelijk dan bestuurlijk overleg plaats vinden.

De deelgemeente Kralingen-Crooswijk heeft met de grotere instellingen zoals Stichting Dock, Stichting Knooppunt en Stichting Werk vrij intensief contact. Voorafgaande aan de subsidieverstrekking is er altijd bilateraal overleg op ambtelijk niveau. Besproken worden de resultaten van het voorgaande jaar en de begroting voor het nieuwe jaar. Over het algemeen vindt er bestuurlijk overleg plaats met de gesubsidieerde indien daartoe aanleiding is. De verantwoordelijke portefeuillehouders bleken desgevraagd het voornemen te hebben om het overleg met de instellingen te gaan structureren. Zij dachten bijvoorbeeld aan een jaarlijks overleg tussen portefeuillehouder en alle directies van de kinderdagverblijven.

V-3-9 uitvoeringskosten

Binnen de deelgemeente Kralingen-Crooswijk wordt op het niveau van functiecategorie tijdgeschreven, dus bijvoorbeeld voor het geheel aan kinderopvang (functienummer 650) of het sociaal-cultureel werk (functienummer 630). Er is geen onderscheid naar afzonderlijke subsidierelaties. De uitvoeringskosten zijn in de begroting/jaarrekening terug te vinden onder de kop 'indirecte kosten'.

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 Kralingen-Crooswijk geeft aan bij een groot aantal subsidies dit inzicht te hebben. Dit inzicht is gestoeld op de volgende gegevens:

- inhoudelijke verslagen van de gesubsidieerden (jaarverslagen);
- statistische gegevens van de instelling (bijvoorbeeld doorstromingscijfers na sociale activering);
- overige statistische gegevens, met name van het Centrum Onderzoek & Statistiek (COS) en de Erasmus Universiteit.

Volgens de deelgemeente bestaat er over het algemeen wel inzicht in prestaties, maar niet in de maatschappelijke effecten. Volgens de deelgemeente zou samenwerking met de gemeente, provincies en het Rijk gezocht moeten worden om gezamenlijk onderzoek te doen naar de maatschappelijke effecten van sociaal-cultureel werk. De deelgemeente is voor dergelijk onderzoek niet toegerust.

De Rekenkamer constateert dat evaluatie-onderzoek naar de effectiviteit en/of efficiency van de subsidie respectievelijk gesubsidieerde weinig 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. De Rekenkamer constateert voorts dat in 1998 tweemaal een onderzoek naar de doelmatigheid van een gesubsidieerde heeft plaatsgevonden. Beide onderzoeken zijn op initiatief van de deelgemeente uitgevoerd.

VI conclusies

In relatie tot de geformuleerde onderzoeksvragen over 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 Kralingen-Crooswijk tot de volgende conclusies.

VI-1 aard en omvang van de subsidieverstrekking

De deelgemeente Kralingen-Crooswijk heeft in 1998 voor f 14,7 mln. aan subsidies verstrekt. Dit betreft 34 procent van de totale lasten in de rekening. Meer dan de helft van de subsidies (63 procent) wordt in de vorm van exploitatiesubsidiëring verstrekt. In 1998 heeft de deelgemeente Kralingen-Crooswijk 35 procent van het subsidiebudget als een budgetsubsidie verstrekt. Meerdere instellingen, waaronder enkele grote, ontvangen nog exploitatiesubsidies. Er zijn voornemens binnen enkele jaren ook hier over te gaan op budgetsubsidieëring.

VI-2 beleidskader, regelgeving en beslisdocumenten

Het beleidskader van de deelgemeente Kralingen-Crooswijk bestaand uit de begroting en de beleidsnota's is een te weinig uitgewerkt instrumentarium. In de begroting zijn geen producten of prestaties benoemd bovendien ontbreken normerende kengetallen. De doelstellingen zijn doorgaans in algemene bewoordingen geformuleerd. De Rekenkamer waardeert de beleidsnota's van de deelgemeente die over het algemeen richting geven aan het gemeentelijke beleid.

De begroting en de rekening van de deelgemeente Kralingen-Crooswijk sluiten in principe op elkaar aan. Echter onder het kopje 'Verslag' zijn geen gerealiseerde activiteiten of producten gegeven, waardoor het verslag hierin geen inzicht geeft.

Met het rastermodel heeft de deelgemeente een sturingsinstrument in handen. Het model heeft echter nog veel uitwerking nodig voordat het als basis van productafspraken gezien kan worden.

