

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

maart 2000

SUBSIDIERING
DOOR DEELGEMEENTEN

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, dat voor u ligt, en in elf deelrapporten. Een deelrapport bevat de onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer voor een deelgemeente evenals een reactie daarop van het betreffende 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. Een klein deel van het rapport heeft betrekking op een gemeentelijke verordening. Hierop heeft het College van B&W een reactie gegeven. Alle rapporten bevatten een nawoord van de Rekenkamer.

De Rekenkamer heeft voor haar onderzoek veel informatie verzameld bij de deelgemeenten. Zij is de deelgemeenten 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
5		samenvatting
13	I	aanleiding, doel- en probleemstelling
13	I-1	overheid en subsidiëring
13	I-2	keuze en afbakening
17	I-3	doelstelling
17	I-4	probleemstelling en onderzoeksvragen
21	II	achtergronden
21	II-1	definiëring en subsidiemethoden
24	II-2	sturen op prestaties
27	III	kader van wet- en regelgeving
27	III-1	deelgemeenten
28	III-2	kader subsidiëring
29	III-3	criteria en voorwaarden voor subsidiëring
35	IV	resultaten deelgemeenten algemeen
35	IV-1	inleiding
35	IV-2	uitgangspunten
36	IV-3	enkele kenmerken van de deelgemeenten
37	IV-4	aard en omvang van de subsidieverstreking
37		1 staat van inkomensoverdrachten (staat G)
39		2 omvang en aard van subsidieverstreking door deelgemeenten
41	IV-5	beleidskader en regelgeving
41		1 beleidskader
43		2 regelgeving
45	IV-6	praktijk van subsidieverstreking
45		1 dossiervorming
47		2 voorbereiding en bepaling
51		3 uitvoering en controle
64		4 evaluatie
65	V	conclusies
65	V-1	regelgeving
66	V-2	aard en omvang van de subsidieverstreking
66	V-3	beleidskader, regelgeving en beslisdocumenten
67	V-4	rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid
71	VI	aanbevelingen
73	VII	reacties en nawoord
73	VII-1	reactie deelgemeenten
77	VII-2	nawoord Rekenkamer algemeen
79	VII-3	nawoord Rekenkamer op gemeenschappelijke reactie
82	VII-4	reactie College van B&W
83	VII-5	nawoord Rekenkamer
		bijlagen
87		bijlage I onderzoeksverantwoording
88		bijlage II onderzoek naar subsidiebeheer
92		bijlage III lijst van afkortingen

samenvatting

probleemstelling en onderzoeksvragen

Subsidies vormen een belangrijk beleidsinstrument van de deelgemeenten van Rotterdam om beleidsdoelen te verwezenlijken. Door de elf deelgemeenten werd in 1998 ongeveer f 200 mln. aan subsidies verstrekt (waarvan f 136 mln direct en de rest indirect via gemeentelijke diensten). In verhouding tot de deelgemeentelijke begrotingen van ruim f 400 mln. omvatten subsidies dus circa de helft hiervan. Met haar onderzoek naar subsidies wil de Rekenkamer de rechtmatige verstrekking en efficiënte en effectieve aanwending van subsidies bevorderen. De probleemstelling luidt: Op welke wijze zien deelgemeenten erop toe dat subsidies worden verstrekt en aangewend op een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende manier? De onderzoeksvragen zijn gericht op het inzichtelijk maken van het subsidieproces bij de deelgemeenten. Daarbij wordt ingegaan op de omvang en vormen van verstrekte subsidies, op het verloop van het subsidieproces in relatie tot de vigerende regelgeving en op de waarborgen voor een rechtmatige verstrekking van subsidies, voor een doelmatig subsidieproces en voor een doeltreffende subsidiëring in het licht van beleidsdoelstellingen.

wet- en regelgeving

Subsidies worden door de deelgemeenten verstrekt binnen de kaders van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Verordening op de deelgemeenten (Vod) en de Verordening Algemene Subsidievoorwaarden (vas). Per 1 januari 1998 is de subsidietitel van de Algemene wet Bestuursrecht (Awb) in werking getreden. Alle bepalingen in de vas of andere (deel)gemeentelijke regelgeving die hiermee in strijd zijn daarmee onverbindend geworden. De Rekenkamer is van oordeel dat het nog immer niet aangepast zijn van de vas aan de Awb een ernstige tekortkoming is. Hierdoor is onzeker geworden welke bepalingen nog gelden en lopen deelgemeenten risico's indien tegen bestuursbesluiten in beroep wordt gegaan. De Rekenkamer is van mening dat de vas als kaderregeling in opzet op hoofdlijnen voldoet en deelgemeenten voldoende ruimte biedt om een nadere invulling aan het subsidieproces te geven. Er is geen reden om de vas substantieel te wijzigen, anders dan ten behoeve van de aansluiting op de Awb vereist is.

Over de vas en de werking daarvan in praktijk komt de Rekenkamer tot een aantal bevindingen. Zo geeft de vas niet aan wat voor sturingsregime er bij welke subsidiemethode hoort. De Rekenkamer ziet dit als een omissie, omdat in de praktijk blijkt dat indien men overstapt op een ander soort subsidie, zoals een

budgetsubsidie, de deelgemeente toch op een zelfde wijze met de gesubsidieerde instelling blijft omgaan als daarvoor. Bij de verstrekking van een budgetsubsidie speelt het werkplan een dermate belangrijke rol dat de aanwezigheid hiervan noodzakelijk is. Omdat aan de hand van het werkplan wordt gekeken of aan de prestatie-eis is voldaan, impliceert dit dat hierin duidelijke prestaties geformuleerd moeten zijn. Indien overgestapt wordt op budgetsubsidieëring moet de deelgemeente ook daadwerkelijk gaan sturen op afstand.

In de beschikkingen wordt niet altijd de definiëring van subsidiemethoden conform de vas gehanteerd. Dit kan tot onduidelijkheid bij de gesubsidieerde leiden. De Rekenkamer acht de deelgemeente in die gevallen niet in staat de wet- en regelgeving op de juiste wijze te hanteren.

De vas geeft aan dat bij de verantwoording van subsidies van meer dan f 100.000,- een accountantsverklaring overlegd dient te worden. De vas verlangt echter niet een goedkeurende accountantsverklaring. In de subsidieregelingen en/of -beschikkingen zou naar de mening van de Rekenkamer de bepaling opgenomen moeten zijn dat sancties kunnen worden verbonden aan het ontbreken van een (volledig goedkeurende) accountantsverklaring.

De vas blijkt in de praktijk op onderdelen tot knelpunten of onduidelijkheden te leiden. Dit betreft met name de termijnen voor het indienen van een aanvraag (en begroting) en het inleveren van de verantwoordingsinformatie (financieel en inhoudelijk). Het is de Rekenkamer gebleken dat veel gesubsidieerden de termijnen van respectievelijk 1 april en 1 mei als te vroeg in het jaar beoordelen. Bovendien wordt de volgorde van eerst de subsidie-aanvraag voor het komend jaar en vervolgens verantwoording over het afgelopen jaar als onlogisch ervaren. De verantwoording over het afgelopen jaar kan derhalve niet meegenomen worden in de begroting voor het komende jaar.

aard en omvang van subsidieverstrekking

Door alle deelgemeenten gezamenlijk werd over 1998 voor circa f. 136 miljoen aan directe subsidies verstrekt. Bij de meeste deelgemeenten wordt tegenwoordig overeenkomstig de bedoeling van de vas het merendeel van de subsidies verstrekt in de vorm van budgetsubsidies. Bij enkele deelgemeenten domineert de exploitatiesubsidie nog. Prestatie- en waarderingssubsidies hebben geringe aandelen in het geheel van de subsidies. Het merendeel van deze subsidies ressorteert onder maatschappelijke begeleiding en advies (subfuncties 620), sociaal-cultureel werk (630) en kinderopvang (650).

beleidskader, regelgeving en beslisdocumenten

Voor alle deelgemeenten vormt de begroting het primaire beleidskader voor de subsidieverstrekking. Daarnaast bevatten bestuursprogramma's richtinggevende

uitspraken. Een aantal deelgemeenten hanteert naast de begroting aanvullende beleidskaders voor specifieke onderwerpen of beleidsterreinen. Alle deelgemeenten werken met een begroting die is opgezet is volgens de landelijk ontwikkelde systematiek van het beleids- en beheersinstrumentarium (bbi), alhoewel vorm en presentatie tussen deelgemeenten verschillen. De Rekenkamer constateert aanzienlijke verschillen tussen deelgemeenten in de mate waarin daadwerkelijk invulling is gegeven aan het BBI-model. Met name op het vlak van beleidsinhoudelijke informatie (kengetallen voor producten en prestaties en beoogde effecten) in de begroting en voor een aansluitende weergave van de realisatie in het jaarverslag zijn nadere uitwerkingen geboden. Veel deelgemeenten onderkennen dat op het vlak van de formulering van meetbare doelen, prestaties en effecten nog veel werk is te verrichten. Enkele deelgemeenten hebben inmiddels in concreto processen in gang gezet om in overleg met betrokken instellingen, al dan niet met inschakeling van externe deskundigheid, invulling te geven aan het voornemen om meer te (gaan) sturen op prestaties en effecten.

De vas is voor de deelgemeenten in hun subsidieproces richtinggevend en kaderstellend. De vas biedt deelgemeenten echter ook de gelegenheid op onderdelen een nadere uitwerking in eigen uitvoeringsregelingen vast te leggen en/of uitvoeringsovereenkomsten met instellingen te sluiten. Bij een aantal deelgemeenten zijn oude (gemeentelijke) regelingen, bijvoorbeeld voor budget-financiering of waarderingssubsidies, nog in gebruik. Daarbij kan sprake zijn van inconsistenties in de subsidievoorwaarden. Een aantal andere deelgemeenten heeft daadwerkelijk zelf een uitvoeringsregeling of nadere voorschriften in relatie tot de gesubsidieerde en de aard van de subsidie uitgewerkt, waarin soms ook elementen zitten die niet sporen met artikelen in de vas. Drie deelgemeenten hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in aanvulling op de vas met gesubsidieerden een uitvoeringsovereenkomst te sluiten. Enkele andere deelgemeenten voorzien hierin door het opstellen van een uitvoeringsregeling voor een groep van gesubsidieerden al naar gelang de werksoort.

het subsidieproces in praktijk

Geen enkele deelgemeente beschikt over een in alle opzichten volledig dossier. Met name op het vlak van werk- of activiteitenplannen en inhoudelijke verantwoordingsinformatie (verslagen) bestaan in meer of mindere mate hiaten in de dossiervorming. Bij enkele deelgemeenten beperken de gebreken zich tot kleinere subsidies. Subsidie-aanvragen en begrotingen zijn meestal wel aangetroffen.

Bij de meeste deelgemeenten wordt het merendeel van de aanvragen niet binnen de gestelde termijnen ingediend, in een aantal gevallen ruimschoots

meer dan een maand te laat. Voorts blijken deelgemeenten in wisselende mate in staat hun subsidies tijdig toe te kennen. Veel subsidies worden binnen de gestelde acht weken na vaststelling van de deelgemeentebegroting toegekend. Waar van vertraging sprake is, wordt meestal wel een aanvang genomen met de bevoorschotting, zodat de gesubsidieerde op financieel vlak niet in de problemen komt door de vertraging.

Tijdige indiening van de financiële en inhoudelijke verantwoording behoort tot de uitzonderingen. Bij slechts enkele deelgemeenten heeft de meerderheid van de (onderzochte) gesubsidieerden tijdig de stukken ingediend. Op het vlak van de inhoudelijke verantwoordingsinformatie is vaker sprake van tekortkomingen dan ten aanzien van de financiële verantwoordingsinformatie. Dit geldt vaker voor de kleine subsidies (eenmalige subsidies, waarderingssubsidies e.d.) dan voor de grote(re) structurele subsidies. Dat neemt niet weg dat ook daarbij de Rekenkamer aanzienlijke hiaten heeft geconstateerd.

De meeste deelgemeenten maken geen gebruik van controlelijsten ter beoordeling van volledigheid en juistheid van de verantwoordingsinformatie. Slechts bij enkele deelgemeenten zijn behoorlijk uitgewerkte controlelijsten en toetsingskaders in gebruik. De meeste deelgemeenten volstaan met een globale toets aan de regelgeving c.q. voorwaarden in de beschikking. Voor de beoordeling van de jaarstukken wordt primair een vergelijking gemaakt met het voorgaande jaar en worden vooral verschillen nader bekeken. Voor de juistheid ervan wordt vertrouwd op de verklaring van de registeraccountant.

Het voeren van overleg is een belangrijk instrument om de relatie tussen deelgemeente en gesubsidieerde te onderhouden. Afhankelijk van het politiek-maatschappelijk en financieel belang van de subsidie wordt met de gesubsidieerde meer of minder intensief overleg gevoerd. Bij de vormgeving van ambtelijk en bestuurlijk overleg wordt in beperkte mate een relatie gelegd met de aard van de subsidiërelatie: afgezien van het financieel belang van de subsidie heeft de subsidiemethode (bijvoorbeeld budgetsubsidie versus exploitatiesubsidie) geen merkbare invloed op de wijze waarop en waarover met de gesubsidieerde overleg wordt gevoerd. De Rekenkamer heeft de indruk gekregen dat de overgang van exploitatiesubsidie naar budgetsubsidie niet gepaard is gegaan van een verandering in beheers- en sturingsregime.

Deelgemeenten geven aan inzicht te hebben in de prestaties van gesubsidieerden. Veelal is dit inzicht zowel gebaseerd op schriftelijke stukken (vooral verslag(en) van de gesubsidieerde) als op meer fragmentarische indrukken en waarnemingen. Gebleken is dat deelgemeenten in zeer beperkte mate zelf evaluaties (laten)

verrichten naar de effectiviteit en/of efficiency van subsidies c.q. gesubsidieerden. In de regel wordt volstaan met de inhoudelijke verantwoordingsinformatie van de gesubsidieerde om te beoordelen in hoeverre de subsidie aan haar doel heeft beantwoord.

algemene conclusies

Veel deelgemeenten hebben op een voortvarende wijze invulling gegeven aan de bedoeling van de vas om over te gaan tot andere subsidievormen, in het bijzonder budgetsubsidiering. De invoering van budgetsubsidiering is in veel deelgemeenten niet gepaard gegaan met een wezenlijk veranderde sturingsrelatie jegens gesubsidieerde. Voorts is bij veel deelgemeenten nog niet of slechts gedeeltelijk voldaan aan een aantal essentiële randvoorwaarden om effectief te kunnen sturen op prestaties. Als gevolg hiervan worden budgetsubsidies toegekend en afgerekend zonder dat berekend wordt in welke mate de afgesproken activiteiten en prestaties (als dat al het geval is) zijn gerealiseerd.

Met name op het vlak van het concretiseren van beleidsdoelen en het benoemen van kengetallen inzake prestaties en effecten zijn nog aanzienlijke inspanningen vereist. Dit is evenwel een belangrijke voorwaarde om effectief om te kunnen gaan met budgetsubsidies. Bij de meeste deelgemeenten is aan deze voorwaarde nog niet in voldoende mate voldaan, zodat budgetsubsidiering als vlag de lading van de subsidieverstreking in praktijk ontoereikend dekt.

Ten aanzien van de waarborgen voor rechtmatigheid concludeert de Rekenkamer dat bij geen enkele deelgemeente het subsidieproces in alle opzichten volledig conform de regelgeving verloopt. In meer of mindere mate zijn op basis van de onderzochte subsidiedossiers tekortkomingen vastgesteld. Met name op het vlak van naleving van termijnen en aanwezigheid van vereiste documenten is gebleken dat de praktijk regelmatig op gespannen voet verkeert met de regels. Ook hanteren sommige deelgemeenten in de eigen regelgeving voorschriften die afwijken van hetgeen in de vas is bepaald.

Ten aanzien van de doelmatigheid concludeert de Rekenkamer dat bij een aantal deelgemeenten de noodzakelijke voorwaarden, zoals bijvoorbeeld het werken met tijdregistratie, ontbreken om de eigen doelmatigheid van het subsidieproces te beoordelen en zonodig te verbeteren.

Ten aanzien van de waarborgen voor doeltreffendheid van het subsidieproces concludeert de Rekenkamer dat bij veel deelgemeenten in beperkte mate inzicht bestaat in de relatie tussen de (beleids)doelen waarvoor subsidie is verstrekt en de prestaties die zijn geleverd. Zicht op de maatschappelijke effecten van subsidies ontbreekt nagenoeg geheel.

Naar de mening van de Rekenkamer is in het algemeen sprake van een onderwaardering van de uitvoering van het subsidiebeleid. Het beeld van de elf deelgemeenten is dienaangaande echter verschillend. Globaal laten zich drie groepen onderscheiden. Voor de deelgemeenten Charlois, Feijenoord en Delfshaven is het beeld zeer zorgwekkend. Het beeld voor de deelgemeenten IJsselmonde, Prins Alexander en iets mindere mate ook Overschie laat zien dat het op orde brengen van de uitvoering van het subsidiebeleid mogelijk is. Bij de overige deelgemeenten, te weten Hillegersberg-Schiebroek, Hoek van Holland, Hoogvliet, Kralingen-Crooswijk en Noord, zijn in meer of mindere mate aanzetten tot het op orde brengen van het subsidiebeleid aanwezig.

Het voorgaande neemt niet weg dat de Rekenkamer bij diverse deelgemeenten op onderdelen voorbeelden van een goed uitgewerkt subsidiebeleid of -beheer tegengekomen, waarbij met name Prins Alexander en IJsselmonde worden genoemd. Gebleken is dat de deelgemeenten onderling van deze voorbeelden nauwelijks tot niet op de hoogte zijn. Deelgemeenten zullen een manier moeten vinden om te voorkomen dat ieder van hun een verschillend wiel uitvindt.

aanbevelingen

De Rekenkamer komt op grond van haar onderzoek tot een aantal algemene aanbevelingen ter verbetering van het subsidieproces. Dringend wordt het College van Burgemeester en Wethouders (B&W) aanbevolen een voorstel tot wijziging van de vas 1994 in relatie tot de Awb voor besluitvorming aan de Gemeenteraad voor te leggen.

Deelgemeenten wordt aanbevolen in het kader van het subsidieproces meer aandacht te schenken aan de relatie tussen doelen, prestaties en effecten teneinde de doeltreffendheid te vergroten, en daarbij het instrument 'Beleidsgerichte contractfinanciering' in overweging te nemen. Ook dient meer aandacht aan de evaluatie van effecten van subsidies te worden geschonken. Deelgemeenten wordt bovendien in overweging gegeven 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.

De Rekenkamer heeft deelgemeenten gericht op de waarborgen voor rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidieproces een aantal aanbevelingen gedaan. Zo wordt ten aanzien van dossiervorming en -beheer aanbevolen een grote zorgvuldigheid in acht te nemen. Tevens dienen deelgemeenten een sanctiebeleid te ontwikkelen. Voorts geeft de Rekenkamer, afhankelijk van de subsidiemethode, deelgemeenten in overweging het overleg met gesubsidieerden te structureren met een duidelijk onderscheid naar beleidsinhoudelijke en beheersmatige agendapunten. Deelgemeenten zouden de eigen controle in het kader van subsidie-afrekeningen doelmatiger kunnen verrichten door gebruik te gaan maken van standaardcontrolelijsten.

De Rekenkamer geeft deelgemeenten in relatie tot gesubsidieerden in overweging gesubsidieerden zelf te laten rapporteren over doelmatigheid en doeltreffendheid, waarbij (voor grotere subsidies) de accountantsverklaring aangeeft dat de weergegeven cijfers getrouw zijn. Deelgemeenten zouden gesubsidieerden bovendien kunnen verplichten om hun accountant een specifieke zogenoemde subsidieverklaring te laten afleggen. Ingeval van subsidies onder de f 100.000 dienen deelgemeenten zelf een controle uit te voeren op de financiële verantwoordingsinformatie, waarbij is gespecificeerd welke bescheiden zij daarvoor extra van de instellingen verlangen.

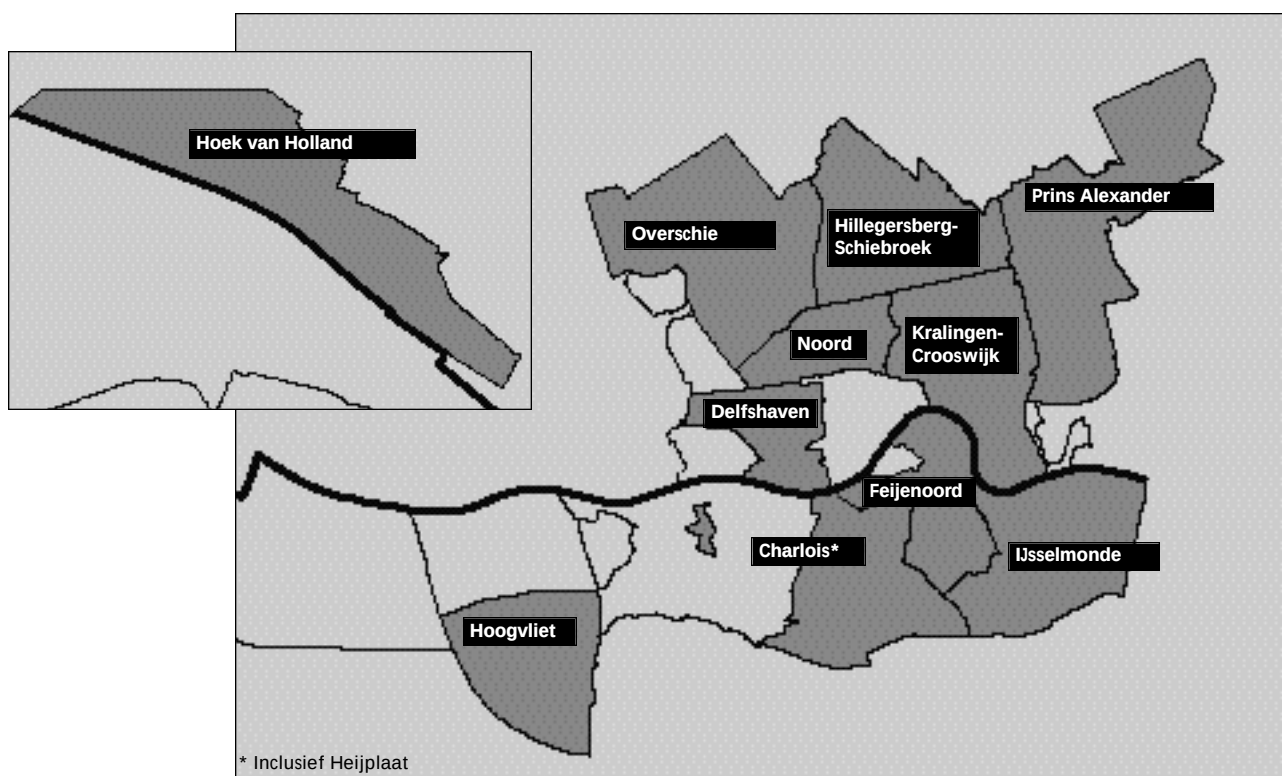
Voorts zouden met gesubsidieerden meerjarenafspraken gemaakt moeten worden met behoud van een jaarlijkse verantwoording en de mogelijkheid tot tussentijdse bijstelling. Tenslotte zouden deelgemeenten het gebruik of de oprichting van administratiebureaus voor verenigingen kunnen faciliteren, zodat deze ook zonder de noodzaak tot fusie kunnen professionaliseren.

reacties en nawoord

De Rekenkamer heeft eind december 1999 een algemeen rapport en een deelrapport in concept voor commentaar voorgelegd aan de Dagelijks Besturen en de secretarissen van de deelgemeenten, alsmede een deel van het algemeen rapport aan het College van B&W. De deelgemeenten hebben in gezamenlijkheid gereageerd op het algemeen rapport en elk voor zich op het desbetreffend deelrapport. Uit de reacties van betrokkenen bleek dat zij de aanbevelingen van de Rekenkamer grotendeels onderschreven en niet zelden deels in verband brachten met andere verbetertrajecten in de bedrijfsvoering (waaronder 'Verbetering Rotterdams Bestuur'). De betrokkenen plaatsten ook een aantal kanttekeningen bij de conclusies van het onderzoek en bij de rapportagemethodiek. In het algemeen worden de bevindingen en conclusies als kritisch getypeerd. Voorts beoordeelden B&W en deelgemeenten gezamenlijk de risico's van het feit dat de vas 1994 nog niet is aangepast aan de 3e tranche van de Awb voor het subsidieproces als minder gewichtig dan de Rekenkamer heeft gedaan. Voorts uiten de deelgemeenten kritiek op de wijze van rapportage in het algemeen rapport, vooral wat betreft het gebruik van oordelende scores over aspecten van het subsidieproces.

De reacties van betrokkenen zijn voor de Rekenkamer reden geweest om het algemeen rapport op onderdelen nader te verduidelijken. Over het geheel genomen is de Rekenkamer echter van oordeel dat de kanttekeningen van de betrokkenen bij haar rapport geen wezenlijk ander licht werpen op haar conclusies. Zij ziet dan ook geen aanleiding de conclusies en/of aanbevelingen aan te passen.

Gebiedsindeling deelgemeenten



Bron: GW Rotterdam, Landmeten en Vastgoedinformatie, Kartografie, 2000

I aanleiding, doel- en probleemstelling

I-1 overheid en subsidiëring

Subsidies vormen voor de overheid een belangrijk beleidsinstrument. Met de verstrekking van subsidies wordt beoogd dat de activiteiten van de gesubsidieerde bijdragen aan de realisatie van doelen van het overheidsbeleid. Subsidies zijn daarom op te vatten als gebonden (meestal financiële) overdrachten-om-niet, bedoeld om de productie of consumptie door organisaties of burgers in een bepaalde richting te beïnvloeden.

In de laatste vijftien jaar zijn de opvattingen bij de overheid over de wijze waarop zij haar doelen wil en kan realiseren gewijzigd. Op veel beleidsterreinen heeft de overheid ervoor gekozen om te regisseren in plaats van te produceren, om te sturen op afstand en op hoofdlijnen (ofwel ‘zorgen dat’ in plaats van ‘zorgen voor’). Deze gewijzigde sturingsopvattingen zijn ook sterk van invloed geweest op de wijze waarop subsidie verleend wordt, zowel in de richting van de gesubsidieerde als bij de overheidsorganisatie intern in het beheer van subsidies. Zogenoemde ‘open-einde-regelingen’ werden dichtgeschroeid: de hoogte van een subsidie wordt mede afhankelijk van het beschikbaar gestelde budget. Soortgelijke subsidieregelingen werden geharmoniseerd. Inputsubsidies (geld voor de kosten van personeel, huisvesting e.d.) werden vervangen door outputsubsidies (geld voor te leveren producten en prestaties). Het beheer van de subsidie werd nadrukkelijker in een cyclus van planning en control ondergebracht, zowel bij de overheid (toekennen en afrekenen) als bij de gesubsidieerde (het indienen van aanvraag met begroting en werkplan en een rekening met verslag). In het verlengde hiervan zijn naast de rechtmatigheid van de subsidiëring (volgens wet- en regelgeving verstrekt), de doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies nadrukkelijker in beeld gekomen. Worden subsidies efficiënt verstrekt, welke prestaties komen er tot stand en wat is hiervan het maatschappelijk effect?

