

subsidiering door deelgemeenten

rapport deelgemeente Prins Alexander

REKEN
KAMER
ROTTERDAM

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

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 Prins Alexander 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 Prins Alexander. Zij is de deelgemeente erkentelijk voor de medewerking die zij tijdens het onderzoek heeft ondervonden. Het onderzoek werd verricht door een onderzoeksteam bestaande uit mw. drs. C.J.A. de Bont, mw. drs. G.E. van Son, drs. J. Ververs en dr. G. Molenaar (projectleider).

Drs. R.B.M. Mul MPA
Directeur Rekenkamer Rotterdam

inhoud

3		voorwoord
7	I	inleiding
8	II	aard en omvang subsidieverstreking
10	III	selectie
11	IV	beleidskader en regelgeving
11	IV-1	beleidskader
12	IV-2	regelgeving
15	V	subsidieverstreking in praktijk
15	V-1	dossiervorming
17	V-2	voorbereiding en bepaling
17	V-2-1	doelformulering
18	V-2-2	besluitvorming
19	V-2-3	beschikking
21	V-3	uitvoering en controle
21	V-3-1	aanvraag
21	V-3-2	documenten bij aanvraag
22	V-3-3	subsidietoekenning
23	V-3-4	bezwaar en beroep
23	V-3-5	verantwoording
24	V-3-6	controle en vaststelling
26	V-3-7	sanctionering
27	V-3-8	overleg
27	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
32	VI-4	doelmatigheid
33	VI-5	doeltreffendheid
35	VII	aanbevelingen

37	VIII	reactie en nawoord	
37	VIII-1	reactie deelgemeente	
39	VIII-2	nawoord Rekenkamer	
41	VIII-3	reactie op aanbevelingen	
45	VIII-4	nawoord Rekenkamer	
47		bijlage I :	staat G en aanvullende informatie
48		bijlage II:	selectie van nader te onderzoeken subsidies
49		bijlage III:	overzicht van geselecteerde gesubsidieerden en subsidies
50		bijlage IV:	lijst van afkortingen
51		bijlage V :	bijlage 1 bij brief deelgemeente Prins Alexander

REKEN
KAMER
ROTTERDAM

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

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 de 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 overkoepelend rapport en in afzonderlijke deelrapporten per deelgemeente.

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

In het algemeen rapport zijn doelstelling, probleemstelling, onderzoeksvragen en opzet van het onderzoek behandeld. Ook wordt in het rapport ingegaan op enkele gemeenschappelijk onderwerpen en begrippen. Tevens zijn in het algemene rapport de bevindingen, conclusies en aanbevelingen voor de deelgemeenten gezamenlijk en in relatie tot elkaar opgenomen. In het navolgende wordt uitsluitend op het subsidieproces van de deelgemeente Prins Alexander ingegaan.

II aard en omvang subsidieverstreking

Uitgangspunt voor de bepaling van aard en omvang van subsidies is de rekening 1998 van de deelgemeente, meer in het bijzonder de staat van inkomensoverdrachten. Uit deze zogenoemde staat G kan worden afgeleid dat de deelgemeente Prins Alexander over 1998 in totaal circa f 15,8 mln. heeft besteed in de vorm van subsidies. Gerelateerd aan het totaal van de lasten in de rekening van bijna f 59,5 mln. betreft dit circa 26 procent. In bijlage I wordt uitvoeriger op de staat G ingegaan.

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

tabel I

kenmerken subsidies deelgemeente Prins Alexander, 1998

lasten / type subsidies		bedrag in f	bedrag in f	bedrag in f	als percentage van	
					totale lasten	subsidies staat g
totaal lasten		59.487.423			100	
waarvan:	subsidies in staat g		15.620.244		26	100
	waarvan:	■ type subsidie				
		■ budget	12.946.675		22	83
		■ exploitatie	2.055.898		3	13
		■ prestatie	326.655		1	2
		■ waarderings	291.016		0	2
	waarvan:	■ structureel	12.755.288		21	82
		■ eenmalig	2.864.956		5	18
	waarvan:	■ doeluitkering		2.357.371	4	15
		■ overig		507.585	1	3

Bij de deelgemeente Prins Alexander ligt het accent qua subsidiemethode op budgetsubsidies (83 procent). Van de totale subsidiestroom op basis van de staat G wordt 15 procent gefinancierd uit een

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

doeluitkering. Het merendeel van de subsidiegelden heeft een structureel karakter (82 procent). Met incidentele subsidies is 18 procent gemoeid (inclusief 15 procent doeluitkering).

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

tabel II

verdeling van subsidies over beleidsterreinen *

subfunctie	omschrijving	bedragen in f	percentage
001	▪ bestuursorganen	6.675	0,0
140	▪ wijkveiligheid	336.521	2,1
530	▪ sport	38.419	0,2
540	▪ kunst	3.545	0,0
560	▪ openbaar groen en openluchtrecreatie	35.000	0,2
611	▪ werkgelegenheid	2.020.850	12,9
620	▪ maatschappelijke begeleiding en advies	2.972.614	19,0
630	▪ sociaal-cultureel werk	10.125.723	64,7
650	▪ kinderdagopvang	26.000	0,2
723	▪ milieubeheer	29.536	0,2
922	▪ algemene baten en lasten	79.374	0,5
totaal		15.674.257	100

* overzicht op basis van staat g, gecorrigeerd

Dit overzicht laat zien dat het merendeel van de subsidies ressorteert onder de subfuncties 620 (maatschappelijke begeleiding en advies) en 630 (sociaal-cultureel werk). Opgemerkt wordt dat onder subfunctie 630 tevens de kinderopvang valt, welke door de Stichting Welzijn Alexander (SWA) wordt aangeboden.

III selectie

De Rekenkamer heeft voor de selectie van nader te onderzoeken subsidies de staat G uit de begroting 1998 als uitgangspunt genomen. Bij de selectie is, gegeven de beschikbare informatie in deze staat, gestreefd naar spreiding over beleidsterreinen, financieel belang en subsidiemethode. Op grond hiervan zijn subsidies aan de volgende tien organisaties in het onderzoek betrokken:

- Politie Rotterdam-Rijnmond, Rotterdam Veilig en Service Dienst Werk (SDW) (diverse projecten doeluitkering wijkveiligheid);
- Buurt- en speeltuinwerk Rotterdam (BSW; speeltuinverenigingen);
- Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Alexander (mdA);
- Bewonersorganisaties Vereniging voor Bewonersondersteuning Prinsenland (VBP), Ommoord en Bewonerssteunpunt Alexanderpolder (BsA);
- Stichting Onderneming Opbouwwerk Rotterdam (SONOR);
- Stichting Welzijn Alexander (SWA).

Voorts is een begrotingspost van f 30.000 voor waarderingssubsidies, waaruit een aantal kleine subsidies aan zes organisaties worden verstrekt, in het onderzoek betrokken. Dit betreft subsidies aan zes organisaties. Uitgaande van het totaalbedrag, zoals vermeld in de (oorspronkelijke) staat G van de begroting 1998 (i.c. f 15.672.186), omvat deze selectie f 12.681.962 ofwel 81 procent. In bijlage II wordt uitvoeriger stilgestaan bij de selectie van onderzochte subsidies.

IV beleidskader en regelgeving

IV-1 beleidskader

De deelgemeente Prins Alexander hanteert de begroting als het primaire beleidskader voor de verstrekking van subsidies. Soms zijn ook andere beleidskaders van toepassing, zoals bijvoorbeeld voor doeluitkeringen. Ook heeft de deelgemeente voor sommige terreinen beleid geformuleerd, zoals voor sociaal wijkbeheer en jeugd. Voor bepaalde beleidsterreinen, zoals de kinderopvang, gelden aanvullende verordeningen en voorschriften.

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

- beleidstaak / sector / portefeuillehouder;
- beleidsdoel;
- doelgroep;
- bevoegdheden;
- beleidsvrijheid;
- beleidsvoornemens;
- financiën (jaarrekening jaar t-2, begroting jaar t-1, t, t+1, t+2 en t+3);
- productinformatie met een toelichting (rekening t-2, begroting t-1 en t);
- kwaliteit.

In de beheersbegroting worden de aan beleidstaken gerelateerde beheerstaken verder uitgewerkt in een vergelijkbaar stramien met toevoeging van nadere aanwijzingen voor de uitvoering.

In het jaarverslag wordt gerapporteerd over de uitvoering van de beleidstaak. Hierbij wordt ingegaan op de resultaten van het beleid, financiën en productinformatie (prestaties, kwaliteit en kengetallen). Door de opstelling van de rekening met daarin de cijfers voor het jaar t-1, het begrotingsjaar t en de rekening voor het jaar t, is een vergelijking en toelichting van eventuele verschillen mogelijk.

De Rekenkamer heeft de beleids- en beheersbegroting 1998 en het jaarverslag inclusief de rekening 1998 in beschouwing genomen voor wat betreft beleidstaken waarbij subsidies in het geding zijn. De omschrijving van beleidsdoelen en –voornemens is veelal globaal van karakter onder verwijzing naar (meer uitgebreide) regelgeving. De beknopte toelichtingen per beleidstaak sluiten in de regel aan op de geformuleerde beleidsdoelen en –voornemens. De aspecten producten en kwaliteit zijn in de begroting in verschillende mate ingevuld. Voor sommige producten zijn gegevens beschikbaar, voor andere wordt in de begroting geconstateerd dat daaraan in overleg met de leverancier van het product (i.c. de gesubsidieerde) nog gewerkt dient worden. Waar wel een nadere invulling aan producten en kwaliteit is gegeven, geldt dat naast kwantitatieve productgegevens ook aan het aspect kwaliteit in algemene termen wordt gerefereerd. Een kolomsgewijze opstelling van begroting en rekening naast

elkaar maakt een vergelijking goed mogelijk. Het geschetste beeld over 1998 heeft voor de begroting 1999 en 2000 (nog) niet aan actualiteitswaarde ingeboet.

Het jaarverslag is op onderdelen (met name productinformatie, kwaliteit en kengetallen) niet of in beperkte mate ingevuld. De deelgemeente vermeldt in het jaarverslag dat op onderdelen nog tot nadere uitwerking en invulling gekomen moet worden.

IV-2 **regelgeving**

Binnen de kaders van de Vod en de VAS hanteert de deelgemeente in relatie tot een aantal budgetgesubsidieerde organisaties de 'Regeling budgetsubsidiering voor delen van het welzijnswerk in Prins Alexander 1995'. In aanvulling hierop zijn in 1995 tevens 'Nadere voorschriften' voor bewonersorganisaties, wijkwelzijnsstichtingen, Stichting Ouderenwerk Rotterdam Alexander en de Vereniging Wijkbus Alexander vastgesteld. De deelgemeente heeft het voornemen in de loop der tijd meer organisaties onder het regime van de 'Regeling budgetsubsidiering' te brengen. De Rekenkamer constateerde dat bijvoorbeeld de Service Dienst Werk de facto reeds behandeld wordt als een budgetgesubsidieerde instelling.

In de 'Regeling budgetsubsidiering 1995' en de 'Nadere voorschriften' zijn de subsidievoorwaarden uitgewerkt ten behoeve van de deelgemeentelijke situatie en wordt de aard van de relatie tussen deelgemeente en (budget)gesubsidieerde ingevuld. Zo zijn bijvoorbeeld algemene subsidiecriteria geformuleerd over de afstemming van het beleid van de instelling op deelgemeentelijk beleid, de samenwerking c.q. afstemming met andere organisaties, de afstemming van het activiteiteenaanbod op de bevolkingssamenstelling en op de vraag van bewoners en de vernieuwing van het activiteiteenaanbod. Tevens wordt aangegeven aan welke informatie de deelgemeente behoefte heeft en op welke wijze en binnen welke termijn de deelgemeente hierover rapportages wil ontvangen. Voorts is in 'Nadere voorschriften' een inhoudelijke uitwerking gegeven aan de subsidierelatie met een (groep van) instelling(en). Preciezer wordt omschreven welke informatie de deelgemeente van de gesubsidieerde verlangt. Als leidraad wordt hierbij onder meer het landelijk ontwikkelde Gemeenschappelijk Functioneel Ontwerp / Sociaal Cultureel Werk (GFO/SCW) gehanteerd.