De deelgemeente Kralingen-Crooswijk hanteert naast de VAS de gemeentelijke nota 'Uitvoeringsregeling budgetfinanciering'. Momenteel ontwikkelt de gemeente de nota 'Waarderingsubsidies'. De nota 'Uitvoeringsregeling Budgetfinanciering' is na de inwerkingtreding van de VAS 1994 op punten verouderd, bijvoorbeeld wat betreft de termijnen voor de indiening van aanvraag en verantwoording. Het document wordt in de beschikking niet aangehaald, maar is volgens

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

de deelgemeente op punten waarover de VAS geen uitspraak doet, nog wel actueel. De Rekenkamer beoordeelt een dergelijke stand van zaken als onduidelijk voor de gesubsidieerden.

De beschikkingen op een aanvraag en vaststelling zijn gestandaardiseerd en de teksten zijn zoveel mogelijk eensluidend opgesteld. De tekst is echter op punten cryptisch te noemen en heeft verduidelijking nodig.

VI-3 rechtmatigheid

De Rekenkamer is op grond van de volgende overwegingen van oordeel dat de deelgemeente Kralingen-Crooswijk in haar subsidiebeheer de rechtmatigheid in onvoldoende mate waarborgt.

Op basis van de onderzochte dossiers concludeert de Rekenkamer dat er bij de deelgemeente Kralingen-Crooswijk op het vlak van de volledigheid van de dossiers op onderdelen sprake is van gebreken. Het betreft in alle gevallen inhoudelijke aanvraag- en verantwoordingsinformatie. Dit betreft met name de kinderdagverblijven. De deelgemeente meent, in tegenstelling tot wat zij hierover in de desbetreffende beschikkingen heeft opgenomen, dat zij geen inhoudelijke informatie van de kinderdagverblijven moet verlangen. Voor het overige geldt dat het dossier op orde is.

Wat betreft de mate van naleving van gestelde termijnen voor aanvraag, toekenning, verantwoording en vaststelling wordt geconcludeerd dat op onderdelen het proces niet conform de vigerende regelgeving verloopt. De termijnen worden meestal overschreden, zowel door de instellingen als door de deelgemeente. De Rekenkamer is van mening dat de deelgemeente Kralingen-Crooswijk scherper zou moeten toezien op de naleving van de termijnen, zowel van de kant van de instellingen als van de deelgemeente.

VI-4 doelmatigheid

De Rekenkamer is op grond van de volgende overwegingen van oordeel dat de deelgemeente Kralingen-Crooswijk in haar subsidiebeheer de doelmatigheid in redelijke mate waarborgt.

De gevraagde dossiers zijn door de deelgemeente Kralingen-Crooswijk zonder buitensporige moeite aan de Rekenkamer aangeleverd. De Rekenkamer heeft daardoor de indruk dat het dossierbeheer bij de deelgemeente in voldoende mate geordend is. Het dossier is echter niet volledig.

Doordat binnen de deelgemeente wordt gewerkt met een tijdschrijfsysteem en interne kosten in de begroting en rekening zichtbaar worden gemaakt, beschikt de deelgemeente in principe over inzicht in de uitvoeringskosten van het subsidieproces. Dat de deelgemeente gebruik maakt van de gegevens blijkt uit het feit dat de apparaatskosten in de begroting jaar t+1 op basis van de gegevens uit het jaarverslag van jaar t worden berekend.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

De deelgemeente Kralingen-Crooswijk 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 'Uitvoeringsregeling Budgetfinanciering'. Dit is ondoelmatig omdat er verschillen kunnen optreden tussen hetgeen de deelgemeente wenst en wat in praktijk wordt aangeboden.

De deelgemeente Kralingen-Crooswijk maakt, behoudens een overzicht van afrekeningen, geen gebruik van een controlelijst of een schriftelijk vastgelegd draaiboek aan de hand waarvan subsidies kunnen worden behandeld.

Tussen deelgemeente en gesubsidieerden wordt regelmatig bestuurlijk en ambtelijk overlegd. Dit overleg was in 1998 altijd ad hoc en dus niet gestructureerd.

VI-5

doeltreffendheid

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

Het beleidskader en dan met name de begroting op basis waarvan de deelgemeente subsidies verstrekt, bevat globaal gestelde doelen. Er zijn geen producten benoemd of gekwantificeerd, ook niet bij beleidstaken die zich daar gemakkelijk voor lenen zoals kinderopvang.