I-2 keuze en afbakening

De Rekenkamer Rotterdam heeft haar onderzoek gericht op de subsidieverstrekking door de elf deelgemeenten binnen de gemeente Rotterdam, te weten Charlois, Delfshaven, Feijenoord, Hillegersberg-Schiebroek, Hoek van Holland, Hoogvliet, Kralingen-Crooswijk, Noord, Overschie, Prins Alexander en IJsselmonde.

De keuze van de Rekenkamer voor het onderwerp ‘Subsidiëring door deelgemeenten’ heeft verschillende redenen. Subsidies vormen een belangrijk beleidsinstrument van de deelgemeenten om beleidsdoelen te verwezenlijken. Het financiële belang van subsidies is groot. Er wordt door de deelgemeenten ongeveer f 200 mln. uitgegeven aan subsidies, veelal op het vlak van welzijn en leefbaarheid in de wijk. Hierin zijn ook de subsidies begrepen die direct door de deelgemeenten worden verstrekt als doeluitkeringen: subsidies van de gemeente of het Rijk (via de gemeente) die door de deelgemeente worden verstrekt. Ook betreft het indirecte subsidies: betalingen door deelgemeenten aan gemeentelijke diensten als de Dienst Recreatie Rotterdam voor bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van wijk- en sportaccommodaties. Gegeven de totale omvang van de deelgemeentelijke begrotingen van ruim f 400 mln. omvatten subsidies dus circa de helft hiervan.

Voorts is aandacht voor subsidies in relatie tot de deelgemeenten gerechtvaardigd, omdat zich ingrijpende wijzigingen in de organisatiestructuur van tal van gesubsidieerde instellingen hebben voorgedaan. Binnen Rotterdam is aanvankelijk gewerkt aan het onder gemeenschappelijke koepels brengen van allerlei gesubsidieerde organisaties, terwijl het laatste decennium de koepels weer zijn ontbonden ten faveure van organisaties per deelgemeente. Daarbij lag de vraag voor hoe een afstemming van het werkgebied van een gesubsidieerde instelling met een deelgemeente bereikt kon worden. Vanuit de invalshoek van de Rekenkamer roepen dergelijke processen vragen op of gewijzigde en nieuw gevormde verhoudingen, taken en bevoegdheden helder georganiseerd zijn en hoe de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidieverstrekking gewaarborgd zijn.

In rapporten van de Accountantsdienst Rotterdam (adr) bij de jaarrekeningen 1997 en 1998 van diverse deelgemeenten worden over subsidies met regelmaat opmerkingen gemaakt over:

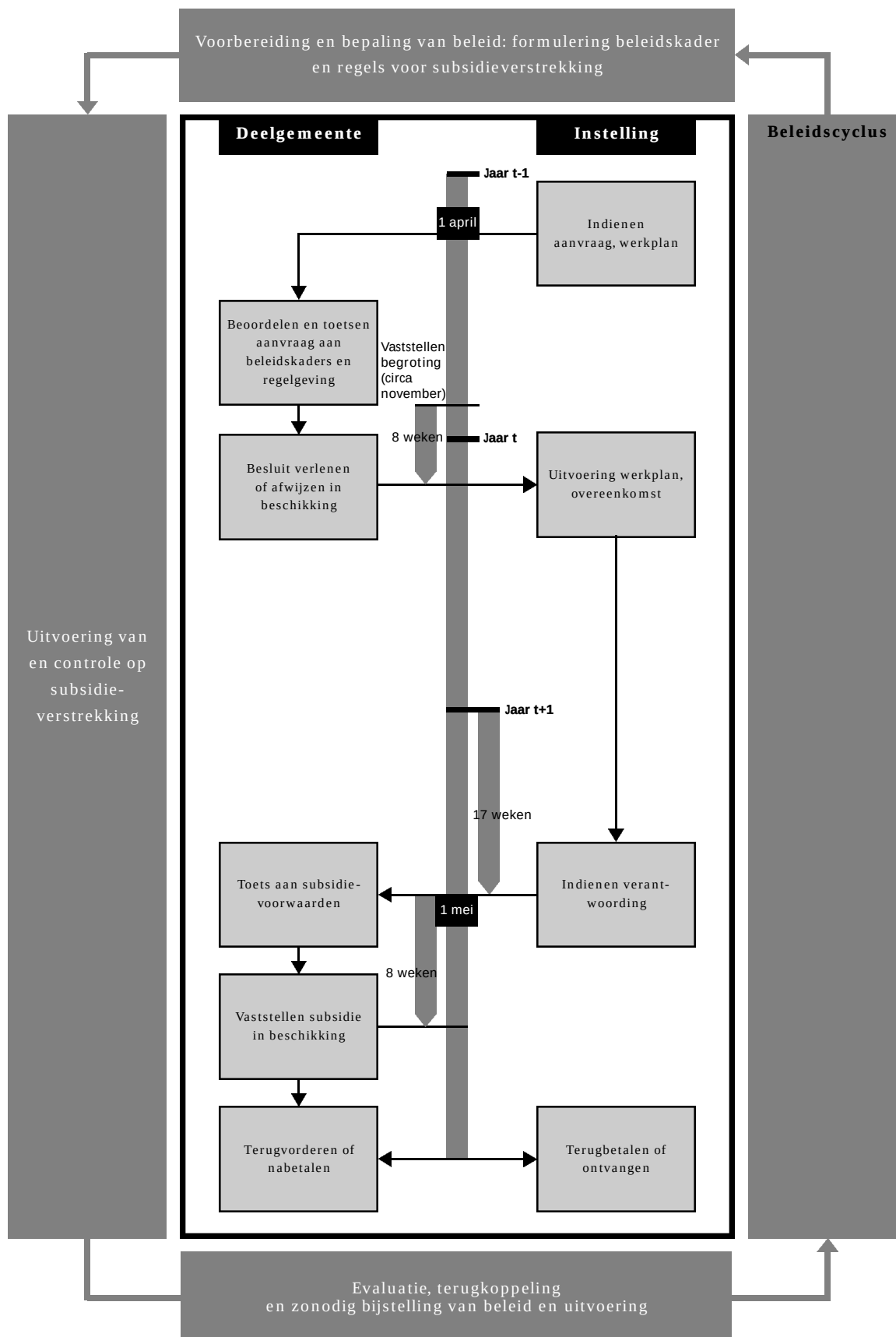
- overschrijdingen van termijnen voor aanlevering van gegevens (vertraagd inzicht);
- een ontoereikende administratieve organisatie;
- gebrekkig inzicht in geleverde prestaties;
- ontbreken van gegevens (prestaties, normen) in relatie tot doelmatigheid;
- bevoorschotting;
- tijdigheid van subsidieaanvraag en -verstrekking;
- weinig tot geen afrondend inzicht in afboekingen van voorgaande jaren.

In vergelijking met 1997 constateert de adr voor 1998 dat bij verschillende deelgemeenten weliswaar van verbeteringen sprake is, maar dat de voorschriften hierbij veelal nog niet (geheel) worden nageleefd.

Wat betreft de te onderzoeken subsidies richt de Rekenkamer zich op subsidies waarvan de verstrekking en afrekening geheel tot het domein van de deelgemeenten behoren. Dit betekent dat de subsidies in beschouwing worden genomen die worden gefinancierd uit de uitkering uit het deelgemeentefonds evenals subsidies die worden gefinancierd uit doeluitkeringen van de gemeente (of van het Rijk via de gemeente) aan de deelgemeente, mits die in het reguliere subsidieproces binnen de deelgemeente meelopen.

Subsidiëring kan worden beschreven als een proces (beleidscyclus), waarin een aantal fasen te onderscheiden zijn, namelijk beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering, controle en evaluatie. Een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend subsidieproces stelt specifieke eisen aan elk van de onderscheiden fasen. In de fasen van beleidsvoorbereiding en -bepaling is het van belang om als deelgemeentebestuur te bepalen welke maatschappelijke behoeften of problemen met subsidies worden aangepakt en om hiervoor concreet te realiseren doelen in termen van beoogde effecten vast te stellen. Voor de uitvoering gaat het erom vooraf een zo groot mogelijke zekerheid te krijgen dat de gesubsidieerde de gewenste activiteiten zal ontplooien en de overeengekomen prestaties zal leveren. Vervolgens zal in de controlefase de subsidieverstrekker zich ervan moeten vergewissen dat de subsidievoorwaarden daadwerkelijk worden nageleefd. Tenslotte dient in de evaluatiefase beoordeeld te worden of met de verrichte activiteiten en geleverde prestaties de beoogde effecten gerealiseerd zijn. De resultaten hiervan worden teruggekoppeld en kunnen zo nodig nopen tot heroverweging van de subsidie en van het beleid.

Hieronder is het subsidieproces binnen de context van een beleidscyclus schematisch weergegeven, waarbij tevens regelgeving uit de Verordening Algemene Subsidievoorwaarden (vas) is betrokken.



I-3 doelstelling

Met onderzoek naar subsidies wil de Rekenkamer de rechtmatige verstrekking en efficiënte en effectieve aanwending van subsidies bevorderen. De Rekenkamer wil daartoe een systematisch overzicht van omvang en aard van subsidiestromen van deelgemeenten verschaffen. Ook wil zij verhelderen op welke wijze het subsidieproces bij de verscheidene deelgemeenten verloopt en nagaan of het proces conform vigerende regelgeving verloopt. De Rekenkamer verwacht voorts voorbeelden van een goed subsidiebeheer en -bestuur aan te treffen die aan anderen ten voorbeeld kunnen worden gesteld. Tenslotte verwacht de Rekenkamer dat het te verkrijgen inzicht nuttig is voor de toekomstige invulling van beleids-evaluaties, waaronder de evaluaties van de effectiviteit van de afzonderlijke subsidies. De Rekenkamer besluit daarom haar rapporten met conclusies en aanbevelingen.

I-4 probleemstelling en onderzoeksvragen

Voor dit onderzoek zijn de volgende probleemstelling en onderzoeksvragen geformuleerd:

Op welke wijze zien deelgemeenten erop toe dat subsidies worden verstrekt en aangewend op een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende manier?

1. Wat was de omvang en wat waren de vormen van subsidies die de deelgemeenten in 1998 hebben verstrekt?
2. Hoe verloopt het proces van subsidieverstrekking bij deelgemeenten in de praktijk, in relatie tot de vigerende regelgeving?
3. Op welke wijze verzekeren deelgemeenten zich ervan dat subsidies rechtmatig worden verstrekt?
4. Op welke wijze verzekeren deelgemeenten zich ervan dat subsidies efficiënt worden aangewend?
5. Op welke wijze verzekeren deelgemeenten zich ervan dat subsidies effectief zijn in het licht van beleidsdoelstellingen?

De onderzoeksvragen, voortvloeiend uit de probleemstelling, weerspiegelen een meer beschrijvende dan verklarende aanpak. Een belangrijk doel van het onderzoek is immers het in beeld brengen van het subsidieproces door deelgemeenten. Hieronder wordt afzonderlijk nader op elk van de onderzoeksvragen ingegaan. Voor de verantwoording van de opzet en uitvoering van het onderzoek wordt verwezen naar de bijlage.

ad 1. Omvang en vormen van subsidieverstrekking door deelgemeenten in 1998 worden in beeld gebracht op basis van financiële gegevens uit begroting en

rekening. Het overzicht van subsidies in de staat van inkomensoverdrachten (staat G) van de rekening vormt daarbij het uitgangspunt. Indien nodig zijn deelgemeenten om nadere toelichting of om aanvullende overzichten gevraagd.

Aspecten die daarbij aan bod komen zijn:

- de omvang van de met subsidieverstrekking gemoeide bedragen;
- de verdeling daarvan over de verschillende (sub)functies binnen de begroting;
- het belang van onderscheiden typen subsidies conform de vas;
- het structurele of eenmalige karakter van de verstrekte subsidies;
- in hoeverre al dan niet sprake is van doeluitkeringen.

De verworven inzichten per deelgemeente zijn vervolgens onderling vergeleken en bieden tevens een geaggregeerd beeld van enkele kenmerken van de subsidieverstrekking door deelgemeenten.

ad 2. Subsidiëring is, zoals hiervoor aangegeven, beschouwd als een proces waarbij de vigerende regelgeving normstellend is. Het subsidieproces wordt uiteengelegd in een aantal fasen en per stap wordt aangegeven waaraan dient te zijn of worden voldaan met het oog op een ordentelijke subsidiepraktijk.

ad 3. Rechtmatigheid betreft de vraag of en de mate waarin de subsidiepraktijk voldoet aan de relevante vigerende wet- en regelgeving (vas, Vod e.d.). Het kunnen beoordelen hiervan stelt eisen aan het (financieel) beheer, namelijk waarborgen voor de ordelijkheid en controleerbaarheid van (financiële) processen en systemen. Indien processen en systemen niet goed werken, kan de rechtmatigheid van de subsidieverstrekking niet met zekerheid worden vastgesteld. De onderzoeksvraag richt zich primair op deze waarborgen voor de rechtmatigheid, en dus niet op de vraag of de subsidies zelf rechtmatig zijn verstrekt. Criteria ter beoordeling hiervan worden ontleend aan de regelgeving en betreffen:

- de mate waarin voorgeschreven termijnen voor aanvragen, beschikken, bevoorschotten, verantwoorden, afrekenen en vaststellen worden gerespecteerd;
- de mate waarin wordt beschikt over volledige informatie ter behandeling van een subsidie, i.c. aanvraag, begroting, activiteitenplan, afrekeningsgegevens, jaar- of activiteitenverslag e.d.;
- de mate waarin de subsidieverstrekker de juistheid van de verstrekte informatie toetst;
- de mate waarin wordt gelet op het vóórkomen en voorkómen van misbruik en oneigenlijk gebruik en bij geconstateerde afwijkingen van de subsidievoorwaarden gebruik wordt gemaakt van sanctiemogelijkheden.

ad 4. Doelmatigheid of efficiency heeft betrekking op de vraag hoe de kosten en baten van het subsidieproces zich tot elkaar verhouden. In dit onderzoek is deze vraag alleen gesteld in de richting van de deelgemeente waar het gaat om het efficiënt opereren van de organisatie ten behoeve van de subsidieverlening.

De Rekenkamer heeft niet onderzocht of de deelgemeente zicht heeft op het door de instellingen efficiënt omzetten van de subsidie in producten en prestaties.

Criteria ter beoordeling van de doelmatigheid zijn:

- de mate waarin inzicht bestaat in en gestuurd wordt op de uitvoeringskosten van het subsidieproces, onder meer blijkend uit het voeren van tijdregistratie, het ramen van interne kosten in begroting en het verantwoorden daarvan in de rekening;
- de mate waarin de keuze voor een bepaalde subsidiemethode van invloed is op de opzet en werking van het subsidieproces, onder meer blijkend uit de gehanteerde subsidievoorwaarden en de overlegstructuur met de gesubsidieerde;
- de mate waarin het subsidieproces is gestructureerd en op onderdelen geuniformeerd, onder meer blijkend uit het hanteren van vaste procedures, het gebruik van standaarden voor het aanleveren van informatie en voor beschikken, bevoorschotten en vaststellen, het gebruik van controlelijsten voor de toetsing van aanvragen en afrekeningen.

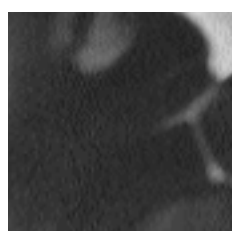
ad 5. Doeltreffendheid of effectiviteit betreft de vraag of (mede) door subsidiëring de beleidsdoelen van de deelgemeente zijn gerealiseerd. Dit gaat een stap verder dan de constatering of doelen van beleid zijn bereikt. Immers, beleidsdoelen zouden ook bereikt kunnen worden zonder een aanwijsbare bijdrage van de gesubsidieerde activiteiten. Idealiter worden ter beoordeling van de doeltreffendheid de gestelde doelen in termen van beoogde effecten geïdentificeerd (outcome) en niet alleen in termen van producten of prestaties (output). Tevens dient helder te zijn op welke wijze de geleverde of te leveren prestaties leiden tot de gewenste effecten. Resumerend is de Rekenkamer van opvatting dat het beleid idealiter helder en meetbaar geformuleerde doelen en daaruit logisch voortvloeiende gewenste producten en prestaties en beoogde effecten omvat. Het is voor een deelgemeente van belang om bijvoorbeeld niet alleen te weten hoeveel jongeren gebruik maken van wijkaccommodaties, maar ook of mede hierdoor eventuele overlast rond 'hangplekken' is afgenomen.

Criteria ter beoordeling van de doeltreffendheid zijn:

- de mate waarin sprake is van adequate doelformulering: expliciet benoemde producten, prestaties en effecten, zo veel mogelijk in concrete en kwantitatieve termen, met een aanduiding van de verantwoordelijke actoren en aandacht voor de haalbaarheid en de termijnen waarbinnen doelen gerealiseerd dienen te worden;
- de mate waarin sprake is van een logische koppeling tussen doelen, producten, prestaties en effecten;
- de mate waarin evaluatiecriteria voor doelbereiking zijn geformuleerd;
- de mate waarin inzicht bestaat in doelbereiking en doeltreffendheid;
- de mate waarin gebruik wordt gemaakt van evaluaties.

REKEN
KAMER
ROTTERDAM

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTEN



II achtergronden

II-1 definiëring en subsidiemethoden

Het begrip ‘subsidie’ is dusdanig breed dat een heldere definiëring onontbeerlijk is. In het tijdschrift Openbare Uitgaven (1999, nr. 4), geheel gewijd aan subsidies, wordt vastgesteld dat voor subsidies uiteenlopende definities worden gehanteerd: van brede definities die naast directe subsidies ook tal van fiscale faciliteiten en impliciete subsidievormen omvatten tot de relatief beperkte definitie in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In een onderzoek van het Ministerie van Financiën (aangehaald in eerdergenoemd tijdschrift) worden subsidies gedefinieerd als ‘een gebonden inkomens- en vermogensoverdracht-om-niet van de overheid aan personen en instellingen’. In deze definitie van subsidies, maar ook in tal van andere, zijn vier elementen te onderscheiden:

- de aard van de overdracht:
Subsidies zijn niet alleen geldelijke overdrachten, maar ook verborgen subsidies in bestedingen van de overheid (gratis of onder de kostprijs), in het overnemen van risico’s, in het bieden van fiscale faciliteiten, in alle op specifieke groepen gerichte uitzonderingen van algemene regelgeving.
- het begrip instelling:
Overdrachten van middelen binnen de overheid zijn geen subsidies, maar bekostigingen, waarbij wordt aangetekend dat ook aan dit begrip soms een ruimere invulling wordt gegeven. Het onderscheid tussen subsidie en bekostiging is voor discussie vatbaar. De scheidslijn tussen overheid en instellingen is evenmin altijd even duidelijk.
- het gebonden karakter:
Dit betekent dat de overdracht is gerelateerd aan het gebruik of de productie van bepaalde goederen of diensten. Hierbij is echter een onderscheid tussen een subsidie (uitsluitend te gebruiken voor bepaald doel) en een inkomens-overdracht (vrije besteding van ontvangen middelen).
- het om-niet karakter:
Dit element duidt op het niet verlangen van een tegenprestatie, maar tegelijkertijd zijn veel subsidies wel gebonden en derhalve voorwaardelijk.

Resumerend wordt vastgesteld dat subsidies zich ergens op een continuüm bevinden met als uitersten enerzijds zuivere giften (geen enkele tegenprestatie) en anderzijds prijzen (markttransacties met duidelijk omschreven tegenprestaties). Omdat bij subsidies steeds specifiekere voorwaarden bij het gebruik van het geld (te leveren prestaties, te verrichten activiteiten) worden gesteld, schuiven subsidies op het continuüm steeds verder op in de richting van prijzen.

De definiëring van subsidies is niet alleen van begripsmatig belang. Het raakt ook het vraagstuk van de sturing (door de subsidieverstrekker) op de doelmatigheid en doeltreffendheid (van de gesubsidieerde). Subsidies zijn verbonden met bepaalde doelen. De verstrekker wil door subsidiëring deze doelen realiseren tegen zo laag mogelijke kosten. Daarbij dringt zich de vraag op welke subsidie-methoden dan het meest toepasselijk zijn. In het licht van deze sturingsvraag kunnen (aanhakend op verschillende plaatsen in het proces van productie en dienstverlening) verschillende typen subsidies worden onderscheiden: middelen (input)-, proces- c.q. activiteiten-, taak- en product(output)subsidies. Afhankelijk van de kenmerken van het te leveren product (meetbaarheid, homogeniteit, standaardiseerbaarheid van kosten e.d.) en van de producerende instelling (professioneel, structureel e.d.) wordt een bepaalde subsidie methode gehanteerd.

In de Awb wordt onder subsidie verstaan: 'De aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten'. Onder deze definitie vallen ook het verlenen van kredieten of garanties voor bepaalde activiteiten en het verlenen van financiële middelen onder de noemer van bijdragen. Indirecte subsidies, zoals het om niet of onder kostprijs leveren van diensten, zijn niet in het subsidiebegrip van de Awb begrepen.

De gemeente Rotterdam definieert in de vas (art. 2b) het begrip subsidie als 'een geldelijke bijdrage van de gemeente Rotterdam aan een instelling'. Zij onderscheidt vier methoden van subsidiëring:

1. budgetsubsidie;
2. exploitatiesubsidie;
3. prestatiesubsidie;
4. waarderingssubsidie.

Al naar gelang de aard van de instelling en de te subsidiëren activiteit kan de meest gewenste vorm van subsidieverstrekking gekozen worden.

Daarnaast is onderscheid aangebracht tussen subsidies met een structureel of eenmalig karakter. De navolgende beschrijvingen zijn ontleend aan het raadsvoorstel bij de vas 1990.

ad 1. budgetsubsidie

Budgetsubsidie impliceert dat de instelling binnen zekere grenzen met betrekking tot vermogens- en reservevorming, vrij is in de aanwending van het subsidiegedrag ter realisatie van een goedgekeurd werkplan. De basis voor het ter beschikking stellen van subsidie wordt dan ook gevormd door het werkplan dat een redelijk inzicht moet geven in de activiteiten die verricht worden en de manier waarop dat gebeurt. De toekenning wordt echter mede gebaseerd op de begroting van de

gesubsidieerde, die nauw samenhangt met het werkplan. De subsidie wordt van jaar tot jaar toegekend. Budgetsubsidiering wordt vooral toegepast bij structurele subsidies. Bij eenmalige, vooral grotere activiteiten kan ook sprake zijn van budgetsubsidiering. Budgetsubsidiering impliceert dat het exploitatierisico bij de gesubsidieerde ligt. Hier staat tegenover dat de gesubsidieerde binnen de gestelde grenzen volledig vrij is in de wijze van exploitatie. Hiermee is het niet langer mogelijk dat de overheid op de stoel van het bestuur van de gesubsidieerde instelling gaat zitten. De verantwoordelijkheden van betrokken partijen zijn hierdoor duidelijk bepaald, hetgeen past in het streven naar sturing op hoofdlijnen. Een ander kenmerk van budgetsubsidiering is dat in beginsel de subsidie niet achteraf wordt vastgesteld op basis van de rekening van inkomsten en uitgaven. Wel wordt van de instelling een rekening gevraagd. Ten eerste kan zo vastgesteld worden of de instelling daadwerkelijk de vooraf afgesproken activiteiten en prestaties heeft gerealiseerd. Ten tweede kan controle plaatsvinden op de omvang van het eigen vermogen en de voorzieningen. Beide aspecten kunnen immers aanleiding geven om het toegekende budget aan te passen. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de subsidiegever zich bij de afrekening van de budgetsubsidie niet uitspreekt over de aard en de omvang van de uitgaven en inkomsten van de gesubsidieerde. Deze vorm van subsidiëren komt gelet op voorgaande het best tegemoet aan de behoefte tot besturen op afstand en op hoofdlijnen en heeft daarom de voorkeur.

ad 2. exploitatiesubsidie

Bij deze subsidieberekening maken zowel de inkomsten als de uitgaven van de gesubsidieerde instelling onderdeel uit van de besluitvorming. Dit betekent in principe dat elke wijziging in dit patroon ter goedkeuring aan de deelgemeente voorgelegd moet worden. De subsidiemethode richt zich sterk op zogenoemde inputsturing. Het financieel risico van exploitatie ligt in sterke mate bij de deelgemeente. Het gevaar bestaat dat deze subsidiemethode leidt tot een uitholling van verantwoordelijkheden van instellingen en hun besturen en tot te gemakkelijke afwenteling van risico's op de deelgemeenten.

ad 3. prestatiesubsidie

Deze vorm van subsidiëring komt neer op het uitkeren van een bedrag per geleverde prestatie zonder directe relatie met de feitelijke kosten of baten die aan die prestatie verbonden zijn. Te denken valt aan vaste bijdragen per bezoeker, per dienst enzovoorts. Deze vorm kan leiden tot de zogenoemde open einde-financiering: hoe meer bezoekers, des te meer subsidie. Het open-eind karakter kan worden beheerst door het inbouwen van een schijventarief, productie-afspraken of een budgetmaximum.

ad 4. waarderingssubsidie

Bij waarderingssubsidies kunnen twee groepen subsidies worden onderscheiden. In de eerste plaats zijn er éénmalige dan wel structurele subsidies van geringe omvang. In deze gevallen is in de regel een werkplan en een afrekening niet verplicht (zoals bij subsidieverlening aan een zusterstad of een ideële stichting). In de tweede plaats kan de waarderingssubsidie ook dienen voor subsidiëring van grotere éénmalige activiteiten. In deze gevallen zal als regel wel een werkplan worden verlangd en kan ook een afrekening plaatsvinden. De overeenkomst met budgetsubsiëring is hierin gelegen, dat ook in deze gevallen de instelling vrij is in de wijze waarop zij de subsidie aanwendt ter realisatie van het beoogde doel.