Voor waarderingssubsidies en andere subsidievormen gelden geen andere regelingen dan de VAS met dien verstande dat het bestuursorgaan ten alle tijde bevoegd is om in de beschikking nadere voorwaarden aan de subsidie te verbinden.

Van de zijde van de deelgemeente is opgemerkt dat men de aanpassing van de VAS door de gemeente in relatie tot de sinds 1 januari 1998 van kracht zijnde derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht dringend tegemoet ziet. In het kader van de totstandkoming van de Stichting Welzijn Alexander (SWA) en het aangaan van een subsidierelatie per 1 januari 1998 met deze nieuwe instelling werd in een voorstel aan de deelgemeenteraad reeds gewezen op de noodzakelijke aanpassing van de VAS en de eigen deelgemeentelijke regelgeving. In dit voorstel wordt meegedeeld

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

dat zodra de VAS is gewijzigd, men ook de ‘Regeling Budgetsubsidiering 1995’ zal aanpassen. De deelgemeente is van oordeel dat de aanpassing van de VAS al gereed had moeten zijn.

In het bestuurlijk interview met de portefeuillehouders wordt hierover het volgende opgemerkt. De deelgemeente loopt door het uitblijven van een aan de Awb aangepaste VAS risico’s en is afhankelijk van de bereidwilligheid van de subsidie-aanvrager. In praktijk maakt de deelgemeente zich hierover weinig zorgen, aangezien men gewend is aan de situatie en zo goed mogelijk omgaat met de beschikbare regelgeving. Zo is er een preventief beleid ontwikkeld in de richting van aanvragers ingeval van een voorzienbare afwijzing. In die gevallen stuurt de deelgemeente de aanvrager een brief met het verzoek de aanvraag niet door te zetten, aangezien de aanvraag niet past binnen het beleid. Naar aanleiding van de wederhoor wordt door de deelgemeente benadrukt dat heel zorgvuldig wordt omgegaan met de aanvraag (de aanvrager) van een subsidie, die gegeven het beleid geen of weinig kans maakt. In contact (overleg of telefonisch) wordt aangegeven dat en waarom de aanvraag waarschijnlijk geen succes zal hebben, hetgeen de aanvrager in de gelegenheid stelt om nadere toelichting te geven. In een brief wordt het contact bevestigd en wordt duidelijk gesteld dat het om een ambtelijke inschatting gaat en dat de zaak desgewenst voorgelegd wordt aan het Dagelijks Bestuur. De deelgemeente stelt dat de ervaringen hiermee positief zijn, vooral aan de kant van de aanvragers. Er ontstaat als regel wederzijds begrip en soms ook een andere kijk op de zaak. Op verzoek van de aanvrager wordt altijd een voor bezwaar openstaand besluit genomen. In de visie van de deelgemeente voldoet de geschetste praktijk aan de door de Awb verlangde zorgvuldigheid. De Rekenkamer merkt op dat het preventief beleid wellicht niet tegen de letter maar dan toch zeker tegen de geest van de Awb ingaat. Een bestuursorgaan dient haar besluiten goed te motiveren en te baseren op subsidieregelingen met een wettelijke grondslag. Het geeft geen pas om bij gebrek aan passende subsidieregeling een ontmoedigingsbeleid te voeren, opdat de deelgemeente niet een voor bezwaar openstaand besluit behoeft te nemen waarvan ze zelf inschat dat het bezwaar kans van slagen zou maken.

V subsidieverstrekking in praktijk

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

tabel III

samenstelling van onderzochte 17 dossiers van gesubsidieerden

document * ■	aanwezig	niet aanwezig	waarvan vereist
<i>aanvraag</i> ■	14	3	3
<i>aanvraagformulier</i> ■	nvt	nvt	
<i>begroting</i> ■	14	3	1
<i>werkplan/beleidsplan</i> ■	8	9	2
<i>beschikking</i> ■	17	0	
<i>uitvoeringsovereenkomst</i> ■	nvt	nvt	
<i>verantwoordingsinformatie</i> ■	7	10	3
<i>financieel</i>			
<i>verantwoordingsinformatie</i> ■	8	9	6
<i>inhoudelijk</i>			
<i>afrekeningformulier</i> ■	nvt	nvt	
<i>afrekening / vaststelling</i> ■	7(+2)	8	8
<i>accountantsverklaring</i> ■	7	10	
<i>evaluaties</i> ■	3	14	

* verplichte elementen cursief.

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

- voor SONOR, Rotterdam Veilig, de Service Dienst Werk en voor twee bewonersorganisaties zijn onvolledigheden in het dossier geconstateerd;
- in het geval van SONOR, die vooral optreedt als werkgever van de opbouwwerkers en daarvoor een exploitatiesubsidie ontvangt, wordt opgemerkt dat de verantwoording deels via de bewonersorganisaties loopt en de te leveren informatie hierop is aangepast; desalniettemin ontbreekt in het dossier een werkplan en inhoudelijke verantwoordingsinformatie, hetgeen wel in de subsidietoekenning staat voorgescreven;
- financiële verantwoordingsinformatie ontbreekt voor enkele wijkveiligheidsprojecten; hierbij wordt aangetekend dat de deelgemeente hierover blijkens het dossier met een van betrokken organisaties (Rotterdam Veilig) overleg en correspondentie voert; in wederhoor heeft de deelgemeente aangegeven dat na forse investeringen en het in vooruitzicht stellen van sancties, voorgaande jaren zijn afgewikkeld en dat Rotterdam Veilig beterschap heeft beloofd;

- inhoudelijke verantwoordingsinformatie (i.c. een activiteitenverslag) ontbreekt vooral bij een aantal waarderingssubsidies;
- in veel dossiers zijn (nog) niet altijd vaststellingbesluiten aanwezig, hetgeen kan worden toegeschreven aan het door de deelgemeente gehanteerde systeem van koppeling van toekenning en vaststelling van subsidies;
- voor twee gesubsidieerden is aan de Rekenkamer, vooruitlopend op de definitieve vaststelling, ter kennisneming een conceptdocument aangereikt.

V-2

voorbereiding en bepaling

V-2-1 doelformulering

Op hoofdlijnen heeft de Rekenkamer in haar onderzoek getoetst in hoeverre voor beleidstaken, waarvoor subsidies worden verstrekt, van concreet en meetbaar geformuleerde beleidsdoelen sprake is (zie ook het algemeen rapport). Geconstateerd wordt dat in de beleidsbegroting de beleidsdoelen in algemene termen zijn omschreven zonder een nadere aanduiding van de aard van de te leveren prestaties in meetbare grootheden noch van termijnen waarbinnen het doel gerealiseerd dient te worden. De beheersbegroting bevat voor sommige maar lang niet alle onderdelen een nadere uitwerking. In de regel wordt in meer kwalitatieve termen gesproken over doelen, prestaties en effecten. Wel is aangegeven welke gesubsidieerde instelling een product levert.

De deelgemeente Prins Alexander heeft aansluiting gezocht bij het eerder gememoreerde GFO om te komen tot eenduidige en meetbare prestaties. Een aandachtspunt hierbij is de aansluiting van de aangeboden informatie door de instelling op de geformuleerde beleidsdoelen en gewenste maatschappelijke effecten. In de begroting wordt gemeld dat productinformatie en kwaliteit in overleg met de instelling zullen worden gedefinieerd. Momenteel ontbreekt deze informatie in de begroting en rekening van de deelgemeente.

Onder de noemer 'Informatie en communicatiemodel deelgemeente – Stichting Welzijn Alexander' is de deelgemeente in 1999 gestart met het aanscherpen en stroomlijnen van de budgetcycli (eenjarig en meerjarig) binnen de deelgemeente en in relatie tot de SWA. De SWA is de eerste organisatie waarmee dit proces wordt doorlopen. De bedoeling hiervan is om op basis van de regelgeving duidelijker te definiëren aan welke informatie de deelgemeente behoefte heeft en hoe de instelling hierover aan de deelgemeente rapporteert. Op termijn volgt een verbreding naar andere budgetgesubsidieerden. In dit verband wordt momenteel ook de vigerende regelgeving geëvalueerd.

Een voorbeeld: het sociaal-cultureel werk en de SWA [1]

De deelgemeente Prins Alexander onderscheidt in haar beleids- en beheersbegroting binnen subfunctie 630 als beleidstaak 'Uitvoerend werk sociaal en cultureel welzijn op wijkniveau' (SVWO 3). In de beleidsbegroting wordt het beleidsdoel als volgt geformuleerd:

- Het bevorderen van de zelfredzaamheid, de maatschappelijke integratie en participatie, alsmede van het ontwikkelen van sociale netwerken van wijkbewoners door middel van het bieden van primair op de wijk gerichte sociale en culturele activiteiten en kinderopvang.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

Tevens worden beknopt de beleidsvoornemens op een aantal vlakken weergegeven, te weten schaalvergroting, integraal jeugdbeleid, kinderopvang, kinderbeleid, jongerenwerk, jeugd en sport en bestrijding discriminatie/racisme.

In de beheersbegroting wordt als taakomschrijving gegeven het zorgdragen voor sociaal-cultureel werk (inclusief jongerenwerk). Tevens zijn enkele nadere aanwijzingen voor de uitvoering geduid, zoals het participeren in een samenwerkingsverband met andere organisaties. Als producten worden, conform de gfo/scw-systematiek, onderscheiden: faciliteiten, bijeenkomsten, cursussen, informatie, begeleidingen, presentaties en netwerken. Er worden echter geen aantallen genoemd. Hierover en over de kwaliteitseisen dient als volgt in overleg met de instellen een nadere definiëring plaats te vinden.

Het product wordt geleverd door de Stichting Welzijn Alexander (SWA), een fusie van voorheen zes afzonderlijke wijkwelzijnsstichtingen. Op hun beurt waren deze stichtingen het resultaat van fusies van sociaal-cultureel werk en kinderopvang op wijkniveau. De wens tot fusie in de SWA kwam voort uit de instellingen. De deelgemeente was hiervan aanvankelijk geen voorstander, omdat zij vreesde dat een fusie de wijkgerichtheid teniet zou doen. Wijkgerichtheid heeft als één van de voorwaarden voor medewerking van de deelgemeente een duidelijk stempel op het fusieproces gedrukt.

In navolgende kaders wordt de subsidierelatie met de SWA nader belicht. Het ontstaan van de SWA (i.c. de fusie en de implementatie daarvan) drukt in belangrijke mate een stempel op het subsidiejaar 1998.

V-2-2 besluitvorming

Besluitvorming over subsidiebudgetten wordt ambtelijk voorbereid en opgewerkt tot het bestuurlijk niveau. Op bestuurlijk niveau worden de onderhandelingsruimte en prioriteiten aangegeven. Volgens de deelgemeente vindt tijdens de voorbereiding over belangrijke onderwerpen terugkoppeling naar het bestuur plaats. Het dagelijks bestuur is, na vaststelling van de beleidsbegroting en behandeling van subsidievoorstellen in raadscommissie en/of deelgemeenteraad, bevoegd tot besluitvorming in het kader van beheerstaken. Zo neemt het Dagelijks Bestuur bijvoorbeeld op 13 januari 1998 het formele besluit tot het vaststellen van de subsidies over 1996, de toekenning van subsidies over 1998, alsmede het starten van bevoorschotting van diverse instellingen.

Ten behoeve van de behandeling van voorstellen betreffende gesubsidieerden beschikken leden van de deelgemeenteraadscommissie Sociale Zaken, Volksgezondheid, Welzijn en Onderwijs (SVWO) over een 'map jaarstukken budgetgesubsidieerde instellingen', waarin op overzichtelijke wijze de in het kader van het subsidieproces benodigde documenten zijn opgenomen.