De deelgemeente heeft voorafgaande aan de subsidieverstrekking geen evaluatiecriteria geformuleerd. De 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 Kralingen-Crooswijk tot de volgende aanbevelingen.

1. De deelgemeente Kralingen-Crooswijk dient haar begroting verder uit te werken 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.
2. Het rastermodel dient in de begroting en de rekening van de deelgemeente beter uitgelegd worden, zodat de lezer die het rastermodel niet kent ook de strekking begrijpt.
3. De nota 'Uitvoeringsregeling Budgetfinanciering' dient te worden geactualiseerd waarbij tevens rekening dient te worden gehouden met de verwachte wijzigingen van de VAS 1994 naar aanleiding van de inwerkingtreding van de derde tranche van de Awb per januari 1998.
4. De deelgemeente Kralingen-Crooswijk dient stringenter toe te zien op zowel de naleving van de termijnen van aanvraag en verantwoording door de gesubsidieerden als op de aanwezigheid van de benodigde documenten.
5. De deelgemeente Kralingen-Crooswijk dient een sanctiebeleid te ontwikkelen, waarin is bepaald onder welke omstandigheden het niet naleven van subsidievoorwaarden leidt tot de toepassing van sancties.
6. De deelgemeente Kralingen-Crooswijk zou een controlelijst of draaiboek moeten ontwikkelen ten behoeve van de afhandeling van subsidies.
7. De Rekenkamer beveelt aan om het niveau van tijdschrijven binnen de deelgemeente aan toetsing te onderwerpen. Hierbij dient de deelgemeente zich af te vragen of het huidige niveau de gewenste informatie geeft.
8. De Rekenkamer beveelt aan om voor structurele subsidies periodiek (conform de Awb minimaal eens per vijf jaar) een evaluatie uit te (laten) voeren, waarbij onder meer aandacht wordt geschonken aan de effectiviteit van de subsidie. In dit verband is een meetbare doelformulering van belang.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

9. De deelgemeente Kralingen-Crooswijk wordt aanbevolen met gesubsidieerde instellingen een informatieprotocol te ontwikkelen, waarin naar vorm en inhoud is gespecificeerd op welke momenten de deelgemeente welke informatie van een instelling verlangt in het subsidieproces.
10. De deelgemeente Kralingen-Crooswijk 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 21 januari 2000 reageert het Dagelijks Bestuur van de deelgemeente Kralingen-Crooswijk op de brief van de Rekenkamer d.d. 23 december 1999 inzake de wederhoor op de conceptrapporten 'Subsidiëring door de deelgemeente Kralingen-Crooswijk' en 'Subsidiëring door deelgemeenten – algemeen rapport'. De reactie bestaat uit een brief en een bijlage met aanvullende opmerkingen bij het conceptdeelrapport. De brief wordt integraal en in cursief weergegeven. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om het deel betreffende de aanbevelingen afzonderlijk te behandelen en daarbij de aanbevelingen om redenen van leesbaarheid toe te voegen. De bijlage wordt in het nawoord van de Rekenkamer behandeld voorzover de aard van de opmerking en het standpunt van de Rekenkamer daartoe aanleiding geven. De Rekenkamer heeft een deel van deze feitelijke opmerkingen overgenomen en verwerkt in het deelrapport en zonodig ook in het algemeen rapport.

'Naar aanleiding van de concepten van de rapportages inzake "Subsidiëring door deelgemeenten", die wij op 24 december jl. ontvingen, maken wij graag gebruik van de in het begeleidend schrijven gememoreerde mogelijkheid van 'wederhoor'.

Wij zullen onze reactie beperken tot de hoofdlijnen en enkele specifieke aspecten. Daarnaast is bij dit schrijven een bijlage gevoegd, waarin wij een kort overzicht geven van zaken, die naar ons oordeel feitelijk onjuist zijn weergegeven. Wij gaan ervan uit dat u deze zaken in de definitieve versie zult corrigeren. Indien u van mening bent dat een of meerdere wijzigingsvoorstellen niet overgenomen moeten worden, gaan wij er van uit dat u er in de eindrapportage wel melding van zult maken.