II-2 sturen op prestaties

Sturen op prestaties en effecten (in veel gebezigd jargon respectievelijk output en outcome) is een nog immer hoogst actueel thema. Zoals eerder opgemerkt wordt er reeds meerdere jaren naar gestreefd om een koppeling tussen beleidsdoelen, te leveren producten en diensten en benodigde budgetten te expliciteren. Breed verspreid leeft de wens om meer te sturen op 'output' en veel minder op algemene bedoelingen, inzet van middelen of activiteiten. De invoering van een zogenoemde productbegroting bij veel (deel)gemeenten, veelal conform de eind jaren tachtig landelijk ontwikkelde systematiek van het beleids- en beheers-instrumentarium (bbi), dient in dit licht beschouwd te worden. De begroting en rekening dienden beleidsgericht te worden en meer informatie te bevatten over beleidsprestaties en -effecten. Door een dergelijke begroting en de ontwikkeling en invoering van andere planning- en controlinstrumenten (waaronder tussen-tijdse management- en bestuursrapportages) worden de mogelijkheden tot (bij)sturing op beoogd resultaat verbeterd. In het subsidiebeleid is eveneens duidelijk de behoefte aan andere vormen van sturing zichtbaar geworden. De overgang van exploitatiesubsidies naar bijvoorbeeld budgetsubsidies, zoals die reeds in de voorgaande versie van de vas, de vas 1990, werd gepropageerd, komt voort uit de behoefte meer dan voorheen te sturen op afstand en op hoofdlijnen, de verantwoordelijkheid voor de exploitatie te leggen bij de instelling zelf en een koppeling te leggen tussen budget en te leveren prestaties: de subsidiegever wil weten wat er met de subsidie tot stand wordt gebracht.

In een volgroeide situatie is van sturen op prestaties en effecten sprake als:

- de prestaties c.q. beoogde effecten gedefinieerd zijn, dat wil zeggen dat duidelijk is welke producten en diensten geleverd dienen te worden met het verstrekte budget;
- de prestaties en de kwaliteit daarvan gemeten worden en vastgelegd in onder meer kengetallen, planning- en controlcycli en evaluatie-onderzoek;
- afspraken zijn gemaakt over hoe met de verkregen informatie in relatie tot de gestelde doelen wordt omgegaan;
- er door de subsidiegever wordt gestuurd op prestaties, hetgeen impliceert dat de verkregen informatie daadwerkelijk wordt gebruikt bij het bepalen van budgetten en daarvoor te leveren prestaties;
- er bij de organisatie prikkels bestaan die zijn gericht op vergroting van de doelmatigheid en doeltreffendheid.

Indien aan voorgaande condities is voldaan, is sprake van sturen op prestaties in optima forma. In de praktijk blijkt de overgang naar sturen op prestaties allerm minst voltooid. Op onderdelen zijn inmiddels de nodige stappen gezet. Het instrumentarium is veelal ingevoerd. Echter voor met name de koppeling naar prestaties en effecten is veelal nog een forse inspanning vereist. Een belangrijk knelpunt vormt de (on)mogelijkheid om tot een eenduidige en bruikbare definiëring van prestaties (en de kosten daarvan) te komen. Met name op het brede terrein van welzijn, waarin veel subsidies omgaan, blijken definitiekwesties een groot obstakel op de weg naar effectief sturen op prestaties. Dat neemt niet weg dat er ook pogingen zijn gedaan tot het uniformeren van prestatieomschrijvingen op dit terrein en het ontwikkelen van een model voor een op prestaties en (beleids)effecten gerichte relatie tussen subsidiënt en gesubsidieerde.

Om de werkzaamheden van de welzijnsinstellingen te beschrijven wordt op de terreinen 'sociaal-cultureel werk' (scw) en 'welzijn ouderen' (wo) gebruik gemaakt van het Gemeenschappelijk Functioneel Ontwerp (gfo). Dit gfo scw/wo, in 1995 uitgebracht door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (vng), is op te vatten als een woordenboek met een aantal gegevens die van belang zijn bij de uitvoering door de instellingen.

In 1998 is de handleiding 'Beleidsgestuurde contractfinanciering' geschreven in opdracht van het project 'Doelmatig Welzijn'. Dit project wordt gedragen en uitgevoerd door de vereniging van Ondernemingen in de gepremieerde en gesubsidieerde sector (vog), het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) en het Interprovinciaal Overleg (ipo). De handleiding richt zich op lokale overheden, welzijnsorganisaties en adviseurs. Beleidsgestuurde contractfinanciering (bcf) komt tegemoet aan de ontwikkeling richting budgetfinanciering in de welzijnssector. Bcf is een verder ontwikkelde vorm van budgetfinanciering

waarbij het bereiken van maatschappelijke doelen en de betrokkenheid van overheid, organisaties en burgers voorop staat. Aanleiding voor de handleiding was de constatering dat budgetfinanciering op verschillende wijzen wordt ingevoerd in het land en dat ook de reacties hierop divers zijn.

De meerwaarde van bcf wordt in de handleiding als volgt omschreven: 'bcf heeft de intentie recht te doen aan zowel de maatschappelijke functie van het welzijnswerk als de behoefte om op zakelijke wijze inzicht te krijgen in de productie, zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht.' Het model van bcf kent tien stappen die hieronder kort worden beschreven:

- Het vaststellen van de politieke issues en beleidsdoelen van de gemeente;
- Omgevingsanalyse, marktonderzoek en vaststelling van de expertise van de organisatie;
- De opdrachtformulering van de gemeente;
- De offerte van de organisatie;
- De beoordeling van de offerte door de opdrachtgever;
- Het contract;
- De uitvoering van het contract;
- Tussentijdse communicatie en bijstelling;
- Eindrapportage over het contract;
- Oordeelsvorming en eindafrekening door de opdrachtgever.

De Rekenkamer meent dat de handleiding bcf veel nuttige handreikingen biedt bij het opzetten en uitwerken van een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend subsidiebeleid. Tegelijkertijd constateert zij echter dat dit model wel bekend is bij de diverse instellingen binnen het Rotterdamse welzijnsveld (in de bijeenkomsten met de instellingen is aangegeven dat zij deze publicatie hebben ontvangen van de vog en op hun beurt in een aantal gevallen hebben toegezonden aan de deelgemeente), maar daarentegen door slechts een enkele deelgemeente wordt genoemd. Alhoewel de methodiek geen antwoord biedt op alle vragen, en nog steeds in ontwikkeling is, lijkt het de Rekenkamer zinvol dat er meer gebruik gemaakt wordt van dergelijke kennis en inzichten. Het is van belang hierbij de mogelijkheden van organisaties in het welzijnsveld om op een professionele wijze te participeren in deze ontwikkelingen niet uit het oog te verliezen.

III kader van wet- en regelgeving

III-1 deelgemeenten

De gemeente Rotterdam heeft binnen het Nederlandse staatsbestel een bijzondere bestuursvorm. De gemeente Rotterdam kent naast het stadsbestuur ook elf deelgemeenten, waarvoor de Verordening op de deelgemeenten (Vod) van kracht is. Ondanks eigen taken, bevoegdheden en budget zijn deelgemeenten geen kleine zelfstandige gemeenten. Deelgemeenten zijn door de Gemeenteraad ingestelde commissies als bedoeld in artikel 82 en 87 Gemeentewet. In artikel 82 van de Gemeentewet is geregeld dat de raad commissies kan instellen. Artikel 87 van de Gemeentewet stelt vervolgens dat leden van een commissie rechtstreeks gekozen moeten worden door ingezetenen indien aan die commissie de behartiging van de belangen van een deel van de gemeente is opgedragen en waaraan tevens een zodanig samenstel van bevoegdheden van de Raad is overgedragen, dat zij als een algemeen vertegenwoordigd orgaan moet worden aangemerkt. Gemeente en deelgemeenten besturen Rotterdam in principe complementair. Het is de bedoeling dat deelgemeenten zoveel mogelijk een eigen beleid (kunnen) voeren. In de Vod is de positie van de deelgemeenten binnen en ten opzichte van de gemeente Rotterdam geregeld. Zo is specifiek bepaald op welke beleidsterreinen taken en bevoegdheden van de Gemeenteraad en van B&W zijn overgedragen respectievelijk toegekend aan de Deelgemeenteraden en het Dagelijks Bestuur.

De deelgemeenteraad stelt jaarlijks een ontwerpbegroting van zijn inkomsten en uitgaven vast, die door de Gemeenteraad definitief wordt vastgesteld. Tijdens de begrotingsbehandeling van de deelgemeente wordt besloten welk deel van de gelden voor subsidies ter beschikking worden gesteld en welke beleids-terreinen dat betreft. Na afloop van het begrotingsjaar wordt over de uitvoering van de begroting door het Dagelijks Bestuur verantwoording afgelegd aan de Deelgemeenteraad, waarbij de rekening en de accountantsverklaring worden overlegd. De Deelgemeenteraad stelt de rekening vast vóór 1 april van het jaar volgend op het jaar waarop de inkomsten en uitgaven betrekking hebben. Binnen twee weken na vaststelling wordt de deelgemeenterekening ter verantwoording aan de Gemeenteraad gestuurd.

III-2 kader subsidiëring

Het kader ten aanzien van subsidiëring door deelgemeenten zoals gehanteerd tijdens dit onderzoek wordt gevormd door criteria en voorwaarden uit de Verordening Algemene Subsidievoorwaarden 1994 (vas), de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de aanvullende bepalingen zoals die door deelgemeenten in beschikkingen en anderszins zijn vastgelegd. Daarnaast heeft de Rekenkamer zelf enkele criteria opgesteld die waarborgen dat de subsidiëring op een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende manier plaatsvindt.

De vas is een verordening van algemeen regelende aard. Deelgemeenten kunnen voor de gebieden waarvoor zij bevoegdheden gedelegeerd hebben gekregen op basis van de vas uitvoeringsregelingen voor subsidies opstellen. Dat is niet verplicht, zodat in de praktijk bij verschillende deelgemeenten de vas het enige kader voor de beschikking van subsidies is. De vas is echter niet van toepassing op subsidiëring ingevolge of krachtens rijks- en provinciale regelgeving. In de vas is bepaald dat de Deelgemeenteraad beslist welke activiteiten – gezien hun algemeen belang – voor subsidiëring in aanmerking komen, hetzij expliciet op basis van bijvoorbeeld een beleidsnota, hetzij meer impliciet door het beschikbaar stellen van middelen op de begroting. Op basis van de budgetten per subsidiabele activiteit beslist het Dagelijks Bestuur vervolgens welke individuele instellingen subsidie ontvangen, hoe hoog de subsidie is en volgens welke methode de subsidie wordt verstrekt. Subsidie kan volgens de vas in de regel slechts worden verleend aan instellingen welke zonder winstoogmerk werkzaam zijn. Daarnaast zijn op de subsidieverstrekking tal van criteria en voorwaarden van toepassing. Dit betreft onder andere aanvraagtermijnen, aard van de te ontplooiën activiteiten, verwachting omtrent de realisatiekansen van de geformuleerde doelstellingen, organisatorische aspecten, informatieplicht, verantwoording en afrekening.

Per 1 januari 1998 is de subsidietitel van de Algemene wet Bestuursrecht (Awb) in werking getreden. Daarmee zijn behoudens uitzonderings- en overgangs-bepalingen van rechtswege alle bepalingen in de vas of andere (deel)gemeentelijke regelgeving die hiermee in strijd zijn onverbindend geworden. Het betreft een aanzienlijke verandering omdat met de Awb beduidend striktere regels van kracht zijn geworden. Over welke bepalingen het precies betreft bestaat vooralsnog geen duidelijkheid. De deelgemeenten wachten al geruime tijd op de aanpassing van de vas door de gemeente. Zoals ook is opgemerkt door de deelgemeente Noord in haar reactie op het concept-rapport leidt deze situatie tot onzekerheid over het geldend recht bij deelgemeenten en subsidie-ontvangers. Deze situatie zal tevens voor de deelgemeenten problemen gaan opleveren in beroepsprocedures bij de administratieve rechter.

III-3 criteria en voorwaarden voor subsidiëring

dossiervorming

In een subsidiedossier bij de deelgemeente dienen op grond van de vas een aantal documenten aanwezig te zijn. Een aanvraag door een instelling voor een éénmalige subsidie dient voorzien te zijn van een begroting met een duidelijke toelichting betreffende de activiteit waarop de aanvraag betrekking heeft. Het Dagelijks Bestuur kan voorts bepalen dat ook andere documenten overlegd moeten worden. De aanvraag voor een structurele subsidie dient voorzien te zijn van:

- een begroting met een duidelijke toelichting;
- een meerjarig werkplan tevens inhoudende een meerjarenbegroting;
- andere documenten die door B&W (i.c. het Dagelijks Bestuur) noodzakelijk wordt geacht.

Indien een instelling voor de eerste maal een structurele subsidie aanvraagt dienen bij de aanvraag tevens de statuten en/of het reglement van de instelling alsmede een opgave van de bestuurssamenstelling overlegd te worden. Indien het een aanvraag voor een waarderingssubsidie betreft, hetzij een éénmalige, hetzij een structurele, dan kan het Dagelijks Bestuur bepalen dat de aanvraag geen werkplan hoeft te bevatten. Het besluit door de deelgemeente op de aanvraag dient vastgelegd te worden in een beschikking.

Ten behoeve van de afrekening dient volgens de vas door de instelling het volgende ingediend te worden:

- een financieel verslag;
- een verklaring van een registeraccountant indien de toegekende subsidie(s) in een jaar meer dan f 100.000,- bedraagt.

In de beschikking kan bepaald worden dat andere documenten (dan bovenstaande) ter verantwoording overlegd moeten worden.

Ten aanzien van een prestatiesubsidie geldt volgens de vas dat een belanghebbende verplicht is elke 13 weken te rapporteren over het aantal geleverde prestaties. Voor een waarderingssubsidie geldt op grond van de vas tenslotte dat de belanghebbende verplicht is na afloop van het kalenderjaar dan wel na de activiteit waarvoor de subsidie werd verleend een verslag van de activiteit(en) in te dienen. Deze verplichting is voor de andere subsidiemethoden door de deelgemeenten zelf jegens de gesubsidieerde kenbaar gemaakt.

De Awb geeft aan dat voor de afrekening en vaststelling van een subsidie zowel een inhoudelijk als financieel verslag aangeleverd dient te worden.

beschikking

De toekenning van de aanvraag wordt vastgelegd in een beschikking. De vas stelt dat in de beschikking door het Dagelijks Bestuur in elk geval bepaald wordt wat voor soort subsidie (budget-, exploitatie, prestatie- of waarderingssubsidie) er wordt verstrekt. De Awb stelt dat in de beschikking of verleningsbesluit zoals het daar genoemd wordt, een omschrijving van de gesubsidieerde activiteit moet zijn opgenomen. Daarnaast dient ook vermeld te zijn voor welk jaar de verlening geldt. Tenslotte moet bij de verlening ook worden aangegeven hoeveel subsidie de ontvanger mag verwachten.

uitvoeringsovereenkomst

De Awb zegt dat voor de uitvoering van een beschikking een overeenkomst kan worden gesloten. In deze overeenkomst kan de subsidieontvanger verplicht worden de activiteiten te verrichten waarvoor de subsidie is verleend. Hoewel deelgemeenten niet verplicht zijn uitvoeringsovereenkomsten af te sluiten, biedt het de deelgemeente wel de mogelijkheid om subsidievoorwaarden toe te spitsen op de specifieke subsidierelatie. De Rekenkamer heeft gekeken of er tussen de deelgemeente en de gesubsidieerde instellingen uitvoeringsovereenkomsten gesloten zijn en op welke wijze deze zijn vormgegeven. Ook is gekeken naar de concreetheid en meetbaarheid van de afspraken uit de overeenkomst.

aanvraag

Voor een éénmalige subsidie dient de aanvraag ingediend te zijn, voordat met de activiteit is gestart. De instelling die een aanvraag voor een structurele subsidie indient, moet dat schriftelijk doen vóór 1 april van het jaar voorafgaande aan dat waarin de te subsidiëren activiteit gerealiseerd wordt of een aanvang neemt.

subsidietoekenning

In de vas staat dat de beslissing op de aanvraag binnen uiterlijk 8 weken genomen dient te worden. Het Dagelijks bestuur kan deze termijn met ten hoogste 12 weken verlengen. De Rekenkamer heeft in haar onderzoek dergelijke verlengingen niet aangetroffen. Zij is in haar deelrapporten uitsluitend van de termijn van 8 weken uitgegaan. In de gevallen waarin de aanvraag betrekking heeft op het kalenderjaar volgend op dat waarin de aanvraag is ingediend vangt de hierboven genoemde termijn van 8 weken aan op de dag na die waarop de gemeentebegroting voor dat kalenderjaar door de raad is vastgesteld.

In de Awb staat vermeld dat aan de subsidietoekenning verplichtingen kunnen worden verbonden. Het bestuursorgaan kan door middel van het opleggen van verplichtingen het gedrag van de subsidieontvanger en daarmee de gesubsidieerde activiteit in belangrijke mate sturen. Deze verplichtingen dienen te worden opgenomen in de beschikking of de daarmee verbonden uitvoeringsovereenkomst.

bezwaar en beroep

De vas zegt dat tegen door het bestuursorgaan genomen beslissingen voor de aanvrager beroep openstaat op de Gemeenteraad i.c. de Deelgemeenteraad, gedurende een termijn van zes weken, die begint op de dag na die waarop het besluit bekend is gemaakt. De Deelgemeenteraad dient binnen zes weken na ontvangst van het beroepschrift een beslissing te nemen. De beslissing kan ten hoogste acht weken verdaagd worden.

De derde tranche Awb zegt hierover dat indien een betrokkene het niet eens is met een door een bestuursorgaan genomen besluit hij eerst bezwaar dient te maken bij het bestuursorgaan. Dit dient binnen een bepaalde termijn een beslissing te nemen op het bezwaarschrift. Desgewenst kan betrokkene vervolgens tegen deze beslissing in beroep gaan.

verantwoording

Volgens de vas dient ten behoeve van de afrekening de belanghebbende binnen 17 weken na het verstrijken van het jaar waarvoor de subsidie was toegekend dan wel na afloop van de activiteit verantwoordingsstukken te overleggen. Volgens de Awb is de subsidieontvanger overigens zelf verplicht de vaststelling aan te vragen.

controle

De vas geeft niet aan op welke wijze de controle plaats zou moeten vinden. De Rekenkamer is van mening dat de deelgemeenten een instrumentarium dienen te ontwikkelen waarmee systematisch de controle kan plaatsvinden. De Rekenkamer beschouwt het hanteren van één of meer controlelijsten ten behoeve van de beoordeling van volledigheid en juistheid van de stukken als een indicatie voor de mate waarin deze beoordeling systematisch plaatsvindt.

vaststelling

In de vas is geen formele termijn vastgelegd voor het vaststellen van de subsidie. Wel geeft de vas aan, dat het bestuursorgaan de beslissing betreffende de afrekening schriftelijk ter kennis moet brengen van de belanghebbende. Voor een waarderingssubsidie geldt volgens de vas dat het bestuursorgaan kan bepalen dat afrekening achterwege blijft. De Awb schrijft voor dat indien er geen termijn voor het nemen van een besluit is bepaald, het bestuursorgaan acht weken na het verzoek om een besluit (i.c. de aanvraag tot subsidievaststelling) dient te beschikken.

sanctionering

De vas zegt dat de deelgemeente de subsidie zonder inachtneming van een overgangstermijn kan intrekken of verminderen, indien:

- de gesubsidieerde naar het oordeel van de deelgemeente wanbeleid voert;
- de gesubsidieerde niet of niet langer voldoet aan de op grond van danwel krachtens de vas voor haar geldende verplichtingen en voorwaarden, danwel handelt in strijd met de kennelijke bedoeling van de vas of de subsidieverlening;
- door de gesubsidieerde onjuiste informatie is verstrekt aan de deelgemeente.

De Awb zegt dat bij het niet-naleven van de aan de subsidie verbonden verplichtingen, het bestuursorgaan sancties kan treffen in de vorm van het lager vaststellen, wijzigen of intrekken van de subsidie, indien:

- activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden;
- de subsidieontvanger niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen;
- de subsidieontvanger onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beschikking op de aanvraag tot subsidieverlening zou hebben geleid;
- de subsidieverlening anderszins onjuist was en de subsidieontvanger dit wist of hoorde te weten.

De Rekenkamer is van mening dat de deelgemeenten een sanctiebeleid moeten opzetten. In dat beleid dient te worden weergegeven onder welke omstandigheden welke sancties worden toegepast.

overleg

De Rekenkamer ziet het voeren van overleg als een belangrijk instrument om informatie uit te wisselen over het (subsidie)beleid dan wel de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten en om zonodig op de naleving van de subsidieverplichtingen aan te dringen. Daarbij zijn de frequentie en de structurering van het overleg van belang. De Rekenkamer acht de overlegsituaties gestructureerd indien ze gepland zijn en qua agendering en verslaglegging zijn vastgelegd. Ten aanzien van de frequentie heeft de Rekenkamer gekeken of deze in overeenstemming is met de subsidiemethode die door de deelgemeente gehanteerd wordt.

uitvoeringskosten

De Rekenkamer is van mening dat om doelmatig te kunnen werken een deelgemeente zicht moet hebben op de uitvoeringskosten. De deelgemeenten is der-

halve gevraagd of binnen de deelgemeente tijd wordt geschreven. Daarnaast is de Rekenkamer nagegaan of de planning en verantwoording van de interne kosten is opgenomen in respectievelijk de begroting en rekening van de deelgemeente.

evaluatie

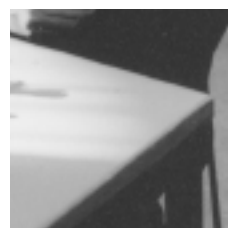
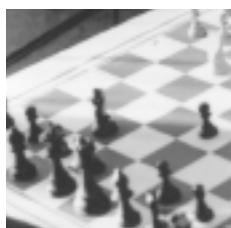
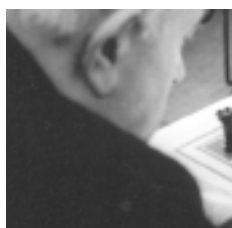
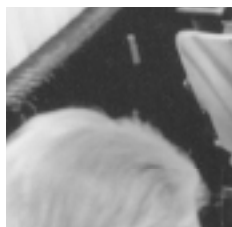
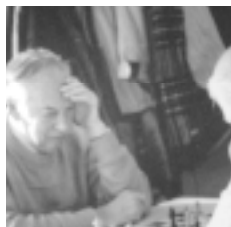
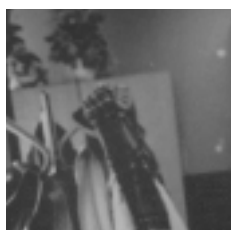
Volgens de Awb dient er voor subsidies die op een wettelijk voorschrift berusten ten minste eenmaal in de vijf jaar gerapporteerd te worden over de doeltreffendheid en effecten van de subsidie in de praktijk. De Rekenkamer acht dit ook voor de overige subsidies, zoals die welke berusten op een begrotingspost, nuttig en noodzakelijk.

voorschotregeling

In de vas staat dat het bestuur voorschotten kan verlenen op de verstrekte subsidie. Indien bij de afrekeningsbeslissing blijkt dat de belanghebbende meer voorschotten heeft ontvangen dan de subsidie bedraagt, dan dient het verschil te worden terugbetaald. De Awb geeft aan dat het besluit om subsidie te verlenen nog geen recht geeft op uitbetaling. Aangezien de subsidieontvanger het geld wel meteen nodig heeft bestaat de mogelijkheid van bevoorschotting. Het bestuursorgaan kan daarom, voorzover dit bij wettelijk voorschrift of bij de verlening is bepaald, voorschotten op het subsidiebedrag toekennen. De vas noch de Awb bevatten bepalingen welk percentage bevoorschot kan worden. Eveneens is niet bepaald in hoeveel termijnen de bevoorschotting plaats kan of hoort te vinden

REKEN
KAMER
ROTTERDAM

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTEN



IV **resultaten deelgemeenten algemeen**

IV-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek naar subsidiebeheer voor de elf deelgemeenten gezamenlijk en in onderlinge samenhang gepresenteerd. Eerst wordt een aantal kenmerken van de deelgemeenten gepresenteerd. Daarna wordt de aard en omvang van de subsidieverstrekking behandeld. Vervolgens worden de onderzoeksresultaten met betrekking tot de verschillende fasen van het subsidieproces besproken.

IV-2 uitgangspunten

In dit hoofdstuk worden naast bevindingen op onderdelen en op hoofdlijnen ook oordelende scores (zoals ‘voldoende’, ‘matig’ en ‘onvoldoende’) gepresenteerd. Thans wordt ingegaan op welke wijze de Rekenkamer komt tot de toekenning van scores over de bevindingen en conclusies van het onderzoek bij de elf deelgemeenten. Met nadruk wordt erop gewezen dat deze scores zijn gebaseerd op de onderliggende bevindingen per deelgemeente, zoals weergegeven in de deelrapporten. Voor specifieke omstandigheden en preciseringen op het geschetste beeld wordt verwezen naar het desbetreffende deelrapport. Wat dit betreft staat het algemeen rapport in een complementaire relatie tot de elf deelrapporten. In algemene zin geldt het volgende. Bij het toekennen van scores is een driedeling gehanteerd. ‘Voldoende’ is gescoord wanneer aan de gestelde voorwaarde is voldaan en/of wanneer tenminste circa tweederde van de bevindingen voldoet aan de gestelde eis. ‘Matig’ is toegekend wanneer sprake is van enige tekortkomingen en/of wanneer in circa eenderde tot tweederde van de gevallen wordt voldaan aan het gestelde criterium. ‘Onvoldoende’ luidt het oordeel in die gevallen waarin niet wordt voldaan aan de gestelde eis en/of wanneer hoogstens circa eenderde van de bevindingen voldoet aan het geldend criterium. Hierbij wordt aangetekend dat tekortkomingen bij grote subsidies c.q. belangrijke gesubsidieerden zwaarder wegen dan gebreken inzake kleinere subsidies. Ingeval van samengestelde scores is het uitgangspunt dat de slechtste bevindingen bepalend zijn voor de toegekende score, opdat binnen deze score goede bevindingen geen compensatie voor de gesignaleerde tekortkomingen vormen. Tenslotte wordt opgemerkt dat bij het toekennen van scores vooral maar niet uitsluitend is gekeken naar het geheel van bevindingen per deelgemeente.

De scores voor de elf deelgemeenten zijn, met inachtneming van variaties die binnen de gestelde drie klassen vallen, door de Rekenkamer onderling gewogen en derhalve vergelijkbaar. Bij de behandeling van onderscheiden aspecten wordt nader ingegaan op de betekenis van de toegekende scores. De precisering van de criteria naar aanleiding van de wederhoor over het conceptrapport met de deelgemeenten heeft voor enkele grensgevallen tot een gunstiger score geleid.

