

subsiëring door deelgemeenten

rapport deelgemeente Overschie

REKEN
KAMER
HROTT
ERDAM

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

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 Overschie 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 Overschie. 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

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

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	dossievorming
15	V-2	voorbereiding en bepaling
15	V-2-1	doelformulering
15	V-2-2	besluitvorming
16	V-2-3	beschikking
17	V-2-4	uitvoeringsovereenkomst
18	V-3	uitvoering en controle
18	V-3-1	aanvraag
18	V-3-2	documenten bij aanvraag
20	V-3-3	subsidietoekenning
22	V-3-4	bezwaar en beroep
23	V-3-5	verantwoording
25	V-3-6	controle en vaststelling
26	V-3-7	sanctionering
26	V-3-8	overleg
28	V-3-9	uitvoeringskosten
28	V-4	evaluatie
30	VI	conclusies
30	VI-1	aard en omvang subsidieverstreking
30	VI-2	beleidskader, regelgeving en beslisdocumenten
31	VI-3	rechtmatigheid
31	VI-4	doelmatigheid
32	VI-5	doeltreffendheid
33	VII	aanbevelingen

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

36	VIII	reactie en nawoord
35	VIII-1	reactie deelgemeente
37	VIII-2	nawoord Rekenkamer
39	VIII-3	reactie op aanbevelingen en nawoord rekenkamer
46		bijlage I : staat G en aanvullende informatie
47		bijlage II: selectie van nader te onderzoeken subsidies
48		bijlage III: overzicht van geselecteerde gesubsidieerden en subsidies
49		bijlage IV: lijst van afkortingen

REKEN
KAMER
H R O T T
E R D A M

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

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 deelgemeente (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 Overschie 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 Overschie 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 zogenaamde staat van inkomensoverdrachten. Uit deze zogenoemde staat G kan worden afgeleid dat de deelgemeente Overschie over 1998 in totaal circa f 4,3 mln. heeft besteed in de vorm van subsidies. Gerelateerd aan het totaal van de lasten in de rekening van bijna f 17,3 mln. betreft dit circa 25 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 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 Overschie, 1998

lasten / type subsidies		bedrag in f	bedrag in f	bedrag in f	als percentage van totale subsidies lasten staat g	
totaal lasten		17.346.382			100	
waarvan:	subsidies in staat g		4.164.902		24	100
	waarvan:	■ type subsidie				
		■ budget	3.396.611		20	82
		■ exploitatie	539.878		3	13
		■ prestatie	0		0	0
		■ waarderings	228.413		1	5
	waarvan:	■ structureel	3.300.758		19	79
		■ eenmalig	864.144		5	21
	waarvan:	■ doeluitkering		799.931	5	19
		■ overig		64.213	0	2

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

Bij de deelgemeente Overschie ligt het accent qua subsidiemethode op budgetsubsidies (82 procent). Van de totale subsidiestroom op basis van de staat G wordt 19 procent gefinancierd uit een doeluitkering. Het merendeel van de subsidiegelden heeft een structureel karakter (79 procent). Met eenmalige subsidies is 21 procent gemoeid (inclusief 19 procent doeluitkering). Het bedrag aan budgetsubsidie wordt besteed aan één instelling, te weten Stichting Welzijn Overschie (SWO).

De verdeling van subsidies over beleidsterreinen conform de indeling naar subfuncties is opgenomen in tabel II.

tabel II

verdeling van subsidies over beleidsterreinen *

subfunctie	omschrijving	bedragen in f	percentage
140	▪ wijkveiligheid	65.700	1,5
482	▪ volwasseneneducatie	1.464	0,0
511	▪ vormings- en ontwikkelingswerk	259.798	6,2
540	▪ kunst	18.448	0,4
560	▪ maatschappelijke leefbaarheid en openluchtrecreatie	8.350	0,2
611	▪ werkgelegenheid	734.231	17,6
620	▪ maatschappelijke begeleiding en advies	1.333.496	32,0
630	▪ sociaal-cultureel werk	887.264	21,3
650	▪ kinderdagopvang	816.744	19,6
713	▪ overige volksgezondheid	750	0,0
922	▪ budgetbelastende en ontlastende posten	38.657	0,9
totaal		4.164.902	99,7

* overzicht op basis van staat g, gecorrigeerd

Tabel II laat zien dat het merendeel van de subsidies ressorteert onder de subfuncties 620 (maatschappelijke begeleiding en advies), 630 (sociaal cultureel werk), 650 (kinderopvang) en 611 (werkgelegenheid).

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 tien organisaties in het onderzoek betrokken:

- Stichting Welzijn Overschie (SWO);
- Stichting Werkgelegenheid in Noord (SWIN);
- Bewonersorganisatie Overschie (BOOS);
- Turkse Culturele Vereniging Overschie (TCVO);
- Marokkaanse Culturele Vereniging Overschie (MCVO);
- Stichting Wielersport Promotie Rotterdam;
- Winkeliersvereniging Hoornwijck;
- Sportschool 't Pleintje;
- Voetbalvereniging HDW;
- Sociaal Raadslieden Rotterdam (SRR).

Uitgaande van het totaalbedrag, zoals vermeld in de (oorspronkelijke) staat G van de jaarrekening 1998 (i.c. f 4.280.860), omvat deze selectie f 3.798.400 ofwel 89 procent. In bijlage II wordt uitvoeriger stilgestaan bij de selectie van onderzochte subsidies.

IV beleidskader en regelgeving

IV-1 beleidskader

De deelgemeente Overschie hanteert de begroting als het primaire beleidskader voor de verstrekking van subsidies. Voor de meeste subsidies is dit het enige beleidskader dat wordt gehanteerd. Voor sommige terreinen heeft de deelgemeente beleid geformuleerd, zoals voor wijkveiligheid, jeugdbeleid, kinderopvang en werkgelegenheid.

De begroting is volgens de systematiek van het landelijk ontwikkelde beleids- en beheersinstrumentarium (BBI) vormgegeven. De begroting bestaat uit drie delen: 'Begroting 1998', 'Cijfermatige begrotingsonderdelen' en 'Achtergrondinformatie'. De begroting geeft het beleid op hoofdlijnen weer. Het deel 'Cijfermatige begrotingsonderdelen' vermeldt bedragen. In het deel 'Achtergrondinformatie' worden per beleidstaak de volgende aspecten omschreven:

- benaming van: sector / afdeling / portefeuillehouder / beleidstaak / begrotingsnummer;
- beleidsdoel;
- doelgroep;
- bevoegdheden;
- beleidsvrijheid;
- relaties met andere beleidstaken;
- taakomschrijving;
- prestaties;
- kwaliteit;
- beleidsmatige ontwikkelingen;
- middelen (rekening jaar t-2, begroting jaar t-1 en jaar t);
- toelichting;
- (ken)getallen.

In het jaarverslag wordt gerapporteerd over de uitvoering van de beleidstaken. In dit verslag wordt onder andere ingegaan op de prestaties, beleidsmatige ontwikkelingen, middelen en kengetallen. In de opstelling van de rekening van jaar t zijn voor zowel de middelen als de prestaties naast de realisatiecijfers voor dit jaar ook de oorspronkelijke begrotingscijfers opgenomen evenals de realisatiecijfers voor het voorafgaand jaar t-1. Deze opstelling maakt een vergelijking op eventuele verschillen goed mogelijk.

De Rekenkamer heeft de begroting 1998 en het jaarverslag inclusief de rekening 1998 in beschouwing genomen voor wat betreft beleidstaken waarbij subsidies in het geding zijn. De Rekenkamer stelt vast dat in het deel 'Achtergrondinformatie' de omschrijving van beleidsdoelen, doelgroepen, taakomschrijvingen en beleidsmatige ontwikkelingen veelal globaal van karakter is. Bij

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

de gegeven kengetallen wordt de aard van de prestatie herhaald, in plaats van de verwachte normprestatie.

IV-2 regelgeving

De deelgemeente hanteert voor budgetsubsidies naast de VAS (1994) geen aanvullende regelgeving. Wel is voor eenmalige subsidies regelgeving opgenomen in de nota 'Eenmalige Subsidies' (1985). In deze nota worden drie vormen van eenmalige subsidies (activiteitsubsidies, eenmalige exploitatiesubsidies en startsubsidies) onderscheiden. De VAS kent dergelijke subsidies niet. De nota vermeldt richtlijnen die aangeven welke aanvragen in principe niet voor honorering in aanmerking komen. Het betreft activiteiten en/of voorzieningen die:

- buiten het grondgebied van de deelgemeente gelegen zijn of plaatsvinden;
- commercieel van opzet zijn of commercieel gefinancierd kunnen worden;
- besloten zijn;
- bestemd zijn voor een relatief klein gedeelte van de Overschiese gemeenschap en waaraan geen prioriteit is verleend;
- voor een belangrijk gedeelte al uit andere hoofde worden gesubsidieerd (dit heeft betrekking op het onderwerp waarvoor de subsidie wordt aangevraagd).

Tevens bepaalt de nota dat activiteiten en/of voorzieningen, waarvoor niet aannemelijk kan worden gemaakt dat een subsidie noodzakelijk of gewenst is, in principe niet voor honorering in aanmerking komen. Ook stelt de nota dat het heffen van een eigen bijdrage van de deelnemers een voorwaarde vormt voor subsidiëring.

Bij een aanvraag moet een organisatie een begroting met duidelijke toelichting indienen. In de nota is aangegeven welke zaken nooit (bijvoorbeeld consumpties voor gebruikers) en welke onder voorwaarden wel subsidiabel zijn (bijvoorbeeld optredende artiesten waarbij de kosten in relatie staan tot de activiteit en de functionaliteit). Overigens is in de begroting 1998 de bepaling opgenomen dat eenmalige subsidies minimaal f 750 zullen bedragen. Dit gegeven is nieuw ten opzichte van de nota 'Eenmalige Subsidies'.

V subsidieverstrekking in praktijk

In het subsidieproces is een aantal fasen te onderscheiden, namelijk voorbereiding en bepaling, uitvoering, controle en evaluatie. Aan de hand van deze fasen wordt de praktijk in deelgemeente Overschie voor de subsidieaanvragen over 1998 beschreven. Ter illustratie wordt in aparte kaders de subsidierelatie met één instelling (Stichting Welzijn Overschie) 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 eenmalige 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).

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

tabel III

samenstelling van onderzochte 10 dossiers van gesubsidieerden

document * ■	aanwezig	niet aanwezig	waarvan vereist
<i>aanvraag</i> ■	10	0	0
<i>aanvraagformulier</i> ■	nvt	nvt	nvt
<i>begroting</i> ■	10	0	0
<i>werkplan/beleidsplan</i> ■	10	0	0
<i>beschikking</i> ■	10	0	0
<i>uitvoeringsovereenkomst</i> ■	1	9	0
<i>verantwoordingsinformatie</i> ■	4	6	1
<i>financieel</i>			
<i>verantwoordingsinformatie</i> ■			
<i>inhoudelijk</i>	8	2	1
<i>afrekeningformulier</i> ■	nvt	nvt	nvt
<i>afrekening / vaststelling</i> ■	6	4	0
<i>accountantsverklaring</i> ■	1	9	0
<i>evaluaties</i> ■	0	10	0

* 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. Het dossier is, behalve het ontbreken van een financieel en een inhoudelijk verslag, op orde.