In zijn algemeenheid hebben wij waardering voor de ambitieuze aanpak van het algemene en het deelrapport. De omvang van het in het geding zijnde budget en de doeleinden welke met de inzet van die middelen worden beoogd, bieden beschouwing. Wel hebben wij de indruk dat de maat waarmee is gemeten, hoog is gelegd. Blijkbaar is een onderliggende gedachte van uw aanpak, dat "een 10 op het rapport" niet alleen nastrevenswaard, maar ook haalbaar zou zijn. In dat verband merken wij op, dat het op het terrein van het welzijnsbeleid niet alleen naar onze ervaring bepaald geen sinecure is om producten nauwkeurig te benoemen en in meetbare termen te duiden. Dat geldt te sterker wanneer de achterliggende maatschappelijke effecten (integratie, veiligheid, emancipatie) mede in de overwegingen worden betrokken. Algemeen heeft intussen het inzicht postgevat, dat in een open samenleving als de Nederlandse van overheidsbeleid, gericht op ingrijpende maatschappelijke veranderingen, veelal slechts bescheiden verwachtingen mogen worden gekoesterd. Een dergelijke relativering, uitmondend in de aanvaarding van een realistisch, haalbaar beleidsambitieniveau, hebben wij in uw rapportage niet aangetroffen. Evenmin heeft u geëxpliciteerd op welke meetbare indicatoren u uw scores over de bedrijfsvoering hebt gestoeld. Een vergelijkbare opmerking kan

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

worden gemaakt over de ontbrekende operationalisering van uw begrippen als “doelmatig” en “doeltreffend”. Daarmee is de controleerbaarheid van uw bevindingen aan de orde. De conclusie lijkt dan ook geen andere te kunnen zijn dan dat, met name waar het gaat om de effectiviteit van beleid, uw bevindingen onvoldoende door een onderbouwde resp. controleerbare argumentatie wordt geschraagd.

Wij menen beleidsmatig qua doelbereiking een behoorlijk figuur te slaan. Daarbij verliezen wij de wenselijkheid niet uit het oog de best denkbare kwaliteitseisen zo dicht mogelijk te benaderen. Van onze inspanningen op dit punt hebt u in uw rapportage terecht melding gemaakt.

Met genoeg hebben wij evenzeer vastgesteld, dat u oog heeft voor onze inzet het administratieve proces rond de subsidieverlening beter te beheersen, alsmede voor de vorderingen, die inmiddels zijn geboekt. Niettemin onderschrijven wij op een aantal onderdelen uw kritische conclusies. Daarbij veroorloven wij ons overigens erop te wijzen, dat reeds in september 1997, voor de aanvang van de “Quick Scan”, door onze deelgemeente de noodzaak van een personeelsuitbreiding met een vijftal fte’s ofwel circa 10% isesignaleerd. Zoals bekend valt binnenkort het budget vrij om de nu al tweeënehalf jaar bestaande achterstand in te lopen. Hoewel het in toenemende mate lastig blijkt voldoende gekwalificeerde medewerkers aan te trekken, geeft deze recente ontwikkeling uitzicht op een belangrijke verbetering, nodig om de bedrijfsvoering op het vereiste niveau te kunnen laten plaatsvinden. De geschetste situatie moet o.i. in acht worden genomen waar het de terecht door uesignaleerde tekortkomingen betreft.

Onze kanttekeningen bij uw rapportage weerhouden ons er niet van uw aanbevelingen te beschouwen als evenzovele aandachtspunten voor een verbeterde bedrijfsvoering waar het een deugdelijk subsidiebeleid betreft. Ons staat voor ogen om onze conclusies met betrekking tot uw bevindingen en aanbevelingen te betrekken bij ons “verbeterplan” als gevraagd in het kader van de beschikbaarstelling van de zgn. Quick Scan middelen.

Aanbevelingen Rekenkamer en reactie deelgemeente

1. De deelgemeente Kralingen-Crooswijk dient haar begroting verder uit te werken 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.
 - De deelgemeente heeft niet specifiek gereageerd op deze aanbeveling.
2. Het rastermodel dient in de begroting en de rekening van de deelgemeente beter uitgelegd worden, zodat de lezer die het rastermodel niet kent ook de strekking begrijpt.
 - Het ‘rastermodel’, zoals thans al enige jaren wordt gehanteerd ten behoeve van de prestatiemeting in het sociaal-cultureel werk, is enerzijds wat blijven steken in de fase van de productafspraken (dus aan de ‘voorkant’ van het proces), maar biedt anderzijds interessante aanknopingspunten.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