IV-3 enkele kenmerken van de deelgemeenten

De elf deelgemeenten hebben elk hun eigen karakteristieken en specifieke omstandigheden, die zich moeilijk laten vangen in beknopte kengetallen. Maar voor een aantal aspecten kan dat wel. In deze paragraaf wordt een aantal gegevens over de deelgemeenten gepresenteerd. Hieraan worden geen nadere conclusies verbonden. Het gaat erom de positie en daarmee de context waarbinnen subsidieverstrekking plaatsvindt per deelgemeente kort te typeren. De Rekenkamer maakt hierbij gebruik van enkele kengetallen die ook worden gebruikt ten behoeve van de bepaling van de uitkering uit het deelgemeentefonds. Dit betreft de aantallen inwoners, minderheden, uitkeringsgerechtigden en de bevolkingsdichtheid. In tabel A zijn deze kengetallen opgenomen.

tabel A: Kenmerken deelgemeenten 1999

Deelgemeente	Inwoners	Minderheden	Uitkeringsgerechtigden	Bevolkingsdichtheid
Charlois	65.877	29.005	7.791	47,3
Delfshaven	72.730	49.877	10.416	128,7
Feijenoord	71.648	42.687	9.515	90,8
Hillegersberg-Schiebroek	38.983	9.618	1.696	29,3
Hoek van Holland	9.392	1.202	181	5,5
Hoogvliet	36.981	11.466	2.783	34,5
Kralingen-Crooswijk	52.015	24.247	5.669	40,4
Noord	52.100	24.999	5.854	97,5
Overschie	16.924	5.299	1.326	9,8
Prins Alexander	83.740	21.030	3.827	41,3
IJsselmonde	59.134	18.194	4.499	45,1

Aanvullend wordt in tabel B gebruik gemaakt van enkele gegevens die zijn verzameld in het kader van de zogeheten 'Quick scan deelgemeentelijke bestuurs-ondersteuning', (maart 1999). Dit betreft de personele formatie-omvang van de

deelgemeenten, absoluut en gerelateerd aan het inwonertal. Ook is toegevoegd het jaar waarin de deelgemeente is opgericht.

tabel B: Kenmerken deelgemeenten 1999

Deelgemeente	Opgericht	Formatie-omvang (aantal Fte)	Fte per 10.000 inwoners
Charlois	1973	65,9	10,1
Delfshaven	1994	67,5	9,3
Feijenoord	1994	68,5	9,6
Hillegersberg-Schiebroek	1982	46,0	11,9
Hoek van Holland	1973	23,6	24,9
Hoogvliet	1973	50,0	13,4
Kralingen-Crooswijk	1981	48,0	9,2
Noord	1980	48,9	9,4
Overschie	1981	23,6	14,1
Prins Alexander	1974	70,0	8,4
IJsselmonde	1980	47,1	8,1

Uit beide tabellen komt naar voren dat deelgemeenten in verschillende opzichten aanzienlijk van elkaar verschillen, zowel wat betreft gebiedskenmerken zoals inwonertal en bevolkingssamenstelling als wat betreft organisatiekenmerken zoals oprichtingsjaar, absolute en relatieve formatie-omvang.

IV-4 aard en omvang van de subsidieverstreking

IV-4-1 staat van inkomensoverdrachten (staat G)

Uitgangspunt voor de bepaling van aard en omvang van subsidies is de jaarrekening 1998 van de deelgemeenten, meer in het bijzonder de staat van inkomensoverdrachten (ook wel aangeduid als staat G). Vrijwel alle deelgemeenten hebben deze als bijlage opgenomen in de rekening 1998. Waar dat niet het geval was, is op verzoek van de Rekenkamer een overzicht aangeleverd of is de staat van de begroting gebruikt. Tevens is de deelgemeenten gevraagd om de staat G aan te vullen met de volgende gegevens:

- type subsidie conform de typologie van de vas, namelijk budget-, exploitatie-, prestatie- en waarderingssubsidies;
- het structurele dan wel éénmalige karakter van de subsidie;
- een aanduiding of het een doeluitkering betreft.

De Rekenkamer baseert haar beeld van de subsidieverstreking uitsluitend op de staat G en de aanvullend door deelgemeenten verstrekte informatie. Daarbij is gebleken dat dit informatieverzoek in een aantal gevallen tevens leidde tot correcties op de staat G. Deze betroffen zowel correcties op vermelde bedragen en aanvullingen als constatering dat enkele uitgaven geen subsidies zijn (en derhalve ten onrechte op deze staat figureren). Voorts heeft de Rekenkamer waar nodig enkele correcties doorgevoerd, teneinde een zo eenduidig mogelijk beeld te verkrijgen. Zo zijn doeluitkeringen behandeld als zijnde formeel éénmalig, omdat de gesubsidieerde, in tegenstelling tot bij structurele subsidies, zich niet kan beroepen op continuïteit in de subsidieverstreking. De praktijk van een de facto structurele verstreking van subsidies op basis van de doeluitkering doet daaraan niets af. Ook zijn betalingen voor dienstverlening door gemeentelijke diensten, zoals voor wijkaccommodaties in beheer bij de Dienst Recreatie Rotterdam, buiten beschouwing gelaten, ook al zou het hierbij om indirecte subsidiëring kunnen gaan.

De staat G biedt inzicht in de omvang en bestemming van subsidies. Het is derhalve bruikbare informatie ten behoeve van de voorbereiding en beoordeling van (de uitvoering van) subsidiebeleid. In het onderzoek is naar voren gekomen dat de aangeboden staten G op tal van punten van elkaar verschillen, zowel in het soort gegevens dat is opgenomen als in de mate van detaillering. De Rekenkamer heeft de gecorrigeerde staat G beoordeeld op de aanwezigheid in de begroting of de rekening en één score toegekend op basis van drie aspecten, namelijk:

- de volledigheid (aard van opgenomen informatie);
- de inzichtelijkheid (vergelijkingsmogelijkheid van rekening jaar t met begroting jaar t en rekening jaar t-1);
- de juistheid van gegevens (geïndiceerd aan correcties).

In Tabel C worden de scores weergegeven; de bijhorende bevindingen staan vermeld in de deelrapporten. Wanneer een staat G ontbreekt of het informatiegehalte daarvan en de vergelijkingsmogelijkheden tussen begroting en rekening naar het oordeel van de Rekenkamer in meer of mindere mate tekortkomingen vertonen, wordt een 'onvoldoende' of 'matig' gescoord. Waar alleen sprake is van beperkte vergelijkingsmogelijkheden in de staat G zonder andere tekortkomingen, is toch 'voldoende' gescoord. Eventuele onjuistheden in de gegevens zijn in de deelrapporten gesignaleerd, maar zijn niet zwaar meegewogen in de toegekende kwalificatie.

tabel C: Aanwezigheid subsidiestaat 1998

Deelgemeente	■ Begroting	Rekening	Score*	Opmerkingen
Charlois	Wel	Wel	V	
Delfshaven	Wel	Wel	M	Beperkte vergelijking mogelijk
Feijenoord	Wel	Niet	O	Overzicht van beschikkingen, beperkte vergelijking
Hillegersberg-Schiebroek	Wel	Wel	V	
Hoek van Holland	Niet	Niet	O	Handmatig overzicht, beperkte vergelijking mogelijk
Hoogvliet	Niet	Wel	O	Informatiegehalte beperkt, geen vergelijking mogelijk
Kralingen-Crooswijk	Niet	Wel	V	
Noord	Niet	Wel	M	Beperkte vergelijking mogelijk
Overschie	Niet	Wel	V	
Prins Alexander	Wel	Niet	V	Abusievelijk niet in rekening 1998 opgenomen
IJsselmonde	Niet	Wel	V	Beperkte vergelijking mogelijk

*Onvoldoende (O), Matig (M), Voldoende (V)

Hoewel niet meer verplicht, is de Rekenkamer van mening dat het zinvol is om het overzicht van subsidies op een aantal punten te verbeteren. Idealiter is in een staat G op twee niveaus informatie over subsidies opgenomen, te weten geconsolideerd per subfunctie en per gesubsidieerde. Wat betreft het informatiegehalte van de staat G wil de Rekenkamer alle deelgemeenten als handreiking in overweging geven de volgende gegevens in een dergelijk overzicht op te nemen, namelijk:

- subfunctie / beleidsterrein;
- titel verordening / wettelijke grondslag(en);
- datum raadsbesluit subsidietoekenning door deelgemeente;
- namen van de gesubsidieerden;
- grondslagen / type subsidie;
- toelichting (facultatief);
- kolommen met begroting jaar t, begrotingswijzigingen jaar t en rekening jaar t-1 en t (bedragen).

Op deze wijze biedt de staat G niet alleen bruikbare gegevens ten behoeve van het subsidieproces binnen de eigen deelgemeente, maar wordt hierdoor evenzeer een vergelijking met deelgemeenten onderling gefaciliteerd.

IV-4-2 omvang en aard van subsidieverstrekking door deelgemeenten

Eén van de doelstellingen van het onderzoek is inzicht te bieden in de omvang en aard van de subsidieverstrekking door deelgemeenten. In navolgende tabellen worden, op basis van de hiervoor besproken staat G, enkele kengetallen over deelgemeentelijke subsidies gepresenteerd.

tabel D: Kenmerken subsidieverstrekking

Deelgemeente	■ Bedrag in mln. f	Type subsidie conform VAS samen 100%				Kenmerk in % van het totaal	
		Budget	Exploitatie	Prestatie	Waardering	Structureel	Doeluitkering
Charlois	■ 14,7	62	12	26	0	55	17
Delfshaven	■ 26,6	44	54	0	2	77	19
Feijenoord	■ 20,8	76	23	0	0	77	6
Hillegersberg-Schiebroek	■ 5,5	53	39	3	6	81	18
Hoek van Holland	■ 1,4	0	80	19	1	87	0
Hoogvliet	■ 8,2	82	6	3	9	77	12
Kralingen-Crooswijk	■ 14,7	36	63	0	1	77	17
Noord	■ 13,9	95	0	2	2	87	12
Overschie	■ 4,2	82	13	0	5	79	19
Prins Alexander	■ 15,7	83	13	2	2	82	15
IJsselmonde	■ 10,3	70	29	0	1	77	18

Uit tabel D kan worden afgeleid dat de met subsidies gemoeide bedragen tussen deelgemeenten aanzienlijk verschillen. Voor alle deelgemeenten gezamenlijk werd over 1998 voor circa f. 136 miljoen aan subsidies verstrekt. Voorts komt naar voren dat de verschillen tussen deelgemeenten aanzienlijk zijn wat betreft de verstrekte typen subsidies. Bij de meeste deelgemeenten wordt het merendeel van de subsidies verstrekt in de vorm van budgetsubsidies. De Rekenkamer constateert dat veel deelgemeenten inmiddels de overgang naar budgetsubsidiering hebben gemaakt. Dat neemt niet weg dat in enkele deelgemeenten de exploitatiesubsidie nog domineert. Prestatie- en waarderingssubsidies hebben een gering aandeel in het geheel van de subsidies. In afwijking hiervan geven twee deelgemeenten, namelijk Hoek van Holland en Charlois, aan veel prestatiesubsidies te verstrekken. De Rekenkamer tekent hierbij aan dat, gezien de omschrijving van de gesubsidieerde activiteiten, twijfel bestaat of de kwalificatie prestatiesubsidie zoals omschreven in de vas, in deze gevallen juist wordt gehanteerd. Voorts wordt opgemerkt dat de deelgemeente Charlois een deel van haar subsidies als zodanig heeft omschreven naar aanleiding van het informatieverzoek van de Rekenkamer. Zelf hanteert zij subsidie-omschrijvingen die niet door de vas worden onderscheiden.

Voorts is gekeken naar de verdeling van de verstrekte subsidies over beleids-terreinen. Hierbij is de indeling naar subfuncties in de begroting gevolgd. In tabel E worden voor de meest in het oog springende subfuncties de aandelen per deelgemeente gepresenteerd.

tabel E: Verdeling subsidies

Deelgemeente	■ Aandeel	Subfuncties (samen 100%)					
		Rekening '98 in %	Werkgelegenheid	Maatschappelijke begeleiding en advies	Sociaal-cultureel werk	Kinderopvang	Overige
Charlois	■ 33	21	19	40	14	6	
Delfshaven	■ 26	19	25	33	20	3	
Feijenoord	■ 39	10	26	44	19	1	
Hillegersberg-Schiebroek	■ 17	16	24	29	26	5	
Hoek van Holland	■ 10	0	59		8	33	
Hoogvliet	■ 21	4	13	37	16	30	
Kralingen-Crooswijk	■ 34	16	10	47	24	3	
Noord	■ 35	1	34	33	26	6	
Overschie	■ 25	18	32	21	20	9	
Prins Alexander	■ 26	13	19	65		3	
IJsselmonde	■ 22	17	23	33	19	8	

Dit overzicht laat zien dat het merendeel van de subsidies ressorteert onder de subfuncties 620 (maatschappelijke begeleiding en advies), 630 (sociaal-cultureel werk) en 650 (kinderopvang). Tevens vallen aanzienlijke bedragen toe aan subfunctie 611 (werkgelegenheid). Deze algemene typering mag niet verhullen dat ook op dit vlak tussen deelgemeenten van verschillen sprake is. Tot op zekere hoogte kunnen deze verschillen samenhangen met een verschillende wijze van toedeling van subsidiegelden aan subfuncties. Zo lijken bijvoorbeeld werkgelegenheids-subsidies niet altijd onder 611 geboekt te worden, maar ook onder de subfuncties van desbetreffende beleidsterreinen. Eenzelfde vraagstuk speelt bij de toedeling van subsidies aan verschillende onderdelen op het brede terrein van welzijn. Naast de reeds vermelde subfuncties blijkt bij enkele deelgemeenten dat ook onder de noemer van andere subfuncties (soms aanmerkelijke) subsidies worden verstrekt. Dit betreft onder andere de subfuncties 140 (wijkveiligheid), 480 (educatie), 511 (vorming en ontwikkelingswerk), 530 (sport) en 540 (kunst).

IV-5 beleidskader en regelgeving

IV-5-1 beleidskader

In het kader van dit onderzoek heeft de Rekenkamer aandacht geschonken aan het beleidskader en de regelgeving ten aanzien van subsidies. Onder beleidskader wordt verstaan opvattingen over het te voeren beleid die specifiek genoeg zijn om richting te geven aan het al of niet toekennen van subsidies. Alle deel-

gemeenten gaven te kennen dat hun begroting het primaire beleidskader vormt voor de subsidieverstrekking. De Rekenkamer heeft vervolgens vastgesteld dat alle deelgemeenten werken met een begroting die is opgezet is volgens de eerder genoemde bbi-systematiek. Deze vaststelling sluit aan op de constatering in het rapport 'Quick scan deelgemeentelijke bestuursondersteuning' dat alle deelgemeenten 'werken volgens de bbi-systematiek'.

De Rekenkamer heeft vervolgens onderzocht in hoeverre de deelgemeenten daadwerkelijk de bbi-systeematiek voor hun begroting en rekening hebben doorgevoerd. Daarbij is vooral gekeken naar de voor subsidies relevante beleidsterreinen. Hiertoe heeft de Rekenkamer de mate waarin doelen zijn gespecificeerd beoordeeld, evenals de mate waarin ze zijn geconcretiseerd in producten en prestaties, gekwantificeerd in kengetallen en vertaald in beoogde effecten (evaluatiecriteria). Ook is beoordeeld of de beleidsvoornemens in de begroting zich makkelijk laten vergelijken met wat hierover qua realisatie in het jaarverslag en de rekening staat opgenomen.

In tabel F worden de scores weergegeven; de bijhorende bevindingen staan vermeld in de deelrapporten. De beoordeling van de genoemde aspecten is uitgedrukt in één score. Indien sprake is van een redelijk concrete doelformulering, het benoemen van producten en prestaties, waar mogelijk gekwantificeerd in kengetallen, en begroting en rekening onderling vergeleken kunnen worden, is, afhankelijk van het totaalbeeld en de mate van uitwerking, een 'voldoende' of 'matig' toegekend. 'Onvoldoende' is gescoord wanneer de mate van uitwerking van het bbi-instrumentarium in termen van concretisering van doelen en prestaties, alsmede de aansluiting van begroting en rekening beperkt is.

tabel F: Uitwerking beleids- en beheersbegroting 1998

Deelgemeente	■	Score
Charlois	■	Onvoldoende
Delfshaven	■	Onvoldoende
Feijenoord	■	Onvoldoende
Hillegersberg-Schiebroek	■	Onvoldoende
Hoek van Holland	■	Matig
Hoogvliet	■	Matig
Kralingen-Crooswijk	■	Onvoldoende
Noord	■	Onvoldoende
Overschie	■	Matig
Prins Alexander	■	Matig
IJsselmonde	■	Matig

Bij alle deelgemeenten heeft het gedachtegoed, de bbi-systematiek als zodanig en de bijhorende begrippen, de afgelopen jaren in meer of mindere mate ingang gevonden. De meeste deelgemeenten hebben hun begroting en rekening inmiddels conform de bbi-gedachte gestructureerd, alhoewel qua vorm en presentatie van verschillen sprake is. Zo hebben enkele deelgemeenten gekozen voor een geïntegreerde en geen afzonderlijke beleids- en beheersbegroting. Enkele deelgemeenten hebben aangegeven nog bezig te zijn met de uitwerking. De Rekenkamer constateert evenwel aanzienlijke verschillen tussen deelgemeenten in de mate waarin daadwerkelijk invulling is gegeven aan het bbi-model. Met name op het vlak van beleidsinhoudelijke informatie (kengetallen voor producten en prestaties en beoogde effecten) in de begroting en voor een aansluitende weergave van de realisatie in het jaarverslag dient nog veel werk verzet te worden. Voorts valt op dat nog geen één deelgemeente voldoende scoort. Hierin weerspiegelt zich het feit dat de in het onderzoek betrokken subfuncties specifieke beleidsterreinen betreffen. Op enkele hiervan zoals sociaal-cultureel werk en maatschappelijke werk is de verzakelijking van de bedrijfsvoering en het denken in termen van producten en prestaties relatief laat en langzaam op gekomen. Dit is deels het geval omdat de aard van de werkzaamheden zich slechts tot op zekere hoogte zal lenen voor het benoemen en kwantificeren van meetbare prestaties. Zoals eerder aangegeven bieden de gfo- en bcf-systematiek echter goede aanknopingspunten. De Rekenkamer is dan ook van mening dat de deelgemeenten nog niet zijn aangeland op het punt dat de aard van de werkzaamheden geen verdere uitwerking van de bbi-systematiek toestaat; integendeel.

IV-5-2 regelgeving

De vas (1994) is voor de deelgemeenten in hun subsidieproces richtinggevend en kaderstellend. Dat neemt niet weg dat de vas deelgemeenten de gelegenheid biedt op onderdelen een nadere uitwerking in eigen uitvoeringsregelingen vast te leggen en/of uitvoeringsovereenkomsten met instellingen te sluiten. In tabel G is weergegeven in hoeverre dit bij de deelgemeenten het geval is.

tabel G: Subsidieregeling deelgemeenten

Deelgemeente	■ Naam regelgeving	Jaar	Uitvoerings- overeenkomst
Charlois	■ Nadere regeling budgetsubsidiering	1994	Niet
Delfshaven	■ Uitvoeringsregeling budgetfinanciering wijkwelzijnszaken	1989	Niet
Feijenoord	■ Uitvoeringsregeling budgetfinanciering wijkwelzijnszaken	1989	Niet
	Vrijwilligersinitiatieven	1997	Niet
Hillegersberg-Schiebroek	■ Methode budgetsubsidiering 1993 en verdere jaren	1993	Niet
	Subsidiebeleid	1997	Niet
Hoek van Holland	■ Regeling algemene subsidievoorwaarden	1991	Niet
	Normering t.b.v. RAS	1991	Niet
Hoogvliet	■ Nota budgetsubsidiering	1996	Wel
Kralingen-Crooswijk	■ Uitvoeringsregeling budgetfinanciering	1993	Niet
Noord	■ Beleidsregels subsidieverstreking 1999	1998	Wel
Overschie	■ Eenmalige subsidies	1985	Wel
Prins Alexander	■ Regeling budgetsubsidiering voor delen van het welzijnswerk (incl. toelichting) Nadere voorschriften voor bewoners- organisaties, wijkwelzijnsstichtingen, Stichting Ouderenwerk Rotterdam Alex- ander en Vereniging Wijkbus Alexander	1995	Niet
IJsselmonde	■ Financieel-technisch kader budget- subsidiering	1993, 1999	Niet
	Notitie Subsidiebeleid	1999	Niet

Bij een aantal deelgemeenten zijn oude (gemeentelijke) regelingen bijvoorbeeld voor budgetfinanciering of waarderingssubsidies nog in gebruik. Waar op grond van oudere regelingen naast de vas subsidies worden beschikt, kan sprake zijn van inconsistenties in de subsidievoorwaarden. De Rekenkamer constateert dat bij de deelgemeenten Feijenoord en Delfshaven in beschikkingen nog wordt verwezen naar een subsidieregeling van de voormalige gemeentelijke afdeling Wijkwelzijnszaken welke evident met de vas strijdige vereisten bevat.

Een aantal andere deelgemeenten heeft daadwerkelijk zelf een uitvoeringsregeling of nadere voorschriften in relatie tot de gesubsidieerde en de aard van de subsidie uitgewerkt. Ook enkele van deze meer recente uitvoeringsregelingen bevatten elementen die niet sporen met artikelen in de vas. Een voorbeeld hiervan betreft

de te hanteren termijnen voor het indienen van aanvragen en het inleveren van verantwoordingsinformatie. De Rekenkamer is van mening dat de vas hierin leidend is en dat afwijkingen hiervan onjuist zijn. Op inhoudelijke gronden heeft de Rekenkamer begrip voor de behoefte van deelgemeenten om op onderdelen af te wijken van hetgeen de vas voorschrijft, maar dat zou gestalte dienen te krijgen in een aanpassing van de vas zelf.

Zoals eerder vermeld is op 1 januari 1998 de subsidietitel van de Awb in werking getreden waarmee een aantal bepalingen in de vas van rechtswege onverbindend zijn geworden. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat nog maar weinig deelgemeenten in hun beschikkingen het van toepassing zijn van de Awb vermelden. De deelgemeente Noord heeft als enige deelgemeente de aanpassing van de vas door de gemeente niet afgewacht. Zij heeft zelf per 1 november 1998 relevante wijzigingen in nieuwe beleidsregels vastgelegd.

Drie deelgemeenten hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in aanvulling op de vas met gesubsidieerden een uitvoeringsovereenkomst te sluiten. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat enkele andere deelgemeenten hierin voorzien door het opstellen van een uitvoeringsregeling voor een groep van gesubsidieerden al naar gelang de werksoort. In feite wordt hiermee hetzelfde beoogd als met de uitvoeringsovereenkomst, namelijk het meer toespitsen van de subsidievoorwaarden op de specifieke subsidierelatie.

IV-6 praktijk van subsidieverstrekking

In dit onderzoek is het subsidieproces opgevat als een beleidscyclus waarin een aantal fasen is onderscheiden, namelijk voorbereiding en bepaling, uitvoering en controle en evaluatie. Aan de hand van deze fasen wordt in het navolgende de praktijk in de elf deelgemeenten voor de subsidiecyclus over 1998 op hoofdlijnen beschreven. Voorafgaand wordt eerst de dossiervorming in het kader van dit onderzoek behandeld.

IV-6-1 dossiervorming

De Rekenkamer baseert haar bevindingen onder meer op onderzoek naar een aantal concreet geselecteerde subsidies c.q. gesubsidieerden. Daarvan zijn bij de deelgemeenten de dossiers opgevraagd. Als handreiking voor de aanlevering van documenten heeft de Rekenkamer bij brief een indicatie gegeven van de informatie die zij verwachtte aan te treffen in een dossier. Hierbij is gevraagd naar hetgeen conform de regelgeving aanwezig moet zijn, hegeen idealiter aanwezig zou kunnen zijn en naar “overige relevante informatie”. In haar beoordeling van de dossiervorming heeft de Rekenkamer vooral gelet op de volledigheid van de

dossiers wat betreft de vereiste documenten. Daarnaast heeft zij, mede op basis van de wijze waarop de dossiers en documenten aangereikt werden, een indruk gekregen van het dossierbeheer bij de deelgemeenten. In haar oordeel heeft de Rekenkamer het financieel belang van de subsidie betrokken. In tabel H worden de scores weergegeven; de bijhorende bevindingen staan vermeld in de deelrapporten. De beoordeling van dossiervorming en -beheer is uitgedrukt in één score, waarin de mate van volledigheid en de aard van de ontbrekende (vereiste) documenten zijn betrokken. Ingeval van een ‘onvoldoende’ is sprake van substantiële gebreken in de onderzochte dossiers, zowel getalsmatig als naar aard. Het financieel belang van de desbetreffende subsidie is alleen bij de toekenning van een score ‘matig’ of ‘onvoldoende’ in beschouwing genomen, in die zin dat wanneer de gebreken alleen kleine subsidies betreffen eerder een kwalificatie ‘matig’ is toegekend.

tabel H: Dossiervorming

Deelgemeente	■	Score
Charlois	■	Onvoldoende
Delfshaven	■	Onvoldoende
Feijenoord	■	Onvoldoende
Hillegersberg-Schiebroek	■	Onvoldoende
Hoek van Holland	■	Onvoldoende
Hoogvliet	■	Matig
Kralingen-Crooswijk	■	Matig
Noord	■	Onvoldoende
Overschie	■	Voldoende
Prins Alexander	■	Matig
IJsselmonde	■	Matig

Op hoofdlijnen constateert de Rekenkamer dat geen enkele deelgemeente beschikt over een in alle opzichten volledig dossier. Met name op het vlak van werk- of activiteitenplannen en inhoudelijke verantwoordingsinformatie (verslagen) zijn in meer of mindere mate hiaten in de dossiervorming vastgesteld. Hierbij wordt aangetekend dat bij enkele deelgemeenten de gebreken zich beperken tot kleinere subsidies. Voorts heeft de Rekenkamer aan de hand van de wijze waarop aanvullende informatie kon worden aangereikt een indruk gekregen van het dossierbeheer bij de deelgemeenten. Een beperkt aantal deelgemeenten kon documenten slechts na een geruime tijd van zoeken aanleveren. Ook konden in een aantal gevallen verzoeken niet worden beantwoord. De Rekenkamer leidt hieruit af dat het dossierbeheer in die gevallen onvoldoende functioneert.

IV-6-2 voorbereiding en bepaling

beleidsvoorbereiding

De Rekenkamer heeft in haar onderzoek getoetst in hoeverre voorafgaand aan de totstandkoming van de subsidie(regeling) over een aantal onderwerpen is nagedacht. De deelgemeenten zijn vragen voorgelegd over de volgende onderwerpen:

- de effecten die men wil bereiken door middel van het toekennen van de subsidie;
- de formulering van criteria om het meten van het bereiken van de doelstelling mogelijk te maken;
- de relatie tussen subsidie-instrument en beleidsdoelstelling;
- juridische vormgeving van de subsidie/ beschikking;
- te verwachten uitvoeringsproblemen;
- raming van uitgaven;
- gevaren van misbruik en oneigenlijk gebruik;
- begrenzing van de looptijd van de subsidie.