De Rekenkamer plaatst de volgende kanttekeningen:

- In één geval ontbreekt financiële verantwoordingsinformatie van een gesubsidieerde. In de beschikking was bepaald dat de gesubsidieerde een financieel verslag zou opleveren. In het dossier is geen rappel van de deelgemeente aangetroffen;
- In een ander geval ontbreekt de inhoudelijke verantwoordingsinformatie, ondanks een door de Rekenkamer aangetroffen schriftelijk rappel van de deelgemeente. Deze gesubsidieerde heeft overigens wel de financiële verantwoording ingediend.

V-2 voorbereiding en bepaling

V-2-1 doelformulering

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

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 wordt dat in de begroting de beleidsdoelen in algemene termen zijn omschreven. Er zijn geen termijnen gesteld waarbinnen de beleidsdoelen gehaald dienen te worden. Wel wordt bij alle beleidstaken onder het kopje 'prestaties' het aantal cursussen, cliënten, kindplaatsen, cursisten, actieve verenigingen of het aantal te realiseren uren genoemd. Voorts is aangegeven welke instelling de genoemde prestaties dient uit te voeren.

Een voorbeeld: het sociaal-cultureel werk en Stichting Welzijn Overschie (SWO) (1)

De gemeente Overschie kent de beleidstaak 'Samenlevingsopbouw'. Deze taak valt onder de sector 'Maatschappelijke Ontwikkelingen', onder het begrotingsnummer 620.10.03. Het beleidsdoel luidt als volgt: 'Het bevorderen van de zelfredzaamheid, de maatschappelijke integratie en participatie, alsmede het ontwikkelen van sociale netwerken van wijkbewoners door middel van het bieden van primair op de wijk gerichte voorzieningen zoals b.v. op het gebied van werkgelegenheid en kinderopvang'.

Als doelgroep is aangemerkt: 'primair alle inwoners van de gemeente Overschie'. Onder het kopje 'taakomschrijving' geeft de gemeente aan dat de SWO uitvoerder is van het gemeentelijke beleid voor deze taak. Als prestatie voor het jaar 1998 is het volgende vermeld:

- Advies en ondersteuning (p.m.);
- PION (125 nieuwkomers);
- Peuterspeelzaalwerk (720 dagdelen);
- Project speelplaats (200 deelnemers);
- 6 jarigen (65 bijeenkomsten);
- Project Verlengde Schooldag (360 bijeenkomsten);
- Project arbeidsmarktoeleiding (30 deelnemers);
- Onbenutte kwaliteiten (70 cliënten);
- Project Informatiepunt (400 bezoekers);
- Kinderen, tiener en jongerenparticipatie (30 deelnemers).

Voor het totaal aan prestaties is f 386.021 begroot (dit is niet verder gespecificeerd). Als kengetallen zijn vermeld: 'aantal leden', 'aantal deelnemers', 'aantal bezoekers'.

V-2-2 besluitvorming

In de gemeente Overschie bereidt de sector Maatschappelijke Ontwikkeling de subsidietoekenningen voor. Het toetsingskader voor structurele subsidies wordt gevormd door de beleidsnota's, de gemeentelijke begroting en de VAS. Voor eenmalige subsidies is er de nota 'Eenmalige Subsidies'. De behandelend beleidsmedewerker toetst de aanvraag aan de hand van de volgende vragen:

- valt de activiteit binnen de gestelde beleidskaders?
- zijn er middelen beschikbaar?
- is de activiteit bedoeld voor de inwoners van Overschie?
- voert een andere gesubsidieerde dezelfde taken uit?

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

De sector draagt zorg voor een beslisnotitie die door de portefeuillehouder wordt geparafeerd, ter agendering voor het Dagelijks Bestuur. Na het besluit van het Dagelijks Bestuur wordt de beschikking verstuurd. Na afloop van het subsidiejaar volgen alle aanvragen voor het definitief vaststellen van de subsidie hetzelfde stramien.

V-2-3 beschikking

De standaard beschikking op de aanvraag van de deelgemeente Overschie bestaat uit een brief en een besluitdocument waarin de deelgemeente aangeeft wat zij gelezen heeft, waar zij op gelet heeft, wat zij heeft overwogen en wat haar besluit is met betrekking tot de subsidieverstrekking. In de brief is een samenvatting van de informatie die in het besluitdocument is verwoord, weergegeven.

De deelgemeente hanteert een standaard beschikking die in een handboek is vastgelegd met de volgende vaste elementen:

- verwijzing naar besluit van de Raad van de gemeente Rotterdam van 21 december 1995 inzake bevoegdheden van de deelgemeente;
- datum subsidieaanvraag en (inboek)nummer;
- mededeling dat de VAS 1994 van toepassing is;
- (indien van toepassing) mededeling dat nota 'Eenmalige Subsidies' (1985) van toepassing is;
- verwijzing naar van toepassing zijnde beleidsnota's;
- subsidiemethodiek en maximale subsidiebedrag;
- datum van vergadering Dagelijks Bestuur;
- ondertekening door de secretaris en voorzitter van het Dagelijks Bestuur;
- mogelijkheid om een gemotiveerd beroepsschrift in te dienen tegen de beschikking;
- datum waarop beschikking is gemaakt;
- bijlage waarin een overzicht van de bevoorschotting per maand wordt gegeven.

De Rekenkamer constateert dat het deel genaamd 'overwegende' in het besluitdocument met uitzondering van de vijf kleine eenmalige subsidies naast overwegingen ook voorwaarden voor de subsidieverstrekking bevat. Bijvoorbeeld de beschikking van SWO waarin de volgende zinsnede onder het deel 'overwegende' is opgenomen: 'Dat de verantwoording van de verrichte activiteiten/geleverde prestaties vóór 1 mei 1999 moet zijn ingekomen bij de deelgemeente'. Een ander voorbeeld komt uit de beschikking van de Bewonersorganisatie Overschie (BOOS). Hierin staat: 'Dat de integrale samenwerking met andere bewonersgroepen een vooraanstaand punt van aandacht dient te blijven'. Door de lijst met overwegingen (doorgaans één à anderhalf A4, de lengte is sterk afhankelijk van de behandelend beleidsmedewerker) ontstaat een onoverzichtelijk geheel waardoor de beschikkingen niet helder zijn te noemen. Voorts blijkt dat de deelgemeente slordig omgaat met verwijzingen in de beschikkingen. Zo wordt herhaaldelijk gewezen op artikel 31 van de VAS dat vervolgens verkeerd wordt geciteerd. Eénmaal constateerde de Rekenkamer dat de informatie in de brief niet overeenkomt met het besluitdocument. Het is daardoor voor de gesubsidieerde niet helder of zij nu wel of niet een inhoudelijk verslag moet indienen (volgens de brief wel, volgens het besluitdocument niet).

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

Enkele beschikkingen bevatten de bepaling dat de aanvraag voor het jaar t+1 niet in behandeling kan worden genomen voordat het jaarverslag over jaar t-1 is ingediend. Het is de Rekenkamer niet duidelijk of deze maatregel ook is toegepast. In een andere beschikking is de bepaling opgenomen dat de deelgemeente de bevoorschotting van het jaar t+1 opschort indien de afrekening van jaar t niet vóór 1 mei van jaar t+1 wordt ingediend. Volgens het Sectorhoofd Maatschappelijke Ontwikkeling (in het vervolg Sectorhoofd) van de deelgemeente was juist met deze instelling afgesproken dat de verantwoordingsstukken vóór 1 juni ingediend mochten worden. In het dossier heeft de Rekenkamer geen aanwijzing aangetroffen dat de bevoorschotting inderdaad is stopgezet totdat de instelling het jaarverslag op 3 juni indiende.

De Rekenkamer waardeert in principe dat de deelgemeente toeziet op het tijdig indienen van verantwoordingsinformatie door de gesubsidieerden, zij is echter van mening dat het opschorten van bevoorschotting een te zware maatregel is. Daarnaast is zij van mening dat het niet naleven van de eigen sanctiemaatregelen de deelgemeente niet geloofwaardig maakt bij de gesubsidieerde.

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, echter in strijd met de vigerende bepalingen in de Awb.

V-2-4 uitvoeringsovereenkomst

De deelgemeente hanteert in één geval een uitvoeringsovereenkomst. Het betreft de budgetsubsidie voor de SWO. Deze overeenkomst, genaamd: 'Subsidieafspraken 1998 Stichting Welzijn Overschie' bevat afspraken over de prestaties van de SWO in 1998. Ook zijn algemene afspraken vastgelegd die volgens de deelgemeente 'moeten worden gezien als een goede basis voor de afspraken voor 1999'. In het gedeelte waarin de algemene afspraken zijn vastgelegd, geeft de deelgemeente aan voor welke werkzaamheden zij primair verantwoordelijk is (onder andere: formulering van doelstellingen en doelgroepen, ontwikkelen van kengetallen en evalueren van behaalde resultaten) en tot welke punten haar 'bemoeienis' met de SWO zich beperkt (onder andere: vooraf formuleren van de kwantiteit en de kwaliteit van de te leveren prestaties). In het deel: 'Afspraken over de inhoud van het welzijnswerk voor 1998' worden de beleidsdoelen, de activiteiten, de prestaties en de middelen expliciet benoemd.

De Rekenkamer is van mening dat het document: 'Subsidieafspraken 1998 Stichting Welzijn Overschie' de afspraken tussen de gesubsidieerde en de deelgemeente helder maakt en inzicht geeft in de te leveren prestaties. Door de differentiatie van personeelsniveau en bijbehorende uren is een berekening van de kosten per prestatie mogelijk. De Rekenkamer merkt op dat het document echter pas in mei van het lopende subsidiejaar is vastgesteld.

V-3 uitvoering en controle

V-3-1 aanvraag

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

Met betrekking tot de termijnen voor aanvraag en afrekening geldt de VAS. Een aanvraag voor een structurele subsidie dient derhalve vóór 1 april voorafgaand aan het subsidiejaar ingediend te worden. Een aanvraag voor een eenmalige subsidie kan het gehele jaar door worden ingediend, mits deze voorafgaat aan de uit te voeren activiteit. Twee van de hier geselecteerde subsidies zijn structurele subsidierelaties. Aan één van de twee betrokken instellingen is volgens het Sectorhoofd van de deelgemeente toestemming verleend om de aanvraag één maand later in te dienen. Deze is op 3 juni 1998 ontvangen; binnen één week na verstrijken van de gestelde termijn. De andere aanvraag is bijna zes maanden te laat ontvangen. In alle gevallen waarin een éénmalige subsidie werd aangevraagd, is deze overeenkomstig de VAS, vóór aanvang van de activiteit ingediend.