3. De nota 'Uitvoeringsregeling Budgetfinanciering' dient te worden geactualiseerd waarbij tevens rekening dient te worden gehouden met de verwachte wijzigingen van de VAS 1994 naar aanleiding van de inwerkingtreding van de derde tranche van de Awb per januari 1998.
4. De deelgemeente Kralingen-Crooswijk dient stringenter toe te zien op zowel de naleving van de termijnen van aanvraag en verantwoording door de gesubsidieerden als op de aanwezigheid van de benodigde documenten.
5. De deelgemeente Kralingen-Crooswijk dient een sanctiebeleid te ontwikkelen, waarin is bepaald onder welke omstandigheden het niet naleven van subsidievoorwaarden leidt tot de toepassing van sancties.
 - *Wij onderschrijven uw aanbeveling met betrekking tot de Uitvoeringsregeling Budgetfinanciering en nemen uw aanbeveling met betrekking tot de naleving van termijnen ter harte. Bij een mogelijke invulling van uw aanbeveling een sanctiebeleid te ontwikkelen zullen we ons laten leiden door ons antwoord op de vraag of dat niet een erg zwaar instrument is tegen de achtergrond van de mogelijkheden die de VAS biedt.*
6. De deelgemeente Kralingen-Crooswijk zou een controlelijst of draaiboek moeten ontwikkelen ten behoeve van de afhandeling van subsidies.
 - *Een controlelijst binnen de door ons gevolgde werkwijze is, anders dan u meent te hebben geconstateerd, wel aanwezig. Uw aanbeveling met betrekking tot een 'draaiboek' zullen wij meenemen in het kader van het voornoemde verbeterproject.*
7. De Rekenkamer beveelt aan om het niveau van tijdschrijven binnen de deelgemeente aan toetsing te onderwerpen. Hierbij dient de deelgemeente zich af te vragen of het huidige niveau de gewenste informatie geeft.
 - *Recent is gestart met het invoeren van een systeem van tijdschrijven; dit zal uiteraard nauwlettend worden gevolgd en geëvalueerd.*
8. De Rekenkamer beveelt aan om voor structurele subsidies periodiek (conform de Awb minimaal eens per vijf jaar) een evaluatie uit te (laten) voeren, waarbij onder meer aandacht wordt geschonken aan de effectiviteit van de subsidie. In dit verband is een meetbare doelformulering van belang.
 - *Uw aanbeveling met betrekking tot een periodieke evaluatie past binnen onze gedachten hieromtrent. In het verlengde daarvan kan nog worden opgemerkt, dat wij streven naar uitbreiding van budgetsubsidiering bij grotere instellingen, hetgeen bevordert dat de nadruk meer komt te liggen op de relatie tussen verstrekte middelen, de te leveren en geleverde prestaties.*
9. De deelgemeente Kralingen-Crooswijk wordt aanbevolen met gesubsidieerde instellingen een informatieprotocol te ontwikkelen, waarin naar vorm en inhoud is gespecificeerd op welke momenten de deelgemeente welke informatie van een instelling verlangt in het subsidieproces.
10. De deelgemeente Kralingen-Crooswijk 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.

- *Uw aanbevelingen met betrekking tot een te ontwikkelen informatieprotocol en het stroomlijnen van subsidie-overleggen zullen worden ingebracht in meermaals genoemd verbetertraject.*

VIII-3 **nawoord Rekenkamer**

De Rekenkamer heeft kennisgenomen van de reactie van het Dagelijks Bestuur en constateert met instemming dat op hoofdlijnen de conclusies en aanbevelingen van het deelrapport worden onderschreven. Terecht constateert het Dagelijks Bestuur dat op onderdelen reeds verbeteringen worden doorgevoerd die aansluiten op de aanbevelingen van de Rekenkamer.

Ten aanzien van de kanttekeningen bij zowel het algemene als het deelrapport merkt de Rekenkamer het volgende op. De kanttekeningen aangaande de explicitering en de operationalisatie van de begrippen doelmatig en doeltreffend en het controlebaar hanteren van scores vormen voor de Rekenkamer mede aanleiding in het algemeen rapport in paragraaf IV-2 haar uitgangspunten te expliciteren en deze op onderdelen nader te verduidelijken. De opmerkingen betreffende het deelrapport zijn hiervoor aan de orde gesteld.