De Rekenkamer heeft hierbij de schriftelijke vastlegging in een document als criterium voor het schenken van aandacht gehanteerd. Wanneer strikt de hand wordt gehouden aan de criteria 'voorafgaand' en 'schriftelijk vastgelegd' in directe relatie tot de desbetreffende subsidie, wordt opgemerkt dat dit bij de deelgemeenten veelal niet het geval is. Minder stringent kan hierover op hoofdlijnen het volgende worden gerapporteerd.

De begroting is in de regel het primair beleidskader voor subsidiëring. Daarnaast bevatten bestuursprogramma's richtinggevende uitspraken. Een aantal deelgemeenten hanteert naast de beleidsbegroting aanvullende beleidskaders voor specifieke onderwerpen of beleidsterreinen. In beleidsbegrotingen wordt vastgelegd welke doelen (soms ook effecten) men wil bereiken door middel van het toekennen van subsidie. Soms neemt deze vastlegging de vorm aan van tamelijk concreet geformuleerde criteria voor doelbereiking, alhoewel deze in de regel eerder prestaties dan effecten betreffen. Raming van de uitgaven vormt een regulier onderdeel van het begrotingsproces, waaraan ook het subsidieproces is gerelateerd. Bezinning op de vraag of het subsidie-instrument in vergelijking met andere beleidsinstrumenten het meest geëigend en geschikt is om het beleidsdoel te realiseren, heeft weinig plaatsgevonden.

Aandacht vooraf voor de juridische vormgeving van de subsidie/beschikking blijkt niet uit afzonderlijke notities. Meestal wordt verwezen naar de vas of naar eigen deelgemeentelijke regelgeving. Het merendeel van subsidies heeft geen 'open einde karakter': het budget is gemaximeerd. Voorts is in de subsidiebeschikkingen

of -regelingen geen anticumulatiebeding opgenomen. Ook voor de onderwerpen 'gevaaren van misbruik en oneigenlijk gebruik' en 'begrenzing van de looptijd van de subsidie' wordt verwezen naar de vigerende regelgeving. In de regelgeving (vas) zijn sanctiemogelijkheden opgenomen. Een horizonbepaling is als zodanig niet opgenomen in de regelgeving. De praktijk is dat subsidies op jaarbasis worden verstrekt, waarbij het onderscheid eenmalig versus structureel wordt gehanteerd. Alleen bij subsidies voor projecten is wel sprake van een horizonbepaling, in die zin dat de subsidie betrekking heeft op een specifiek omschreven periode. Voorzover bezinning vooraf plaatsvindt over te verwachten uitvoeringsproblemen, maakt dit deel uit van overleg met de instelling. Zo nodig wordt dit soms aanvullend opgenomen in de subsidievoorwaarden.

doelformulering

In het kader van dit onderzoek heeft de Rekenkamer globaal beoordeeld in hoeverre sprake is van concreet geformuleerde en meetbaar gemaakte doelen. Daartoe zijn op hoofdlijnen de volgende criteria gehanteerd:

- zijn prestaties, resultaten, effecten expliciet benoemd?
- zijn deze in zo veel mogelijk concrete en kwantitatieve termen benoemd?
- is benoemd welke actoren waarvoor verantwoordelijk zijn?
- is sprake van haalbare doelen?
- zijn termijnen, doorlooptijd of periodes, waarbinnen doelen gerealiseerd dienen te worden, aangeduid?

In tabel I wordt een globale beoordeling gegeven van de doelformulering bij de elf deelgemeenten. De bijhorende bevindingen staan vermeld in de deelrapporten. Hierbij is gekeken naar een beoordeling van beleids- en beheersbegroting, aanvullende beleidskaders, eventuele uitwerkingen van regelgeving, uitvoeringsovereenkomsten, concrete voornemens en lopende processen op het gebied van informatievoorziening, prestatie- en effectformulering.

De beoordeling is uitgedrukt in één score, waarin diverse bevindingen betreffende doelformulering zijn verdisconteerd. Een 'voldoende' is toegekend wanneer op diverse terreinen aantoonbaar vorderingen zijn gemaakt met het formuleren en concretiseren van doelen. Dit blijkt uit de stand van zaken betreffende het bbi-instrumentarium, de formulering van subsidiebeleid, uitwerkingen van regelgeving (vas), processen binnen de deelgemeente en in relatie tot de gesubsidieerden. Wanneer hiermee op onderdelen is aangevangen, blijkend uit tastbare producten en instrumenten, maar de resultaten nog niet bevredigend zijn, is een 'matig' gescoord. 'Onvoldoende' is de score wanneer in de bestaande situatie het huidig instrumentarium op dit punt ontoereikend is en nog geen concrete stappen ter concretisering van doelen en prestaties op korte termijn zijn waargenomen.

tabel I: Doelformulering

Deelgemeente	■	Score
Charlois	■	Onvoldoende
Delfshaven	■	Onvoldoende
Feijenoord	■	Onvoldoende
Hillegersberg-Schiebroek	■	Matig
Hoek van Holland	■	Matig
Hoogvliet	■	Matig
Kralingen-Crooswijk	■	Matig
Noord	■	Matig
Overschie	■	Matig
Prins Alexander	■	Voldoende
IJsselmonde	■	Voldoende

Over het geheel genomen wordt geconstateerd dat beleidsdoelen in de veelal in algemene termen zijn omschreven zonder een nadere aanduiding van de aard van de te leveren prestaties in meetbare grootheden noch van termijnen waarbinnen doelen gerealiseerd dienen te worden. Voor sommige, maar lang niet alle onderdelen wordt wel een nadere uitwerking geboden in de beheersbegroting. In de regel wordt in meer kwalitatieve termen gesproken over doelen, prestaties en effecten. Benoemd is welke actor (i.c. gesubsidieerde instelling) het product levert, hoewel dit vaak groepsgewijs gebeurt, zodat de relatie tussen product en actor niet duidelijk gelegd kan worden.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat veel deelgemeenten onderkennen dat op het vlak van de formulering van meetbare doelen, prestaties en effecten nog veel werk te verrichten is. Enkele deelgemeenten hebben inmiddels in concreto processen in gang gezet om in overleg met betrokken instellingen, al dan niet met inschakeling van externe deskundigheid, invulling te geven aan het voornemen om meer te (gaan) sturen op prestaties en effecten.

beschikking

Er worden door elke deelgemeente op grond van beschikkingen subsidies toegerekend. Elke beschikking bevat een aantal gemeenschappelijke elementen, zoals het besluit, de subsidiegrondslag, algemene en specifieke voorwaarden en mogelijkheden voor beroep. Tegelijkertijd is ten aanzien van de beschikking in de praktijk sprake van een aantal verschillen, zowel binnen een deelgemeente als tussen deelgemeenten. De Rekenkamer heeft onder andere beoordeeld in hoe-

verre gebruik wordt gemaakt van uniforme en op onderdelen gestandaardiseerde beschikkingen (waarin op systematische wijze een aantal elementen in bij voorkeur gelijklopende formuleringen is opgenomen). Tevens is aan de hand van de onderzochte beschikkingen beoordeeld hoe accuraat deze zijn opgesteld en in welke mate sprake is van gebreken en/of inconsistenties. De achtergrond van deze beoordeling is gelegen in de opvatting van de Rekenkamer dat naarmate meer sprake is van een dergelijke uniformering van beschikkingen een doelmatiger controle op de naleving van hetgeen in de beschikking is bepaald, wordt bevorderd.

In tabel J zijn de scores samengevat; de bijhorende bevindingen staan vermeld in de deelrapporten. De beoordeling van de onderzochte beschikkingen is uitgedrukt in één score waarin met name de mate waarin sprake is van gestandaardiseerde en eensluidende beschikkingen tot uiting is gebracht. Indien hiervan in de regel sprake is, is een 'voldoende' gescoord. 'Matig' is toegekend wanneer de beschikkingen weliswaar volgens een vast stramien zijn gestructureerd, maar bij nadere beschouwing blijkt dat de uitwerking op onderdelen naar de mening van de Rekenkamer onnodig varieert of kleine gebreken vertoont. Een 'onvoldoende' is aan de orde in die gevallen waarin de beschikkingen tevens ernstiger gebreken vertonen, zoals onduidelijkheid over de aard van de verstrekte subsidie.

tabel J: Opzet beschikking

Deelgemeente	■	Score
Charlois	■	Onvoldoende
Delfshaven	■	Matig
Feijenoord	■	Matig
Hillegersberg-Schiebroek	■	Matig
Hoek van Holland	■	Matig
Hoogvliet	■	Matig
Kralingen-Crooswijk	■	Matig
Noord	■	Matig
Overschie	■	Matig
Prins Alexander	■	Voldoende
IJsselmonde	■	Voldoende

Veel deelgemeenten maken gebruik van een standaardbeschikking, waarin een aantal elementen steeds terugkeert. Niet alle deelgemeenten hanteren daarbij een volledig geuniformeerde beschikking. Nadere bestudering van de beschikkingen heeft uitgewezen, dat achter een op het eerste oog uniforme opzet toch op onder-

delen verschillen schuil gaan. Soms wordt hierdoor een eenduidige controle op de naleving van subsidievoorwaarden bemoeilijkt. In de praktijk blijkt in de beschikkingen niet altijd de definiëring van de vas gehanteerd te worden. Dit kan tot onduidelijkheid bij de gesubsidieerde leiden. Ook blijkt dat deelgemeenten, indien ze de definiëring van de vas niet gebruiken, niet altijd aan kunnen geven onder welke subsidiesoort volgens de vas een subsidie onder te brengen is. De Rekenkamer acht de deelgemeente op dat moment niet in staat de wet- en regelgeving op de juiste wijze te hanteren. Deelgemeenten verschillen onderling in de wijze waarop specifieke voorwaarden of aanvullingen hun beslag krijgen. Enkele deelgemeenten hanteren de beschikking niet als een standaard, maar vullen deze volledig in met specifieke voorwaarden jegens de gesubsidieerde. Deze beschikkingen zijn derhalve vrij uitgebreid. Andere deelgemeenten maken een duidelijk onderscheid tussen standaardonderdelen en specifieke aanvullende voorwaarden.

IV-6-3 uitvoering en controle

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

tijdigheid aanvraag

In de regelgeving is expliciet bepaald wanneer een aanvraag uiterlijk ingediend moet worden. De vas hanteert hierbij als datum 1 april van het jaar voorafgaand aan dat waarvoor subsidie wordt aangevraagd. Opmerkelijk is dat sommige deelgemeenten hiervan expliciet afwijken, hetzij in eigen deelgemeentelijke regelgeving, hetzij door nog steeds gebruik te maken van oudere regelingen waarin andere termijnen worden vermeld. Deze afwijkingen impliceren meestal een latere termijn, waarop de aanvraag ingediend moet zijn.

In tabel K is de tijdigheid van het indienen van aanvragen beoordeeld in het licht van de regels van desbetreffende deelgemeente. De mate waarin aanvragen conform de regelgeving niet op tijd zijn ingediend is uitgedrukt in een score. 'Voldoende' wordt gescoord wanneer tenminste circa tweederde van de aanvragen op tijd is ingediend. 'Matig' wordt toegekend wanneer circa eenderde tot tweederde van de aanvragen binnen de gestelde termijnen is ingediend. 'Onvoldoende' luidt het oordeel wanneer circa tweederde of meer van de aanvragen te laat zijn.

tabel K: Tijdigheid subsidie-aanvraag

Deelgemeente	■ Uiterlijke datum van indienen	Aanvraag		Score*
		Gehanteerde termijn in regelgeving	Niet op tijd Op tijd	
Charlois	■ 1 april	25	6	O
Delfshaven	■ 1 juli (niet eenduidig)	6	3	O
Feijenoord	■ 1 april of 1 juli (niet eenduidig)	12	3	O
Hillegersberg-Schiebroek	■ 1 april	4	1	O
Hoek van Holland	■ 1 april	5	1	O
Hoogvliet	■ 1 april	14		O
Kralingen-Crooswijk	■ 1 april	9	2	O
Noord	■ 1 april of 1 mei (niet eenduidig)	11	4	O
Overschie	■ 1 april (voor SWO geldt 1 juni)		11	M
Prins Alexander	■ 1 juli	4	4	M
IJsselmonde	■ 1 april	2	10	V

*Onvoldoende (O), Matig (M), Voldoende (V)

Uit tabel K komt naar voren dat bij de meeste deelgemeenten het merendeel van de aanvragen niet binnen de gestelde termijnen ingediend wordt, in een aantal gevallen ruimschoots meer dan een maand te laat. In de dossiers van enkele deelgemeenten ontbreekt bovendien een deel van de aanvragen. De Rekenkamer heeft de indruk dat bij een aantal deelgemeenten op dit punt niet nauwlettend wordt toegezien. Uit het dossier kan meestal niet worden afgeleid in hoeverre de deelgemeente aan betrokkene uitstel heeft verleend. Schriftelijke verzoeken om uitstel heeft de Rekenkamer slechts in enkele gevallen aangetroffen. Evenmin is duidelijk in hoeverre deelgemeenten, ingeval van structureel gesubsidieerden, hebben gerappelleerd inzake de aanvraag. Ook hier geldt dat schriftelijke documenten dienaangaande veelal niet in de dossiers teruggevonden zijn. In praktijk blijkt het rappelleren door deelgemeenten veelal mondeling en/of telefonisch plaats te vinden.

volledigheid aanvraagdocumenten

Indien een instelling voor de eerste maal een structurele subsidie aanvraagt dienen bij de aanvraag tevens de statuten en/of het reglement van de instelling alsmede een opgave van de bestuurssamenstelling overlegd te worden. In de vas en eventuele aanvullende deelgemeentelijke regelgeving is aangegeven welke documenten bij de aanvraag van een subsidie overlegd dienen te worden.

Dit betreft in ieder geval:

- een begroting met een duidelijke toelichting;
- een meerjarig werkplan tevens inhoudende een meerjarenbegroting.

In de regel verlangen deelgemeenten in ieder geval een werk- of activiteitenplan voor desbetreffend subsidiejaar.

De Rekenkamer constateert dat deelgemeenten in de praktijk weinig notie nemen van de statuten en reglementen van instellingen. De deelgemeenten geven aan niet altijd zeker te weten deze documenten daadwerkelijk in bezit te hebben. De deelgemeenten denken de documenten ooit gekregen te hebben en zeggen bij verandering nieuwe exemplaren te ontvangen.

De Rekenkamer merkt voorts op dat, aangezien het werkplan een dermate belangrijke rol speelt bij de verstrekking van een budgetsubsidie, het noodzakelijk is dat er een werkplan aanwezig is. Gezien het feit dat aan de hand van het werkplan wordt gekeken of aan de prestatie-eis is voldaan impliceert dit dat er duidelijke activiteiten en prestaties geformuleerd moeten zijn in het werkplan.

Tabel L biedt een samenvattend overzicht van de bevindingen op het vlak van aanwezigheid van vereiste documenten bij aanvraag. In tabel L worden de scores weergegeven; de bijhorende bevindingen staan vermeld in de deelrapporten. De aanwezigheid van documenten bij aanvraag van een subsidie betreft een financieel en inhoudelijk document (respectievelijk een begroting en een werkplan). De bevindingen hieromtrent zijn uitgedrukt in één score, waarin de mate waarin financiële en/of inhoudelijke documenten ontbreken tot uiting komt. 'Voldoende' is toegekend wanneer tenminste circa tweederde van de vereiste documenten aanwezig is. 'Matig' is de score wanneer circa eenderde tot tweederde van de documenten ontbreekt. 'Onvoldoende' resulteert uit de bevinding dat circa tweederde of meer van de documenten niet zijn aangetroffen in het dossier. Het onderdeel met de grootste tekortkomingen is bepalend voor de toegekende score.

tabel L: Aanwezigheid documenten bij aanvraag

Deelgemeente	Begroting		Werkplan		Score*
	Niet aanwezig	Wel aanwezig	Niet aanwezig	Wel aanwezig	
Charlois	9	22	20	11	O
Delfshaven	1	9	5	5	M
Feijenoord	1	14	13	2	O
Hillegersberg-Schiebroek	1	8	4	5	M
Hoek van Holland	2	4	5	1	O
Hoogvliet	2	12	5	9	M
Kralingen-Crooswijk		11	5	6	M
Noord	3	12	4	11	M
Overschie		10		10	V
Prins Alexander	1	16	2	15	V
IJsselmonde	4	11	5	10	M

*Onvoldoende (O), Matig (M), Voldoende (V)

Het beeld van de deelgemeenten op dit punt is divers: in wisselende mate zijn de bestudeerde dossiers wat betreft documenten bij aanvraag compleet. Bij een beperkt aantal deelgemeenten is dienaangaande sprake van geringe tekortkomingen. Bij veel deelgemeenten blijkt dat frequent documenten ontbreken. Bij drie deelgemeenten is dat zelfs voor het merendeel van de onderzochte subsidies het geval. Tekortkomingen betreffen vooral het ontbreken van werk- of activiteitenplannen. Aanvragen en begrotingen zijn meestal wel aangetroffen, alhoewel er ook hier uitzonderingen op die regel zijn. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat hier uitsluitend de aanwezigheid en niet zozeer de aard en kwaliteit van de documenten is beoordeeld. Ook op dat punt is sprake van een aanzienlijke variatie, welke onder meer is toe te schrijven aan het door deelgemeenten al dan niet hanteren van voorschriften inzake de aan te leveren informatie door gesubsidieerde.

subsidietoekenning

In de regelgeving is expliciet bepaald binnen welke termijn een beslissing op de aanvraag dient te volgen. Het dagelijks bestuur van de deelgemeente dient voor een structurele subsidie binnen 8 weken na de dag waarop de begroting voor de deelgemeente voor dat jaar is vastgesteld een beslissing te nemen op de aanvraag. In praktijk blijkt dat ook gestreefd wordt naar toekenning en verzending van de beschikking voor aanvang van desbetreffend subsidiejaar. In tabel M zijn de scores opgenomen; de bijhorende bevindingen staan vermeld in de deelrapporten. De mate waarin subsidies conform de regelgeving op tijd zijn toegekend is uitgedrukt in een score. 'Voldoende' wordt gescoord wanneer ten minste circa tweederde van de aanvragen op tijd is toegekend. 'Matig' wordt toegekend wanneer circa eenderde tot tweederde van de aanvragen binnen de gestelde termijnen is toegekend. 'Onvoldoende' luidt het oordeel wanneer circa tweederde of meer van de aanvragen te laat zijn toegekend.

tabel M: Tijdigheid subsidietoekenning

Deelgemeente	Toekenning		Score*
	Niet op tijd	Op tijd	
Charlois	11	14	M
Delfshaven	3	6	M
Feijenoord	12	3	O
Hillegersberg-Schiebroek		9	V
Hoek van Holland		6	V
Hoogvliet	14		O
Kralingen-Crooswijk	5	6	M
Noord	4	11	M
Overschie	2		M
Prins Alexander	1	6	V
IJsselmonde	2	10	V

*Onvoldoende (O), Matig (M), Voldoende (V)

Deelgemeenten blijken in wisselende mate in staat hun subsidies tijdig toe te kennen. Een beperkt aantal deelgemeenten slaagt erin dit voor de jaarwisseling te realiseren. Veel subsidies worden binnen de gestelde acht weken na vaststelling van de deelgemeentebegroting toegekend. Bij enkele deelgemeenten is op dit punt sprake van problemen, waarbij wordt aangetekend dat de oorzaak van de vertraging ook aan de zijde van de gesubsidieerde ligt (bijvoorbeeld omdat een aanvraag en/of bijbehorende documenten te laat zijn ingediend of nog ontbreken). Waar van vertraging sprake is, wordt meestal wel een aanvang genomen met de bevoorschotting, zodat de gesubsidieerde op financieel vlak niet in de problemen komt door de vertraging.

bezwaar en beroep

In de regel wordt 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 meeste deelgemeenten komt het zelden tot het aantekenen van bezwaar of beroep. Eventuele knelpunten zijn onderwerp van gesprek, maar in de regel leidt dit niet tot formele stappen of wordt een eventueel bezwaar ingetrokken.

tijdigheid verantwoording

In de regelgeving is expliciet bepaald binnen welke termijn na afloop van de subsidieperiode of gesubsidieerde activiteit een verantwoording ingediend moet worden (i.c. binnen 17 weken na het verstrijken van het subsidiejaar ofwel vóór 1 mei). Ten aanzien van de termijn van verantwoording acht de Rekenkamer het ongewenst dat de verantwoording van het afgelopen jaar pas na de begroting voor het komende jaar behoeft te worden ingediend. De verantwoording kan derhalve niet meegenomen worden in de begroting. In de regel verlangen deelgemeenten zowel een financiële als een inhoudelijke verantwoording van de gesubsidieerden.

In tabel N zijn de bevindingen en scores samengevat; de bijhorende bevindingen staan vermeld in de deelrapporten. De mate waarin de verantwoordingsinformatie van de gesubsidieerde conform de regelgeving op tijd bij de deelgemeente is ingediend, is uitgedrukt in één score. 'Voldoende' wordt gescoord wanneer ten minste circa tweederde van de verantwoordingsinformatie op tijd is ingediend. 'Matig' wordt toegekend wanneer circa eenderde tot tweederde van de verantwoordingsinformatie binnen de gestelde termijnen is ingediend. 'Onvoldoende' luidt het oordeel wanneer circa tweederde of meer van de verantwoordingsinformatie te laat is ingediend.

tabel N: Tijdigheid verantwoordingsinformatie

Deelgemeente	Indienen		Score*
	Niet op tijd	Op tijd	
Charlois	23	8	O
Delfshaven	6	4	M
Feijenoord	10	5	O
Hillegersberg-Schiebroek	4	1	O
Hoek van Holland	5	1	O
Hoogvliet	10	4	O
Kralingen-Crooswijk	7	4	O
Noord	4	11	M
Overschie	1	1	M
Prins Alexander	5	5	M
IJsselmonde	9	3	O

*Onvoldoende (O), Matig (M), Voldoende (V)

Uit het onderzoek blijkt dat tijdige indiening van de financiële en inhoudelijke verantwoording tot de uitzonderingen behoort. Bij slechts enkele deelgemeenten heeft de meerderheid van de (onderzochte) gesubsidieerden tijdig de stukken ingediend. Tevens wordt aangetekend dat met name wat betreft de inhoudelijke verantwoording in veel dossiers van gebreken sprake is. Uit deze bevindingen spreekt dat tal van deelgemeenten niet nauwlettend toezien op de naleving van deze subsidievoorwaarde. Onduidelijk is in hoeverre deelgemeenten, ingeval van structureel gesubsidieerden, hebben gerappelleerd inzake de verantwoordingsinformatie. Schriftelijke rappels dienaangaande zijn veelal niet in de dossiers aangetroffen. In praktijk blijkt het rappelleren door deelgemeenten veelal mondeling en/of telefonisch plaats te vinden.

volledigheid verantwoordingsdocumenten

Ten behoeve van de definitieve vaststelling van de subsidies dient conform de regelgeving een aantal documenten overlegd te worden. Standaard verlangen deelgemeenten van de gesubsidieerden als verantwoordingsinformatie de volgende documenten:

- jaarrekening / financieel overzicht;
- accountantsverklaring (verplicht voor subsidies groter dan f 100.000);
- verslag kascontrolecommissie (indien bepaald; voor subsidies kleiner dan f 100.000);
- jaarverslag / activiteitenverslag;
- declaratieformulieren, nota's, rekeningen (indien bepaald).

Tabel O vat de scores van het onderzoek bij de elf deelgemeenten ten aanzien van de aanwezigheid van dergelijke documenten samen; de bijhorende bevindingen staan vermeld in de deelrapporten. De aanwezigheid van documenten ten behoeve van de afrekening van een subsidie betreft een financieel en inhoudelijk document (respectievelijk een jaarrekening en een jaarverslag). De bevindingen hieromtrent zijn uitgedrukt in twee scores, waarin de mate waarin financiële en/of inhoudelijke documenten ontbreken tot uiting komt. 'Voldoende' wordt gescoord wanneer ten minste circa tweederde van de documenten aanwezig is. 'Matig' wordt toegekend wanneer circa eenderde tot tweederde van de vereiste documenten in het dossier is aangetroffen. 'Onvoldoende' luidt het oordeel wanneer circa tweederde of meer van de documenten ontbreekt.

tabel O: Aanwezigheid documenten bij afrekening

Deelgemeente	Financiële verantwoording		Score*	Inhoudelijke verantwoording		Score*
	Niet aanwezig	Wel aanwezig		Niet aanwezig	Wel aanwezig	
Charlois	18	13	O	20	11	O
Delfshaven	1	9	V	9	1	O
Feijenoord	5	10	M	13	2	O
Hillegersberg-Schiebroek	2	7	V	1	8	V
Hoek van Holland	1	5	V	5	1	O
Hoogvliet	4	10	M	7	7	M
Kralingen-Crooswijk		11	V	8	3	O
Noord		15	V	9	6	O
Overschie	1	9	V	1	9	V
Prins Alexander	3	14	V	6	11	M
IJsselmonde		15	O	4	11	V

*Onvoldoende (O), Matig (M), Voldoende (V)

Uit tabel O komt naar voren dat op het vlak van de inhoudelijke verantwoordingsinformatie vaker sprake is van tekortkomingen dan ten aanzien van de financiële verantwoordingsinformatie. Hierbij wordt aangetekend dat bij kleine subsidies (eenmalige subsidies, waarderingssubsidies e.d.) vaker tekortkomingen in de verantwoording achteraf zijn geconstateerd dan bij de grote(re) structurele subsidies. Dat neemt niet weg dat de Rekenkamer ook daarbij aanzienlijke hiaten heeft geconstateerd.

controle

Een belangrijk element van het subsidiebeheer vormt de controle door de deelgemeente op de volledigheid en juistheid van de documenten die in het kader van de subsidie worden verlangd. Veelal geven deelgemeenten aan direct bij ontvangst te controleren of de stukken volledig zijn; zonodig wordt gerappelleerd. De controle op juistheid van de documenten betreft een beoordeling van de verantwoording, waarbij de accountantsverklaring van groot belang is. Deelgemeenten geven aan te verwachten dat de accountantscontrole terzake voldoende zekerheid biedt. Aanvullend beoordelen deelgemeenten zelf de ingediende documenten alvorens tot vaststelling over te gaan.