Een voorbeeld: het sociaal-cultureel werk en de SWA [2]

Met een raadsbesluit op 24 maart 1997 wordt ingestemd met het voornemen tot fusie van de afzonderlijke wijkwelzijnsstichtingen. Met de fusie wordt onder andere een grotere klantgerichtheid, meer doelmatigheid en verbetering van de organisatie beoogd. Een belangrijk hoofdprincipe is dat ondanks de schaalvergroting de wijkgerichtheid moet blijven bestaan en wordt versterkt. Hierbij moet onder andere gedacht worden aan het functioneren van wijkteams, het maken van plannen op wijkniveau en een wijkgerichte organisatie van de kinderopvang.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

Deelgemeente en instellingen, hierin van beide zijden ondersteund door externe adviseurs, werken vervolgens de fusievoornemens verder uit. Een en ander wordt in oktober 1997 neergelegd in het zogeheten 'Fusiedossier sociaal-cultureel werk & kinderopvang deelgemeente Prins Alexander'.

De deelgemeente heeft het fusiedossier getoetst aan hoofdprincipes en uitgangspunten. Dit is neergelegd in een zogeheten 'Evaluatienota fusiedossier wijkwelzijnsinstellingen Rotterdam Prins Alexander'. Bij de toetsing wordt onder andere gelet op de wijkgerichtheid, integratie van werksoorten en een 5%-efficiencytaakstelling. Over de wijkgerichtheid wordt opgemerkt dat dit in de subsidievoorwaarden is verankerd en dat daardoor de subsidierelatie deels de organisatiefilosofie en het functioneren van de nieuwe instelling bepaalt.

In deze evaluatienota wordt geconcludeerd dat het fusiedossier op bovengenoemde hoofdpunten tegemoet komt aan de condities en uitgangspunten, zoals deze door de deelgemeente en instellingen zijn afgesproken. Door het nakomen van procesafspraken (zoals de aanpassing van de subsidieregeling, de integratie van werksoorten en het uitwerken van de communicatie en informatie-uitwisseling tussen instelling en deelgemeente) dient de uitvoering van de fusie in praktijk haar beslag te krijgen.

V-2-3 beschikking

De deelgemeente Prins Alexander koppelt de vaststelling van de definitieve subsidie over het jaar t-1 (bijvoorbeeld 1997) aan de toekenning van de subsidie over het jaar t+1 (i.c. 1999). Tevens wordt de gesubsidieerde geattendeerd op de termijnen voor het inleveren van het inhoudelijk en financieel jaarverslag over het jaar t+1 (i.c. 1999) en voor het indienen van subsidie-aanvragen voor het jaar t+2 (i.c. 2000). In haar correspondentie met de gesubsidieerde wordt standaard verwezen naar notities en besluiten van het dagelijks bestuur en de advisering hierover door betrokken raadscommissie(s). In de regel worden de volgende stukken als bijlage meegezonden:

- voorstel van het dagelijks bestuur aan de betrokken raadscommissie inzake de subsidievaststelling en subsidietoekenning;
- vaststelling subsidie jaar t-1;
- toekenning subsidie jaar t+1;
- financiële afwikkeling subsidievaststelling jaar t-1 en subsidietoekenning jaar t+1.

De beschikking (toekenning) heeft een gestandaardiseerde opzet met als vaste elementen:

- documentnummer, zaaknummer, volgnummer;
- verwijzing naar bevoegdheden conform besluitvorming van de gemeenteraad en de deelgemeenteraad;
- vermelding van de toepasselijke regelgeving: VAS, 'Regeling budgetsubsidiering' en 'Nadere voorschriften';
- verwijzing naar het werkprogramma en de begroting van de betrokken gesubsidieerde instelling;
- vermelding van het advies van betrokken raadscommissie;
- het feitelijk besluit, hetgeen uiteenvalt in een instemming met het werkprogramma met inachtneming van eventuele kanttekeningen en een vermelding van het toegekende subsidiebedrag;
- een vermelding van de mogelijkheden voor het aantekenen van bezwaar en beroep.

In een bijlage "Financiële afwikkeling" wordt eerst het vastgestelde definitieve bedrag over het jaar t-1 vermeld en wordt aangegeven in hoeverre nog een verrekening plaats moet vinden. Daarna wordt de

toekenning jaar t+1 vermeld, wordt aangegeven hoe de bevoorschotting plaats zal vinden en op welke rekening de voorschotten overgemaakt zullen worden. In de regel wordt door de deelgemeente in maandelijks termijnen bevoorschot.

De deelgemeente Prins Alexander hanteert naast de reeds besproken regelgeving geen aparte uitvoeringsovereenkomsten per subsidierelatie.

Uit de bestudering van de documenten rond toekenning en vaststelling van subsidies is de Rekenkamer gebleken dat deze documenten over het algemeen volledig en systematisch van opzet zijn. In relatie tot de gesubsidieerden is het te waarderen dat de documenten die ten grondslag liggen aan het bestuursbesluit standaard als bijlage worden meegezonden.

V-3

uitvoering en controle

V-3-1 aanvraag

De ‘Regeling budgetsubsidiering 1995’ bevat, in aanvulling op de VAS, voor budgetgesubsidieerden op zowel inhoudelijke als financiële onderdelen een nadere uitwerking en aanscherping. Er is echter ook sprake van strijdigheden met de VAS. Zo is voor de aanvraagtermijn van een subsidie de datum van 1 juli vastgesteld in plaats van 1 april met de nadrukkelijke kanttekening dat dit een uiterste datum betreft. Aldus wordt gesubsidieerden de gelegenheid geboden om bij de aanvraag beter rekening te houden met de afwikkeling van de subsidie over het voorgaande jaar.

Uit de onderzochte dossiers van acht structureel gesubsidieerden blijkt dat, uitgaande van de deelgemeentelijke richtlijnen, er vier binnen de termijn hun aanvraag hebben ingediend. Bij één was sprake van een beperkte vertraging (tot maximaal een maand). Van twee gesubsidieerden overschreed de vertraging de duur van een maand, waarbij wordt aangetekend dat in het geval van de SWA het fusietraject hieraan debet is. Bij één gesubsidieerde ontbrak een feitelijke aanvraag in het dossier. Eventuele verzoeken om uitstel zijn niet aangetroffen in het dossier. Wel wordt een enkele keer gemeld dat een document met enige vertraging zal worden aangeleverd.

In de praktijk worden aanvragen die te laat worden ingediend (vrijwel) altijd alsnog in behandeling genomen. Hierbij wordt wel maatwerk in acht genomen. De motivering van de vertraging, het al dan niet verzoeken om uitstel e.d. spelen hierbij een rol. Vanwege het (veelal) structurele karakter van de subsidierelatie komt het feitelijk niet voor dat men een aanvraag niet ontvankelijk verklaard vanwege een te late indiening.

V-3-1 documenten bij aanvraag

In de ‘Regeling budgetsubsidiering’ wordt aangegeven dat een subsidieverzoek voorzien dient te zijn van een begroting met een duidelijke toelichting en een werkprogramma waarin de prestaties zijn

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

aangegeven. Tevens dient binnen zes maanden nadat het deelgemeentelijk beleidsplan (i.c. het coalitieprogramma 1998-2002) is vastgesteld een vierjarenplan, tevens inhoudende een meerjarenbegroting, investerings- en dekkingsplan, te worden ingediend.

Bij de eerste aanvraag dienen volgens de VAS statuten en een opgave van de bestuurssamenstelling ingediend te worden. Tijdens het onderzoek is gebleken, dat in geval van wijzigingen verwacht wordt dat de gesubsidieerde de deelgemeente hierover informeert. De deelgemeente Prins Alexander controleert niet actief op het punt van aanwezigheid en inhoud van statuten en bestuurssamenstelling.

De deelgemeente heeft in haar regelgeving en in 'Nadere voorschriften' vrij nauwkeurige richtlijnen geformuleerd voor de aard van de gevraagde informatie en de wijze van presentatie. Dit fungeert min of meer als een controlelijst. De bedoeling hiervan is een zo goed mogelijke aansluiting te bewerkstelligen tussen de deelgemeentelijke (beheers)begroting en de informatie waarmee instellingen werken. Voor tal van elementen wordt hieraan door de (budget)gesubsidieerden gehoor gegeven. Desondanks blijkt dat de ingediende documenten in volledigheid, opzet en mate van detaillering variëren.

Een voorbeeld: het sociaal-cultureel werk en de SWA [3]

Na een intensieve voorbereiding in 1997 gaat de deelgemeente op basis van het 'Fusiedossier' bij raadsbesluit 1-12-1997 per 1 januari 1998 formeel een subsidierelatie aan met de nieuwe instelling, de Stichting Welzijn Alexander.

Op 22 december 1997 levert het bestuur van de SWA i.o. feitelijk haar subsidie-aanvraag en begroting in. Ten gevolge van de fusie vindt de toekenning van subsidie voor 1998 met vertraging plaats op 3 maart 1998. Voor het jaar 1998 wordt een structurele budgetsubsidie toegekend van f 8.160.368,-. Daarnaast worden voor afzonderlijke projecten aanvullende subsidies verstrekt. Eerder is al toestemming gegeven voor het bevoorschotten van de instelling.

In het voorstel van het Dagelijks Bestuur wordt opgemerkt dat de deelgemeente bij de beoordeling van het werkplan en de begroting 1998 zal voortborduren op de situatie vòòr de fusie (ongewijzigd beleid). Wel valt te verwachten dat vanwege de implementatie van de fusie gedurende het jaar verschuivingen zullen optreden. In 1998 ligt hierop het accent en op het maken van afspraken over de wijze waarop de fusie in de beleids- en beheersbegroting van de deelgemeente moet worden vertaald.

Resumerend stelt het Dagelijks Bestuur voor het werkplan 1998 (onderdeel van het fusiedossier) te beschouwen als voldoende grondslag voor subsidieverlening. Tevens wordt geconstateerd dat de begroting 1998 voortborduurt op hetgeen reeds was afgesproken met de 'oude' instellingen, maar dat een aantal (belangrijke) zaken nog verder worden uitgewerkt. De deelgemeente verwacht dat op het terrein van de bedrijfsvoering voordelen geboekt kunnen worden. Tegelijkertijd wordt onderkend dat de instelling alle zeilen bij moet zetten om de zaken financieel op orde te houden.

V-3-3 subsidietoekenning

In de VAS is expliciet bepaald binnen welke termijn een beslissing op de aanvraag dient te volgen. In de regel voldoet de deelgemeente Prins Alexander hieraan en worden de beschikkingen binnen acht weken na het vaststellen van de begroting verstuurd. Bij twee onderzochte subsidies heeft de Rekenkamer enige vertraging geconstateerd.

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. Bij de deelgemeente Prins Alexander wordt zelden tegen subsidiebesluiten bezwaar gemaakt of beroep aangetekend. Eventuele knelpunten zijn onderwerp van gesprek, maar in de regel leiden deze niet tot formele stappen.

V-3-5 verantwoording

Ten behoeve van de definitieve vaststelling van de subsidies dient volgens de VAS een aantal documenten te worden overlegd. Standaard verlangt de deelgemeente Prins Alexander van de gesubsidieerden de volgende documenten:

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

Bovendien heeft de deelgemeente Prins Alexander in de aanvullende regelgeving gepreciseerd welke informatie deze documenten dienen te bevatten.

In de VAS is bepaald binnen welke termijn na afloop van de subsidieperiode of gesubsidieerde activiteit een verantwoording ingediend moet worden. Deze termijn bedraagt voor structurele subsidies 17 weken na het verstrijken van het subsidiejaar. De Rekenkamer constateert dat van de onderzochte structureel gesubsidieerden er vier de verantwoordingsinformatie op tijd hebben ingediend. Bij één gesubsidieerde was sprake van enige vertraging en ingeval van twee gesubsidieerden was een overschrijding van langer dan een maand aan de orde. Voor drie gesubsidieerden ontbrak de verantwoordingsinformatie.