In reactie op de indruk van de Dagelijks Bestuur dat de maat waarmee de Rekenkamer heeft gemeten hoog is gelegd, merkt de Rekenkamer op dat ten opzichte van de bestaande situatie verbeteringen nodig, mogelijk en ook haalbaar zijn.

De Rekenkamer verschilt niet van inzicht met het Dagelijks Bestuur over de constatering dat het nauwkeurig benoemen en in meetbare termen duiden van producten op het terrein van het welzijnsbeleid geen sinecure is. De hieraan gekoppelde opmerking van het Dagelijks Bestuur dat van overheidsbeleid veelal slechts bescheiden verwachtingen mogen worden gekoesterd en dat een dergelijke relativering, uitmondend in de aanvaarding van een realistisch, haalbaar beleidsambitieniveau, in de rapportage van de Rekenkamer ontbreekt, gaat voorbij aan de essentie van conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. Deze benadrukken namelijk dat de deelgemeente beleidsdoelen juist realistisch, helder en concreet dient te formuleren, zodat de uitvoering hiervan onder meer door inzet van het subsidie-instrument kan worden beoordeeld op doeltreffendheid. In een adequate beleidsontwikkeling, waaronder de formulering van beleidsdoelen, dient tot uiting te komen welke verwachtingen gerechtvaardigd zijn. Wat betreft regelgeving is de Rekenkamer van mening dat over de naleving hiervan niet in termen van haalbare ambitieniveaus gesproken dient te worden, maar dat verwacht mag worden dat het handelen van de deelgemeente is gericht op naleving van geldende wet- en regelgeving.

De Rekenkamer is ingenomen met de reactie dat de aanbevelingen beschouwd worden als evenzovele aandachtspunten. Deze punten betreffen volgens de Rekenkamer echter niet alleen de bedrijfsvoering, zoals het Dagelijks Bestuur schrijft, maar zeker ook het beleid en bestuur van de deelgemeente. Wat betreft de aanbevelingen in het deelrapport wordt hieraan in de regel specifiek gerefereerd. De Rekenkamer betreurt dat het Dagelijks Bestuur in haar reactie niet is ingegaan op de aanbevelingen in het algemeen rapport.

Ten aanzien van een controlelijst stelt het Dagelijks Bestuur dat deze, in tegenstelling tot een constatering van de Rekenkamer, wel aanwezig is. Op verzoek van de Rekenkamer is de bedoelde lijst alsnog ter beschikking gesteld. De aard van deze controlelijst sluit niet aan bij hetgeen de Rekenkamer met een controlelijst voor ogen staat, namelijk een lijst waarin puntsgewijs aspecten ter controle op de verantwoording zijn opgenomen. De Rekenkamer heeft de passages in het deelrapport en in het algemeen rapport dienaangaande gepreciseerd. De Rekenkamer meent daarom dat haar aanbeveling terzake onverminderd relevant is.

Het Dagelijks Bestuur vermeldt dat zij haar conclusies met betrekking tot de bevindingen en aanbevelingen zal betrekken in het verbetertraject in het kader van de zogenaamde Quick Scan middelen. De Rekenkamer heeft er op zich geen bezwaar tegen dat haar aanbevelingen in een ruimer kader worden meegenomen. De Rekenkamer kan echter op dit moment niet overzien of de uitwerking van deze bredere kaders voldoende aansluiten bij haar aanbevelingen en daadwerkelijk op korte termijn zullen leiden tot de door de Rekenkamer gewenste concrete verbeteringen in het subsidieproces van de deelgemeente. De Rekenkamer zou het betreuren als de implementatie van haar aanbevelingen gecompliceerd en/of vertraagd zou worden door ontwikkelingen in breder verband. De Rekenkamer stelt het op prijs indien de deelgemeente in een plan van aanpak expliciet aangeeft op welke wijze en wanneer uitwerking wordt gegeven aan de aanbevelingen.

VIII-3 **bijlage reactie deelgemeente en nawoord Rekenkamer**

In een bijlage heeft het Dagelijks Bestuur een aantal feitelijke opmerkingen gemaakt over onderdelen van het concept-deelrapport. Een deel van de opmerkingen heeft de Rekenkamer overgenomen en verwerkt in de definitieve rapportage; deze worden niet nader vermeld. Een aantal opmerkingen geeft de Rekenkamer aanleiding tot een specifieke reactie.