Indien een aanvraag niet binnen de gestelde termijn wordt ontvangen, wordt volgens het Sectorhoofd van de deelgemeente enkele keren schriftelijk gerappelleerd. De Rekenkamer heeft echter geen schriftelijke rappeldocumenten in het dossier aangetroffen. Overigens merkt het Sectorhoofd op dat de deelgemeente doorgaans informeel op de hoogte wordt gesteld van de vertraging door de organisatie.

V-3-2 documenten bij aanvraag

Bij de aanvraag van een structurele subsidie dienen bij de deelgemeente Overschie 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.

Met betrekking tot eenmalige subsidies geldt dat de VAS een begroting met duidelijke toelichting betreffende de activiteit verlangd. De nota 'Eenmalige Subsidies' van de deelgemeente vermeldt: 'dat de bestuursverantwoordelijkheid van de aanvrager naar voren moet komen'.

De Rekenkamer constateert dat van alle onderzochte subsidies (zowel structurele als eenmalige) een werkplan en een begroting in het dossier zijn aangetroffen.

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

SWO stuurt haar werkplan op 3 juni 1997 naar de deelgemeente Overschie. De stichting heeft toestemming van de deelgemeente om haar aanvraag één maand later in te dienen. In het document 'Subsidieafspraken 1998 Stichting Welzijn Overschie' is in de algemene afspraken vastgelegd dat de stichting tot 15 augustus de tijd heeft om subsidieaanvraag en de inhoudelijke plannen te wijzigen. Voor die tijd zal er ambtelijk overleg plaatsvinden, indien nodig wordt de portefeuillehouder bij de besprekingen betrokken. Bovendien krijgt SWO de mogelijkheid om in een commissievergadering de begroting van SWO toe te lichten. Dit zal dan ambtelijk worden besproken.

In het werkplan van SWO voor 1998 genaamd 'Diensten en producten 1998' geeft de SWO per sector een inleiding met benoemde doelen, diensten en projecten. Vervolgens worden de projecten afzonderlijk belicht. (Het begrip 'sector' komt bij de SWO en de deelgemeente niet overeen. In de deelgemeente bestaan drie sectoren:

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

Algemene en Bestuurlijke Zaken; Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer en Maatschappelijke Ontwikkelingen. De SWO kent vier sectoren: Samenlevingsopbouw, Algemeen Maatschappelijk Werk, Cursuscentrum en Ouderenwerk).

Voor de deelgemeentelijke beleidstaak Samenlevingsopbouw (bij SWO 'sector' genoemd) geeft de SWO in haar werkplan het volgende doel: 'Ontwikkelen en uitvoeren van activiteiten gericht op doelgerichte veranderingen die ten goede komen aan de Overschiese samenleving'.

Voor 1998 beschrijft de SWO de volgende diensten en projecten (door de deelgemeente 'prestaties' genoemd). (Met een * gemarkeerde projecten zijn door de deelgemeente in de begroting onder de beleidstaak 'Samenlevingsopbouw' als prestaties genoemd, hierbij zijn kinder/tienerraad en jongeren advies groep opgevat als jeugdparticipatie):

- Toeleiding Arbeidsmarkt*;
- Onbenutte kwaliteiten*;
- PION*;
- Gezondheid informatie punt;
- Verlengde schooldag*;
- Kinderraad*;
- Tienerraad*;
- Jongeren Advies Groep*;
- Peuterspeelzaal*;
- Operatie speelgoed;
- Spel-plaats*;
- Vrouwen uit de bijstand;
- Opzoomeren.

De SWO geeft aan voor de sector Samenlevingsopbouw f 510.215 begroot te hebben. De SWO heeft in haar begroting 'Peuterspeelzaal' opgenomen als aparte post (f 243.744).

De SWO beschrijft in haar werkplan alle projecten afzonderlijk. Hieronder volgt een kort voorbeeld van het project 'Toeleiding Arbeidsmarkt'. Na een inleiding en omschrijving van het project worden de beleidsdoelen genoemd. Deze luiden: 'Op jaarbasis in Overschie i.s.m. JRW, 30 jongeren uit/buiten Overschie (in Rotterdam), middels 3 cursussen van 4 maanden: motiveren en activeren om deel te nemen aan de cursussen; basisvaardigheden, sociale vaardigheden bijbrengen, waardoor de toegang tot de arbeidsmarkt vergroot kan worden; (...)'

De doelgroep zijn werkloze jongeren (16-23 jaar) afkomstig uit en buiten Overschie die aan criteria voldoen zoals: geen initiatieven durven nemen en geen juiste werkhouding hebben (op tijd komen, afspraken nakomen, geconcentreerd kunnen werken).

Na kwantitatieve gegevens zoals het aantal deelnemers op jaarbasis en per cursus, worden de activiteiten benoemd. Het project 'Toeleiding Arbeidsmarkt' is ingevuld als een cursus van vier maanden waarbij de jongeren 32 uur per week bezig zijn. Onderdelen van de cursus zijn onder andere: basisvaardigheden en sociale vaardigheden (gericht op inzicht krijgen op eigen (on)mogelijkheden), toewerken naar zelfstandig werken, sollicitatietraining, telefoontraining, organiseren, presentatie, ontwikkelen van eigen activiteiten, maatschappelijke oriëntatie, maken van een beroeps- en/of studiekeuze, stage, begeleiding, budgetteren, motivatietrainingen, EHBO, theater, sport, excursies/voorlichting en survival.

De SWO heeft vervolgens 'beoogde effecten in meetbare termen' benoemd. Met betrekking tot de instroom geeft de SWO aan 12 jongeren per cursus te verwachten. Wat betreft realisatie van persoonlijke leerdoelen is het doorlopen van vier weken stage en realisatie van 80 procent van de stagedoelen genoemd. Wat betreft de uitstroom

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

geeft SWO aan een slagingspercentage van 60 procent (absoluut 7 / 8) te verwachten. Na afronding van de cursus kunnen de jongeren volgens de SWO doorstromen naar een werkervaringsfase van de jongerenpool; een vervolgtraject of tussentraject; een baan of schoolopleiding.

Tenslotte geeft de SWO aan welk personeel wordt ingezet voor welke taken en voor welke uren.

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 op 15 december 1997 vastgesteld.

De Rekenkamer constateert dat de deelgemeente Overschie voor beide aanvragen voor een structurele subsidie de termijn fors overschreden heeft; de deelgemeente was twee respectievelijk vijf maanden te laat. De Accountantsdienst Rotterdam (ADR) zegt in haar controle van de jaarrekening Overschie 1998 dat ondanks de vertragingen in 1998 de tijdigheid van het toekennen van subsidies is verbeterd ten opzichte van 1997.

Een voorbeeld: Het sociaal-cultureel werk en SWO (3)

Op 29 mei 1998 verstuurt de deelgemeente haar beschikking op de aanvraag naar de SWO. Het Dagelijks Bestuur van de deelgemeente Overschie had drie dagen eerder in haar vergadering besloten tot toekenning van de subsidie. Bij de beschikking is het document 'Subsidieafspraken 1998 Stichting Welzijn Overschie' gevoegd. In de beschikking geeft de deelgemeente aan dat voor de sector Samenlevingsopbouw inclusief peuterspeelzaalwerk een bedrag van f 753.959,= beschikbaar is. Dit is exact het bedrag dat de SWO één jaar eerder had begroot (f510.215 voor Samenlevings-opbouw en f243.744 Peuterspeelzaal), maar komt niet overeen met het door de deelgemeente begrote bedrag van f386.021. Uit het document 'Subsidieafspraken 1998' blijkt dat het verschil te verklaren is doordat de SWO in aanvulling op het (begrote) budget gelden uit de doeluitkering werk ontvangt voor deze sector (f110.703, ten behoeve van de Onbenutte Kwaliteiten Bank en f 124.194, niet nader gespecificeerd).

In het document subsidieafspraken is voor het eerder beschreven project 'Toeleiding Arbeidsmarkt' opgenomen dat de dienstverlening bestaat uit een cursustraject, met een frequentie van 2x per jaar waar 2x 15 deelnemers aan deelnemen. (In haar werkplan had SWO het aantal deelnemers per cursus op 12 en de frequentie op 3x gesteld). Voor het project is f62.097 uit de doeluitkering werkgelegenheid beschikbaar. (Er is geen vergelijking met de begroting van de deelgemeente mogelijk, aangezien daar geen specificatie van de kosten per prestatie is gegeven). Als meetbare resultaten zijn: 'aantallen in- en uitstroom' genoemd.

De Rekenkamer constateert voorts dat in twee gevallen de methodiek van subsidieverstrekking (waarderingssubsidie) niet overeenkomt met 'de geest van de VAS'. De deelgemeente Overschie heeft twee subsidies van respectievelijk f 50.000 en f 110.703 verstrekt als waarderingssubsidies. Het betreft in beide gevallen doeluitkeringen in het kader van werkgelegenheid. Eén instelling ontwikkelt en zet werkgelegenheidsprojecten op (zij noemt haar aanvraag een 'offerte'), de andere organisatie beheert de Onbenutte Kwaliteiten Bank. Ofschoon de VAS geen maximum verbindt aan de hoogte van een waarderingssubsidie, is de Rekenkamer van mening dat de hoogte van deze bedragen niet passend is bij de gekozen subsidiemethodiek. Volgens de VAS, artikel 27 is een waarderingssubsidie:

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

‘Een stimuleringsbijdrage in de kosten van een activiteit, ongeacht de feitelijke kosten daarvan’. De Rekenkamer is van oordeel dat bovengenoemde activiteiten geen ‘stimulering’ in de vorm van een bijdrage in de kosten behoeven. De subsidies betreffen beiden de uitvoering van beleidstaken van de deelgemeente die bovendien kostendekkend worden gesubsidieerd.

Voorts is de Rekenkamer van mening dat in één van bovengenoemde gevallen het gevraagde verantwoordingsregime niet bij een waarderingssubsidie past. De VAS bepaalt in artikel 31 dat ‘de belanghebbende verplicht is na afloop van het kalenderjaar dan wel na de activiteit waarvoor subsidie werd verleend een verslag van activiteiten in te dienen’. In de beschikking van de waarderingssubsidie van f 50.000 wordt gesproken over het indienen van een tussentijdse rapportage, het indienen van een inhoudelijk activiteitenverslag vóór 30 april van jaar t+1, de mededeling dat bij het niet nakomen van overeengekomen afspraken terugvordering van reeds toegekende subsidie zal plaatsvinden en de bepaling dat de afrekening achterwege kan blijven. De Rekenkamer is van mening dat deze bepalingen voor een waarderingssubsidie zwaar zijn aangezet. Kennelijk wil de deelgemeente Overschie middels deze bepalingen controle uitoefenen op de gesubsidieerde en haar prestaties. Zij had daarvoor beter een andere subsidiemethode kunnen kiezen, bijvoorbeeld prestatiesubsidie.