Een voorbeeld: het sociaal-cultureel werk en de SWA [4]

De SWA levert in oktober 1998 een 'Tussenrapportage 1998' aan, waarin wordt gerapporteerd over de vorderingen van de implementatie van de fusie. Hierin wordt onder meer gemeld dat in relatie tot de deelgemeente een drietal overleggen is gecreëerd, namelijk overleg over de inhoud van de uitvoering van het werkplan 1998, overleg over de veranderende organisatie en overleg over de uitwerking van de procesafspraken. De implementatie van de fusie wordt medio november 1998 door de deelgemeente en haar externe adviseur beoordeeld, hetgeen is neergelegd in de nota 'Evaluatie tussenrapportage implementatie fusie SWA'.

In het ontwerp-raadsvoorstel (SVWO 98/75, november 1998) betreffende de vaststelling subsidie 1997 en de toekenning subsidie 1999 wordt ook kennisgenomen van de tussenrapportage 1998 en de evaluatie daarvan. In dit voorstel concludeert het Dagelijks Bestuur dat de implementatie van de fusie overwegend conform de doelstellingen verloopt. Wel blijkt een aantal punten om nadere aandacht te vragen, waaronder de ontwikkeling

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

van communicatie en informatie met de deelgemeente en de uitwerking van (eerder vermelde) inhoudelijke procesafspraken. Hierin liggen taken voor zowel de instelling als de deelgemeente.

In mei 1999 wordt het rapport 'Informatie- en communicatiemodel deelgemeente – Stichting Welzijn Alexander' aan de raadscommissie SVWO gepresenteerd. Dit rapport betreft op hoofdlijnen de uitwerking van één van de procesafspraken. Doel van dit model is het formuleren van een duidelijk begrippenkader voor informatie-uitwisseling, het scheppen van duidelijkheid omtrent rolverdeling, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de afstemming van processen in het kader van de planning & control- en budgetcyclus van de deelgemeente. In 1999 wordt een en ander door een deelgemeentelijke werkgroep verder uitgewerkt. Daarbij blijkt dat in relatie tot de subsidievoorwaarden van de deelgemeente Prins Alexander, de informatievoorziening van de SWA op tal van inhoudelijke punten nog lacunes vertoont.

V-3-6 controle en vaststelling

De controle door de deelgemeente op de volledigheid en juistheid van de documenten die in het kader van de subsidie worden opgevraagd zou een belangrijk element van het subsidiebeheer moeten vormen. De deelgemeente Prins Alexander beschikt voor de beoordeling van volledigheid en juistheid over een uitvoerige controlelijst, waarin aandacht wordt geschonken aan uiteenlopende zaken, zoals de aanlevering van documenten, gegevens voor het budgetgesprek, het meerjarenbeleid van de instelling, de inhoudelijke toetsing van jaarverslag en jaarrekening, de balans, de definitieve vaststelling van subsidie over jaar t-1, het werkprogramma, de begroting en de toekenning van subsidie voor jaar t+1. In deze lijst ligt het accent meer op financiële dan op inhoudelijke aspecten. De lijst had voorheen een formele status, maar wordt thans minder stringent gehanteerd. In de praktijk wordt deze nog steeds gebruikt bij de voorbereiding van stukken voor het dagelijks bestuur en de commissie. De praktijk bij de deelgemeente Prins Alexander is als volgt samen te vatten. Direct bij ontvangst vindt een controle op de volledigheid van gevraagde stukken plaats en wordt zonodig gerappelleerd. Dit is ook het geval wanneer bepaalde termijnen worden overschreden. Voor de beoordeling van de juistheid van de documenten verwacht de deelgemeente dat de accountantscontrole ter zake voldoende zekerheid biedt. In dit verband wordt kritisch van de accountantsverklaring gebruik gemaakt. De portefeuillehouder leest eveneens de jaarstukken en bespreekt eventuele knelpunten die op ambtelijk niveau worden geconstateerd. In geval van opmerkingen in het accountantsrapport of opmerkelijk geachte passages in het jaarverslag treedt de deelgemeente hierover in overleg met de gesubsidieerde en maakt nadere afspraken.

Er wordt standaard nauwlettend gekeken naar de inhoudelijke verantwoording van de geleverde prestaties en activiteiten. Door de deelgemeente wordt aangegeven dat in de regel de verantwoordingsinformatie van de gesubsidieerde wel de voorgeschreven elementen bevat, maar dat deze vaak in meer kwalitatieve termen in het verslag zijn verwerkt.

Het is de Rekenkamer gebleken dat in de praktijk de controle op de naleving van de 'Nadere voorschriften' meer is gericht op financiële dan op inhoudelijke aspecten (verantwoording van prestaties, effecten e.d.). Van de zijde van de deelgemeente is dit bevestigd.

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

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

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

De deelgemeente Prins Alexander heeft echter haar subsidieproces dusdanig ingericht dat in het najaar gelijktijdig met de behandeling van de begroting van het jaar (t+1) de subsidie van het afgelopen jaar (t-1) wordt vastgesteld en de subsidie voor het komende jaar (t+1) wordt toegekend. Dit impliceert dat de beoordeling van de verantwoordingsinformatie en het voorbereiden van de vaststelling plaatsvinden in de periode tussen mei en november. Na vaststelling van de begroting wordt er naar gestreefd voor het einde van het kalenderjaar de toekenning en vaststellingen te verzenden. Uit de bestudeerde dossiers blijkt dat de deelgemeente er niet altijd in slaagt de beschikkingen voor het eind van het jaar te versturen. Ook de Accountantsdienst wijst hierop in haar controle op de jaarrekening 1998.

De Rekenkamer wijst er op dat zolang de instellingen gehouden zijn hun informatie circa 1 mei aan te leveren, de deelgemeente conform de Awb binnen acht weken dient te beslissen over de definitieve vaststelling en hiermee niet langer kan wachten tot de behandeling van de begroting in het najaar.

Een voorbeeld: het sociaal-cultureel werk en de SWA [5]

Na afloop van het subsidiejaar 1998 levert de SWA in 1999 op tijd de jaarrekening in bij de deelgemeente. Het (financiële) jaarverslag 1998 volgt een maand te laat.

Het financieel verslag bevat, naast een aantal gebruikelijke elementen, tevens een aantal kengetallen betreffende kinderopvang en een specificatie van projectsubsidies.

Er is een goedkeurende accountantsverklaring bijgevoegd.

In het Jaarverslag 1998 van de SWA wordt vanzelfsprekend gerept over het fusieproces en de verdere uitvoering daarvan. Uit het Jaarverslag 1998 blijkt dat verwacht wordt dat het veranderingsproces een doorlooptijd van twee tot vier jaar zal hebben.

Naast een behandeling van de stand van zaken wordt per wijk een overzicht en toelichting gegeven van de uitgevoerde activiteiten en functies. Tevens is per wijk een overzicht van prestaties in de kinderopvang opgenomen. In het overzicht wordt aangesloten bij de gfo-systematiek. Onderkend wordt dat hierin nog verschillen tussen de diverse wijken bestaan. Veelal blijft de kwantitatieve informatie beperkt tot prestatiegegevens, waarbij op onderdelen wel een vergelijking met voornemens plaatsvindt. Soms worden ook gegevens over deelnemers, gebruikers, bezoekers e.d. gepresenteerd. Gegevens over effecten ontbreken in de regel. Evenmin wordt in het jaarverslag een koppeling met beleidsdoelen gelegd.

Uit het beleidsplan voor 2000 (onder het motto 'Samen Werken Aan Kwaliteit in 2000') blijkt dat de SWA op de ingeslagen weg voortgaat. Een van de opgaven is het vaststellen van activiteiten en diensten in het licht van product- en activiteitendefinities. Deze moeten in nauw overleg met de deelgemeente (nog verder) ontwikkeld worden. Dit krijgt momenteel gestalte in de vorm van een nader te ontwikkelen 'Informatie- en communicatiemodel Deelgemeente Prins Alexander – Stichting Welzijn Alexander'. Een van de functies hiervan is het verbeteren van het gestructureerd overleg op verschillende niveaus.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

De subsidie over 1998 is nog niet door de deelgemeente vastgesteld.

In een groepsbijeenkomst heeft een aantal gesubsidieerden met de Rekenkamer van gedachten gewisseld over diverse aspecten van het subsidieproces. Reflecterend op de relatie tussen de SWA en deelgemeente Prins Alexander stelt de directeur SWA vast dat, ondanks een adequate 'Regeling budgetsubsidiering', de deelgemeente nog te veel spreekt over "hoe" gesubsidieerde activiteiten dienen plaats te vinden i.p.v. over "wat" er aan prestaties dient te worden gerealiseerd. Naar zijn mening wordt budgetsubsidie gehanteerd als label. De deelgemeente dient een duidelijke vraag te formuleren ten aanzien van producten en effecten. Aan de voorkant van het proces moet afgesproken worden wat met de inzet van de instelling bereikt dient te worden. Bij verantwoordelijkheid voor beoogde effecten naast te leveren prestaties zou er een ander kostenplaatje uit kunnen komen. Dat geldt ook in het kader van zogenaamde 'oud-voor-nieuw-discussies'. De ervaring is dat wel overeenstemming valt te bereiken over wat wel te doen, maar veel minder of wat niet (meer) te doen. Opgemerkt wordt dat dergelijke discussies gevoerd dienen te worden bij de begroting en niet op wisselende momenten lopende het jaar. Anders zou dit te veel gevolgen kunnen hebben voor de interne organisatie en voor lopende zaken. Ten aanzien van verantwoordingsinformatie is de vraag aan welke informatie behoefte bestaat en waarom. Van belang is wat er met gevraagde informatie wordt gedaan: registreren om te registreren heeft geen zin.

V-3-7 sanctionering

De deelgemeente Prins Alexander staat op het standpunt dat vertrouwen het uitgangspunt is voor de relatie met de gesubsidieerde. Dat neemt niet weg dat bij het toezien op de naleving van de subsidievoorwaarden geconstateerd zou kunnen worden dat van naleving geen sprake is of dat misbruik of oneigenlijk gebruik aan de orde zijn. De VAS bevat daartoe sanctiemogelijkheden. De deelgemeente Prins Alexander noemde zelf tijdens het onderzoek de volgende sanctie mogelijkheden:

- het nog uit te betalen deel van de subsidie wordt ingetrokken of verminderd;
- de uitbetaalde subsidie wordt teruggevorderd.

In de praktijk worden volgens de deelgemeente voornoemde sancties zelden toegepast. De deelgemeente geeft aan zonodig sancties in het vooruitzicht te stellen en niet te schromen deze toe te passen. Zo wordt (naast genoemde sanctiemogelijkheden) melding gemaakt van een meer symbolische sanctie, namelijk een boete van één gulden, die in uiterste gevallen wordt toegepast wanneer bij herhaling geen verbetering in een wenselijk geachte richting optreedt. Dit wordt, gestoeld op ervaring, beschouwd als een effectieve sanctie vanwege het signaal dat een bestuur van een instelling daarmee ontvangt over het functioneren van de directie in relatie tot de deelgemeente. In 1998 zijn sancties in de richting van één gesubsidieerde overwogen, maar hiervan is uiteindelijk toch afgezien.

V-3-8 overleg

De Rekenkamer acht het voeren van structureel overleg een belangrijk instrument om de relatie tussen deelgemeente en gesubsidieerde te onderhouden. Afhankelijk van het politiek-maatschappelijk en financieel belang van de subsidie dient met de gesubsidieerde meer of minder intensief overleg gevoerd te worden. In de regel zal frequenter ambtelijk dan bestuurlijk overleg plaats vinden. In de deelgemeente Prins Alexander vindt op operationeel niveau (beleidsmedewerkers) regelmatig overleg plaats met de grootste gesubsidieerde instellingen, variërend van eens per kwartaal tot maandelijks. Op tactisch niveau (ambtelijk management) is de frequentie iets geringer. Op strategisch niveau (portefeuillehouder/bestuur) vindt 1 á 2 keer per jaar overleg plaats. Wanneer ontwikkelingen

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

of omstandigheden dat vereisen of toelaten wordt de intensiteit van overleg opgevoerd of verminderd. De agenda wordt in overleg met de betreffende instelling opgesteld en kent naast financiële ook inhoudelijke punten. Van bestuurlijke overlegsituaties wordt een verslag gemaakt. Relevant geachte elementen uit ambtelijk overleg met gesubsidieerden worden verwerkt in stukken ten behoeve van dagelijks bestuur en commissie.