De Rekenkamer beschouwt het hanteren van een of meer controlelijsten ten behoeve van de beoordeling van volledigheid en juistheid als een indicatie voor de mate waarin deze beoordeling systematisch plaatsvindt. Dit moet gezien worden als een aanvulling op de toets aan de regelgeving en aan hetgeen in de beschikking is bepaald. Tabel P geeft een indruk van de praktijk bij de elf deel-

gemeenten; de bijhorende bevindingen staan vermeld in de deelrapporten. In één score is tot uiting gebracht in hoeverre sprake is van een controlelijst en deze ook daadwerkelijk gebruikt wordt. 'Voldoende' wordt gescoord wanneer aan dit criterium wordt voldaan. 'Matig' is toegekend wanneer de aanwezigheid van een soort controlelijst is vastgesteld, maar deze naar de mening van de Rekenkamer ontoereikend is ter beoordeling van de ingediende verantwoordingsinformatie. 'Onvoldoende' wordt de score wanneer een controlelijst ontbreekt.

tabel P: Controlelijsten

Deelgemeente	■ Controlelijsten		Score*	Opmerkingen
	Aanwezigheid en gebruik			
Charlois	■ Niet		O	Impliciet, afvinken
Delfshaven	■ Niet		O	Vertrouwen, geen expliciete controle
Feijenoord	■ Wel/Niet		O	Impliciet, afvinken, sinds 1999 wel controlelijst
Hillegersberg-Schiebroek	■ Niet		O	Impliciet, afvinken
Hoek van Holland	■ Niet		O	Impliciet, afvinken
Hoogvliet	■ Niet		O	Raster; impliciet, afvinken, vergelijken met voorwaarden
Kralingen-Crooswijk	■ Beperkt		M	Alleen bijhouden indien afrekening
Noord	■ Beperkt		M	Alleen bijhouden indien afrekening
Overschie	■ Niet		O	
Prins Alexander	■ Wel		V	Volledige lijst met aandachtspunten
IJsselmonde	■ Wel/Niet		V	'Subsidiebegeleidingssysteem' (voor 1998 nog niet)

*Onvoldoende (O), Matig (M), Voldoende (V)

Veelal is bij de deelgemeenten geen sprake van gebruik van controlelijsten ter beoordeling van volledigheid en juistheid. Slechts bij enkele deelgemeenten zijn behoorlijk uitgewerkte controlelijsten en toetsingskaders in gebruik. De meeste deelgemeenten volstaan met een globale toets aan de regelgeving c.q. voorwaarden in de beschikking. Voor de beoordeling van de jaarstukken wordt primair een vergelijking gemaakt met het voorgaande jaar en worden vooral verschillen nader bekeken. Voor de juistheid ervan vertrouwt men op de verklaring van de registeraccountant.

Ten aanzien van de eigen controleactiviteiten merkt een meerderheid van de deelgemeenten op dat de relatie met de gesubsidieerden is gebaseerd op vertrouwen. Naar de mening van de Rekenkamer geven dergelijke opmerkingen blijk van onbegrip, dan wel een onjuiste visie, inzake controle. Immers de noodzaak van controle bestaat, ongeacht de vraag of er sprake is van vertrouwen in de te controleren instantie. Uiteraard is het algemene uitgangspunt bij de controle dat de gesubsidieerde te goeder trouw is, tenzij het tegendeel gebleken is.

De Rekenkamer constateert dat de deelgemeenten conform de vas voor subsidies boven f 100.000 bij de jaarrekening van de gesubsidieerde een accountantsverklaring verlangen. De vas verlangt echter niet een goedkeurende accountantsverklaring. De vas geeft eveneens niet aan hoe gehandeld moet worden indien een afkeurende accountantsverklaring door de gesubsidieerde instelling overlegd wordt. De Rekenkamer is van mening dat in de subsidieregelingen en/of -beschikkingen de bepaling opgenomen moet zijn dat de deelgemeente sancties kan verbinden aan het ontbreken van een (volledig goedkeurende) accountantsverklaring. Voorts is de Rekenkamer van oordeel dat de deelgemeenten er ten onrechte van uitgaan dat een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening van de gesubsidieerde impliceert dat de subsidiebesteding rechtmatig is geweest en de subsidievoorwaarden zijn nageleefd.

Enkele deelgemeenten vragen conform de vas om een verslag van een kascontrolecommissie bij subsidiebedragen onder f 100.000. De Rekenkamer hecht weinig waarde aan deze bepaling, omdat de deelgemeenten geen enkele garantie hebben ten aanzien van de kwaliteit van het werk van deze kascontrolecommissies en de gesubsidieerden daarop ook niet aanspreekbaar zijn.

tijdigheid vaststelling

In tegenstelling tot het voorgaande is er in de vas geen formele termijn vastgelegd voor het vaststellen van de subsidie. Uit de Awb kan worden afgeleid dat dit binnen acht weken na indiening van de verantwoording dient plaats te vinden (zie paragraaf III-3).

De meeste deelgemeenten streven ernaar in jaar t de subsidie over jaar $t-1$ vast te stellen voordat de subsidie voor jaar $t+1$ wordt toegekend. Enkele deelgemeenten koppelen vaststelling en toekenning nadrukkelijk aan elkaar, zodat per definitie de formele besluitvorming hierover plaatsvindt nadat de begroting van de deelgemeente voor jaar $t+1$ door de deelgemeenteraad is vastgesteld. Tijdens het onderzoek is aan de Rekenkamer gebleken dat ultimo november 1999 slechts enkele subsidies over 1998 definitief zijn vastgesteld, blijkend uit documenten in het onderzochte dossier. Voorts hebben enkele deelgemeenten conceptdocumenten kunnen tonen, waaruit bleek dat de besluitvorming hieromtrent nog in 1999 zou plaatsvinden. Een aantal andere deelgemeenten heeft aangegeven er niet in te slagen tijdig, dat wil zeggen voor vaststelling van de deelgemeentelijke begroting tot vaststelling te kunnen komen. De redenen voor deze vertragingen zijn divers, waarbij vooral een rol speelt dat verantwoordingsstukken van de gesubsidieerde voor de afrekening van voorschotten nog niet ontvangen zijn door de deelgemeente en dat (mede daardoor, maar niet uitsluitend) controle door de deelgemeente op de verantwoordingsstukken nog niet is afgerond.

sanctionering

In de regelgeving wordt expliciet aandacht geschonken aan situaties waarin subsidievoorwaarden niet worden nagekomen en waarin van eventueel misbruik en oneigenlijk gebruik van verstrekte subsidies sprake is. In het onderzoek heeft de Rekenkamer bij de deelgemeenten geïnventariseerd in hoeverre men gebruik maakt van sanctiemogelijkheden. In de regel staan deelgemeenten op het standpunt dat vertrouwen het uitgangspunt is voor de relatie met de gesubsidieerde. Ingeval van problemen wordt de betrokken instelling hier wel op aangesproken en vindt hierover overleg plaats. Zonodig worden sancties in het vooruitzicht gesteld. Zelden komt het echter tot een daadwerkelijke toepassing van sanctiemogelijkheden, die de vas biedt. Slechts in een paar gevallen bij een beperkt aantal deelgemeenten is melding gemaakt van het feitelijk toepassen van sancties. De Rekenkamer stelt vast dat geen enkele deelgemeente een duidelijk beleid heeft inzake de toepassing van sancties.

overleg

De Rekenkamer ziet het voeren van overleg als een belangrijk instrument om informatie uit te wisselen over het (subsidie)beleid dan wel de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten en om zonodig op de naleving van de subsidieverplichtingen aan te dringen. Daarbij zijn de frequentie en de structurering van het overleg van belang. In het onderzoek is gebleken dat op ambtelijk niveau bij alle deelgemeenten een vrij intensief contact met gesubsidieerden wordt onderhouden. Wat betreft planning en agendering zijn deze overlegsituaties als semi-gestructureerd te kenschetsen: ze volgen elkaar met zekere regelmaat op, waarbij zowel inhoudelijke als financiële onderwerpen de revue passeren. Op gezette tijden staan daarbij ook de formele momenten van het subsidieproces en de daarbijbehorende documenten op de agenda. Formele verslaglegging van ambtelijk overleg met gesubsidieerden is eerder uitzondering dan regel. Indien aan verslaglegging wordt gedaan blijft dit beperkt tot een weergave van gemaakte afspraken.

Het overleg dat bestuurders van deelgemeenten met het bestuur en/of directie van de gesubsidieerde instellingen voeren, laat voor de elf deelgemeenten een meer gevarieerd beeld zien. Bij sommige deelgemeenten onderhouden portefeuillehouders tamelijk intensief op uiteenlopende wijze contact met gesubsidieerden, terwijl bij andere deelgemeenten bestuurlijke overlegsituaties meer volgens een vooraf vastgelegd stramien verlopen. Tabel Q geeft op hoofdlijnen een indruk van de bestuurlijke overlegsituaties van deelgemeenten met gesubsidieerden. De bijhorende bevindingen staan vermeld in de deelrapporten.

tabel Q: Bestuurlijk overleg

Deelgemeente	■ Frequentie per jaar	Gestructureerd
Charlois	■ 3-4 maal	Nee
Delfshaven	■ 3-4 maal	Nee
Feijenoord	■ 3 maal	Nee
Hillegersberg-Schiebroek	■ 3-4 maal	Nee
Hoek van Holland	■ 3 maal	Nee
Hoogvliet	■ 2 maal	Nee
Kralingen-Crooswijk	■ 2 maal	Nee
Noord	■ 1-2 maal	Nee
Overschie	■ 2-3 maal	Ja, beperkt
Prins Alexander	■ 1-2 maal	Ja
IJsselmonde	■ 1-2 maal	Ja

Afhankelijk van het politiek-maatschappelijk en financieel belang van de subsidie wordt met de gesubsidieerde meer of minder intensief overleg gevoerd. In de regel vindt frequenter ambtelijk dan bestuurlijk overleg plaats. Op ambtelijk niveau vindt min of meer regelmatig overleg plaats (meestal maandelijks, soms vaker). De invulling die betrokken ambtenaren hieraan geven varieert in de praktijk. Op bestuurlijk niveau (portefeuillehouder-bestuur) vindt eveneens in wisselende mate overleg plaats. In de meeste gevallen is er evenwel minimaal 1 à 2 keer en vaker nog 3 à 4 keer per jaar overleg. Wanneer ontwikkelingen of omstandigheden dat vereisen c.q. toelaten wordt de intensiteit van overleg opgevoerd of verminderd. Betrokkenen hebben aangegeven dat van bestuurlijk overleg in de regel door ambtelijke ondersteuning een meer of minder uitgebreid verslag wordt opgesteld.

Het is de Rekenkamer gebleken dat bij de vormgeving van ambtelijk en bestuurlijk overleg in beperkte mate een relatie wordt gelegd met de aard van de subsidie-relatie. Anders gezegd, afgezien van het financieel belang van de subsidie heeft de subsidiemethode (bijvoorbeeld budgetsubsidie versus exploitatiesubsidie) geen merkbare invloed op de wijze waarop en waarover met de gesubsidieerde overleg wordt gevoerd. De Rekenkamer heeft de indruk gekregen dat de overgang van exploitatiesubsidie naar budgetsubsidie niet gepaard is gegaan met een verandering in beheers- en sturingsregime. Het meest pregnant komt deze indruk naar voren bij deelgemeenten die aan budgetgesubsidieerden de verplichting hebben opgelegd om tussentijds gedetailleerd te rapporteren over de uitvoering van de activiteiten. De Rekenkamer wijst erop dat het sturingsregime voor budgetsubsidies is gebaseerd op de uitgangspunten sturen op afstand, op output

(producten en prestaties) en op hoofdlijnen. Een verplichting tot tussentijdse rapportages druist tegen een dergelijk sturingsregime in. Men zou dat eerder mogen verwachten bij de nu juist afgeschafte exploitatiesubsidies. Natuurlijk is het van belang om gedurende het jaar zicht te houden op de naleving van een beschikking c.q. uitvoeringsovereenkomst. Maar als dit met vereiste planning- en control informatie kracht wordt bijgezet, dan acht de Rekenkamer het veeleer passender om de sturing en bijsturing op basis van de jaarcyclus te vervolmaken eer men aandacht schenkt aan tussentijdse correcties.

uitvoeringskosten

Met het oog op de doelmatigheid is door de Rekenkamer globaal nagegaan in hoeverre bij deelgemeenten inzicht bestaat in de uitvoeringskosten van het subsidieproces. Daartoe is gevraagd of binnen de deelgemeente tijd wordt geschreven. Vervolgens is nagegaan in hoeverre in de begroting en rekening interne kosten zichtbaar gemaakt zijn. Tabel R vat op hoofdlijnen de bevindingen samen.

tabel R: Inzicht uitvoeringskosten

Deelgemeente	■	Tijdschrijven	Gebruik gegevens	Inzicht interne kosten	Toelichting
Charlois	■	Nee	–	Nee	
Delfshaven	■	Ja	Nee	Nee	Taakniveau (sinds 1999)
Feijenoord	■	Nee	–	–	
Hillegersberg-Schiebroek	■	Nee	–	–	
Hoek van Holland	■	Ja	Ja	Ja	Beleidsproductniveau
Hoogvliet	■	Ja	Ja	Ja	Subfunctieniveau
Kralingen-Crooswijk	■	Ja	Ja	Ja	Functieniveau
Noord	■	Ja	Ja	Ja	Beheerstaakniveau
Overschie	■	Nee	–	–	
Prins Alexander	■	Ja	Ja	Ja	Beheerstaakniveau
IJsselmonde	■	Ja	Ja	Ja	Beheerstaakniveau/instelling

Ten aanzien van het potentieel inzicht in de uitvoeringskosten van het subsidieproces wordt geconstateerd dat het beeld van de elf deelgemeenten gemengd is. Bij een aantal deelgemeenten wordt nog geen tijdgeschreven, waarmee een belangrijk instrument om inzicht te verwerven ontbreekt. Deelgemeenten die aangeven wel tijd te registreren, doen dat op wisselende niveaus van detaillering. Dit impliceert dat de aldus verkregen informatie niet altijd resulteert in een bruikbaar inzicht tot op het niveau van de individuele subsidierelatie. Tijdschrijven

op beheerstaakniveau biedt in de regel wel een redelijk inzicht in tijd en (interne) kosten (waarover in begroting en rekening informatie is opgenomen). Zeker in situaties waarin slechts één of een beperkt aantal instellingen ter uitvoering van de beheerstaak worden gesubsidieerd, wordt inzicht op het niveau van individuele subsidierelaties benaderd. Behoudens enkele deelgemeenten heeft de Rekenkamer op basis van haar onderzoek niet de indruk gekregen dat bij de meerderheid van de deelgemeenten tijdschrijfgegevens nadrukkelijk worden gebruikt om te sturen op een doelmatig subsidieproces.

IV-6-4 evaluatie

De beleidscyclus eindigt met een evaluatiefase, waarin een terugkoppeling plaatsvindt naar de voorgaande fasen en met name naar de geformuleerde beleidsdoelen. In dat kader is van belang te weten in hoeverre bij de deelgemeenten inzicht bestaat in de mate waarin de doelstelling van de subsidie gerealiseerd wordt. In het onderzoek heeft de Rekenkamer deelgemeenten onder meer de volgende mogelijkheden voorgelegd:

- bevindingen van waarnemers ter plaatse;
- verslag(en) van de gesubsidieerde;
- statistische gegevens;
- gegevens op basis van evaluatieonderzoek.

Over het algemeen menen deelgemeenten dat zij inzicht hebben in de prestaties van gesubsidieerden. Veelal is dit inzicht zowel gebaseerd op schriftelijke stukken (jaarverslag(en) van de gesubsidieerde) als op meer fragmentarische indrukken, vooral bevindingen van waarnemers ter plaatse (bestuurders, medewerkers wijkbureaus, signalen).

De deelgemeenten hebben zelf weinig evaluaties (laten) verrichten naar de effectiviteit en/of efficiency van subsidies c.q. gesubsidieerden. 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. Voorts bleek dat subsidies in het kader van doeluitkeringen en bijzondere projecten vaker worden geëvalueerd dan reguliere deelgemeentelijke subsidiestromen.

V conclusies

V-1 regelgeving

In de vas is in algemene zin bepaald aan welke voorwaarden bij subsidieverstrekking dient te worden voldaan. De verordening heeft een algemeen karakter en biedt bestuursorganen (i.c. deelgemeentebesturen) ruimte om binnen de kaders van de vas aanvullende voorwaarden en uitvoeringsregelingen te hanteren. De Rekenkamer concludeert dat de vas als kaderregeling in opzet op hoofdlijnen voldoet en deelgemeenten voldoende ruimte biedt om een nadere invulling aan het subsidieproces te geven. Er is naar de mening van de Rekenkamer geen reden om de vas substantieel te wijzigen, anders dan ten behoeve van de aansluiting op de subsidietitel van de Awb vereist is. Dit neemt niet weg dat de Rekenkamer een aantal kanttekeningen bij de vas wil maken.

In het onderzoek is gebleken dat de vas op onderdelen in de praktijk tot knelpunten of onduidelijkheden kan leiden. Dit betreft met name de termijnen voor het indienen van een aanvraag (en begroting) en het inleveren van de verantwoordingsinformatie (financieel en inhoudelijk). Het is de Rekenkamer gebleken dat veel gesubsidieerden de termijnen van respectievelijk 1 april en 1 mei als te vroeg in het jaar beoordelen. Bovendien wordt de volgorde van eerst de subsidie-aanvraag voor het komend jaar en vervolgens verantwoording over het afgelopen jaar als onlogisch ervaren. Voorts is de Rekenkamer van mening dat de in de vas onderscheiden subsidiemethoden en het daarbij behorende beheersregime in de vas op onderdelen verduidelijkt en nader geëxpliciteerd dienen te worden. De opzet en werking van de vas dient periodiek geëvalueerd te worden. Een dergelijke evaluatie had in het kader van de benodigde afstemming op de Awb reeds gehouden moeten worden.

De Rekenkamer is van oordeel dat het nog immer niet aangepast zijn van de vas aan de per 1 januari 1998 inwerking getreden subsidietitel van de Awb een ernstige tekortkoming is. Het doen van voorstellen aan de Gemeenteraad tot een tijdige aanpassing van verordeningen is een verantwoordelijkheid van B&W, i.c. van de wethouder Financiën. Ten onrechte bestaat inzake de Awb de opvatting dat sprake is van een algehele overgangstermijn van vier jaar voor de vas, terwijl deze alleen betrekking heeft op het hebben voorzien in een wettelijke grondslag voor subsidiëring. Voor het overige is de Awb in deze onverminderd van kracht. Het feit dat de vas niet voldoet aan bepalingen in de Awb impliceert dat er ten aanzien van de subsidieverstrekking risico's worden genomen.

V-2 aard en omvang van de subsidieverstrekking

Veel deelgemeenten hebben voor een belangrijk deel van hun subsidieverstrekking inmiddels de overstap van exploitatiesubsidies naar budgetsubsidies gemaakt. Het merendeel van de subsidies wordt thans onder de noemer van budgetsubsidie verstrekt. Bovendien hebben diverse deelgemeenten voornemens geuit om budgetsubsidie verder door te voeren. Slechts enkele deelgemeenten verstrekken nog steeds vooral exploitatiesubsidies.

De Rekenkamer concludeert dat veel deelgemeenten hiermee op een voortvarende wijze invulling hebben gegeven aan de bedoeling van de vas om over te gaan tot andere subsidievormen. Tegelijkertijd wordt hierbij met nadruk de kanttekening geplaatst dat de invoering van budgetsubsidie in veel deelgemeenten niet gepaard is gegaan met een wezenlijk veranderde sturingsrelatie jegens gesubsidieerden. Voorts concludeert de Rekenkamer dat bij veel deelgemeenten nog niet of slechts gedeeltelijk is voldaan aan een aantal essentiële randvoorwaarden om effectief te kunnen sturen op activiteiten en prestaties. De Rekenkamer concludeert dat als gevolg hiervan veel budgetsubsidies worden toegekend en afgerekend zonder dat berekend wordt in welke mate de afgesproken activiteiten en prestaties (als dat al het geval is) zijn gerealiseerd.

V-3 beleidskader, regelgeving en beslisdocumenten

Voor de verstrekking van subsidies vormt de begroting het primair beleidsmatig kader. De Rekenkamer concludeert dat alle deelgemeenten de afgelopen jaren zijn overgegaan tot het werken met een vorm van productbegroting overeenkomstig de systematiek van het beleids- en beheersinstrumentarium (bbi). De mate waarin de begroting volgens bbi-systematiek bij de deelgemeenten daadwerkelijk gestalte heeft gekregen varieert. Met name op het vlak van het concretiseren van beleidsdoelen en het benoemen van kengetallen inzake activiteiten, prestaties en effecten zijn nog aanzienlijke inspanningen vereist. Naar de mening van de Rekenkamer is dit evenwel een belangrijke voorwaarde om effectief om te kunnen gaan met budgetsubsidies. Bij veel deelgemeenten is aan deze voorwaarde nog niet in voldoende mate voldaan, zodat budgetsubsidie als vlag de lading van de subsidieverstrekking in praktijk ontoereikend dekt. Anders gezegd, door onvolkomenheden in het effectief (kunnen) sturen op activiteiten en prestaties vertonen tal van budgetsubsidies in praktijk kenmerken van een (weliswaar omvangrijke) waarderingssubsidie.

De vas stelt deelgemeenten in de gelegenheid binnen bepaalde kaders aanvullend uitvoeringsregelingen te hanteren. Een aantal deelgemeenten heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt door voor bepaalde subsidievormen, al dan niet gespecificeerd voor bepaalde werksoorten, nadere regelingen op te stellen. Ook wordt door een aantal deelgemeenten in praktijk nog steeds oude regelgeving gehanteerd. De Rekenkamer concludeert in beide gevallen ten aanzien van een aantal voorwaarden (bijvoorbeeld termijnen) dat bij enkele deelgemeenten sprake is van strijdigheden met de vas. De Rekenkamer heeft begrip voor de behoefte van deelgemeenten om op onderdelen af te wijken van de vas, maar stelt daarbij nadrukkelijk vast dat in die situaties eerder (het aandringen op) een wijziging van de vas voor de hand ligt.

Vrijwel alle deelgemeenten maken gebruik van gestandaardiseerde beschikkingen, waarin een aantal vaste elementen is opgenomen. De Rekenkamer concludeert dat bij een beperkt aantal deelgemeenten sprake is van een volledig uniforme opzet van beschikkingen.

V-4 rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid

In paragraaf 1.4 zijn de onderzoeksvragen en de centrale begrippen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid besproken en zijn criteria ter beoordeling van het subsidieproces benoemd. Deze begrippen zijn te beschouwen als dimensies van het subsidieproces. Deze dimensies zijn nader uitgewerkt in onderscheiden aspecten. De dimensies rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid zijn evenwel niet geheel onafhankelijk van elkaar. Dit komt tot uiting in het gegeven dat veel van de onderliggende aspecten voor elk van de dimensies op verschillende wijze van betekenis zijn. In het navolgende schema wordt dit beknopt weergegeven.

dimensies en aspecten van het subsidieproces van deelgemeenten

aspect/dimensie	■ rechtmatigheid	doelmatigheid	doeltreffendheid
dossiervorming	■ volledigheid in relatie tot vereisten conform regelgeving	indruk van organisatie van dossierbeheer	samenstelling, bijvoorbeeld aanwezigheid van evaluaties e.d.
termijnen	■ mate van naleving van regelgeving, wederkerigheid	naleving van termijnen in relatie tot eigen cycli (p&c, begroting e.d.)	naleving van termijnen in relatie tot tijdig zicht op eventueel bijsturen
toetsing	■ aanwezigheid en gebruik van controlelijsten, financieel en inhoudelijk	aanwezigheid en gebruik van controlelijsten in relatie tot doelmatig subsidieproces	gebruik van controlelijst als waarborg voor systematisch verkrijgen van juiste informatie e.d.
beschikking	■ indruk van kwaliteit, eenduidigheid, accuratesse	mate van standaardisering	mate van gerichtheid op doelen, prestaties, effecten
regelgeving deelgemeente	■ aanwezigheid, afstemming op VAS	aanwezigheid, afstemming op interne processen	aanwezigheid, mate waarin sprake is van sturing op inhoud
informatieprotocol	■ aanwezigheid als onderdeel van regelgeving of nadere voorschriften	voorzover aanwezig, vereenvoudiging van toetsing financieel en inhoudelijk	voorzover aanwezig, inhoudelijke gerichtheid
doelformulering	■		concrete doelen, meetbaarheid, koppeling doelen – prestaties, koppeling doelen – effecten
uitvoeringskosten	■	inzicht door tijdschrijven, interne lasten/kosten, mate van inzicht	
overleg	■	afstemming aard (zwaar/licht) subsidieproces op subsidiemethode en op hoogte/belang subsidie	
evaluaties	■		aanwezigheid, gebruik, koppeling doelen – prestaties, koppeling doelen effecten

In tabel S is het algemeen oordeel van de Rekenkamer over het subsidieproces bij de elf deelgemeenten in het licht van deze drie invalshoeken samengevat. In de oordeelsvorming van de Rekenkamer is onderscheid gemaakt tussen ‘goed’, ‘redelijk’, ‘onvoldoende’ en ‘zwaar onvoldoende’. De toegekende score is een

samenvattend oordeel als resultante van de bevindingen over de onderscheiden aspecten van het subsidieproces in het licht van de dimensies rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Met nadruk wordt erop gewezen dat deze scores zijn gebaseerd op het geheel van bevindingen en conclusies van de Rekenkamer. Deze zijn neergelegd en beargumenteerd in de desbetreffende deelrapporten, waarin alle kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van het subsidieproces zijn beschreven en beoordeeld. Bij de toekenning van scores heeft de Rekenkamer ook hier de elf deelgemeenten in samenhang beoordeeld. De kwalificatie ‘goed’ is aan de betreffende dimensie toegekend wanneer over de hele linie van onderscheiden aspecten in ruime mate aan de gestelde criteria wordt voldaan. Een score ‘redelijk’ is toegekend wanneer op onderscheiden aspecten enige tekortkomingen zijn geconcludeerd. De scores ‘onvoldoende’ en ‘zeer onvoldoende’ vormen het oordeel in die situaties waarin voor meerdere aspecten van een dimensie is geconcludeerd dat van (ernstige) gebreken sprake is.

tabel S: Oordelen waarborgen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid

Deelgemeente	Rechtmatigheid				Doelmatigheid				Doeltreffendheid			
	Zo*	O	R	G	Zo	O	R	G	Zo	O	R	G
Charlois		●			●				●			
Delfshaven		●			●				●			
Feijenoord		●				●			●			
Hillegersberg-Schiebroek		●				●				●		
Hoek van Holland		●					●				●	
Hoogvliet		●				●					●	
Kralingen-Crooswijk		●					●			●		
Noord		●				●				●		
Overschie			●				●			●		
Prins Alexander			●					●			●	
IJsselmonde			●					●			●	

*Zwaar onvoldoende (Zo), Onvoldoende (O), Redelijk (R), Goed (G)

Over het geheel genomen weerspiegelt tabel S naar de mening van de Rekenkamer een onderwaardering van de uitvoering van het subsidiebeleid. Dit neemt niet weg dat het beeld van de elf deelgemeenten zeer verschilt. Globaal laten zich drie groepen onderscheiden. Voor de deelgemeenten Charlois, Delfshaven en Feijenoord is het beeld zeer zorgwekkend. Het beeld voor de deelgemeenten Prins Alexander, IJsselmonde en iets mindere mate ook Overschie laat zien dat het op orde brengen van de uitvoering van het subsidiebeleid geen onmogelijke opgave vormt. Met name bij de deelgemeenten Prins Alexander en IJsselmonde

heeft de Rekenkamer een subsidieproces aangetroffen, waarvan onderdelen tot voorbeeld kunnen dienen. Voor de overige deelgemeenten (Hillegersberg-Schiebroek, Hoek van Holland, Hoogvliet, Kralingen-Crooswijk en Noord) geldt dat bij hen in meer of mindere mate aanzetten tot het op orde brengen van het subsidiebeleid aanwezig zijn.