Bij navraag geeft het Sectorhoofd van de deelgemeente aan dat het werkgelegenheidsbeleid sterk in beweging is. Producten kunnen bijvoorbeeld snel achterhaald zijn. De instelling die werkgelegenheidsprojecten ontwikkelt, declareert de gemaakte (ontwikkelings)uren bij de deelgemeente. Deze worden bekostigd uit de doeluitkering werk, wat betekent dat er per definitie geen sprake kan zijn van een structurele subsidierelatie met deze instelling. Bovendien geldt dat als de doeluitkering werk voor deze werkzaamheden is uitgeput, de instelling geen declaraties meer kan indienen en de werkzaamheden moet staken. Het Sectorhoofd geeft aan dat met de huidige VAS deze subsidie niet bij een andere methodiek ondergebracht kon worden. Los daarvan geldt dat indien deze producten bij een commerciële instelling ingekocht zouden moeten worden, deze veel duurder zouden zijn vanwege de BTW-verplichtingen van een dergelijke instelling.

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.

Het Sectorhoofd van de deelgemeente Overschie geeft aan dat bij de deelgemeente over het algemeen geen bezwaar- en beroepsprocedures worden aangespannen tegen toegekende subsidies. Eventuele knelpunten zijn vóór de verstrekking onderwerp van gesprek, maar in de regel leiden deze niet tot formele stappen.

De Rekenkamer heeft in het onderzochte dossier geen bezwaar- en beroepsschriften aangetroffen.

V-3-5 verantwoording

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

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 overlegd te worden. Standaard verlangt de deelgemeente Overschie 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 melding maakt van de voor deze verantwoording verwachte documenten. Tevens is aangegeven welke bedragen apart verantwoord dienen te worden, zoals in geval van een doeluitkering.

De Rekenkamer constateert dat van de twee onderzochte structurele subsidies er één de gevraagde documenten vóór de overeengekomen datum van 1 juni heeft ingediend (ook hier geeft de deelgemeente deze instelling één maand respijt). De andere gesubsidieerde heeft de inhoudelijke verantwoording één maand en de financiële verantwoording ruim twee maanden later ingediend. Van de éénmalige subsidieverstrekingen heeft één van de acht gesubsidieerden geen inhoudelijk verslag ingediend. In het dossier heeft de Rekenkamer hierover een brief gevonden waarin de deelgemeente aangeeft van deze vereniging een activiteitenoverzicht te verlangen, voordat tot afrekening overgegaan kan worden hetgeen ook nog niet gebeurd was. Bij een andere gesubsidieerde ontbreekt het financieel verslag. Hierover heeft de Rekenkamer geen correspondentie in het dossier gevonden. In vijf gevallen (allen éénmalige waarderingssubsidies) was conform de beschikking en de VAS artikel 30 alleen een inhoudelijk verslag benodigd; de afrekening kon achterwege blijven.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

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

De SWO heeft haar financiële en inhoudelijke jaarverslag op 12 mei 1999 bij de deelgemeente Overschie ingediend. Bij de jaarrekening is een accountantsverklaring bijgevoegd. De accountant concludeert dat: 'De jaarrekening SWO 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 en de omvang bij instellingen als de onderhavige in het algemeen niet voldoende zekerheid kan worden verkregen omtrent de volledige verantwoording van in contanten ontvangen bedragen'.

Het financiële verslag geeft geen inzicht van de kosten van de afzonderlijke projecten, behalve de projecten die op basis van een doeluitkering zijn gefinancierd. Aangezien het project 'Toeleiding Arbeidsmarkt' gefinancierd is uit de doeluitkering werk is een aparte verantwoording opgenomen. Hierbij zijn arbeidsmarkttoeleiding en cursuscentrum samengenomen. Het bedrag voor arbeidsmarkttoeleiding in het jaarverslag (f 60.097) komt niet overeen met het begrote bedrag in het document 'Subsidieafspraken 1998 SWO' (f 62.097).

In het jaarverslag geeft de SWO per sector en project een verslag van de activiteiten. Het project 'Toeleiding Arbeidsmarkt' is in het verslag onder de sector Samenlevingsopbouw opgenomen. Aangegeven wordt dat het niet is gelukt om in 1998 drie cursussen te verzorgen. (In de uitvoeringsovereenkomst waren twee cursussen gepland). In tegenstelling tot wat de deelgemeente Overschie in haar begroting als doelgroep aanmerkt, namelijk 'primair alle inwoners van de deelgemeente Overschie', geeft de SWO in het jaarverslag aan dat de doelgroep 'jongeren tussen de 16 en 23 jaar woonachtig in Overschie en de *rest van Rotterdam*, (...) betreft'. In het werkplan van de SWO werd ook gesproken over 'jongeren die uit of *buiten* Overschie komen'. In de uitvoeringsovereenkomst wordt geen definitie van de doelgroep gegeven.

Van beide arbeidsmarkttoeleidingscursussen zijn de prestaties weergegeven: instroom (23 deelnemers), uitstroom naar werk (vijf deelnemers); naar Werk Ervarings Fase (zes deelnemers); naar tussentraject (één deelnemer); naar andere trajecten, bijv. studie (acht deelnemers). Tevens is de uitval van cursisten (drie deelnemers) met redenen gegeven (bijv. privé omstandigheden). Ook is de inzet van het personeel in uren weergegeven. (Volgens de normen van de SWO, zoals gesteld in het werkplan is de beoogde instroom van 24 deelnemers niet gehaald. Wat betreft de uitstroom is wel aan de doelstellingen voldaan; 20 jongeren stroomden uit, als doelstelling was maximaal 16 jongeren genoemd. Dit is 87 procent van de deelnemers, de norm lag bij 60 procent).

In het jaarverslag 1998 van de deelgemeente Overschie wordt wat betreft het project 'Toeleiding Arbeidsmarkt' alleen melding gemaakt van het begrote aantal deelnemers (30) en het gerealiseerde aantal deelnemers (23). Er zijn geen kosten van de prestatie gegeven. Alleen voor de beleidstaak Samenlevingsopbouw als geheel is in de jaarrekening van de deelgemeente het begrote bedrag van f386.021 onder het begrotingsnummer en de staat G terug te vinden.

In de begroting 1999 van de deelgemeente Overschie is wederom onder de sector Maatschappelijke Ontwikkelingen de beleidstaak Samenlevingsopbouw opgenomen. Ook het project 'Toeleiding Arbeidsmarkt' wordt wederom als prestatie bij deze beleidstaak genoemd. Het aantal deelnemers is in 1999 begroot op 36. Dit zijn er zes meer dan de begroting in 1998 (30 deelnemers) en 13 meer dan in 1998 door de SWO is gerealiseerd. Er is geen specificatie van de kosten gegeven, maar het totale budget voor de beleidstaak Samenlevingsopbouw bedraagt in 1999 f 395.672. Dit is ten opzichte van 1998 een verhoging van f 9.651.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

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 het Sectorhoofd van de deelgemeente wordt de aanwezigheid van alle documenten gecontroleerd doordat het ontbreken van stukken tijdens het subsidieproces aan hen blijkt. De deelgemeente maakt bij de controle op de volledigheid geen gebruik van controlelijsten.

De beoordeling van de verantwoording vereist een controle op de juistheid van de documenten. De deelgemeente geeft aan dat zij verwacht dat de accountants-controle terzake voldoende zekerheid biedt. Daarnaast is opgemerkt dat de lijnen in Overschie kort zijn en dat veel informatie via het informele circuit wordt ontvangen.

In de VAS en in de deelgemeentelijke regelgeving is geen termijn bepaald voor het door de deelgemeente vaststellen van de definitieve subsidie. Echter, sinds de invoering van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geldt dat in die gevallen het bestuursorgaan binnen een redelijke termijn (acht weken) op de aanvraag tot vaststelling dient te beschikken. Hoewel doorgaans na een activiteit of na een kalenderjaar door een gesubsidieerde instelling geen expliciete aanvraag tot vaststelling van het definitieve subsidiebedrag wordt ingediend, kan de aanlevering van de (inhoudelijke en financiële) verantwoordingsinformatie als zodanig worden beschouwd.

De deelgemeente Overschie streeft erna om de subsidies over 1998 vóór het einde van het jaar 1999 vast te stellen. De deelgemeente gaat er vooralsnog vanuit dat alle subsidies voor het verstrijken van deze termijn zullen worden vastgesteld. Op dit moment zijn zes, allen éénmalige subsidies, vastgesteld. Bij vijf hiervan is de afrekening achterwege gebleven, zoals bepaald in de beschikking. In de controle van de jaarrekening 1998 Overschie door de ADR geeft deze aan dat een aanzienlijke inhaalslag is gemaakt bij het wegwerken van achterstanden in de afrekening. Halverwege het jaar 1999 zijn nog enkele subsidies uit 1997 niet afgerekend.

V-3-7 sanctionering

Volgens het Sectorhoofd is de deelgemeente Overschie klein waardoor gesubsidieerden en deelgemeente over het algemeen goed met elkaar bekend zijn. Het uitgangspunt voor de relatie met de gesubsidieerden is dan ook nadrukkelijk het wederzijds vertrouwen. 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 het onderzochte subsidiejaar is door de deelgemeente geen misbruik of oneigenlijk gebruik van subsidies geconstateerd. Er zijn daarom geen sancties toegepast. Meer in het algemeen stelt de deelgemeente zich terughoudend op wat betreft het opleggen van sancties. Het voortbestaan van een

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

instelling kan van de subsidieverstreking afhangen. Een intensievere controle en/of overlegstructuur voor de volgende subsidieverstreking wordt effectiever geacht.

V-3-8 overleg

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

Met de grootste gesubsidieerde instelling (SWO) heeft de deelgemeente Overschie het overleg gestructureerd. In principe vindt tweemaal per jaar bestuurlijk overleg plaats, zoals bepaald in de subsidieafspraken van 1998. De portefeuillehouder van de deelgemeente spreekt op bestuurlijk niveau met de directeur van de SWO. Deze stichting heeft namelijk geen feitelijk bestuur, maar een Raad van Toezicht. De directeur van de SWO kan daardoor zelf als bestuurder afspraken maken met het bestuur van de deelgemeente. Van de bestuurlijke overleggen worden schriftelijke verslagen gemaakt.

Op de agenda van het bestuurlijk overleg staan volgens de portefeuillehouder onder andere de volgende gespreksonderwerpen:

- plannen van de verschillende sectoren binnen de SWO;
- vergelijking van de conceptbegrotingen van de SWO en de deelgemeente;
- bespreking van het minimum aan voorzieningen;
- overhead van de SWO en kwaliteit van dienstverlening aan de hand van kengetallen die door de deelgemeente worden ontwikkeld.