V-3-9 uitvoeringskosten

In de begroting en in de rekening maakt de deelgemeente Prins Alexander onderscheid tussen externe en interne lasten. Interne lasten betreffen de kosten van de eigen organisatie die zijn gemoeid met de uitvoering van desbetreffende beleids- c.q. beheerstaak. Zowel beleidsontwikkeling als –uitvoering zijn hierin begrepen. In de ambtelijke organisatie wordt op het niveau van beheerstaken tijdgeschreven. Uren worden (in financiële termen) in de beheersbegroting geraamd en in het jaarverslag verantwoord. Dit biedt globaal inzicht in de uitvoeringskosten die voor Prins Alexander gemoeid zijn met het verstrekken van subsidies en het onderhouden van de subsidierelatie met betrokken instellingen.

De portefeuillehouder vindt dat er, in relatie tot de doelmatigheid van de eigen organisatie, afgaand op doorlooptijden en contacten met ambtenaren, efficiënt wordt gewerkt. Zij acht een verdere verbetering mogelijk gezien het feit dat soms uitvoeringstaken door medewerkers worden verricht, welke eigenlijk door de instellingen gedaan dienen te worden. Verder wordt opgemerkt dat de politieke waan van de dag soms leidt tot verschuivende prioriteiten qua inzet van de ambtelijke organisatie. Zo veel mogelijk wordt echter vastgehouden aan de jaarplanning.

In relatie tot de doelmatigheid van het subsidieproces heeft de portefeuillehouder aangegeven het praktischer en efficiënter te vinden om, zoals nu het geval is, met één grote instelling te overleggen dan, zoals voor het fusieproces, met verschillende kleintjes. Aldus wordt de subsidierelatie beter gestructureerd. Bovendien wordt verwacht dat een bepaalde schaalgrootte van een organisatie tevens een zekere professionaliteit impliceert op het vlak van financiële en inhoudelijke verantwoordingsinformatie. In dit verband wordt aangegeven dat het (eerdergenoemde) IC-model zal leiden tot meer inzicht in de doelmatigheid van de instellingen.

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 Prins Alexander geeft aan dit inzicht te hebben en maakt in beslisdocumenten ten behoeve dagelijks bestuur en raad(scommissie) ook melding van prestaties van gesubsidieerden. Dit inzicht is zowel gebaseerd op schriftelijke stukken als op meer fragmentarische indrukken. De deelgemeente Prins Alexander beoordeelt de doeltreffendheid op grond van de volgende gegevens:

- bevindingen van waarnemers ter plaatse (medewerkers wijkbureaus);
- verslag(en) van de gesubsidieerde (jaarverslagen);

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

- statistische en monitorgegevens over indicaties en trends (zoals bijvoorbeeld de Politiemonitor, tevredenheidsonderzoek en bewonersenquête).

Tevens dient de openbare behandeling in raad(scommissie) als een politiek-bestuurlijke toets op de realisatie van de doelstellingen van de subsidie. De deelgemeente beschouwt dit als een vorm van evaluatie en verantwoording, waarvan de informatie ongeveer een jaar na het betreffende subsidiejaar in de dossiers wordt opgenomen. Raad, commissie en Dagelijks Bestuur vormen een referentiekader bij het bepalen van de effectiviteit.

De Rekenkamer constateert dat evaluatie-onderzoek naar de effectiviteit en/of efficiency van de subsidie c.q. gesubsidieerde weinig heeft plaatsgevonden. In de regel wordt volstaan met de inhoudelijke verantwoordingsinformatie van de gesubsidieerde om aan de hand van gerapporteerde activiteiten en prestaties te beoordelen in hoeverre de subsidie aan haar doel heeft beantwoord.

In de dossiers van enkele gesubsidieerde projecten op het vlak van wijkveiligheid heeft de Rekenkamer evaluaties aangetroffen. Volledigheidshalve wordt voorts opgemerkt dat de deelgemeente Prins Alexander in het kader van het 'IC-model' wel de subsidierelatie met de SWA evalueert en op onderdelen bijstelt. Voorts heeft de deelgemeente een onderzoek gefinancierd naar de effectiviteit en kwaliteit van de Stichting Service Dienst Werk, dat thans een toetsingskader vormt voor de beoordeling van werkplannen.

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 Prins Alexander tot de volgende conclusies.

VI-1 aard en omvang van de subsidieverstrekking

In 1998 werd gerelateerd aan het totaal van de lasten in de rekening door de deelgemeente Prins Alexander ongeveer 26 procent uitgegeven aan subsidies. De deelgemeente Prins Alexander heeft voor een belangrijk deel van haar subsidieverstrekking de overstap naar budgetsubsidiering gemaakt. Van de circa f 15,6 mln. aan subsidies wordt 83 procent verstrekt als budgetsubsidie. Enkele instellingen ontvangen nog een exploitatiesubsidie. Er zijn voornemens ook hier over te gaan tot budgetsubsidiering.

VI-2 beleidskader, regelgeving en beslisdocumenten

De deelgemeente Prins Alexander beschikt met de beleids- en beheersbegroting en de deelgemeentelijke regelgeving voor subsidies over een adequaat instrumentarium. Beide instrumenten zijn in behoorlijke mate uitgewerkt, goed vormgegeven en bieden voldoende waarborgen voor een doeltreffende en doelmatige subsidieverstrekking.

De Rekenkamer tekent hierbij aan dat de uitwerking op beleidsinhoudelijk vlak (prestaties, effecten e.d.) nog onvolledig is, waardoor een koppeling tussen begroting en rekening nog niet goed gelegd kan worden.

De Rekenkamer beoordeelt de regelgeving voor subsidies van de deelgemeente positief. Met de beleidsinhoudelijke uitwerking in 'Nadere voorschriften', waaronder een omschrijving van beleidsdoelen en prestaties conform de GFO-systematiek, heeft de deelgemeente een nuttige stap gezet op weg naar een prestatiegestuurde subsidierelatie. Overigens merkt de Rekenkamer hierbij op dat de praktische invulling hiervan in de concrete subsidierelatie met de instellingen nader vorm gegeven dient te worden.

De beslisdocumenten (beschikking, financiële afwikkeling, stukken van het dagelijks bestuur e.d.) zijn volgens een vast stramien gestructureerd. In de richting van betrokken instellingen wordt door het meezenden als bijlage van dergelijke onderliggende documenten een te waarden volledigheid in acht genomen.

Vanuit eenzelfde optiek wordt ook de samenstelling ten behoeve van de raadscommissie van een map met jaarstukken van budgetgesubsidieerden positief beoordeeld.

De deelgemeente tracht een grotere doeltreffendheid in haar subsidieverstrekking te bereiken. Daartoe ontplooit de deelgemeente Alexander op het vlak van informatie en communicatie initiatieven om een nadere aansluiting van de subsidievoorwaarden in de sfeer van informatiebehoefte op deelgemeentelijke processen te bewerkstelligen. Dit is een proces waarbij binnen de deelgemeente en in overleg met de instellingen afspraken worden gemaakt over de kwalitatieve en kwantitatieve formulering van prestaties en effecten. Dit proces moet tevens leiden tot een aanpassing van de vigerende regelgeving.

De Rekenkamer benadrukt het belang van dit proces teneinde de inhoudelijke (i.c. beleidsgerichte) sturing op de aanwending van subsidies te versterken.

VI-3 rechtmatigheid

De Rekenkamer is van oordeel dat de deelgemeente Prins Alexander in haar subsidiebeheer de rechtmatigheid in redelijke mate waarborgt. Men ziet bij toekenning en vaststelling van subsidies in de regel op een gestructureerde wijze toe op naleving van de subsidievoorwaarden.

Het voorgaande neemt niet weg dat de Rekenkamer met het oog op de rechtmatigheid op enkele tekortkomingen wil wijzen

Op basis van de onderzochte dossiers concludeert de Rekenkamer dat op het vlak van de volledigheid van de dossiers op onderdelen van gebreken sprake is. Dit betreft veeleer de kleinere subsidies, dan de structurele budgetsubsidies. Gebleken is dat in enkele gevallen documenten niet zijn aangeleverd door gesubsidieerden. Een meer daadkrachtige opstelling had hierbij in de rede gelegen, met name op het vlak van het verkrijgen van inhoudelijke verantwoordingsinformatie.

Wat betreft de mate van naleving van gestelde termijnen voor aanvraag, toekenning, verantwoording en vaststelling wordt geconcludeerd dat op onderdelen het proces niet conform vigerende regelgeving verloopt. Zeker wanneer bijvoorbeeld termijnen voor het indienen van de aanvraag in de eigen regelgeving zijn verruimd met de expliciete vermelding dat het een uiterste datum betreft dient de daad bij het woord gevoegd te worden en is een strak toezicht op de naleving geboden.

Ten aanzien van de controle op de naleving van subsidievoorwaarden en op de ingediende verantwoordingsinformatie concludeert de Rekenkamer dat de deelgemeente daarbij een controlelijst hanteert, zij het volgens mededeling van de deelgemeente minder stringent dan voorheen. Het gebruik van een controlelijst biedt een goede waarborg voor een ordelijk subsidieproces. Wel merkt de Rekenkamer op dat aan het gebruik hiervan strakker de hand gehouden zou moeten worden.

In het onderzoek is gebleken dat zonodig sancties in het vooruitzicht gesteld worden, maar dat men schroomt deze daadwerkelijk toe te passen. In enkele gevallen had naar de mening van de Rekenkamer een meer voortvarende opstelling betracht kunnen worden en hadden meer substantiële sancties in het vooruitzicht gesteld kunnen worden.

VI-4 doelmaticheid

De Rekenkamer is op grond van de volgende overwegingen van oordeel dat de deelgemeente Prins Alexander in haar subsidiebeheer de doelmaticheid over het algemeen goed heeft gewaarborgd.

Op grond van de samenstelling van de opgevraagde dossiers concludeert de Rekenkamer dat het dossierbeheer van de deelgemeente op onderdelen gebreken vertoont. Op vragen van de Rekenkamer is alert en adequaat gereageerd.

Doordat binnen de deelgemeente wordt gewerkt met een tijdschrijfsysteem en interne kosten in de begroting en rekening zichtbaar worden gemaakt, beschikt de deelgemeente over de mogelijkheden tot inzicht in de uitvoeringskosten van het subsidieproces.

In de regelgeving en de nadere voorschriften is vrij nauwkeurig aangegeven over welke items informatie van de instellingen wordt verlangd. Dit draagt bij aan een doelmatig subsidiebeheer. Ook de doorgaans uniforme wijze waarop de deelgemeente de vaststelling en toekenning heeft geregeld, is bevorderlijk voor de doelmaticheid.

In het subsidieproces wordt gebruik gemaakt van controlelijsten, hetgeen de doelmaticheid van het beoordelen van aanvragen en afrekeningen in aanzienlijke mate bevordert. De Rekenkamer constateert dat op het systematisch gebruiken ervan strakker zou moeten worden toegezien.

De bestuurlijke en ambtelijke overlegsituaties met gesubsidieerden krijgen op een gestructureerde wijze vorm. Bovendien is de Rekenkamer van mening dat daarbij een bij de subsidierelatie passende frequentie in acht wordt genomen.

Het voorgaande impliceert niet dat de Rekenkamer van mening is dat de deelgemeente de mogelijkheden voor doelmatig subsidiebeheer optimaal benut. Daartoe zou een aantal inhoudelijke en vormtechnische vereisten in het kader van de subsidierelatie nader gepreciseerd dienen te worden. Hierbij denkt de Rekenkamer aan het ontwerpen van informatieprotocollen waarin gedetailleerd is aangegeven welke informatie de gesubsidieerde dient aan te leveren en op welke wijze.