1. Ad pagina 8, hoofdstuk II, eerste alinea:

De hier genoemde getallen sluiten o.i. niet aan op staat G als genoemd in bijlage I.

- Reactie Rekenkamer: de getallen sluiten inderdaad niet aan, omdat de tabel in bijlage 1 niet de staat G is, maar de selectie van subsidies die de Rekenkamer uit de staat G heeft gemaakt ten behoeve van haar onderzoek. In hoofdstuk 2: 'Aard en omvang van de subsidieverstrekking' wordt consequent gesproken van een staat G met een gesommeerde waarde van f 14.718.413,- (zie ook tabellen 1 en 2 in hoofdstuk 2).

4. Ad pagina 13, eerste tekstblok onder de figuur, twee laatste zinnen:

De duidelijkheid, die de Rekenkamer wenselijk acht, kan worden verschaft.

- Reactie Rekenkamer: de Rekenkamer betreurt het dat de deelgemeente Kralingen-Crooswijk niet de moeite heeft genomen om de gewenste duidelijkheid in haar reactie te verschaffen. Getuige de opmerking van de deelgemeente is de Rekenkamer er kennelijk niet in geslaagd het model volledig te doorgronden. De Rekenkamer beoordeelt het rastermodel als een lovenswaardig

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

experiment met interessante aanknopingspunten, maar is van mening dat er teveel onduidelijkheid bestaat over de werking ervan. Dit gaat ten koste van de transparantie van het deelgemeentelijke beleid inzake subsidieverstrekking.

5. *Ad pagina 13, laatste alinea:*

Naar de opvatting van de deelgemeente is er wel degelijk sprake van productafspraken. Dat deze niet zouden voldoen aan de eisen van de Rekenkamer is een andere zaak.

- Reactie Rekenkamer: de Rekenkamer verstaat onder productafspraken in relatie tot subsidieverstrekking afspraken tussen de subsidieverstrekker en de subsidieontvanger over welke activiteiten/inspanningen in welke mate tegen welke prijs worden verricht. Hiervan is bij de productafspraken, zoals bedoeld door de deelgemeente, geen sprake.

7. *Ad pagina 16, tekst bij het aandachtstreepje onderaan:*

De kinderdagverblijven verschaffen wel degelijk inzicht in hun prestaties op basis van het aantal gerealiseerde kindplaatsen.

- Reactie Rekenkamer: de Rekenkamer betreurt dat de deelgemeente deze gegevens niet ter beschikking heeft gesteld. In geen van de jaarrekeningen wordt melding gemaakt van het aantal kindplaatsen. Van de vier kinderdagverblijven die in het onderzoek zijn betrokken, heeft één in de begeleidende brief bij de aanbidding van de jaarrekening de bezettingsgraad en de verdeling over de verschillende soorten plaatsen (bedrijfsplaatsen, gesubsidieerde plaatsen, particuliere plaatsen en SoZaWe plaatsen) in percentages gegeven. Van de overige drie kinderdagverblijven ontbreekt deze informatie. In één geval heeft de deelgemeente Kralingen-Crooswijk het kinderdagverblijf schriftelijk verzocht inzicht te geven in het aantal gerealiseerde kindplaatsen in 1998.

9. *Ad pagina 19, paragraaf V-2, laatste zin:*

Waar het algemene rapport op pagina 28 en 65 vermeldt, dat er een overgangperiode geldt tot 2002, moet worden vastgesteld dat de deelgemeente zich aan de vigerende regelgeving houdt.

- Reactie Rekenkamer: in de bedoelde passage van het algemeen rapport (paragraaf III-2 en paragraaf V-1) is vermeld dat de overgangstermijn voor de inwerkingtreding van de 3^e tranche van de Awb betrekking heeft op het voorzien in een wettelijke grondslag voor subsidieverstrekking en niet op de VAS als geheel. De Rekenkamer constateert derhalve dat de deelgemeente ten onrechte meent zich aan de vigerende regelgeving te houden.

10. *Ad pagina 27, laatste alinea, eerste zin:*

Deze conclusie laat zich o.i. onvoldoende rijmen met de jaarlijkse evaluatie van het bureau Azim; de productafspraken SCW in de commissie SO, geregelde beoordeling van de Stichting Werk op basis van het actieplan en subsidieonderzoek Stichting DOCK.