Op het ambtelijk niveau is het overleg frequenter. Hier zijn de producten en prestaties het voornaamste gespreksonderwerp. Van deze overleggen vindt geen schriftelijke verslaglegging plaats. Volgens het Sectorhoofd van de deelgemeente wordt er in het algemeen veel aan de 'voorkant' van de subsidieproces gesproken met de gesubsidieerden. In theorie zou het niet mogelijk moeten zijn om gedurende het jaar met onverwachte zaken te worden geconfronteerd, aangezien dat ter sprake had moeten komen.

Een voorbeeld: het sociaal-cultureel werk en SWO (5)

In een groepsbijeenkomst op 18 november 1999 heeft een aantal gesubsidieerden met de Rekenkamer van gedachten gewisseld over diverse aspecten van het subsidieproces. Reflecterend op de relatie tussen de Stichting Welzijn Overschie en de deelgemeente Overschie constateert de toenmalige directeur enkele knelpunten, die hieronder worden samengevat.

De SWO werd op 1 november 1992 opgericht, na een periode van crisis in het welzijnswerk Overschie. De instelling kreeg een bepaald budget toegekend, waaruit de dienstverlening betaald moest worden. Afgesproken was dat er aan een systeem van budgetfinanciering zou worden gewerkt. De leden van de deelraad toonden over het algemeen betrekkelijk weinig inhoudelijke betrokkenheid bij het welzijnswerk, terwijl ook de noodzakelijke deskundigheid bij de deelgemeente ontbrak om goede politieke discussies te kunnen voeren in de commissie voor maatschappelijke ontwikkelingen. De financiën speelden daarentegen een overheersende rol. De belangstelling bij

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

het bestuur van de deelgemeente en dan vooral bij de portefeuillehouder was er wel en dat gold ook voor de ambtenaren.

De deelgemeente Overschie heeft vanaf het begin een uitbestedingsmodel gehanteerd voor wat betreft het welzijnswerk. Hiermee geeft men aan dat de deelgemeente niet zelf de beleidsvoorbereiding en de uitvoering van het welzijnswerk op zich neemt, maar dat men dat aan de SWO uitbesteedt. De achtergrond hiervan is, dat Overschie indertijd gekozen heeft voor een niet te groot ambtenarenapparaat. Er is volgens de directeur in Overschie sprake van een zakelijke relatie tussen de lokale overheid en de welzijnsinstelling, waar beide partijen redelijk tevreden mee zijn. Er zijn echter ook enkele knelpunten. De relatie tussen de lokale overheid en de welzijnsinstelling dient wel aan bepaalde voorwaarden te voldoen, waaronder een duidelijke formulering van hetgeen politici, bestuur en ambtenaren verwachten van de instelling (waar is gespecificeerd naar soort dienstverlening en de wijze van registratie) en de aanwezigheid van voldoende middelen ten behoeve van de uitvoering.

Over de opdracht aan de instelling moet onderhandeld kunnen worden. De instelling zal een redelijke prijs moeten kunnen bedingen waarvoor de diensten geleverd worden. Daar zit dan ook vaak het probleem. Het zou al een grote verbetering zijn wanneer er meerjaren afspraken gemaakt zouden kunnen worden. Over de cyclus van aanvraag en afrekening schetst de directeur het volgende beeld. Vòòr 1 mei moet de instelling haar voornemens en de daarbij behorende kosten in de vorm van een subsidieaanvraag indienen. De deelgemeente heeft dan nog niet haar voornemens en concept-begroting openbaar gemaakt. Dat gebeurt pas enkele maanden later. In feite zou, volgens de directeur de situatie zo moeten zijn dat de deelgemeente in het voorjaar haar opdracht aan de instelling formuleert, de instelling aangeeft wat de kosten voor de uitvoering zijn en, nadat beide partijen het eens zijn geworden, de voornemens en de conceptbegroting door de deelgemeente aan de deelraad worden voorgelegd. En dan liefst in grote lijnen vastgelegd voor drie jaar. Dat geeft de instelling meer zekerheid. Deze procedure is nog niet ingevoerd.

Daarnaast speelt voor de deelgemeente en voor de SWO nog een ander probleem. De bevolking neemt namelijk af en dus ook de bijdrage uit het gemeentefonds. Daarnaast krijgt Overschie onvoldoende extra middelen omdat het (nog) geen achterstandsgebied is.

Tegenover een informatieprotocol staat de directeur niet afwijzend, maar plaatst daarbij wel enkele kanttekeningen. Het moet geen dictaat zijn, maar de uitkomst van gelijkwaardige onderhandelingen en het zou voor meerdere jaren moeten gelden. Meestal sluit de conceptbegroting van de deelgemeente niet aan op die van de instelling en krijgt de instelling te horen dat ze hetzelfde krijgt als het jaar daarvoor. Tijdens overleg probeert men het met elkaar eens te worden, maar er is echter bijna geen communicatie over wat de deelgemeente wil. De instelling moet nu elk jaar maar afwachten wat zij krijgt. Een meerjarenbegroting acht de directeur noodzakelijk. De instelling stemt haar plannen overigens wel af op het collegeprogramma van de deelgemeente.

De kosten van de dienstverlening door de instelling gaan echter omhoog vanwege loonkostenstijgingen e.d. Deze kosten worden niet allemaal gecompenseerd, waardoor er maatschappelijke voorzieningen moeten verdwijnen of veel duurder moeten worden. Dit dienen politieke keuzen te zijn. Nu is het vaak zo dat van de instelling gevraagd wordt dezelfde diensten aan te bieden tegen dezelfde prijs, terwijl door externe oorzaken de kosten stijgen. Tekorten zijn het probleem van de instelling. Indien de instelling door geldgebrek maatregelen neemt, ontstaat er veel rumoer van de kant van de burgers. De instelling krijgt dan nogal eens de zwarte piet toegespeeld. Deze situatie dient vermeden te worden door heldere politieke besluitvorming en meerjarenafspraken.

Indien de deelgemeenteraad beweert dat de instelling goedkoper kan gaan werken, hoeft de raad dit niet te bewijzen. Het punt is dat als de deelgemeente iets wil, de instelling moet zien hoe ze dat intern oplost.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

V-3-9 uitvoeringskosten

De deelgemeente Overschie maakt geen gebruik van een tijdverantwoordings-systeem. De uitvoeringskosten van het subsidieproces zijn onbekend.

De uitvoeringskosten van de gesubsidieerde instellingen komen in de bestuurlijke en ambtelijke gesprekken met de instelling aan de orde. Hier wordt gesproken over de overhead en de kwaliteit van dienstverlening. De portefeuillehouder geeft aan hiervoor kengetallen en normen te ontwikkelen.

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 Overschie geeft aan bij een groot aantal subsidies inzicht te hebben in de mate waarin de prestaties zijn geleverd. Dit inzicht is gebaseerd op:

- inhoudelijke en financiële verslagen;
- evaluatieverslagen;
- waarnemingen ter plaatse door burgers (doordat de deelgemeente klein is en de lijnen kort, krijgt de deelgemeente veel informatie van burgers);
- werkbezoeken door de bestuursleden en/of ambtenaren van de deelgemeente.

In enkele gevallen, met name bij de werkgelegenheidssubsidies, zegt de deelgemeente gebruik te maken van beschikbare statistische gegevens, zoals van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Arbeidsbureau, gegevens van het cursusbureau en van de Onbenutte Kwaliteiten bank. Voorts is voor het CAS-project (wijkveiligheidsbeleid/ jeugdbeleid), waaraan een horizonbepaling is gekoppeld, evaluatie voorzien na afloop van de subsidieperiode van drie jaar.

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

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 Overschie tot de volgende conclusies.

VI-1 aard en omvang van de subsidieverstrekking

De deelgemeente Overschie heeft in 1998 voor f 4,2 mln. aan subsidies verstrekt. Dit betreft 25 procent van de totale lasten in de rekening. Van de subsidies wordt 82 procent als een budgetsubsidie verstrekt. Het merendeel van de verstrekte budgetsubsidies komt ten goede aan de Stichting Welzijn Overschie (SWO). De SWO is na een fusie met meerdere organisaties in 1992 actief in diverse sectoren, onder andere kinderopvang, maatschappelijke begeleiding en sociaal cultureel werk. Voor de deelgemeente Overschie voert zij meerdere beleidstaken uit.

De Rekenkamer heeft op basis van de uitvoeringsovereenkomst, de op schrift vastgelegde frequentie van overleg en de eveneens vastgelegde afgebakende ‘bemoeienis’ van de deelgemeente de indruk dat de relatie tussen de deelgemeente en de SWO conform de methodiek van de budgetsubsidie is. De Rekenkamer vraagt zich wel af welke van de twee partijen sturing geeft. Zij heeft namelijk sterk de indruk dat de SWO op basis van haar inhoudelijke expertise prioriteiten stelt en doelgroepen bepaalt.

VI-2 beleidskader, regelgeving en beslisdocumenten

Het beleidskader bestaand uit de (beleids)begroting en de beleidsnota's is een redelijk uitgewerkt instrumentarium. Dit geldt met name voor de begroting, waarin producten en kengetallen zijn benoemd. Normerende gegevens ontbreken nog. De begroting en de rekening van de deelgemeente Overschie sluiten op elkaar aan. De lezer kan daardoor begrote en gerealiseerde prestaties met elkaar vergelijken.

Voor enkele terreinen heeft de deelgemeente beleid geformuleerd in beleidsnota's. Deze nota's geven weinig richting aan het subsidieproces doordat zij geen besliscriteria bevatten.

Naast de VAS hanteert de deelgemeente de nota ‘Eenmalige Subsidies’ uit 1985. Hierbij merkt de Rekenkamer op dat deze voor actualisering in aanmerking komt. De besliscriteria die hierin zijn opgenomen, kunnen aangescherpt worden, waardoor de nota door de deelgemeente eenduidiger gehanteerd kan worden en deze meer richting geeft aan het subsidiebeleid.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

De beschikkingen op een aanvraag zijn onvoldoende eenduidig en eensluidend. Dit ondanks het gehanteerde standaardmodel. De beschikkingen op de vaststelling voldoen wel aan deze criteria.

VI-3 rechtmatigheid

De Rekenkamer is van oordeel dat de deelgemeente Overschie in haar subsidiebeheer de rechtmatigheid in redelijke mate waarborgt. De Rekenkamer wil met het oog op de rechtmatigheid op enkele tekortkomingen wijzen.

Het dossierbeheer van de deelgemeente Overschie is op orde. De dossiers zijn volledig behalve een enkele eenmalige subsidie waarbij de inhoudelijke verantwoordingsinformatie (nog) ontbreekt.