VI-5 doeltreffendheid

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

De Rekenkamer concludeert dat de deelgemeente Prins Alexander in haar subsidiebeheer aan de waarborgen voor doeltreffendheid in redelijke mate aandacht schenkt.

De deelgemeente heeft in haar subsidiepraktijk aandacht voor de relatie tussen doelen – prestaties – effecten. Veelal blijft de aandacht echter nog gericht op prestaties met de bedoeling deze niet alleen in kwalitatieve, maar ook in bruikbare kwantitatieve termen te formuleren.

De Rekenkamer is tevens van mening dat de deelgemeente mogelijkheden voor een grotere doeltreffendheid onbenut laat. Zo is de formulering van beleidsdoelen en wenselijk geachte prestaties voor verbetering vatbaar, in die zin dat meer aandacht aan de formulering van doelen, prestaties en beoogde effecten in concrete en meetbare termen geschonken zou kunnen worden.

De Rekenkamer heeft waardering voor de gekozen systematiek van koppeling van vaststelling (jaar t-1) en toekenning van subsidies (jaar t+1). Zoals zij echter heeft opgemerkt, ontstaat hierdoor een strijdigheid met bepalingen in de Awb.

De Rekenkamer is van mening dat vanuit het perspectief van doeltreffendheid, de prestaties zoals geformuleerd in de werkplannen, in relatie tot de jaarverslagen van de gesubsidieerden niet optimaal zijn te beoordelen.

De Rekenkamer concludeert voorts dat de deelgemeente Prins Alexander te weinig aandacht schenkt aan de evaluatie van verstrekte subsidies of subsidieregelingen. De Rekenkamer heeft evenwel waardering voor de evaluaties die zijn opgesteld in het kader van de relatie met de SWA.

VII aanbevelingen

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

1. De deelgemeente Prins Alexander wordt aanbevolen in de beleids- en beheersbegroting en de rekening meer aandacht te schenken aan prestaties (kwantiteit en kwaliteit) en effecten door het ontwikkelen van bruikbare kengetallen.
2. De ‘Regeling budgetsubsidiering 1995’ dient te worden geactualiseerd, waarbij tevens rekening dient te worden gehouden met de te verwachten wijziging van de VAS 1994 naar aanleiding van de inwerkingtreding van de 3^e tranche Awb per 1 januari 1998.
3. De deelgemeente Prins Alexander dient nauwlettender toe te zien op de naleving van de VAS en de eigen regelgeving voor (budget)subsidiering, zowel wat betreft het respecteren van termijnen als de aanwezigheid, vorm en inhoud van vereiste documenten.
4. De deelgemeente Prins Alexander wordt ten aanzien van de koppeling van vaststelling en toekenning van subsidie in overweging gegeven te zoeken naar een mogelijkheid deze te behouden met inachtneming van bepalingen in de Awb.
5. De deelgemeente Prins Alexander wordt aanbevolen het gebruik van de (beschikbare) controlelijst (verder) te optimaliseren en in het eigen subsidieproces wederom te formaliseren.
6. De deelgemeente Prins Alexander wordt, gezien de geconstateerde gebreken in de onderzochte dossiers, aanbevolen de dossiervorming te verbeteren.
7. De deelgemeente Prins Alexander dient een sanctiebeleid te ontwikkelen, waarin is bepaald in welke omstandigheden het niet-naleven van subsidievoorwaarden leidt tot de toepassing van sancties.
8. De deelgemeente Prins Alexander wordt aanbevolen voor structurele subsidies periodiek (conform de Awb minimaal eens per vijf jaar) een evaluatie uit te (laten) voeren, waarbij onder meer aandacht wordt geschonken aan de effectiviteit van de subsidie.
9. De deelgemeente Prins Alexander 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.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

10. De deelgemeente Prins Alexander wordt aanbevolen de inmiddels in gang gezette uitwerking van het Informatie-Communicatiemodel voortvarend door te voeren en te verbreden naar andere subsidierelaties.

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 Prins Alexander op de brief van de Rekenkamer d.d. 23 december 1999 inzake de wederhoor op de conceptrapporten ‘Subsidiëring door de deelgemeente Prins Alexander’ en ‘Subsidiëring door deelgemeenten – algemeen rapport’. De reactie bestaat uit een brief en drie bijlagen. De reactie wordt integraal en in cursief weergegeven. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om bijlage 2 en 3 betreffende de aanbevelingen afzonderlijk te behandelen en daarbij de aanbevelingen om redenen van leesbaarheid toe te voegen. Bijlage 1 wordt in het nawoord van de Rekenkamer behandeld voorzover de aard van de opmerking en het standpunt van de Rekenkamer daartoe aanleiding geven. De Rekenkamer heeft een deel van de opmerkingen overgenomen en verwerkt in het deelrapport. Bijlage 1 is als bijlage bij dit rapport opgenomen.

Inleidende opmerkingen

Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om op het algemene rapport en het deelrapport voor Prins Alexander te reageren. Wij stellen hierbij vast dat tijdens het onderzoek goed is samengewerkt. Wij zullen ons in onze reactie op het algemene rapport enigszins beperken in de wetenschap dat de deelgemeenten met een gezamenlijk commentaar komen.

Algemeen oordeel

Een grote hoeveelheid informatie is verwerkt tot gemakkelijk toegankelijke rapporten. Het vergroot de kennis en het inzicht in het subsidieproces. Er is sprake van een kritische en relatief onafhankelijke beoordeling. Bij lezing van het deelrapport blijkt dat er op diverse punten waardering is voor de praktijk van de subsidieverstrekking in Prins Alexander. Verbeteringen zijn mogelijk, zeker als 1998 als uitgangsjaar wordt genomen. Wij zetten ons in voor het verder verbeteren van de bedrijfsvoering. Het belang hiervan is bevestigd door de Quick Scan en ook uw rapporten geven input om aan verdere verbeteringen te werken.

In gang gezette acties sinds het peiljaar 1998

Wij beperken ons hier tot het belangrijkste initiatief: de ontwikkeling van een goed informatie- en communicatiemodel met de Stichting Welzijn Alexander. Dit model is in mei 1999 aangeboden aan de commissie voor Sociale Zaken, Volksgezondheid, Welzijn en Onderwijs. Inmiddels is een complete uitwerking beschikbaar. Hierover is thans overleg met de instelling gaande. Voor de andere budgetgesubsidieerde instellingen worden soortgelijke verbeterlagen voorbereid. Dit veelomvattende proces sluit goed aan op een aantal aanbevelingen die u doet. Wij komen daar bij de bespreking van de aanbevelingen nog op terug.

Reactie op twee onderdelen van het deelrapport Prins Alexander.

De fase waarin wij nu zitten (concept-rapportages) biedt de mogelijkheid om op bepaalde passages te reageren. Wij willen dat zo min mogelijk doen, omdat het inbrengen van nuances de aandacht van de hoofdzaak kan afleiden. Toch hebben wij behoefte om op twee onderdelen te reageren: dat is de alinea boven hoofdstuk 5 en paragraaf 5.1 (dossievorming). Onze reactie hebben wij verwerkt in bijlage 1. In concreto verzoeken wij u de alinea aan te passen en te bezien of er voor u voldoende aanleiding is om paragraaf 5.1 ook bij te stellen. Ons verzoek aangaande paragraaf 5.1 doet niet af aan het feit dat dossievorming en -beheer kunnen worden verbeterd.

Voorlopige reactie op de aanbevelingen van het algemene rapport en het deelrapport.

Aan uw verzoek om op de aanbevelingen van het algemene en deelrapport te reageren voldoen wij gaarne: u zie de bijlagen 2 en 3. Wij tekenen hierbij aan dat onze reactie op de aanbevelingen voorlopig is. De definitieve rapporten zullen wij op een nog nader te bepalen moment in commissies en deelgemeenteraad bespreken. Daar moet ruimte voor discussie zijn. En ook voor onszelf willen wij nog marge voor verder beraad houden. Wij weten op dit moment nog niet hoe wij het proces zullen laten verlopen. Er zijn immers verschillende aanleidingen om verder aan de bedrijfsvoering te werken (verbeteringsplan als uitloeijsel van de Quick Scan, uw onderzoeksrapporten en de informatie- en communicatiemodellen voor de grote budgetgesubsidieerde instellingen).

Aanpassing van de VAS 1994.

Zoals u weet, is de VAS 1994 niet meer in overeenstemming met de Algemene wet bestuursrecht. De gemeente Rotterdam heeft evenwel nog steeds geen nieuwe verordening vastgesteld. De basisregeling van Rotterdam bepaalt of er veel of weinig ruimte is voor nadere regelgeving. Die duidelijkheid moet er eerst komen om dubbel werk (overleg met instellingen en ter secretarie) te voorkomen. Wij onderschrijven uw pleidooi in de richting van Rotterdam om de noodzakelijke aanpassing van de VAS nu voortvarend ter hand te nemen. Uiteraard moet hierbij voldoende ruimte voor deelgemeentelijke inbreng zijn. Onze voorkeur gaat uit naar een globale regeling met voldoende vrijheid voor de deelgemeenten om nadere regels te stellen. Alleen dan kan maatwerk worden geboden. ‘

Bij de brief zijn enkele bijlagen gevoegd, waarin meer in detail wordt ingegaan op enkele bevindingen en specifiek op de aanbevelingen in zowel het deelrapport als het algemeen rapport. Bijlage 1 is als bijlage bij dit rapport opgenomen. Op de bijlagen 2 en 3 inzake de aanbevelingen wordt hieronder nader ingegaan, waarbij de voorlopige reactie van de deelgemeente integraal wordt weergegeven.

VIII-2 nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer neemt met instemming kennis van de reactie van het Dagelijks Bestuur op de rapporten en waardeert de inzet om, mede op basis van dit rapport, te komen tot verdere verbeteringen van de bedrijfsvoering. Terecht wordt door het Dagelijks Bestuur dienaangaande gerefereerd aan de

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

ontwikkeling van een goed informatie- en communicatiemodel. De Rekenkamer ziet de implementatie hiervan bij andere instellingen met belangstelling tegemoet.

De Rekenkamer merkt op dat haar aanbevelingen inzake subsidiëring niet uitsluitend de bedrijfsvoering betreffen, maar het proces van beleidsvoorbereiding, -bepaling, -uitvoering en evaluatie in de volle breedte.

Het Dagelijks Bestuur geeft aan zo min mogelijk gebruik te willen maken van de mogelijkheid om te reageren op bepaalde passages, omdat de inbreng van nuances de aandacht van de hoofdzaak kan afleiden. Specifiek vraagt het Dagelijks Bestuur in bijlage 1 (zie bijlage IV) evenwel aandacht voor twee onderdelen van het rapport, te weten:

- een passage aan het slot van hoofdstuk IV inzake de wijze waarop, in relatie tot de risico's die voortvloeien uit het (nog) niet op de Awb afgestemd zijn van de VAS, door de deelgemeente Prins Alexander wordt omgegaan aanvragen die, gegeven het beleid, geen of weinig kans van slagen maken;
- paragraaf V-1 waarin de bevindingen van de Rekenkamer betreffende dossiervorming en –beheer worden gepresenteerd.

Ten aanzien van het preventief beleid voor niet of weinig kansrijke subsidie-aanvragen heeft de Rekenkamer zich gebaseerd op het definitief verslag van het bestuurlijk interview. De aanvullende weergave in wederhoor van de bestaande praktijk is waar nodig verwerkt in bedoelde passage. De Rekenkamer merkt op dat de geschetste praktijk door de portefeuillehouders zelf, blijkens het bestuurlijk interview, in relatie is gebracht met de risico's die voortvloeien uit het niet aangepast zijn van de VAS op de Awb. De Rekenkamer beschouwt, in tegenstelling tot het Dagelijks Bestuur, de gegroeide praktijk als en ontmoedigingsbeleid, hetgeen niet voldoet aan de zorgvuldigheid die de Awb verlangt en ziet derhalve geen aanleiding haar opmerking hierover bij te stellen.