Ten aanzien van de waarborgen voor rechtmatigheid concludeert de Rekenkamer dat bij geen enkele deelgemeente het subsidieproces in alle opzichten volledig conform de regelgeving verloopt. In meer of mindere mate heeft de Rekenkamer aan de hand van de door haar onderzochte subsidiedossiers tekortkomingen vastgesteld. Met name op het vlak van naleving van termijnen en aanwezigheid van vereiste documenten is de Rekenkamer gebleken dat de praktijk regelmatig op gespannen voet verkeert met de regels.

Ten aanzien van de doelmatigheid concludeert de Rekenkamer dat bij een aantal deelgemeenten de noodzakelijke voorwaarden om de eigen doelmatigheid van het subsidieproces te kunnen beoordelen en zonodig te verbeteren, zoals bijvoorbeeld het werken met tijdregistratie, ontbreken. Ook bij deelgemeenten waar wel wordt tijdgeschreven, is niet altijd sprake van invulling op een voldoende gedetailleerd niveau (beheerstaak of instellingsniveau) om de doelmatigheid van het subsidieproces te kunnen optimaliseren.

Ten aanzien van de waarborgen voor doeltreffendheid van het subsidieproces concludeert de Rekenkamer dat bij veel deelgemeenten in beperkte mate inzicht bestaat in de relatie tussen de (beleids)doelen waarvoor subsidie is verstrekt en de prestaties die zijn geleverd. Zicht op de maatschappelijke effecten van subsidies ontbreekt nagenoeg geheel.

Tenslotte wil de Rekenkamer nog één punt onder de aandacht brengen. Ondanks het zojuist geschetste beeld is zij bij diverse deelgemeenten op onderdelen voorbeelden van een goed uitgewerkt subsidiebeleid of -beheer tegengekomen. Zij constateert dat de deelgemeenten onderling van deze voorbeelden nauwelijks tot niet op de hoogte zijn. Aanvankelijk veronderstelde de Rekenkamer dat het overleg van portefeuillehouders van alle deelgemeenten een platform zou vormen voor uitwisseling van kennis en ervaring. Velen gaven desgevraagd echter aan dat dit overleg gedomineerd wordt door de voorbereiding van agendapunten die door de gemeente zijn aangedragen. De Rekenkamer concludeert dat de deelgemeenten een manier zullen moeten vinden om te voorkomen dat ieder van hun een verschillend wiel uitvindt.

VI aanbevelingen

De Rekenkamer komt op grond van haar onderzoek tot de volgende algemene aanbevelingen ter verbetering van het subsidieproces. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat in de rapportages per deelgemeente voor hen specifieke aanbevelingen aangaande het subsidieproces worden gedaan.

- a. De Rekenkamer adviseert het College van Burgemeester en Wethouders dringend om een voorstel tot wijziging van de vas 1994 voor besluitvorming aan de Gemeenteraad voor te leggen. Hierin moet met onder andere de subsidietitel van de Awb rekening worden gehouden.
- 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.
- c. De Rekenkamer beveelt deelgemeenten ten aanzien van dossiervorming en -beheer aan een grote zorgvuldigheid in acht te nemen, zowel vanuit de invalshoek van waarborgen voor rechtmatigheid als voor de doelmatigheid van het subsidieproces. Als extra waarborg voor een tijdige aanlevering van documenten beveelt zij aan een bepaald percentage van de toegekende subsidie pas uit te betalen, mits documenten op tijd zijn aangeleverd.
- 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 contract-financiering'.
- 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.
- 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.

- g.** De Rekenkamer beveelt deelgemeenten aan meer aandacht aan de evaluatie van effecten van subsidies te schenken en een horizonbepaling in de subsidieregeling op te nemen.
- 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 kleine organisaties zodat deze ook zonder de noodzaak tot fusie kunnen professionaliseren.
- 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.
- 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.
- 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.

VII reacties en nawoord

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de reacties van de deelgemeenten op het algemeen rapport en van het College van Burgemeester en Wethouders op enkele onderdelen hiervan gepresenteerd. De deelgemeenten hebben ervoor gekozen om met een gezamenlijke reactie te komen. Daarnaast wordt door enkele deelgemeenten afzonderlijk ingegaan op het algemeen rapport, in het bijzonder op de door de Rekenkamer geformuleerde aanbevelingen. Voor de deelgemeentelijke reacties wordt verwezen naar de deelrapporten. De reacties worden integraal in cursief weergegeven. Vervolgens wordt hierop in het nawoord van de Rekenkamer gereageerd. Tevens wordt ingegaan op een aantal overeenkomstige elementen in de afzonderlijke deelgemeentelijke reacties, waarvan de Rekenkamer het wenselijk acht daarop in algemene zin te reageren.

VII-1 reactie deelgemeenten

Bij brief van 21 januari 2000 reageren de deelgemeenten gezamenlijk op de brief van de Rekenkamer d.d. 23 december 1999 inzake de wederhoor op de rapportages betreffende het onderzoek 'Subsidiëring door de deelgemeenten' en dan met name op het algemeen rapport. Deze brief luidt als volgt:

In de eerste plaats willen wij u complimenteren met het door u uitgevoerde onderzoek. Naar onze mening bent u er in geslaagd om een helder beeld te schetsen van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de deelgemeenten, het college van B&W en de Gemeenteraad op het terrein van subsidiebeheer. Wij onderschrijven het nut en de noodzaak om op een gedegen wijze een belangrijk beleidsinstrument van de overheid periodiek aan toetsing te onderwerpen. Wanneer daarbij tevens in ogenschouw wordt genomen dat subsidiebeheer zich binnen de Rotterdamse begroting richt op de aanwending van circa 689 miljoen gulden aan overheidsmiddelen en dat subsidieverstrekking bij de deelgemeenten niet minder dan de helft van de deelgemeentelijke uitgaven vertegenwoordigt, is dat een reden te meer om voortdurend kritisch de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeheer te evalueren en waar nodig bij te stellen.

Het belang dat wij hechten aan een verantwoord subsidiebeheer was ook aanleiding om uw conceptrapport uitgebreid aan de orde te stellen tijdens vergaderingen van het Portefeuilleoverleg I (voorzitters) en IV (welzijn). Naar aanleiding van deze overleggen

is besloten dat de respectievelijke deelgemeenten zich in hun reactie primair zullen concentreren op de deelgemeentelijke onderdelen van uw rapportage, terwijl voor de reactie op het algemene gedeelte gekozen is voor deze collectieve reactie.

Wij beschouwen in het bijzonder uw rapportages per deelgemeente als een gedegen bijdrage aan het verbeteringsproces dat binnen de deelgemeenten volop is geëntameerd, mede op basis van de uitkomsten van de resultaten en aanbevelingen van de Quick Scan die in 1999 is uitgevoerd in opdracht van de Stuurgroep Verbetering Rotterdams Bestuur. Ook in het door Ernst & Young Consulting uitgebrachte rapport wordt geadviseerd om meer aandacht te schenken aan aspecten, zoals een duidelijke opdrachtgeversrol, samenwerkingsrelaties en verdere professionalisering van de deelgemeenten. Een en ander heeft ook onlangs geleid tot een besluit van de gemeenteraad om structureel budgetten beschikbaar te stellen voor een verdere verbetering van de deelgemeentelijke bedrijfsvoering.

In dit kader zullen bij het opstellen van de deelgemeentelijke verbeterplannen ook een aantal van de door u geconstateerde tekortkomingen in de bedrijfsvoering worden betrokken.

Rapportagemethodiek

Voordat wij inhoudelijk ingaan op algemene resultaten van het betreffende rapport hebben wij er behoefte aan om te reageren op de keuze die u gemaakt heeft om de rapportage te voorzien van, zij het vooralsnog geanonimiseerde scores per deelgemeente op de verschillende aspecten.

Wij zijn van oordeel dat het hanteren van de betreffende scores aanleiding kan vormen voor een onjuiste en ongenueanceerde beeldvorming bij de deelgemeenten, leden van het college van B&W en de gemeenteraad met betrekking tot het subsidiebeheer door de deelgemeenten.

Bij het verantwoord hanteren van scores is het van evident belang om daarbij te kunnen beschikken over een objectief (wetenschappelijk verantwoord) referentiekader.

Aangezien wij een dergelijk referentiekader in uw rapport helaas niet hebben mogen aantreffen en wij derhalve geen objectieve waarden kunnen verbinden aan de door u gehanteerde scores als matig, voldoende en onvoldoende etc., plaatsen wij grote vraagtekens bij de toegevoegde waarde van de betreffende scores.

De door u gehanteerde methodiek van rapportage zal er toe leiden dat de discussie ter zake niet beperkt zal kunnen blijven tot de kern van uw rapportage; te weten de objectieve onderzoeksgegevens, die een kritische en constructieve bijdrage leveren aan de processen die door de verschillende deelgemeenten reeds zijn ingezet om te komen tot een structurele verbetering van de bedrijfsvoering.

Ten aanzien van de hantering van subjectieve scores zijn wij dan ook van oordeel dat hierbij door u onvoldoende inhoudelijke zorgvuldigheid is betracht.

Regelgeving

Door u wordt terecht geconstateerd dat de Verordening Algemene Subsidie-voorwaarden 1994 (VAS) niet meer in overeenstemming is met de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Vanaf het moment van de invoering van de derde tranche van de Awb (1 juli 1998) is door de deelgemeenten bij de gemeente Rotterdam aangedrongen om snel tot een wijziging van de VAS te komen, teneinde de deelgemeenten in staat te stellen conform de vigerende regelgeving te kunnen werken. Tot op heden is de aanpassing van de VAS echter achterwege gebleven. Inmiddels hebben wij begrepen dat er een ambtelijk concept van de VAS opgesteld is en dat naar verwachting in het voorjaar 2000 ter zake bestuurlijke besluitvorming zal kunnen plaatsvinden.

Overigens pleiten wij voor een VAS met voldoende ruimte voor deelgemeentelijke inbreng. Onze voorkeur gaat derhalve uit naar een globale regeling met voldoende vrijheid voor de deelgemeenten om nadere regels te stellen. Alleen indien aan deze randvoorwaarde wordt voldaan, zijn wij in staat om maatwerk te leveren.

Uit uw rapport blijkt dat u grote waarde hecht aan de juridische basis van besluitvorming en de systematiek van verantwoording (bbi/p&c).

Hoewel wij met u van oordeel zijn dat het handelen van een overheidsorganisatie gebaseerd dient te zijn op een juridische basis en dat daarbij transparantie dient te worden bevorderd, zijn wij tevens van oordeel dat aan een optimale (informele) communicatie tussen overheid en burgers, bedrijven en instellingen een gelijk gewicht dient te worden toegekend.

Eén van de primaire dilemma's waarvoor de overheid zich in de afgelopen jaren geplaatst ziet, is het vinden van een werkwijze c.q. schaal waardoor de communicatie tussen bestuur en bestuurden structureel verbeterd en in stand gehouden kan worden. In Rotterdam is daarbij onder meer gekozen voor het deelgemeentebestel. Uw constatering dat er bij alle deelgemeenten sprake is van relatief weinig procedures over geweigerde subsidies beschouwen wij in dit kader dan ook als een indicatie dat wij er inderdaad in geslaagd zijn om de afstand tussen bestuur en bestuurden te verkleinen.

Wij zijn en blijven dan ook van oordeel dat een intensieve communicatie met subsidieaanvragers, mits voorzien van daarbijbehorende formele randvoorwaarden die wij daarbij in acht nemen, een verantwoorde aanpak is die wij, in tegenstelling tot uw opvatting, noch in strijd met de letter van de Awb, noch in strijd met de geest van de Awb achten. Gelet op onze keuze om subsidiebeheer te voorzien van een intensieve communicatie zijn wij tevens van oordeel dat daarmee de door u gesignaleerde risico's ten aanzien van de subsidieverstrekking, als gevolg van het niet aansluiten van VAS en Awb tot nihil zijn gereduceerd.

Aard en omvang van de subsidieverstrekking

Binnen de Nederlandse overheidsorganisatie wordt reeds jaren, met wisselend succes, naarstig geijverd voor het verkrijgen van outputgeoriënteerde begrotingen waarbij aan de

te leveren producten, zowel kwantitatieve als kwalitatieve, indicatoren kunnen worden verbonden.

Met betrekking tot de producten op het terrein van de inrichting van de buitenruimte, onderhoud van wegen, straten en pleinen etc. zijn inmiddels behoorlijke vorderingen gemaakt, doch bij het meetbaar c.q. afrekenbaar maken van subjectieve aspecten als het welzijn, welbevinden en veiligheidsbeleving bij burgers moet geconstateerd worden dat de transformatie van input- naar outputsturing behoorlijk gecompliceerd is.

De BBI/P&C-systematiek die door alle deelgemeenten inmiddels wordt benut, kan daarbij een adequaat hulpmiddel zijn. Uw opmerkingen op pagina 51 van uw rapportage inzake de ontwikkeling van de BBI/P&C-systematiek dienen in die zin te worden genuanceerd, dat wij de stelling aan durven dat ieder (deel)gemeente in Nederland nog volop bezig is met de ontwikkeling van het beleids- en beheersinstrumentarium. Uit een vergelijkend onderzoek dat momenteel wordt uitgevoerd door de Erasmus Universiteit met betrekking tot outputbegrotingen blijkt uit de voorlopige resultaten dat géén van de onderzochte gemeenten volledig voldoet aan de ter zake te stellen eisen.

Het vorenstaande laat echter onverlet dat er, in goed overleg met de directbetrokkenen, geïnvesteerd dient te worden om de te leveren prestaties meetbaar en (onderling) vergelijkbaar te maken. Uw suggestie om daarin de onderlinge samenwerking tussen de deelgemeenten te intensiveren wordt door ons gedeeld.

Beleidskader

In aansluiting op vorenstaande opmerkingen met betrekking tot de BBI/P&C-systematiek delen wij uw mening dat de begroting en rekening bij uitstek instrumenten zijn om het beleidsmatig kader te bepalen en rekenschap af te leggen. Hierbij dient echter niet uit het oog te worden verloren dat er naast de formele planning- en programmeringscyclus er vele momenten zijn waarbij met betrokken partijen over-leg wordt gevoerd en waarbij beleid wordt gemaakt, wordt geëvalueerd en (financieel en beleidsmatig) wordt gerapporteerd. De BBI/P&C-systematiek ervaren wij hierbij als een nuttig hulpmiddel, doch wij waken er voor om het voldoen aan de bbi/p&c-richtlijnen te verheffen tot het ultieme doel van ons ambtelijk- en bestuurlijk handelen.

Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid

Met betrekking tot uw bevindingen bij dit onderdeel willen wij vooralsnog volstaan om te verwijzen naar eerdere opmerkingen die wij gemaakt hebben met betrekking tot de door u gekozen rapportagemethodiek, de gecompliceerdheid om adequate criteria te ontwikkelen bij het beoordelen van aspecten als doeltreffendheid en doelmatigheid bij subsidieverstrekking. Wel hechten wij er in dit kader aan om te benadrukken dat de toetsing van doeltreffendheid en doelmatigheid onlosmakelijk een onderdeel vormt van een politiek afwegingsproces. Deze bestuurlijke dimensie, waarbij een belangrijke rol wordt vervuld door de deelgemeenteraden, wordt door ons in uw rapportage node gemist.

Het door u geschetste beeld zal uitgebreid aan de orde komen in de reacties van de individuele deelgemeenten en daarbij voorzien worden van de nodige nuanceringen en toelichtingen.

Hoewel wij van oordeel zijn dat voor een juiste beoordeling van het door u geschetste (negatieve) beeld de uitkomsten in de juiste context geplaatst dienen te worden, is het duidelijk dat er ten aanzien van deze onderdelen verbeteringen dienen te worden gerealiseerd. Voor een deel zijn deze reeds gerealiseerd aangezien sinds het door u gehanteerde peiljaar 1998 er in verschillende deelgemeenten substantiële ontwikkelingen zijn gerealiseerd, onder meer met betrekking tot het intensiveren van de Informatie- en Communicatiestromen met de budgetgesubsidieerde instellingen.

Zoals wij reeds eerder hebben aangegeven bieden de op te stellen verbeter-plannen in het kader van het project Verbetering Rotterdamse Bestuur een uitstekend instrument om de noodzakelijke verbeteringen te omschrijven en te voorzien van een plan van aanpak.

Hoewel wij, zoals aangegeven in de inleiding van deze reactie, uw rapportage ten aanzien van het subsidiebeheer door deelgemeenten waardevol achten voor het reeds ingezette traject dat moet leiden tot een verbetering van de bedrijfsvoering, zijn wij tevens van oordeel dat enige kritische bemerkingen noodzakelijk zijn. Deze bemerkingen hebben niet tot doel om de geconstateerde tekortkomingen te bagatelliseren, doch om het geschetste beeld in de juiste context te plaatsen en de aandacht te richten op het kernthema dat wij zowel ontleen aan uw rapportage als aan de Quick Scan, namelijk het gezamenlijk ijveren voor een verdere (structurele) verbetering van de bedrijfsvoering bij de deelgemeenten.

VII-2 nawoord Rekenkamer algemeen

Alvorens in te gaan op de gezamenlijke reactie van de deelgemeenten, wil de Rekenkamer ingaan op enkele elementen, die in verschillende deelgemeentelijke reacties naar voren komen. Dit betreft de procedure, de keuze voor het jaar 1998 en de wijze waarop met de aanbevelingen wordt omgegaan.

procedure

Naar analogie met de Verordening gemeentelijke rekenkamer artikel 15, waaraan in de brief van de Rekenkamer van 23 december 1999 wordt gerefereerd, zijn de Dagelijks Besturen en de deelgemeentesecretarissen van deelgemeenten separaat in de gelegenheid gesteld te reageren op de voorlopige onderzoeksresultaten in zowel het algemene rapport als het desbetreffend deelrapport. Het is verzocht in ieder geval ten aanzien van de aanbevelingen mee te delen op welke wijze de aanbevelingen worden opgevolgd of uitgevoerd of te motiveren waarom van de aanbevelingen wordt afgeweken.

De deelgemeenten hebben aan dit verzoek op uiteenlopende wijze, en in een aantal gevallen ontoereikend, invulling gegeven. Alleen de deelgemeenten IJsselmonde, Prins Alexander en Overschie reageren behalve in algemene zin ook specifiek op de aanbevelingen van het algemeen rapport (naast de aanbevelingen van desbetreffend deelrapport). Bij de reacties van de overige deelgemeenten ontbreekt met enige regelmaat een standpunt ten aanzien van de aanbevelingen van het algemeen rapport en wordt volstaan met een meer of minder uitgebreide reactie op de aanbevelingen van het deelrapport.

De Rekenkamer betreurt het dat noch in de gemeenschappelijke reactie noch in die van de meeste deelgemeenten expliciet wordt ingegaan op elk van de geformuleerde aanbevelingen van het algemeen rapport, welke alle deelgemeenten betreffen. Zij zal de deelraden van de betreffende deelgemeenten in overweging geven bij het Dagelijks Bestuur alsnog om een standpunt in deze te vragen.

Het voorbehoud dat een aantal deelgemeenten maakt door de reactie aan de Rekenkamer te kwalificeren als een voorlopige reactie, waarop nog nadere afweging en beraad dient te volgen, vraagt om aandacht. De Rekenkamer hecht eraan dat ten aanzien van haar conclusies en aanbevelingen in de concept-rapportages door betrokkenen in wederhoor een definitief standpunt wordt ingenomen. Immers, om aan de deelraad een volledig en voldragen rapport te kunnen voorleggen dient het onderzoek afgesloten te zijn en dient het weergegeven standpunt van het Dagelijks Bestuur volledig en voldragen te zijn. Het nawoord van de Rekenkamer kan dan ook daadwerkelijk haar laatste woord zijn. Dit laat onverlet dat de behandeling van het rapport in commissies en (deel)gemeenteraad ertoe kan leiden dat het Dagelijks Bestuur bereid is het ingenomen standpunt te heroverwegen. Behoudens de beantwoording van vragen om toelichting neemt de Rekenkamer aan deze behandeling niet meer deel.

keuze voor 1998

De Rekenkamer constateert met instemming dat elk van de deelgemeenten de analyse van de Rekenkamer veelal als weliswaar kritisch beschouwd, maar op hoofdlijnen de bevindingen onderschrijft en de aanbevelingen overneemt, zij het dat een (beperkt) aantal deelgemeenten kanttekeningen plaatst bij de geformuleerde conclusies. Ter nuancering hiervan wordt regelmatig aangevoerd dat het peiljaar 1998 minder gelukkig is geweest en dat nadien tal van verbeteringen reeds in gang zijn gezet of doorgevoerd. Ook in de gezamenlijke reactie van de deelgemeenten wordt hierop gewezen. De Rekenkamer merkt op dat het subsidiejaar 1998 is gekozen om een volledige cyclus van aanvraag tot en met afrekening (dus in feite van begin 1997 tot eind 1999 of nog langer) in beschouwing te kunnen nemen. Van meer recente voorgenomen of lopende verbetertrajecten bij diverse deelgemeenten is in de regel kennisgenomen; indien

van toepassing wordt hieraan ter nuancering of precisering van het beeld op basis van de subsidiecyclus 1998 in de deelrapportages melding gemaakt of aandacht geschonken.

aanbevelingen

Zowel in de gemeenschappelijke reactie als in veel afzonderlijke reacties wijzen deelgemeenten erop dat de aanbevelingen reeds worden uitgevoerd of zullen worden meegenomen in de context van bredere trajecten gericht op de verbetering van de bedrijfsvoering, onder meer in het kader van de Verbetering Rotterdams Bestuur. De Rekenkamer hecht eraan te beklemtonen dat de strekking van haar aanbevelingen inzake subsidiëring verder reikt dan alleen de bedrijfsvoering rondom subsidies, maar evenzeer het proces van beleidsvoorbereiding en -bepaling, -uitvoering en evaluatie betreft. Daarmee is aangegeven dat niet alleen het ambtelijk management als eerstverantwoordelijke voor de bedrijfsvoering, maar ook het bestuur zich volgens de Rekenkamer aangesproken dient te voelen. De Rekenkamer wil voorts opmerken dat zij er op zich geen bezwaar tegen heeft dat haar aanbevelingen in een ruimer kader worden meegenomen. De Rekenkamer kan echter op dit moment niet overzien of de uitwerking van deze bredere kaders voldoende aansluiten bij haar aanbevelingen en daadwerkelijk op korte termijn zullen leiden tot de door de Rekenkamer gewenste concrete verbeteringen in het subsidieproces van de deelgemeenten. De Rekenkamer zou het betreuren als de implementatie van haar aanbevelingen gecompliceerd en/of vertraagd zou worden door ontwikkelingen in breder verband. Om deze reden acht de Rekenkamer het wenselijk dat betrokkenen de uitwerking van de overgenomen aanbevelingen herkenbaar deel laten uitmaken van een plan van aanpak, waarin wordt vermeld op welke wijze en wanneer de aanbevelingen uitgevoerd zullen worden. Zij zal de deelraden in overweging geven om de dagelijks besturen te verzoeken haar te informeren over het plan van aanpak en de voortgang van de uitvoering.

VII-3 nawoord Rekenkamer op gemeenschappelijke reactie

De Rekenkamer stelt de complimenten van de deelgemeenten ten aanzien van het uitgevoerde onderzoek op prijs evenals de uitgebreide behandeling van het rapport in de overleggen van voorzitters en portefeuillehouders Welzijn. Met instemming neemt zij kennis van de opvatting aangaande het nut en de noodzaak om een belangrijk beleidsinstrument van de overheid periodiek te toetsen. Toch geven diverse onderdelen van de gemeenschappelijke reactie van de deelgemeenten de Rekenkamer aanleiding tot een aantal opmerkingen en kanttekeningen.

uitgangspunten

In de deelgemeentelijke reactie worden kanttekeningen geplaatst bij de zogenoemde rapportagemethodiek, in het bijzonder het gebruik van scores in het algemeen rapport. Tevens wordt gesproken over het belang van een objectief (wetenschappelijk verantwoord) referentiekader. De Rekenkamer benadrukt dat de feitelijke basis voor hetgeen in het algemeen rapport is opgenomen, is gebaseerd op (deels overgenomen) gegevens, bevindingen en conclusies uit de deelrapporten. Deze zijn vervolgens afgezet tegen de normen zoals de Rekenkamer die heeft ontleend aan de wet- en regelgeving, opvattingen over beleid en bedrijfsvoering en de professie. De wet- en regelgeving betreft grotendeels de vas en is uitgebreid toegelicht in hoofdstuk 3. Voor de relevante normatieve opvattingen over beleids- en bedrijfsvoering heeft de Rekenkamer aansluiting gezocht bij wat daarover in de toelichting op de vas is geschreven en bij het instrumentarium dat door deelgemeenten zelf wordt gehanteerd, zoals bbi en p&c. Deze normen worden door de Rekenkamer als ware als een spiegel aan de deelgemeenten voorgehouden. Tenslotte heeft de Rekenkamer voor haar oordeel over de ernst van een normoverschrijding uitgangspunten geformuleerd. Zo is bijvoorbeeld de norm dat alle structurele aanvragen vóór 1 april zijn ingediend. De Rekenkamer heeft echter de tijdigheid van de aanvragen pas als ‘matig’ of ‘onvoldoende’ beoordeeld indien minder dan tweederde van de aanvragen op tijd was. Zij meent met deze uitgangspunten, zeker gezien het feit dat wet- en regelgeving absolute werking hebben, nog een zeer coulante maatstaf te hebben aangelegd. De Rekenkamer heeft in haar definitieve rapport in paragraaf 4.2 en 5.4 deze uitgangspunten gepreciseerd en vervolgens op onderdelen een nadere toelichting gegeven. De Rekenkamer herkent zich derhalve niet in het oordeel van de deelgemeenten dat bij het hanteren van subjectieve scores onvoldoende inhoudelijke zorgvuldigheid is betracht.

wet- en regelgeving

Terecht constateren de deelgemeenten dat de Rekenkamer grote waarde hecht aan de juridische basis van besluitvorming en aan de systematiek van verantwoording (bbi/p&c). De deelgemeenten stellen in reactie hierop dat aan een optimale (informele) communicatie tussen overheid en burgers, bedrijven en instellingen een gelijk gewicht dient te worden toegekend. Een dilemma is, aldus de deelgemeenten, het vinden van een werkwijze c.q. schaal waardoor de communicatie tussen bestuur en bestuurden structureel verbeterd en in stand gehouden kan worden. De Rekenkamer meent dat terzake door de deelgemeenten een oneigenlijke en verwerpelijke tegenstelling wordt geschapen. Het onderling verkeer tussen overheid en burgers, bedrijven en instellingen wordt ingekaderd door wet- en regelgeving, waarin taken, bevoegdheden en spelregels zijn aangegeven. Deze kaders verschaffen alle betrokkenen rechtszekerheid en rechts-

gelijkheid en behoeven een goede communicatie over het overheidshandelen geenszins in de weg te staan. Indien betrokkenen van mening zijn dat de vigerende regels hun handelen belemmeren dan dienen zij eerst de regels aangepast te krijgen. De overheid is van alle betrokkenen wel de allerlaatste die het zich mag permitteren om regelgeving naast zich neer te leggen, integendeel.