Wat betreft de naleving van termijnen voor aanvraag, toekenning, verantwoording en vaststelling concludeert de Rekenkamer dat op onderdelen het proces niet conform de vigerende regelgeving verloopt. De termijnen worden in enkele gevallen met maanden overschreden. De Rekenkamer is van mening dat een meer daadkrachtige opstelling aan de kant van de deelgemeente van toepassing is. Bovendien zou de deelgemeente zelf meer inspanningen moeten leveren om binnen de termijnen te beschikken op de aanvraag en vaststelling.

Met betrekking tot sanctionering concludeert de Rekenkamer dat de deelgemeente Overschie zich terughoudend opstelt. De Rekenkamer acht het wenselijk dat de deelgemeente op dit punt een meer voortvarende opstelling betracht.

VI-4 doelmatigheid

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

De gevraagde dossiers zijn door de deelgemeente Overschie zonder veel moeite aan de Rekenkamer aangeleverd. De Rekenkamer heeft mede daardoor de indruk dat het dossierbeheer bij de deelgemeente in voldoende mate geordend is. Ook het dossier is op orde.

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

De deelgemeente Overschie 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 'Eenmalige subsidies'. Dit is ondoelmatig

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

omdat er verschillen kunnen optreden tussen hetgeen de deelgemeente wenst en wat in praktijk wordt aangeboden.

De deelgemeente Overschie maakt geen gebruik van een controlelijst of een schriftelijk vastgelegd draaiboek aan de hand waarvan subsidies kunnen worden behandeld. De deelgemeente maakt wel gebruik van standaardmodellen voor de beschikkingen op de aanvraag en voor bestuursopdrachten. Deze werkwijze is doelmatig te noemen.

Het bestuurlijke overleg tussen de deelgemeente en de SWO krijgt op een gestructureerde wijze vorm.

VI-5 doeltreffendheid

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

Het beleidskader (begroting en beleidsnota's) op basis waarvan de deelgemeente subsidies verstrekt, bevat slechts globaal gestelde doelen. Wel zijn in het beleidskader de producten benoemd en gekwantificeerd. Deze komen terug in zowel de begroting als de rekening wat vergelijking mogelijk maakt.

De deelgemeente heeft voorafgaande aan de subsidieverstrekingen geen evaluatiecriteria geformuleerd. Voorts concludeert de Rekenkamer dat de deelgemeente Overschie geen evaluaties heeft uitgevoerd naar het effect van een subsidieverstreking.

VII aanbevelingen

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

1. De deelgemeente Overschie dient in haar begroting de doelen concreet en meetbaar te formuleren zodat evaluatie mogelijk wordt. Bovendien zou de deelgemeente de prijs per product in de begroting en rekening moeten opnemen, zodat een meer gedifferentieerde vergelijking mogelijk is.
2. De deelgemeente 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.
3. De Rekenkamer beveelt aan om 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.
4. Voorts dient de deelgemeente voor elke werksoort subsidiecriteria te formuleren in het beleidskader. Dit is noodzakelijk aangezien de Awb voorschrijft dat besluiten gemotiveerd moeten kunnen worden door het bestuursorgaan. In dit verband wordt ook het actualiseren van de nota 'Eenmalige subsidies' genoemd.
5. De deelgemeente Overschie dient de beschikkingen op een aanvraag qua indeling en tekst te verhelderen. Daarnaast zou de deelgemeente kunnen overwegen om meer gebruik te gaan maken van uitvoeringsovereenkomsten, daar waar de deelgemeente in haar beschikkingen veel voorwaarden en overwegingen wil opnemen.
6. De deelgemeente Overschie dient stringenter toe te zien op zowel de naleving van de termijnen van aanvraag en de verantwoording door de gesubsidieerden als op de aanwezigheid van de benodigde documenten. Bovendien zou zij zelf de termijnen voor toekenning en vaststelling dienen te halen.
7. De deelgemeente Overschie dient een sanctiebeleid te ontwikkelen, waarin is bepaald onder welke omstandigheden het niet naleven van subsidievoorwaarden leidt tot de toepassing van sancties.
8. De deelgemeente Overschie zou een controlelijst moeten ontwikkelen ten behoeve van de afhandeling van subsidies.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

9. De Rekenkamer beveelt aan om gebruik te maken van een tijdschrijfsysteem waarbij zij ter overweging geeft dit minimaal op subfunctieniveau te hanteren. De deelgemeente dient wat betreft het niveau een beredeneerde eigen keuze te maken. Tevens beveelt de Rekenkamer aan de kosten van het ambtelijk apparaat tot uitdrukking te laten komen in de begroting én in de rekening van de deelgemeente.

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 Overschie op de brief van de Rekenkamer d.d. 23 december 1999 inzake de wederhoor op de conceptrapporten ‘Subsidiering door de deelgemeente Overschie’ en ‘Subsidiering door deelgemeenten – algemeen rapport’. De reactie bestaat uit een brief en enkele bijlagen. De reactie wordt integraal en in cursief weergegeven. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om de bijlagen betreffende de aanbevelingen afzonderlijk te behandelen en daarbij de aanbevelingen om redenen van leesbaarheid toe te voegen. Andere kanttekeningen in de bijlage worden in het nawoord van de Rekenkamer behandeld indien het een inhoudelijke opmerking betreft of een feitelijke opmerking die niet door de Rekenkamer wordt overgenomen. De Rekenkamer heeft de overige feitelijke opmerkingen overgenomen en verwerkt in het deelrapport.

Naar aanleiding van uw brief d.d. 23 december jl., waarin u de deelgemeente verzocht te reageren op de onderzoeksresultaten en in het bijzonder op de aanbevelingen zoals verwoord in het algemene rapport en het deelrapport Overschie, vragen wij uw aandacht voor het volgende.

Het dagelijks bestuur is van mening dat met het rapport “Subsidiering door deelgemeenten Algemeen” en het “Deelrapport Overschie” één van de belangrijkste vormen van dienstverlening van de deelgemeenten aan de inwoners van Rotterdam op de agenda is gezet. De kritische beschrijving van het subsidieproces van alle deelgemeenten, genuanceerd en geconcretiseerd in het deelrapport Overschie geeft een aanzet tot zelfreflectie en discussie.

Graag willen wij bij het onderzoek van de Rekenkamer en de aanbevelingen enkele kanttekeningen plaatsen.

De Rekenkamer hanteert bij het onderzoek de begrippen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid als centraal kader. Daar waar over de rechtmatigheid geen onduidelijkheid bestaat, kennen naar onze mening de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid enige overlap, waardoor niet altijd een eenduidig beeld ontstaat ten aanzien van de aanbevelingen.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

Voorts worden aan de hand van deze begrippen de bevindingen worden beschouwd vanuit een ideaal-typische situatie. Deze situatie houdt echter geen rekening met de binnengemeentelijke (beleidsmatige) verhoudingen en de financiële (on)mogelijkheden van de betreffende deelgemeente. Hoewel het streven naar verbetering ieders uitgangspunt hoort te zijn, is de overname van aanbevelingen nadrukkelijk wel afhankelijk te stellen van de genoemde verhoudingen en de financiële realiteit.

Tenslotte is in het onderzoek van de Rekenkamer de praktijk van de deelgemeente beoordeeld aan de hand van het jaar 1998. De ontwikkelingen van de praktijk nadien van subsidiëring en verantwoording is onderbelicht gebleven. Hoewel desondanks toch aanbevelingen worden gedaan staan deze in het licht van bovengenoemde context.

Voor de overige opmerkingen ten aanzien van beide rapporten verwijzen wij graag naar de bijlagen bij deze brief in welke het dagelijks bestuur een onderscheid gemaakt heeft tussen de volgende onderdelen.

- *Een algemene reactie over het onderzoek. Deze bijdrage is verwerkt in de algemene gezamenlijke reactie van de deelgemeenten aan de Rekenkamer.*
- *Een reactie van Overschie op de aanbevelingen in het algemeen rapport. Hierbij is met name ingegaan op de wijze waarop Overschie wil omgaan met de algemene aanbevelingen. Opgemerkt moet worden dat de wijze waarop de aanbevelingen overgenomen worden op onderdelen nog nader besproken moet worden met de overige participanten in het subsidieproces.*
- *Een reactie van Overschie op de aanbevelingen in het deelrapport Overschie. Ook hier zal nader overleg binnen de deelgemeente en met de gesubsidieerden noodzakelijk zijn.*

Het betreft dus een eerste reactie, waarin de deelgemeente kenbaar maakt of aanbevelingen herkend worden op basis van de analyse en of er mogelijkheden aanwezig zijn om aanbevelingen uit te voeren.

De secretaris van de deelgemeente, mevrouw J.E.M. Olsthoorn, kan zich vinden in de reactie van het dagelijks bestuur op de aanbevelingen. [...]

Hieronder worden enkele passages uit de bijlage betreffende de reactie op het deelrapport Overschie weergegeven.

In het rapport worden de geïnterviewden allen beleidsmedewerker genoemd. Dit is niet correct. Bij alle gesprekken was het sectorhoofd aanwezig. Het benoemen van functies zou vervangen moeten worden door ‘geïnterviewden’.

Naar aanleiding van de opmerking van de Rekenkamer over de vraag welke van de twee partijen, te weten de Deelgemeente of de Stichting Welzijn Overschie, sturing geeft, merkt het Dagelijks Bestuur op dat de deelgemeente ervoor kiest de beleidsvoorbereiding zoveel mogelijk uit te besteden aan gemeentelijke diensten, gesubsidieerde instellingen en/of onderzoek en adviesbureaus. De

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

beleidsbepaling vindt altijd plaats op de deelgemeente. Dit strookt met de opvatting/trend zoals beschreven in het algemene rapport dat “op veel beleidsterreinen de overheid ervoor gekozen heeft, om te registreren in plaats van te produceren, om te sturen op afstand en op hoofdlijnen.

Tenslotte merkt het Dagelijks Bestuur in algemene zin op dat de aanbevelingen in sommige gevallen in 1999 al zijn opgepakt. Zo heeft de deelgemeente Overschie in 1999 een informatieplan laten opstellen waarbij het subsidieproces een belangrijke plaats innam. Informatiestromen en procedures zijn in kaart gebracht, geordend en gestructureerd. Hierdoor hebben in de loop van 1999 diverse verbeteringen plaatsgevonden voor het verloop van het subsidieproces. Gedacht kan worden aan standaardisering van beschikkingen en een voortgangsbewaking waarbij de termijnen zoals genoemd in de AWB zijn opgenomen. Zie ook aanbevelingen 5 en 6.

VIII-2 **nawoord rekenkamer**

De Rekenkamer stelt het op prijs dat de deelgemeente Overschie het belang van het onderwerp ‘subsidiering’ onderschrijft en dat de rapportages van de Rekenkamer een aanzet geven tot zelfreflectie en discussie.