Ten aanzien van dossiervorming en –beheer stelt het Dagelijks Bestuur dat het beeld zorgwekkender lijkt dan de werkelijkheid is (althoewel zij niet wil afdoen aan het feit dat verbeteringen mogelijk zijn). Daarbij wil het Dagelijks Bestuur niet op alle onderdelen ingaan, maar geeft zij enkele voorbeelden. Op grond van de genoemde voorbeelden heeft de Rekenkamer haar bevindingen op enkele punten gepreciseerd. Op deze plaats volstaat de Rekenkamer met navolgende kanttekening bij één van de onderzochte subsidies.

In het geval van Rotterdam Veilig ontbreekt een accountantsverklaring en merkt de deelgemeente op dat het in dit geval geen subsidierelatie betreft, maar een opdrachtgeversrelatie met een tak van dienst. De Rekenkamer onderkent dat de positie van Rotterdam Veilig verschilt met die van andere gesubsidieerden. Voorts stelt de Rekenkamer vast dat voor 1998 sprake is van 'bijdragen toezichthoudersprojecten' op grond van een 'begrotingsvoorstel' en dat deze bijdragen niet worden verstrekt onder het regime van de VAS. (Terzijde constateert de Rekenkamer dat voor een soortgelijke aanvraag voor 1996 wel een 'subsidiebeschikking' is afgegeven.) Echter door de deelgemeente wordt wel een financieel en inhoudelijk verslag verlangd en dient tijdig de aanvraag voor een bijdrage voor het komend jaar te worden ingediend. Een accountantsverklaring wordt in dit verband niet genoemd als een vereist document ten behoeve van de verantwoording. De Rekenkamer

heeft daarom in dit definitieve rapport dit niet meer als een ‘ontbrekend vereist document’ aangemerkt. Voorts heeft de Rekenkamer aanvullende opmerkingen over de verbeteringen in de relatie met Rotterdam Veilig toegevoegd aan het rapport.

De Rekenkamer meent dat blijkens de verstrekte documenten en correspondentie tijdens het onderzoek de deelgemeente niet ondubbelzinnig duidelijk heeft gemaakt dat met Rotterdam Veilig geen subsidierelatie wordt onderhouden. Zo maken de bijdragen aan Rotterdam Veilig deel uit van de ‘Subsidiestaat exploitatierekening 1998’. Voorts wordt in correspondentie van de deelgemeente ten behoeve van het Rekenkameronderzoek in relatie tot toezichthoudersprojecten gesproken over ‘de aanvraag voor een subsidie 1998’ en een ‘beschikking inzake de toekenning’. De Rekenkamer leidt hieruit af dat de relatie met Rotterdam Veilig op diverse onderdelen ook bij de deelgemeente materieel nog steeds wordt behandeld als een subsidie.

De Rekenkamer neemt kennis van de medeling van het Dagelijks Bestuur dat de reactie op de aanbevelingen voorlopig is en dat zij marge voor verder beraad wil houden, alsmede dat bij de bespreking in commissies en deelgemeenteraad ruimte voor discussie moet zijn. De Rekenkamer meent dat het Dagelijks Bestuur in haar reactie op de aanbevelingen een dergelijk voorbehoud niet behoort te maken. In wederhoor kan het Dagelijks Bestuur zonder reserve aangeven in hoeverre zij de aanbevelingen van de Rekenkamer overneemt. Dat vervolgens nog een behandeling in commissies en deelgemeenteraad volgt en de aanbevelingen nadere uitwerking vergen, doet aan dit principe niets af. Ten aanzien van het voornemen om de uitwerking van de aanbevelingen te relateren aan andere aanleidingen om verder aan de bedrijfsvoering te werken, merkt de Rekenkamer op dat zij eraan hecht dat de deelgemeente specifiek inzichtelijk maakt op welke wijze en wanneer de aanbevelingen van de Rekenkamer zullen worden doorgevoerd, bijvoorbeeld in een plan van aanpak.

Wat betreft het belang van een voortvarende aanpassing van de VAS 1994 bestaat geen verschil van inzicht tussen het Dagelijks Bestuur en de Rekenkamer. De Rekenkamer staat op het standpunt dat de aangepaste VAS een duidelijk kader biedt voor subsidieverstrekking, waarbinnen de mogelijkheid tot het opstellen van nadere regelgeving door deelgemeenten bestaat. Voorts lijkt het de Rekenkamer in de rede te liggen dat de deelgemeenten als gebruikers van de VAS voldoende inbreng kunnen leveren bij de voorgenomen aanpassing daarvan.

VIII-3 reactie op aanbevelingen

De Rekenkamer heeft op basis van haar onderzoek naar het subsidieproces bij deelgemeenten een aantal aanbevelingen geformuleerd, zowel in algemene zin (in het algemeen rapport) als specifiek per deelgemeente (in hoofdstuk VII). Hierop is door de deelgemeente Prins Alexander per aanbeveling gereageerd. Vanwege de overzichtelijkheid wordt hieronder per aanbeveling de reactie van de deelgemeente in wederhoor opgenomen. In algemene zin wordt in paragraaf VIII-4 in een nawoord door de Rekenkamer ingegaan op de reactie van de deelgemeente Prins Alexander op de aanbevelingen.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

aanbevelingen deelrapport en reactie deelgemeente

1. De deelgemeente Prins Alexander wordt aanbevolen in de beleids- en beheersbegroting en de rekening meer aandacht te schenken aan prestaties (kwantiteit en kwaliteit) en effecten door het ontwikkelen van bruikbare kengetallen.
 - *Mee eens. Deelgemeenteraad heeft bij de behandeling van de beleidsbegroting 2000 een hiertoe strekkende motie aangenomen. De ontwikkeling van I&C-modellen voor de grote budgetgesubsidieerde instellingen draagt bij aan ons streven om het subsidieproces verder in de deelgemeentelijke Planning en Control cyclus te integreren. Hierbij gaat het zowel om het proces als de inhoud.*
2. De 'Regeling budgetsubsidiering 1995' dient te worden geactualiseerd, waarbij tevens rekening dient te worden gehouden met de te verwachten wijziging van de VAS 1994 naar aanleiding van de inwerkingtreding van de 3^e tranche Awb per 1 januari 1998.
 - *Noodzaak wijziging budgetsubsidieregeling wordt onderkend, maar volgt op wijziging VAS 1994. In slotpassage brief wordt hierop ingegaan.*
3. De deelgemeente Prins Alexander dient nauwlettender toe te zien op de naleving van de VAS en de eigen regelgeving voor (budget)subsidiering, zowel wat betreft het respecteren van termijnen als de aanwezigheid, vorm en inhoud van vereiste documenten.
 - *Het toezicht op de naleving van de regels kan worden verbeterd. Ook na 1998 zijn hierin stappen gezet.*
4. De deelgemeente Prins Alexander wordt ten aanzien van de koppeling van vaststelling en toekenning van subsidie in overweging gegeven te zoeken naar een mogelijkheid deze te behouden met inachtneming van bepalingen in de Awb.
 - *Wij zijn content met de waardering van de Rekenkamer voor ons koppelingssysteem bij toekenning en vaststelling van budgetsubsidies. Wij zullen die schakeling trachten te behouden.*
5. De deelgemeente Prins Alexander wordt aanbevolen het gebruik van de (beschikbare) controlelijst (verder) te optimaliseren en in het eigen subsidieproces wederom te formaliseren.
 - *Akkoord.*
6. De deelgemeente Prins Alexander wordt, gezien de geconstateerde gebreken in de onderzochte dossiers, aanbevolen de dossiervorming te verbeteren.
 - *Wij zullen ons hiervoor inzetten.*
7. De deelgemeente Prins Alexander dient een sanctiebeleid te ontwikkelen, waarin is bepaald in welke omstandigheden het niet-naleven van subsidievoorwaarden leidt tot de toepassing van sancties.
 - *Als een budgetgesubsidieerde instelling de afgesproken prestaties niet heeft geleverd, volgt in beginsel een korting op het subsidie. Het hangt niettemin sterk van de omstandigheden af of, en zo ja, in welke mate zo'n sanctie wordt toegepast (exogeen of endogeen?, heeft het instellingsbestuur snel en adequaat gehandeld?, is er sprake van herhaling?, hoe heeft de informatieverschaffing naar de deelgemeente plaatsgevonden? enz. enz.). Daarover wordt met*

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

de instelling overlegd en vervolgens wordt het resultaat besproken in een openbare vergadering van een commissie van advies en bijstand. In de belegstukken wordt ook aandacht besteed aan tijdigheid, volledigheid en vormvereisten van de documenten die moeten worden ingediend. De praktijk wijst uit dat maatwerk is geboden. Bij de eerstvolgende wijziging van Regeling Budgetsubsidiering 1995 zullen wij in de toelichting aandacht besteden aan de omstandigheden en overwegingen die een rol kunnen spelen bij het eventueel toepassen van sancties.

8. De deelgemeente Prins Alexander wordt aanbevolen voor structurele subsidies periodiek (conform de Awb minimaal eens per vijf jaar) een evaluatie uit te (laten) voeren, waarbij onder meer aandacht wordt geschonken aan de effectiviteit van de subsidie.
 - *Deze aanbeveling sluit goed aan bij het concept van het I&C-model. Daarin wordt aandacht geschonken aan: het systematisch verzamelen en analyseren van informatie die van belang is voor de beleidsvorming van de deelgemeente; het vertalen van het coalitieprogramma in concrete uitgangspunten en vragen voor de budgetgesubsidieerde instellingen (t.b.v. een vierjarenplan en jaarprogramma's); het meten van effecten. Het is tijdrovend en het kost veel energie, maar wij zijn hiermee op de goede weg.*
9. De deelgemeente Prins Alexander 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.
 - *Zie punt 8.*
10. De deelgemeente Prins Alexander wordt aanbevolen de inmiddels in gang gezette uitwerking van het Informatie-Communicatiemodel voortvarend door te voeren en te verbreden naar andere subsidierelaties.
 - *Inmiddels is opdracht gegeven om het I&C-model uit te breiden naar de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Alexander. De Servicedienst Werk zal volgen. Thans is ook met SONOR en de bewonersorganisaties overleg gaande over de informatiestromen.*

aanbevelingen algemeen rapport en reactie deelgemeente

- 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.
 - *Zie slotpassage brief dagelijks bestuur over aanpassing van de VAS 1994.*
- 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.
 - *Bereidheid is aanwezig.*
- 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

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

beveelt zij aan een bepaald percentage van de toegekende subsidie pas uit te betalen, mits documenten op tijd zijn aangeleverd.

- *In reactie op deelrapport wordt op dossiervorming en –beheer ingegaan. Afhankelijk van de subsidiemethode die wordt gehanteerd, gelden in Prins Alexander bepaalde regels voor het verlenen van voorschotten op het toegekende subsidie. Twee voorbeelden: bij éénmalige subsidies 80% bij toekenning en aanvullend maximaal 20% bij vaststelling; bij waarderingssubsidies (hebben een relatief bescheiden omvang) wordt overgegaan tot betaalbaarstelling in één keer. De aard van een budgetsubsidierelatie vraagt weer om een andere aanpak.*
- 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’.
- *De I&C-modellen voor de grote budgetgesubsidieerde instellingen in Prins Alexander sluiten goed op deze aanbeveling aan.*
- 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.
- *In reactie op deelrapport Prins Alexander wordt op deze aanbeveling ingegaan.*
- 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.
- *Praktijk in Prins Alexander is hiermee in overeenstemming.*
- 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.
- *Zie reactie op aanbeveling 8 uit het deelrapport.*
- H. De Rekenkamer geeft deelgemeenten in relatie tot gesubsidieerden het volgende in overweging:
 - *laat gesubsidieerden zelf rapporteren over doelmatigheid en doeltreffendheid, waarbij (voor grotere subsidies) de accountantsverklaring aangeeft dat de weergegeven cijfers getrouw zijn.*
 - *maak meerjarenafspraken met gesubsidieerden met behoud van een jaarlijkse verantwoording en de mogelijkheid tot tussentijdse bijstelling.*
 - *faciliteer het gebruik of de oprichting van administratiebureaus voor verenigingen zodat deze ook zonder de noodzaak tot fusie kunnen professionaliseren.*
- *Wij laten instellingen ook zelf rapporteren over doelmatigheid en doeltreffendheid, maar zijn ons ervan bewust dat dit nog kan worden verbeterd. Meerjarenafspraken met instellingen zullen vanwege het recht van de deelgemeenteraad om jaarlijks een begroting vast te stellen toch vooral intentioneel moeten zijn. De budgetgesubsidieerde instellingen in Prins Alexander werken*

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

met vierjarenplannen. Voorafgaand hieraan zullen wij als deelgemeente concrete uitgangspunten en vragen formuleren conform het I&C-model. Instellingen moeten financieel in staat zijn om een goede administratie te voeren of te laten voeren. Rotterdam subsidieert koepelorganisaties die diensten leveren aan vrijwilligersorganisaties.