In de gezamenlijke reactie van de deelgemeenten en ook in verschillende afzonderlijke reacties wordt ingegaan op de vas in relatie tot de derde tranche van de Awb. De Rekenkamer constateert in de aard van de reacties een merkwaardig spanningsveld. Enerzijds wordt (terecht) aangedrongen op een spoedige aanpassing van de vas 1994 aan de Awb onder vermelding van of verwijzing naar de risico's die de huidige situatie van niet aangepast zijn van de vas met zich brengt. Niet alleen de Rekenkamer, maar ook verschillende deelgemeenten onderkennen deze risico's. Anderzijds wordt in de gezamenlijke reactie van deelgemeenten gesteld dat door de keuze van deelgemeenten om subsidiebeheer te voorzien van een intensieve communicatie met subsidieaanvragers de gesignaleerde risico's tot nihil zijn gereduceerd. Met nadruk stellen de deelgemeenten hierbij dat deze aanpak van intensieve communicatie, in tegenstelling tot de opvatting van de Rekenkamer, niet in strijd is met de letter noch de geest van de Awb.

De Rekenkamer onderkent, ongeacht de wet- en regelgeving, het belang van een goede communicatie met gesubsidieerden, waarbij de invulling hiervan past bij de gekozen subsidiemethode. Als benadering om door ontmoediging van potentiële aanvragers de risico's van de huidige vas ten opzichte van de Awb te verminderen, persisteert de Rekenkamer in haar opvatting dat het een ongepaste en ontoereikende handelwijze betreft. Overigens merkt de Rekenkamer op dat zij dit in een deelrapport bij slechts één deelgemeente, namelijk Prins Alexander, aan de orde heeft gesteld.

beleids- en beheersinstrumentarium

De deelgemeenten merken in relatie tot de ontwikkeling van bbi/p&c-systematiek op dat iedere (deel)gemeente nog volop bezig is met de ontwikkeling hiervan. De transformatie van input- naar outputsturing is behoorlijk gecompliceerd. De Rekenkamer verwijst dienaangaande naar paragraaf II-2 over sturen op prestaties waarin dergelijke kanttekeningen reeds waren opgenomen. De Rekenkamer constateert in relatie tot een opmerking over de stand van zaken betreffende bbi bij gemeenten in een onderzoek van de Erasmus Universiteit dat haar oordeel over de deelgemeenten dienaangaande hierop aansluit. Wel wenst zij de deelgemeenten er op te wijzen dat hun stellingname voorbijgaat aan het feit dat de vorderingen op dit terrein tussen de deelgemeenten aanzienlijk verschillen.

Tussen de Rekenkamer en de deelgemeenten bestaat geen verschil van inzicht over de betekenis van de bbi/p&c-systematiek in het kader van bepaling van het beleidsmatig kader en het afleggen van rekenschap. Terecht stellen de deelgemeenten dat dit geen doel op zich is. De Rekenkamer wil er echter wel op wijzen dat het ambtelijk en bestuurlijk handelen worden gediend met het gedisciplineerd hanteren van de gekozen instrumenten, waaronder die van het beleids- en beheersinstrumentarium. Voorts merkt de Rekenkamer op dat zij zich in haar onderzoek van het subsidieproces niet heeft beperkt tot deze instrumenten.

De deelgemeenten benadrukken in het kader van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid dat de toetsing van doeltreffendheid en doelmatigheid onlosmakelijk een onderdeel vormen van een politiek afwegingsproces. Deze bestuurlijke dimensie wordt in de rapportage van de Rekenkamer node gemist. De Rekenkamer erkent ten volle dat onder andere in de deelgemeenteraden de politiek-bestuurlijke afwegingen dienen plaats te vinden. Zij meent echter dat haar uitgebreide aandacht voor de door het bestuur vastgestelde bestuursprogramma's en beleidskaders, begrotingen, rekeningen en beschikkingen ten aanzien van de gesubsidieerden voldoende blijk geven van deze dimensie.

VII-4 reactie College van B&W

Bij brief van 18 januari 2000 reageert het College van B&W op de brief van de Rekenkamer d.d. 23 december 1999 inzake de wederhoor op enkele delen van de conceptrapportage 'Subsidiëring door deelgemeenten – algemeen rapport', te weten delen van hoofdstuk 3 en de hiermee verband houdende conclusies en aanbevelingen. Deze reactie wordt hieronder integraal weergegeven.

Wij merken op dat de bevindingen van de Rekenkamer inzake de Verordening Algemene Subsidievoorwaardende (VAS) grotendeels van constaterende aard zijn. Dit leidt tot de conclusie van de Rekenkamer dat de VAS als kaderregeling in opzet op hoofdlijnen voldoet. Dat in praktijk sprake is van een aantal onduidelijkheden behoeft geen verbazing te wekken. De VAS is feitelijk inmiddels tien jaar oud. In 1994 is een beperkte redactionele aanpassing doorgevoerd in verband met de eerste tranche van de Awb. De praktijk van sturing door middel van Planning en Control heeft in die 10 jaar niet stilgestaan. Een actualisatie van de kaderregeling is daarom gewenst. In dat verband onderschrijven wij de suggestie van de Rekenkamer om het instrument periodiek te evalueren. Een punt van kritiek zou de opvatting zijn dat ten aanzien van de Awb sprake is van een algehele overgangstermijn. Wij hebben niet kunnen achterhalen waarop deze kritiek zich baseert. Wij zijn ons zeer wel bewust van het feit dat de Awb van toepassing is.

Anderzijds hebben wij er veel belang aan gehecht om de actualisatie van de VAS gedegen vorm te geven. Een snelle aanpassing in juridische zin behoorde tot de mogelijkheden. De actualisatie van de ordening tot een meer eigentijds instrument zou daarmee niet gerealiseerd zijn. Ook dat geeft een risico, een risico dat wij zwaarder hebben laten wegen. Wij wijzen er op dat de Rekenkamer in haar rapportage voorbijgaat aan het proces van subsidieverlening. Dit proces bepaalt in belangrijke mate het feitelijk risico. Een eigentijdse verordening die aansluit op het sturingsmechanisme is daarbij een belangrijke voorwaarde.

Het vorenstaande laat overigens onverlet dat wij de aanbeveling om een voorstel tot wijziging van de VAS aan de raad voor te leggen graag overnemen. Dit lag reeds geruime tijd in het voornemen. De door ons ingestelde werkgroepen hebben hun werkzaamheden inmiddels afgerond. Dit heeft geresulteerd in een interne richtlijn om tot verbetering van het subsidieproces te komen.

In januari wordt de laatste hand gelegd aan de juridische tekst van de verordening. Naar verwachting zal in het tweede kwartaal de nieuwe VAS als kaderregeling aan de Gemeenteraad voorgelegd kunnen worden. In het begeleidende voorstel aan de raad zullen wij ook andere gesignaleerde onduidelijkheden (bijv. termijnen, en subsidiemethoden) dan wel signalen tot verbetering meenemen.

VII-5 nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer constateert met instemming dat B&W de bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van de vas, waaronder de periodieke evaluatie daarvan, onderschrijft. In de reactie van B&W komt niet duidelijk tot uiting in hoeverre in de volgens haar vrijwel gereed zijnde nieuwe vas tegemoet wordt gekomen aan de door de Rekenkamer gesignaleerde onduidelijkheden en tekortkomingen. Evenmin is de Rekenkamer in de reactie van B&W duidelijk geworden wat wordt bedoeld indien B&W met de aanpassing van de vas streeft naar een eigentijdse en op het sturingsmechanisme aansluitende verordening. Voorts merkt de Rekenkamer op dat in de bedoelde aanbeveling B&W dringend wordt geadviseerd tot het voorleggen van een voorstel aan de Raad. Naar het oordeel van de Rekenkamer had een dergelijk voorstel, gezien de inwerkingtreding van de subsidietitel van de Awb per 1 januari 1998, al geruime tijd geleden aan de Raad voorgelegd moeten worden. B&W is daarmee, naar het oordeel van de Rekenkamer, te laat. De Rekenkamer roept in dit verband in herinnering dat een motie-Van der Tak 'Heroriëntatie subsidiestelsel' (nr 241) reeds dateert van 9 november 1993 en uit de periodieke voortgangsrapportages blijkt dat een voorstel tot afdoening eerst onlangs (najaar 1999) is gedaan.

Een punt van kritiek van de Rekenkamer betreft de opvatting dat ten aanzien van de Awb sprake is van een algehele overgangstermijn. B&W geeft aan niet te kunnen achterhalen waarop deze kritiek zich baseert. Navraag bij een beleidsmedewerker van de directie Financiën heeft uitgewezen dat de passage hierover door B&W in een breder kader is opgevat dan de Rekenkamer heeft bedoeld, namelijk dat ten aanzien van de vas deze opvatting bestaat voorzover het de 3e tranche van de Awb betreft. Deze opvatting is door de beleidsmedewerker bevestigd: een ambtelijke werkgroep, belast met de aanpassing van de vas, heeft besloten om een algehele overgangstermijn voor de vas te hanteren en niet alleen voor bepaalde onderdelen daarvan, in de wetenschap dat dit op gespannen voet staat met de Awb.

De reactie van B&W dat het rapport voorbijgaat aan het proces van subsidieverlening, begrijpt de Rekenkamer niet. Indien B&W bedoelt dat de Rekenkamer in haar benaderingswijze voorbijgaat aan het proces van subsidieverlening, zoals dat zich in de praktijk tussen (deel)gemeente(n) en gesubsidieerde instellingen voltrekt, wil de Rekenkamer hierop in navolgende zin reageren. De Rekenkamer wijst erop dat ten behoeve van het subsidieproces de wet- en regelgeving kaderstellend en richtinggevend zijn. De Rekenkamer heeft getoetst in hoeverre de praktijk bij de deelgemeenten dienaangaande beantwoordt aan de eisen die hieraan vanuit de regelgeving gesteld mogen worden. Voorts heeft de Rekenkamer het subsidieproces beoordeeld vanuit de invalshoeken doelmatigheid en doeltreffendheid. Dat deze toetsing en beoordeling door de Rekenkamer heeft geleid tot een aantal kanttekeningen bij het subsidieproces, zoals dat thans plaatsvindt, kan moeilijk worden beschouwd als een voorbijgaan aan het proces van subsidieverlening. Veeleer lijkt hierbij sprake te zijn van een verschil van opvatting tussen B&W en Rekenkamer over de vraag in hoeverre het van belang wordt geacht dat het subsidieproces overeenkomstig vigerende wet- en regelgeving plaatsvindt.

B&W maakt in haar reactie melding van de invoering van een interne richtlijn om tot verbetering van het subsidieproces te komen. Het is de Rekenkamer gebleken dat hiermee wordt bedoeld op een bijlage in de jaarplancycclus 2000. Het betreft derhalve een onderdeel van de gemeentebrede p&c-cycclus. Het is de Rekenkamer niet bekend in hoeverre de deelgemeenten hiervan op de hoogte zijn. Evenmin is het de Rekenkamer duidelijk op welke wijze deze richtlijn consequenties zal hebben voor de beoogde aanpassing van de vas.

Over het geheel genomen is de Rekenkamer van oordeel dat de kanttekeningen van betrokkenen bij haar rapport geen wezenlijk ander licht werpen op haar conclusies. Zij ziet dan ook geen aanleiding de conclusies en/of aanbevelingen

aan te passen. De Rekenkamer is verheugd over de overwegend positieve reacties ten aanzien van haar aanbevelingen. Zij ziet de uitwerking hiervan in plannen van aanpak en de uitvoering daarvan bij de deelgemeenten met belangstelling tegemoet.



bijlagen

bijlage I onderzoeksverantwoording

Het onderzoek 'Subsidiëring door deelgemeenten' is geïnitieerd door de Rekenkamer en opgenomen in het jaarplan 1999. In een onderzoeksopzet is de probleemstelling nader uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen en is de aanpak tot uitvoering van het onderzoek beschreven. De onderzoeksopzet is ter kennisname toegestuurd aan de bestuurlijk en ambtelijk eerstverantwoordelijken, in casu de voorzitters en secretarissen van de deelgemeenten. Tevens zijn presentaties verzorgd in het secretarissen- en voorzittersoverleg op respectievelijk 1 en 2 september. De onderzoekswerkzaamheden zijn in augustus aangevangen en afgerond in december 1999.

Het onderzoek, waarvan de bevindingen in dit rapport zijn samengevat, berust op de verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen. Er is materiaal verzameld bij de deelgemeenten en bij enkele afdelingen van de Bestuursdienst. Dit betreft documenten van uiteenlopende aard, zoals begrotingen, jaarverslagen, beleidsnota's, agendaposten, adviezen, regelgeving en procedures, onderzoeksverslagen, verslagen van overlegsituaties, uiteenlopende correspondentie en subsidiedossiers.

Ten behoeve van het onderzoek heeft de Rekenkamer per deelgemeente op basis van het subsidie-overzicht (de staat G in begroting of rekening of een op verzoek aangereikt overzicht) een aantal subsidies geselecteerd. Deelgemeenten is gevraagd hiervan de dossiers aan te reiken. Deze dossiers zijn in overleg met betrokkenen bij de deelgemeenten zo goed mogelijk gecompleteerd. Voorts heeft de Rekenkamer een vragenformulier ontwikkeld dat door leden van het onderzoeksteam met de ambtenaren van de deelgemeente per gesubsidieerde is doorgenomen. Tenslotte is deelgemeenten gevraagd de informatie over subsidies in begroting en/of rekening aan te vullen dan wel op onderdelen van het subsidieproces of de subsidiedossiers verduidelijking te bieden.

Voorts zijn ten behoeve van het onderzoek in de periode van 25 oktober t/m 5 november 1999 een elftal bestuurlijke interviews gehouden met de voorzitters van de deelgemeenten en/of voor het subsidieproces verantwoordelijke portefeuillehouders. Voor deze interviews is een vragenlijst opgesteld, die ter voorbereiding voorafgaand aan betrokkenen is toegestuurd. Deze interviews zijn in de regel gehouden door de directeur Rekenkamer en twee medewerkers van de Rekenkamer.

Tenslotte heeft de Rekenkamer op 18 en 19 november 1999 een tweetal bijeenkomsten georganiseerd waarvoor directeuren van een aantal gesubsidieerde instellingen, verdeeld over de deelgemeenten, zijn uitgenodigd om met de Rekenkamer van gedachten te wisselen over het subsidieproces en de relatie met de deelgemeente dienaangaande. Van de elf uitgenodigde instellingen hebben er negen deelgenomen aan één van beide bijeenkomsten.

Van zowel de bestuurlijke interviews als beide groepsbijeenkomsten met gesubsidieerden zijn conceptverslagen opgesteld die ter instemming schriftelijk aan betrokkenen zijn voorgelegd. Correcties en aanvullingen zijn verwerkt in een definitief verslag, dat aan betrokkenen is toegezonden.

In samenhang vormen bovengenoemde bronnen, i.c. algemene documenten, subsidiedossiers, interviewverslagen en verslagen van de beide groepsbijeenkomsten, de feitelijke basis van dit onderzoek.

Naar analogie met artikel 15 van de Verordening Gemeentelijke Rekenkamer zijn, na de afronding van de onderzoekswerkzaamheden, de voorlopige onderzoeksresultaten voor commentaar voorgelegd aan het Dagelijks Bestuur van de deelgemeenten ter attentie van de eerstverantwoordelijke portefeuillehouder, aan het hoofd van dienst i.c. de secretarissen van de deelgemeenten en aan het College van Burgemeester en Wethouders ter attentie van de eerstverantwoordelijke wethouder, i.c. Financiën (voor onderdelen die de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het College betreffen). Voorzover in de rapportage gebruik is gemaakt van passages uit de verslagen van de groepsbijeenkomsten met gesubsidieerden zijn ook deze passages in een wederhoor met gesubsidieerde betrokkenen.

Het eventuele commentaar van betrokkenen is, al dan niet voorzien van een nawoord van de Rekenkamer, integraal weergegeven in een definitief rapport dat wordt toegezonden aan de Deelgemeenteraden, de Gemeenteraad, het College van Burgemeester en Wethouders en de secretarissen van de deelgemeenten. Daarmee is het rapport van de Rekenkamer openbaar geworden.

bijlage II onderzoek naar subsidiebeheer

Het financiële, politiek-bestuurlijke en maatschappelijke belang van subsidies wordt weerspiegeld in het grote aantal onderzoeken op het terrein van subsidies. Deze onderzoeken richten zich zowel op het proces van subsidieverstrekking (bestuur en beheer) als op de evaluatie van afzonderlijke subsidies en subsidie-

regelingen (doelmatigheid en doeltreffendheid. In deze bijlage wordt vooral ingegaan op onderzoek naar subsidies met een 'rekenkamerachtig karakter'.

rijk

In het Verslag 1988 van de Algemene Rekenkamer, waarin het onderzoek naar subsidies medio 1987 is opgenomen, werd aangegeven welke knelpunten bij de verstrekking van subsidies in de literatuur gesignaleerd werden. Het betreft op hoofdlijnen de volgende knelpunten, waarvan echter omvang en reikwijdte niet precies bekend waren:

- het subsidie-instrument heeft zich ontwikkeld tot een ondoorzichtig en versnipperd geheel;
- een systematische afweging van kosten en baten van subsidiëring vindt niet altijd plaats;
- subsidievoorwaarden en -bepalingen zijn vaak onduidelijk geformuleerd en variëren sterk;
- er is sprake van tekortkomingen in de financiële administratie, achterstanden in de verrekening van voorschotten en tekortschietende controle op de naleving van subsidievoorwaarden;
- er is weinig aandacht voor de evaluatie van subsidies waardoor er onvoldoende inzicht bestaat in de effectiviteit van dit beleidsinstrument.

Onderhavig onderzoek van de Algemene Rekenkamer richtte zich, gegeven de gesignaleerde knelpunten, op de wijze waarop de Rijksoverheid de subsidies beheert.

Op hoofdlijnen kwam de Algemene Rekenkamer tot de volgende conclusies:

- de mate waarin aandacht wordt geschonken aan doelgerichtheid van de subsidie is niet voldoende ontwikkeld;
- aan het vastleggen van de verantwoordingsprocedure wordt relatief veel aandacht geschonken, maar de aandacht voor een formele juridische grondslag, een anti-cumulatiebeding, controlerechten en sanctiebepalingen is niet voldoende;
- aan het uitvoeringsproces wordt niet in voldoende mate aandacht geschonken;
- de aandacht voor het aspect kasbeheersing behoeft voor veel subsidies verbetering;
- controle-activiteiten vinden voor vrijwel alle subsidies plaats, maar voor de tijdigheid en reikwijdte daarvan is meer aandacht nodig;
- aan de evaluatie van subsidies wordt onvoldoende aandacht geschonken.

In 1995 heeft de Algemene Rekenkamer een deel van dit onderzoek herhaald om na te gaan in hoeverre verbeteringen in het beheer zijn gerealiseerd. In het algemeen is de opzet van het beheer van subsidies weliswaar verbeterd, maar er bleek nog veel ruimte voor verdere verbetering, met name wat betreft de doel-

gerichtheid van de subsidieregelingen. Ook op het terrein van regelgeving en evaluatie kunnen nog diverse verbeteringen plaatsvinden. De Algemene Rekenkamer achtte een verdere stroomlijning van regelgeving en een meer uniforme uitvoering noodzakelijk en verwachtte dat de invoering van de Awb (3e tranche) hieraan een impuls zou kunnen geven.

Delft

In mei 1995 heeft de Rekenkamercommissie van de gemeente Delft een 'Evaluatie subsidie-instrument Welzijn, Kunst, Cultuur en Sport' laten verrichten. Dit onderzoek was gericht op het verwerven van inzicht in het beheer van subsidies en het beoordelen van het proces van subsidieverlening. Centraal stond de vraag of de gemeente Delft grip heeft op het zo efficiënt en effectief mogelijk aanwenden van subsidies. Met een Delfts subsidiestelsel, dat eind jaren tachtig is ontwikkeld, wordt beoogd niet de instellingen, maar de subsidiëring van maatschappelijke activiteiten centraal te stellen. Dit stelsel introduceerde budgetsubsiëring als uitgangspunt. Daarmee verschoof het accent in het subsidieproces van instellingen naar activiteiten of functies, die aansluiten op gemeentelijke doelstellingen.

In haar beoordeling hanteert de Rekenkamercommissie een referentiekader van budgetsubsiëring als ideaalmodel. Dit kader is onder andere gebaseerd op het 'principal-agent-model': per fase in het subsidieproces wordt één actor als eerstverantwoordelijk (principaal) aangewezen. Men onderscheidt:

fase	■	principaal	taak
beleidsfase	■	politiek	algemene doelstellingen bepalen, globale aanduiding activiteiten
contractfase	■	beleidsmakers	concrete en meetbare beleidsdoelstellingen, prestatie-indicatoren en normen
uitvoeringsfase	■	instellingen	te realiseren prestaties / producten

De gemeente dient een beheerscyclus te hanteren om het gehele proces adequaat te kunnen (bij)sturen. Uit het onderzoek naar de Delftse praktijk komt naar voren dat instellingen niet altijd bekend zijn met de gehanteerde instrumenten en de werkwijze van het subsidiestelsel. Evenmin zijn zij altijd op de hoogte van beleidsdoelstellingen voor hun sector, waardoor het beleid geen richtinggevende werking heeft. Vervolgens blijkt dat de wederzijdse verantwoordelijkheden niet altijd even duidelijk zijn. Dit heeft geleid tot een 'erosie' van het subsidie-instrument. De subsidieverstrekking is weinig gericht op efficiency en effectiviteit. Het onderzochte subsidieproces kent weinig dynamiek: subsidies worden veelal verstrekt op inputbasis, continuïteit bij de instellingen staat voorop, de omvang van subsidies is meestal historisch bepaald. Er is weinig aandacht voor de relatie

tussen de (omvang van de) subsidie en geleverde activiteiten en prestaties. Betrokkenen, i.c. politiek, gemeente en instellingen, zijn zich bewust van de nadelen van de subsidiepraktijk. De behoefte aan een andere, meer resultaat-gerichte manier van subsidiëring wordt gevoeld. Aanbevolen wordt te komen tot een stelsel van outputsubsiëring.

Ede

In 1996 is bij de gemeente Ede de uitvoering van het subsidiebeleid onderzocht door de raadscommissie Financiële beheerszaken. In dit onderzoek stond een beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de processen 'behandelen en toekennen aanvraag subsidie' en 'controle op de subsidieverstrekking' centraal. Daartoe heeft men steekproefsgewijs 231 subsidiedossiers onderzocht. Ook zijn regelgeving en instrumentarium beoordeeld. De raadscommissie is van mening dat het subsidiebeleid binnen de gemeente Ede zorgvuldig is geformuleerd en een goede basis biedt voor een efficiënte en effectieve wijze van subsidiëren. Daarentegen beoordeelt zij de manier waarop invulling wordt gegeven aan de uitvoering van het beleid als ontoereikend. Elementen die ten grondslag liggen aan dit oordeel betreffen onder andere de tekortschietende kwaliteit van aangeleverde gegevens, een niet uniforme opzet van de uitvoering van het subsidieproces, een zekere mate van onnauwkeurigheid in het omgaan met de regelgeving, allerlei gebreken in de toetsing van aanvragen en afrekeningen, tekortkomingen in de dossiervorming en in de administratieve afhandeling van de subsidieverstrekking. Op grond van het onderzoek beveelt de commissie aan te komen tot onmiddellijke actie om de uitvoering van het subsidiebeleid te ordenen. Als aandachtspunten hierbij noemt zij onder meer dossiervorming, subsidieregistratie, uniformiteit, standaardisering en vereenvoudiging van het stelsel van subsidieverordeningen.

Zuid-Holland

In 1998 is bij de provincie Zuid-Holland in opdracht van de Rekeningcommissie de doelmatigheid van de subsidieverstrekking onderzocht. In dit onderzoek zijn het beleidsproces en de managementcontrol rond een aantal subsidieregelingen nader beschouwd door de praktijk van subsidieverstrekking te confronteren met een normatief wenselijk geachte situatie. Hieronder worden de voornaamste bevindingen kort gememoreerd:

- In de fase van beleidsvoorbereiding blijkt veelal geen beleidsmatige afweging plaats te vinden die duidelijk maakt waarom is gekozen voor subsidieverstrekking in plaats van andere beleidsinstrumenten;
- Bij de formulering van beleidsdoelstellingen ontbreekt vaak een relatie met subsidieverstrekking en zijn doelen onvoldoende operationeel uitgewerkt om als toetsingskader bij de beoordeling van aanvragen voor subsidieverstrekking

te kunnen fungeren. Bij veel onderzochte regelingen en budgetten ontbreken vooraf opgestelde evaluatiecriteria;

- In de fase van beleidsbepaling, uitvoering en controle blijkt dat inhoudelijke criteria voor de toetsing van aanvragen en nadere subsidievoorwaarden veelal aanwezig of in ontwikkeling zijn. Voor projectsubsidies zijn afspraken over te leveren prestaties meer eenduidig vastgelegd dan voor basissubsidies het geval is;
- Ten aanzien van de evaluatiefase wordt geconcludeerd dat er op een vrijblijvende wijze wordt geëvalueerd zonder gebruik te maken van vooraf geformuleerde evaluatiecriteria en/of zonder te (kunnen) beschikken over duidelijke beleidsdoelstellingen;
- Wat betreft de management control is gekeken naar de administratieve organisatie, de informatietechnologie, managementrapportages en financiële en juridische controlling. Aspecten als termijnbewaking, dossierbeheer en de aansluiting van subsidieproces met ondersteunende processen van juridische en financiële ondersteuning vergen verbeteringen, onder andere door een uniformering van de uitvoering van het subsidieproces.

bijlage III 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