De reactie van de deelgemeente op het onderzoek geeft de Rekenkamer aanleiding tot een reactie op enkele onderdelen. Wat betreft de begrippen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid merkt de deelgemeente op dat doelmatigheid en doeltreffendheid enige overlap kennen, waardoor niet altijd een eenduidig beeld ontstaat ten aanzien van de aanbevelingen. De Rekenkamer meent dat niet de begrippen maar wel de onderliggende aspecten deels overlappen. Voor doelmatigheid gaat het om de vraag of de subsidies efficiënt en adequaat verstrekt worden. Voor doeltreffendheid gaat het om de vraag welke prestaties en effecten er met de subsidies bereikt worden. Voor beide vragen wordt deels naar dezelfde aspecten gekeken. Zo is het van belang of een beschikking gestandaardiseerd is (doelmatig) en of er bepalingen in staan over te bereiken effecten (doeltreffend). In het algemeen rapport (paragraaf IV-2) heeft de Rekenkamer deze uitgangspunten gepreciseerd.

Voorts stelt de deelgemeente dat aan de hand van deze begrippen de bevindingen zijn beschouwd vanuit een ideaal-typische situatie, waarbij geen rekening is gehouden met de binnengemeentelijke (beleidsmatige) verhoudingen en de financiële (on)mogelijkheden van de deelgemeente. De Rekenkamer merkt op dat in de keuze en afbakening van het onderwerp subsidies expliciet rekening is gehouden met deze verhoudingen en mogelijkheden door zich te beperken tot subsidies die volledig tot de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de deelgemeente behoren.

De Rekenkamer heeft het subsidieproces van de deelgemeenten vanuit een normatief kader onderzocht en beoordeeld. Hieraan is een analyse en beschrijving van de praktijk per deelgemeente voorafgegaan. De Rekenkamer meent dat een verbetering van (onderdelen van) het subsidieproces tot de mogelijkheden van de deelgemeente behoort en niet a priori afhankelijk zijn van de genoemde verhoudingen en de financiële realiteit.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

Over de opmerking van de deelgemeente over de beoordeling aan de hand van het jaar 1998 en ontwikkelingen van de praktijk nadien in 1999 merkt de Rekenkamer op dat het subsidiejaar 1998 is gekozen om een volledige cyclus van aanvraag tot en met afrekening (dus in feite van begin 1997 tot eind 1999 of nog langer) in beschouwing te kunnen nemen. Voorzover ontwikkelingen nadien van belang zijn, is hiervan in de rapportage melding gemaakt. In hoeverre aanbevelingen van de Rekenkamer reeds aansluiten bij meer recente veranderingen in de praktijk van subsidiëring en verantwoording kan de Rekenkamer thans niet beoordelen.

De Rekenkamer neemt kennis van de medeling van het Dagelijks Bestuur dat het een eerste reactie betreft, waarin de deelgemeente kenbaar maakt of de aanbevelingen herkend worden op basis van de analyse en of er mogelijkheden lijken te zijn om aanbevelingen uit te voeren. De Rekenkamer meent dat het Dagelijks Bestuur in haar reactie op de aanbevelingen een dergelijk voorbehoud niet behoort te maken. In de wederhoor wordt het Dagelijks Bestuur gevraagd jegens de Rekenkamer zonder reserve aan te geven in hoeverre zij de aanbevelingen van de Rekenkamer overneemt. De Rekenkamer realiseert zich ten volle dat vervolgens de behandeling in commissies en deelgemeenteraad het Dagelijks Bestuur aanleiding kan geven haar standpunt bij te stellen.

Betreffende het gebruik van de aanduiding 'beleidsmedewerker' deelt de Rekenkamer de mening van de deelgemeente Overschie. Zij vindt echter dat alleen de aanduiding "geïnterviewden" verwarring oplevert aangezien ook de portefeuillehouder Welzijn van de Deelgemeente Overschie en de voormalig en huidig directeur van de Stichting Welzijn Overschie zijn geïnterviewd (laatstgenoemden door middel van een groepsgesprek). De Rekenkamer heeft daarom de aanduiding 'beleidsmedewerker', indien van toepassing, vervangen door 'Sectorhoofd Maatschappelijke Ontwikkeling'.

Inzake het sturingsvraagstuk onderkent de Rekenkamer dat de deelgemeente Overschie een uitbestedingsmodel hanteert en dat dit impliceert dat de deelgemeente beleidsvoorbereiding uitbestedt aan andere partijen. De Rekenkamer vindt dit een legitieme werkwijze, mits hierbij duidelijkheid bestaat over de uitbestedingsopdracht in de vorm van een politiek-bestuurlijk beleidskader, waarin de doelen en subsidiecriteria zijn gespecificeerd. De ingediende werkplannen dienen vervolgens met verstand van zaken aan dit kader getoetst te worden. Omdat dit in de deelgemeente ontbreekt en terwijl de instelling in kwestie, SWO, een relatief grote professionele organisatie betreft, bestaat bij de Rekenkamer de indruk dat de sturingsrelatie niet evenwichtig is.

VIII-3 reactie op aanbevelingen en nawoord rekenkamer

De deelgemeente Overschie heeft per aanbeveling gereageerd op zowel het algemeen als het deelrapport. Vanwege de overzichtelijkheid wordt hieronder per aanbeveling de reactie van de deelgemeente in wederhoor opgenomen en, indien wenselijk, een reactie hierop van de Rekenkamer.

reactie op aanbevelingen deelrapport en nawoord Rekenkamer

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

1. De deelgemeente Overschie dient in haar begroting de doelen concreet en meetbaar te formuleren zodat evaluatie mogelijk wordt. Bovendien zou de deelgemeente de prijs per product in de begroting en rekening moeten opnemen, zodat een meer gedifferentieerde vergelijking mogelijk is.
 - *Het Dagelijks Bestuur onderschrijft de opmerking van de Rekenkamer. Soms is de deelgemeente hierbij afhankelijk van de informatie die aangeleverd moet worden door derden. De deelgemeente streeft ernaar om dit systeem elk jaar verder te optimaliseren.*
 - Een informatieprotocol, opgesteld in samenwerking met de instelling verschaft voor beide partijen duidelijkheid (zie ook aanbeveling 2). De Rekenkamer wijst de deelgemeente erop dat zij degene is die duidelijkheid moet schaffen in welke informatie zij wanneer van derden verlangt.
2. De deelgemeente 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.
 - *De aanbeveling kan worden overgenomen. Hierbij moet wel gelet worden op de hoogte van het beschikbaar gestelde bedrag en de mate waarin een organisatie geprofessionaliseerd is.*
3. De Rekenkamer beveelt aan om 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.
 - *Aanbeveling kan worden overgenomen. Een begin kan worden gemaakt bij de Stichting Welzijn Overschie. Omdat meetbare doelformulering hierbij van belang is, wordt gedacht aan een termijn van 2 à 3 jaar waarna een dergelijke evaluatie uitvoerbaar is.*
 - De Rekenkamer is van mening dat de Stichting Welzijn Overschie een professionele organisatie is die in haar werkplannen haar producten en de prijs per product kan benoemen. Deze stap hoeft de deelgemeente dan ook niet meer te maken met deze organisatie. De Rekenkamer is daarom van mening dat al eerder dan een termijn van 2 à 3 jaar met evaluatieonderzoek kan worden gestart.
4. Voorts dient de deelgemeente voor elke werksoort subsidiecriteria te formuleren in het beleidskader. Dit is noodzakelijk aangezien de Awb voorschrijft dat besluiten gemotiveerd moeten kunnen worden door het bestuursorgaan. In dit verband wordt ook het actualiseren van de nota "Eenmalige subsidies" genoemd.
 - *Zoals gesteld in het rapport heeft de deelgemeente aanzetten gedaan om op diverse beleidsterreinen beleid, met de daarbij behorende criteria te formuleren. De deelgemeente zal deze aanzetten nader uitwerken.*
 - De Rekenkamer begrijpt niet op welke aanzetten de deelgemeente Overschie precies doelt. In haar rapport concludeert de Rekenkamer dat de deelgemeente voor sommige beleidsterreinen beleid heeft geformuleerd. Tevens concludeert zij dat de beleidskaders (begroting en beleidsnota's) globaal gestelde doelen bevatten. Bij nader onderzoek blijkt dat er niet of nauwelijks (beslis)criteria zijn geformuleerd. De nota 'Eenmalige subsidies' vindt de Rekenkamer verouderd en onduidelijk.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

5. De deelgemeente Overschie dient de beschikkingen op een aanvraag qua indeling en tekst te verhelderen. Daarnaast zou de deelgemeente kunnen overwegen om meer gebruik te gaan maken van uitvoeringsovereenkomsten, daar waar de deelgemeente in haar beschikkingen veel voorwaarden en overwegingen wil opnemen.
 - *Zoals hierboven vermeld zijn er sinds 1999 diverse verbeteringen aangebracht aan het subsidieproces. Gedacht kan worden aan onder andere de standaardisering van beschikkingen en begeleidende brief en de termijn waarop subsidies beschikbaar worden gesteld en afgerekend. De suggestie om meer gebruik te maken van uitvoeringsovereenkomsten wordt afgewogen.*
 - De Rekenkamer merkt op dat standaardisering van de beschikkingen niet voldoende is. De beschikkingen waren immers al gestandaardiseerd aan de hand van de voorbeelden in het handboek, maar missen juist helderheid in zowel tekst als indeling.
6. De deelgemeente Overschie dient stringenter toe te zien op zowel de naleving van de termijnen van aanvraag en de verantwoording door de gesubsidieerden als op de aanwezigheid van de benodigde documenten. Bovendien zou zij zelf de termijnen voor toekenning en vaststelling dienen te halen.
 - *Ten aanzien van deze aanbeveling kan opgemerkt worden dat de sector Maatschappelijke Ontwikkelingen inmiddels werkt met voortgangslijsten waarin de termijnen van de AWB zijn opgenomen.*
7. De deelgemeente Overschie dient een sanctiebeleid te ontwikkelen, waarin is bepaald onder welke omstandigheden het niet naleven van subsidievoorwaarden leidt tot de toepassing van sancties.
 - *Het sanctiebeleid zal op termijn worden aangescherpt en aangevuld, maar heeft niet de eerste prioriteit. Zie ook aanbeveling E (koepelrapport).*
8. De deelgemeente Overschie zou een controlelijst moeten ontwikkelen ten behoeve van de afhandeling van subsidies.
 - *Deze aanbeveling wordt overgenomen. (zie ook aanbeveling K).*
9. De Rekenkamer beveelt aan om gebruik te maken van een tijdschrijfsysteem waarbij zij ter overweging geeft dit minimaal op subfunctieniveau te hanteren. De deelgemeente dient wat betreft het niveau een beredeneerde eigen keuze te maken. Tevens beveelt de Rekenkamer aan de kosten van het ambtelijk apparaat tot uitdrukking te laten komen in de begroting én in de rekening van de deelgemeente.
 - *De aanbeveling om tijd te schrijven kan nuttig zijn als er vergelijkingsmateriaal is. Deze aanbeveling zou besproken kunnen worden als agendapunt op het sectorhoofdenoverleg.*
 - De Rekenkamer is van mening dat tijdschrijven nuttig is om inzicht te verwerven in de doelmatigheid van en om richting te geven aan de bedrijfsvoering. Het gebruik van informatie uit een tijdschrijfsysteem wint aan bruikbaarheid wanneer historisch en ander vergelijkingsmateriaal bestaat. Overigens wordt bij een aantal deelgemeenten al een tijdschrijfsysteem gehanteerd, zodat in principe de mogelijkheid aanwezig is om in overleg tot onderling vergelijkbare informatie te komen. De doelmatigheid van de bedrijfsvoering, en zeker het toezicht hierop, betreft overigens bij uitstek een verantwoordelijkheid van het Dagelijks Bestuur.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