- 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.
 - *Een bruikbare suggestie die gedoseerd (afhankelijk van grootte van het subsidie en in tijd) kan worden toegepast.*

- 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.
 - *Deze bevoegdheid zal, als daar voldoende aanleiding voor is, incidenteel worden gebruikt. Wij wijzen er in dit verband op dat de huidige controle op de financiële bescheiden van b.v. de bewonersorganisaties (die jaarlijks minder dan f 100.000,- ontvangen) al behoorlijk intensief is.*

- 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.
 - *Prins Alexander werkt met controlelijsten, die hier en daar nog wel kunnen worden verbeterd.*

VIII-4 nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer ziet, gelet op de reactie van de deelgemeente Prins Alexander op de aanbevelingen, geen aanleiding specifiek te reageren. In algemene zin wil de Rekenkamer benadrukken dat bij de uitwerking en implementatie van de aanbevelingen een balans gevonden dient te worden tussen enerzijds het bevorderen van een ordentelijk en transparant vormgegeven subsidieproces, waarin de rechtmatigheid is gewaarborgd en de doelmatigheid en de doeltreffendheid worden verbeterd, en anderzijds het beslag dat dit legt op de capaciteit en inzet van de deelgemeente en betrokken organisaties en instellingen. Deze afweging dwingt tot heldere keuzes omtrent de inrichting van het subsidieproces binnen de kaders van vigerende wet- en regelgeving, waarbij het financieel en maatschappelijk belang van de subsidie een richtsnoer kan zijn voor keuzes omtrent de subsidiemethode en hieraan verbonden verantwoordingseisen.

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 zogenaamde staat van inkomensoverdrachten (ook wel aangeduid als staat G). De deelgemeente Prins Alexander heeft deze als bijlage opgenomen in haar begroting 1998. Gebleken is dat deze abusievelijk niet was opgenomen in de rekening 1998. Op verzoek van de Rekenkamer is deze ten behoeve van het onderzoek (alsnog) verstrekt.

De staat G (beleidsbegroting) van deelgemeente Prins Alexander bevat de volgende informatie:

- subfunctie;
- titel verordening;
- datum raadsbesluit;
- namen van de gesubsidieerden;
- grondslagen;
- kolommen met begroting jaar t-2, t-1 en t (bedragen).

In de subsidiestaat exploitatierekening 1998 zijn de kolommen rekening jaar t-1, begroting jaar t en jaar t na wijziging en rekening jaar t (bedragen) opgenomen.

Op verzoek van de Rekenkamer heeft de deelgemeente de staat G aangevuld met een aantal gegevens teneinde een zo eenduidig mogelijk beeld te krijgen van aard en omvang van de subsidieverstrekking. Dit betreft de volgende gegevens:

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

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

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

Soms leidde dit informatieverzoek tevens tot correcties op de staat G. Zo is van de zijde van de deelgemeente Prins Alexander aangegeven dat enkele kleine bedragen geen subsidies zijn. Dit leidt tot een gecorrigeerd totaal van f 15.620.244 aan subsidies conform staat G.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

In de bewerking van de aldus verkregen informatie ten behoeve van tabel 1 zijn verzamelposten met subsidieverrekeningen van voorgaande jaren buiten beschouwing gelaten. Voor zover hiervan sprake is, maken deze wel deel uit van het overzicht van subsidies naar subfunctie in tabel 2.

Tevens zijn die gevallen waarin de deelgemeente in het gevraagde overzicht geen duidelijkheid kon verschaffen over bepaalde kenmerken van de subsidie niet betrokken in navolgende schets van de structuur van subsidieverstrekking. Dat is voor de deelgemeente Prins Alexander niet het geval.

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 kon worden betrokken. Deze subsidies c.q. gesubsidieerden zijn na toelichting van de zijde van de deelgemeente derhalve verder niet in het onderzoek betrokken. Het betreft de volgende subsidies:

- diverse instellingen (subfunctie 650; f 148.000);
- fractie-ondersteuning (subfunctie 001; f 8.670);
- korfbalvereniging WION (subfunctie 530; f 18.330);
- SKVR (subfunctie 540; f 18.500);
- Stichting Basiseducatie Rotterdam (subfunctie 482; f 475.900).

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

In 1998 is de Stichting Welzijn Alexander (SWA) tot stand gekomen, zijnde de fusie van een aantal instellingen voor (wijk)welzijnswerk. Voor deze instellingen is de subsidierelatie met de deelgemeente in onderlinge samenhang beoordeeld als zijnde de SWA.

Gebleken is dat sommige subsidies zijn gefinancierd uit een doeluitkering. Voor zover hierbij sprake is van aansluiting op het reguliere subsidieproces binnen de deelgemeente zijn deze in het onderzoek betrokken. De doeluitkeringen zijn op zichzelf thans geen onderwerp van onderzoek.

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

bijlage III overzicht van geselecteerde gesubsidieerden en subsidies

SUBSIDIËRING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

(sub)functie en omschrijving	namen gesubsidieerden	kenmerken subsidie	begroting 1998
001 bestuursorganen	■ fractie-assistentie	--	8.670
140 wijkveiligheid	■ diverse wijkveiligheid- projecten	structureel / eenmalig doeluitkering	329.580
482 volwassenen-educatie	■ st. basiseducatie rotterdam	structureel budgetsubsidie	475.900
530 sport	■ korfbalvereniging wion	eenmalig exploitatiesubsidie	18.330
540 kunst	■ skvr	--	18.500
560 maatschappelijke leefbaarheid en openluchtrecreatie	■ diverse speeltuinverenigingen (via bsw)	structureel waarderingssubsidie	15.000
620 maatschappelijke begeleiding	■ st. mda	structureel budgetsubsidie	2.905.614
630 sociaal-cultureel werk	■ bewonersorganisaties	structureel budgetsubsidie	
	■ vbp		106.482
	■ ommoord		119.748
	■ bsa		112.083
	630 ■ st. sonor	structureel exploitatiesubsidie	967.719
	630 ■ st. welzijn alexander (swa); voorheen:	structureel budgetsubsidie	
	■ st. zevenkamp		1.872.186
	■ st. netwerk ommoord		1.692.684
	■ st. centrum alexanderpolder		1.081.563
	■ st. scw&ko kralingseveer		
	■ st. oosterflank		328.028
	■ st. scw prinsenland		
	■ deelgemeente centraal bureau		1.489.090
			1.111.419
			520.766

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

650 kinderopvang	■	diverse instellingen	--	148.000
922 kasverschillen	■	diverse instellingen	eenmalig waarderingssubsidies	30.000
totaal	■			13.351.362

bijlage IV **lijst van afkortingen**

ADR	Accountantsdienst Rotterdam
Awb	Algemene wet Bestuursrecht
BBI	Beleids- en Beheersinstrumentarium
BCF	Beleidsgestuurde contractfinanciering
B&W	College van Burgemeester en Wethouders
DRR	Dienst Recreatie Rotterdam
Fte	Fulltime equivalent
GFO	Gemeenschappelijk Functioneel Ontwerp
IPO	Inter Provinciaal Overleg
P&C-cyclus	Planning en Control-cyclus
SCW	Sociaal cultureel werk
VAS	Verordening Algemene Subsidievoorwaarden
Vod	Verordening op de deelgemeenten
VOG	Vereniging van Ondernemingen in de gepremieerde en gesubsidieerde sector
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WO	Welzijn ouderen

bijlage V bijlage 1 bij brief van deelgemeente Prins Alexander inzake deelrapport Prins Alexander (subsidiering)

kanttekening bij alinea slot hoofdstuk IV

Als er een subsidieverzoek wordt ingediend, dat, gegeven het beleid, geen of weinig kans van slagen maakt dan wordt heel zorgvuldig met de aanvraag (de aanvrager) omgegaan. In contact (overleg of telefonisch) wordt aangegeven dat en waarom de aanvraag waarschijnlijk geen succes zal hebben. Dit geeft de aanvrager de mogelijkheid om nadere toelichting enz. te geven. Het contact wordt vervolgens in een brief bevestigd, waarbij duidelijk wordt gesteld dat het om een ambtelijke inschatting gaat en dat de zaak desgewenst aan het dagelijks bestuur zal worden voorgelegd. De ervaringen hiermee zijn positief vooral aan de kant van de aanvragers. Er ontstaat als regel wederzijds begrip en soms ook een andere kijk op de zaak. Dit doen wij niet “vanwege gebrek aan passende subsidieregelgeving” of om “een ontmoedigingsbeleid te voeren”. De gegroeide praktijk voldoet volgens ons juist aan de zorgvuldigheid die de Awb verlangt. Een voor bezwaar openstaand besluit zal op verzoek van de aanvrager immers altijd worden genomen. Wij verzoeken de laatste alinea van hoofdstuk IV bij te stellen.

kanttekeningen bij paragraaf V-1

Wij zijn het ermee eens dat dossiervorming en –beheer kunnen worden verbeterd. Niettemin roept paragraaf V-1/tabel 3 een beeld op dat zorgwekkender lijkt dan de werkelijkheid is. Wij zullen niet op alle onderdelen ingaan, maar enkele voorbeelden geven.

In één geval ontbreekt een accountantsverklaring (in casu Rotterdam Veilig). Rotterdam Veilig is evenwel een onderdeel van een tak van dienst, waarmee wij een opdrachtgevers- en geen subsidierelatie hebben. Wij hebben overigens fors moeten investeren om te bereiken dat de jaren 1996 tot en met 1998 met deze tak van dienst konden worden afgewikkeld. Na het in het vooruitzicht stellen van sancties is dit uiteindelijk onlangs toch gelukt. Rotterdam Veilig heeft beterschap beloofd ook als het gaat om de indiening van begrotingsstukken.

Dat in de dossiers (nog) niet altijd vaststellingsbesluiten aanwezig zijn, heeft te maken met ons koppelingssysteem bij toekenning en vaststelling van budgetsubsidies. U hebt voor dat systeem waardering.

In de driehoek “SONOR-bewonersorganisaties-deelgemeente” gelden afspraken over de informatiestromen en de verdeling van verantwoordelijkheden. Het accent ligt hierbij zeer sterk op de vierjarenplannen, jaarprogramma’s en verslagen van de bewonersorganisaties. SONOR treedt vooral op als werkgever van de opbouwwerkers en ontvangt hiervoor een exploitatiesubsidie. De informatie, die SONOR moet leveren, is aangepast op het gegeven dat het accent op de bewonersorganisaties ligt.

SUBSIDIËRING DOOR DEELGEMEENTE PRINS ALEXANDER

In ons systeem van budgetsubsiëring is de bespreking van geleverde prestaties in een openbare vergadering van een commissie van advies en bijstand ook een vorm van evaluatie/verantwoording. Opname van deze informatie in de dossiers vindt ongeveer één jaar na het betreffende subsidiejaar plaats.