- Reactie Rekenkamer: de Rekenkamer heeft, op basis van deze kanttekening, haar kwalificatie op dit punt genuanceerd door 'niet of weinig' te vervangen door 'weinig'. De Rekenkamer heeft het subsidiejaar 1998 genomen als onderwerp van onderzoek. Zij trof in dat jaar twee onderzoeksrapporten aan betreffende een doorlichting van de financiële organisatie van een

SUBSIDIËRING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

bepaalde instelling en een onderzoek naar de strategische positionering & bedrijfsvoering van een andere instelling. Studies naar de doeltreffendheid van de verstrekte subsidiegelden zijn niet in het dossier aangetroffen.

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 Kralingen-Crooswijk heeft deze als bijlage opgenomen in haar rekening 1998.

De staat G van de deelgemeente Kralingen-Crooswijk bevat de volgende informatie:

- subfunctienummer;
- omschrijving van de subsidie;
- titel verordening (VAS);
- datum van het Raadsbesluit;
- naam van de gesubsidieerde;
- uitkomst jaar t-1;
- begroting jaar t;
- uitkomst jaar t.

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. Dit was bij de deelgemeente Kralingen-Crooswijk niet het geval.

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 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. Hieronder volgt een beknopte toelichting.

De doeluitkering werk ten behoeve van het project Operatie Speel Goed is niet in het onderzoek opgenomen aangezien de methodiek te veel afweek. Overigens valt Stichting 't Vooronder onder de Van Veldhuizen Stichting die als casus in de kaders wel wordt behandeld.

Uit het onderzoek is gebleken dat de Stichting DOCK en SOCK halverwege het jaar 1998 zijn gefuseerd. Er zijn wel aparte aanvragen gedaan, maar de verantwoording is gezamenlijk ingediend. Besloten is om de Stichting SOCK verder niet apart in het onderzoek te betrekken.

Tevens is geconstateerd dat de subsidies voor het raadsliedenwerk aan de Stichting Raadslieden Rotterdam (SRR) en voor de Stichting Basiseducatie feitelijk inkoopovereenkomsten betreffen. In praktijk loopt de SRR wel mee in het reguliere proces, maar de Stichting Basiseducatie niet. Besloten is de laatstgenoemde verder niet in het onderzoek te betrekken.

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

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

bijlage III overzicht van geselecteerde gesubsidieerden en subsidies

(sub)functie en omschrijving	naam gesubsidieerde	kenmerken subsidie	rekening 1998
482 volwasseneneducatie	■ st. basiseducatie	structureel (inkoopovereenkomst)	1.370.000
611 werkgelegenheid	■ st. werk kralingen- crooswijk	structureel exploitatiesubsidie (doeluitkering werk)	1.458.190
611 werkgelegenheid	■ st. 't vooronder	eenmalig exploitatiesubsidie (doeluitkering werk)	203.555
620 maatschappelijke begeleiding	■ sociaal raadsliden rotterdam	structureel exploitatiesubsidie	205.585
620 maatschappelijke begeleiding	■ st. sock	structureel budgetsubsidie	452.885
630 sociaal-cultureel werk	■ st. knooppunt	structureel budgetsubsidie eenmalig exploitatiesubsidie	1.936.015
		structureel exploitatiesubsidie	262.479
			278.765
630 sociaal-cultureel werk	■ st. dock	structureel	1.001.955
620 maatschappelijke begeleiding		exploitatiesubsidie	567.580
630 sociaal cultureel werk			88.780
			340.915
			737.800
630 sociaal-cultureel werk	■ st. buurthuis crooswijk	structureel budgetsubsidie	489.350
630 sociaal-cultureel werk	■ van veldhuizen stichting	structureel budgetsubsidie	525.000
630 sociaal-cultureel werk	■ st. welzijn rubroek- crooswijk	structureel budgetsubsidie	1.010.025
650 kinderopvang	■ kinderdagverblijf skippy	structureel exploitatiesubsidie	331.510
650 kinderopvang	■ kinderdagverblijf marijke	structureel	606.770

SUBSIDIËRING DOOR DEELGEMEENTE KRALINGEN-CROOSWIJK

		exploitatiesubsidie	
650 kinderopvang	■ kinderdagverblijf irene	structureel	578.675
		exploitatiesubsidie	
650 kinderopvang	■ kinderdagverblijf dikkertje	structureel	1.046.795
	dap	exploitatiesubsidie	
	totaal		13.492.629

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	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
WO	Welzijn ouderen