reactie op aanbevelingen algemeen rapport en nawoord Rekenkamer

- 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.
 - *Ten aanzien van de aanbeveling aan de gemeente Rotterdam om een voorstel tot wijziging van de VAS 1994 voor besluitvorming aan de gemeenteraad voor te leggen merkt het Dagelijks Bestuur op dat deze aanbeveling van harte wordt ondersteund. Volgens de laatste berichten zal de nieuwe VAS in 2000 in werking kunnen treden.*
- 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.
 - *Ook deze aanbeveling wordt ondersteund. Het sectorhoofdenoverleg welzijn zou zeer geschikt zijn. Middels de actiepuntenlijst van dit overleg is hier al aandacht voor gevraagd.*
- 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.
 - *Deelgemeente Overschie was de enige deelgemeente die voldoende scoorde op dit punt. In de regel wordt een subsidie met 90% bevoorschot. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen personele lasten en niet personele lasten. De deelgemeente hanteert het standpunt dat salarisbetaling binnen de te subsidiëren instelling doorgang moet kunnen vinden. Daarom worden personeelslasten volledig bevoorschot en niet personele lasten voor 90%. Deze laatste 10% wordt uitgekeerd op het moment dat de instelling aan de vooraf gestelde verplichtingen heeft voldaan via de afrekening.*
- 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 in overweging om naast de eerdergenoemde onderlinge uitwisseling aansluiting te zoeken bij de door het VOG en anderen ontwikkelde instrument ‘Beleidsgerichte contractfinanciering’.
 - *Ten aanzien van de aanbevelingen D en G is het Dagelijks Bestuur van de Deelgemeente Overschie met de Rekenkamer van mening dat de relatie tussen doelen, prestaties en effecten en ook de evaluatie achteraf verbeterd kan worden. Dit zal in de komende jaren opgepakt worden. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat de kosten – baten verhouding hierbij in acht wordt genomen. De (gedecentraliseerde) budgetten zijn niet altijd toereikend om beleid te ontwikkelen en te evalueren. Een en ander hangt ook samen met het detailniveau waarop evaluatie noodzakelijk/gewenst is.*
 - De Rekenkamer onderschrijft het belang van een kosten-baten afweging bij de ontwikkeling en uitvoering van evaluatieonderzoeken. De Rekenkamer zou graag zien dat deze aanbeveling in

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

een plan van aanpak wordt verwerkt waarbij de deelgemeente Overschie concreet aangeeft wanneer welke verbeteringen in het subsidieproces worden aangepakt. De opmerking van de deelgemeente Overschie waarbij zij aangeeft dat ‘dit in de komende jaren opgepakt zal worden’, vindt de Rekenkamer te vaag en vrijblijvend.

- 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.
 - *Het sanctiebeleid wordt nader bekeken. Het Dagelijks Bestuur is hierbij van mening dat er een prioriteitsstelling aangebracht moet worden in de aanbevelingen. Bij een goed voorbereid overleg, eventueel schriftelijk bevestigd en een goede uitleg aan gesubsidieerden over de rechten en plichten zal een sanctiebeleid minder noodzakelijk zijn.*
- 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.
 - *In Overschie wordt al overleg gevoerd met de gesubsidieerden. Dit kan nader worden gestructureerd en geformaliseerd.*
- 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.
 - *Ten aanzien van de horizonbepaling kan opgemerkt worden dat de aanbeveling wordt overgenomen daar waar deze van toepassing is’. ‘Deelgemeente Overschie is met de Rekenkamer van mening dat meer aandacht aan evaluatie geschonken moet worden. Zie verder aanbeveling D.*
- 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.
 - *Het Dagelijks Bestuur zal de suggesties zoals genoemd onder H in overweging nemen. Deze aanbevelingen zullen nadrukkelijk met de gesubsidieerden besproken en uitgewerkt moeten worden.*
- 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.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

- *De Deelgemeente Overschie was niet bekend met een dergelijke subsidieverklaring van de accountant. Bij navraag bij de Rekenkamer bleek het te gaan om een extra controle op de subsidievoorwaarden zoals door de deelgemeente worden opgenomen in de beschikking. Het Dagelijks Bestuur zou een dergelijke “extra” controle willen inzetten als daartoe de “noodzaak” aanwezig is. Hoogte van het subsidie en eventuele signalen vanuit het veld zijn hierbij punt van afweging.*
 - *De Rekenkamer onderschrijft het belang van een kosten-baten afweging voor wat betreft de subsidieverklaring van de accountant. De Rekenkamer bestrijdt de mening van de deelgemeente dat ‘eventuele signalen vanuit het veld’ een punt afweging zouden moeten zijn. Natuurlijk zijn signalen uit het veld een belangrijk aanwijzing, maar ook zonder deze geluiden zal de deelgemeente zich ervan moeten verzekeren dat de subsidievoorwaarden zijn nageleefd.*
- 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.*
- *Alle subsidies boven de f 5.000,-- worden afgerekend en voorgelegd aan het Dagelijks Bestuur. Er vindt een financiële en inhoudelijke toets plaats. Het Dagelijks Bestuur is van mening dat een intensieve controle steekproefsgewijs uitgevoerd kan worden. Dit kan in de vorm van een extra accountantscontrole. Via de VAS kan de benodigde informatie worden opgevraagd.*
- 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.*
- *Bij deze aanbeveling merkt het Dagelijks Bestuur op dat er soms relaties zijn gelegd die voor discussie vatbaar zijn. Zo gebruikt Overschie geen controlelijsten ten behoeve van de beoordeling van volledigheid en juistheid als een indicatie voor de mate waarin de beoordeling van subsidie systematisch plaatsvindt. Toch is de dossiervorming voldoende (tabel H) en scoort Overschie voldoende als het gaat om de aanwezigheid van documenten ten behoeve van afrekening van subsidies (tabel O). Kennelijk is er ook sprake van andere mechanismen die ervoor zorgdragen dat het werkproces nauwkeurig verloopt. Dit neemt niet weg dat door de aanwezigheid van een dergelijke lijst de werkwijze nog meer geoptimaliseerd kan worden.*
 - *De Rekenkamer heeft de deelgemeente Overschie wat betreft dossierbeheer en de aanwezigheid van documenten ten behoeve van de afrekening het predikaat ‘voldoende’ gegeven (overigens hangen beide constatering in zeer grote mate samen). Dit zegt echter nog niets over de doelmatigheid van de werkwijze. Deze heeft de Rekenkamer als ‘redelijk’ beoordeeld, wat ruimte laat voor optimalisering van werkprocessen. De Rekenkamer is van mening dat een standaardcontrolelijst de werkwijze doelmatiger maakt, onder andere omdat in geval van ziekte het werk gemakkelijker door anderen kan worden overgenomen en omdat nieuwe medewerkers gemakkelijker kunnen worden ingewerkt. Ook het Dagelijks Bestuur deelt deze gedachte gezien de opmerking dat de aanwezigheid van een dergelijke lijst de werkwijze nog verder optimaliseert.*

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 Overschie heeft deze als bijlage opgenomen in haar rekening 1998.

De staat G van de deelgemeente Overschie bevat de volgende informatie:

- subfunctie;
- datum raadsbesluit;
- naam gesubsidieerde;
- rekening jaar t-1;
- begroting jaar t;
- rekening 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 subsidieverstreking. Dit betreft de volgende gegevens:

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

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

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

Soms leidde dit informatieverzoek tevens tot correcties op de staat G. Zo is van de zijde van de deelgemeente Overschie aangegeven dat enkele bedragen geen subsidies zijn of dat bedragen in 1998 waren gereserveerd. In enkele gevallen was een subsidie per abuis tweemaal opgenomen in de staat G. Dit leidt tot een gecorrigeerd totaal van f 3.798.400 aan subsidies.

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

bijlage II selectie van nader te onderzoeken subsidies

De Rekenkamer heeft ten behoeve van het onderzoek uit de staat G een 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.

Het wijkveiligheidsproject van SWO betreft een budget voor de dienst Gemeentewerken die speeltoestellen gaan plaatsen en onderhouden.

Ook 'Opzoomeren' is geen subsidie, maar lidmaatschapsgeld aan de Stichting Opzoomeren.

De uitbreiding van het werkgelegenheidsproject Overschiese samenwerking betreft een reservering van de doeluitkering werk. Het bedrag zal in 1999 besteed worden.

Gebleken is dat sommige subsidies zijn gefinancierd uit een doeluitkering. Voorzover hierbij sprake is van een 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 OVERSCHIE

bijlage III overzicht van geselecteerde gesubsidieerden en subsidies

(sub)functie en omschrijving	namen gesubsidieerde	kenmerken subsidie	rekening 1998
140 wijkveiligheid	■ stichting welzijn overschie (swo)	eenmalige exploitatiesubsidie doeluitkering wijkveiligheid	45.000
140 wijkveiligheid	■ swo	eenmalig	11.950
511 vormings- en ontwikkelingswerk	■ swo (cursusbureau)	structurele budgetsubsidie	259.798
611 werkgelegenheid*	■ stichting werkgelegenheid in noord (swin) ■ -diverse werkgelegenheidsprojecten	eenmalig	245.000
611 werkgelegenheid**	■ swo ■ -diverse werkgelegenheidsprojecten	eenmalig	168.718
611 werkgelegenheid	■ swo	structurele budgetsubsidie	124.194 60.000
620 maatschappelijke begeleiding	■ swo ■ -samenlevingsopbouw ■ -algemeen maatschappelijk werk ■ -ouderenwerk	structurele budgetsubsidie	386.021 323.790 551.671
630 sociaal cultureel werk	■ swo	structurele budgetsubsidie	623.690
630 sociaal cultureel werk	■ eenmalige subsidies	eenmalige waarderingssubsidie	21.469
630 sociaal cultureel werk	■ bewonersorganisaties	structurele exploitatiesubsidie	160.355

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE OVERSCHIE

650 kinderopvang	■	swo	structurele	
	■	-kinderopvang	budgetsubsidie	573.000
	■	-peuterspeelzaal		243.744
totaal				3.798.400

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