

REKEN
KAMER
HROTT
ERDAM

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

subsidiering door deelgemeenten

rapport deelgemeente Hoogvliet

REKEN
KAMER
HROTT
ERDAM

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

voorwoord

Subsidies zijn een belangrijk instrument van de elf Rotterdamse deelgemeenten om hun beleidsdoelen te realiseren. Het maatschappelijk en financieel belang ervan is groot. De deelgemeenten besteden de helft van hun budget aan subsidies voor onder andere werkgelegenheid, sociaal-cultureel werk, maatschappelijk werk en kinderopvang; jaarlijks circa 200 miljoen gulden.

De Rekenkamer Rotterdam heeft in het najaar van 1999 de subsidiëring door deelgemeenten onderzocht. Met dit onderzoek wil de Rekenkamer bevorderen dat subsidies rechtmatig worden verstrekt en doelmatig en doeltreffend worden aangewend. Rechtmatig, omdat iedere aanvrager van een subsidie moet weten wanneer men voor een subsidie in aanmerking komt en welke regels er dan gelden. Doelmatig, opdat een deelgemeente vlot en verstandig over de aanvragen voor subsidie besluit en deze besluiten adequaat uitvoert. Doeltreffend, zodat de activiteiten en prestaties van de gesubsidieerde bijdragen aan een vermindering van de maatschappelijke problemen in de deelgemeente. Hoe zorgen de deelgemeenten er voor dat dit alles het geval is?

De resultaten van het onderzoek zijn neergelegd in een algemeen rapport en in elf deelrapporten, waarvan dat van de deelgemeente Hoogvliet voor u ligt. Dit deelrapport bevat de onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer voor deze deelgemeente evenals een reactie daarop van het Dagelijks Bestuur. In het algemeen rapport wordt het onderzoek beschreven, worden de resultaten voor de elf deelgemeenten met elkaar vergeleken en van algemene conclusies en aanbevelingen voorzien. De Dagelijks Besturen hebben hierop een gezamenlijke reactie gegeven die in het algemeen rapport is opgenomen. Alle rapporten bevatten een nawoord van de Rekenkamer.

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

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

inhoud

3		voorwoord
7	I	inleiding
8	II	aard en omvang subsidieverstrekking
10	III	selectie
11	IV	beleidskader en regelgeving
11	IV-1	beleidskader
12	IV-2	regelgeving
13	V	subsidieverstrekking in praktijk
13	V-1	dossiervorming
15	V-2	voorbereiding en bepaling
15	V-2-1	beleidskader en regelgeving
15	V-2-2	doelformulering
17	V-2-3	besluitvorming
17	V-2-4	beschikking
18	V-2-5	uitvoeringsovereenkomst
20	V-3	uitvoering en controle
20	V-3-1	aanvraag
21	V-3-2	documenten bij aanvraag
21	V-3-3	subsidietoekenning
22	V-3-4	bezwaar en beroep
22	V-3-5	verantwoording
24	V-3-6	controle en vaststelling
25	V-3-7	sanctionering
25	V-3-8	overleg
26	V-3-9	uitvoeringskosten
26	V-4	evaluatie
28	VI	conclusies
28	VI-1	aard en omvang subsidieverstrekking
28	VI-2	beleidskader, regelgeving en beslisdocumenten
29	VI-3	rechtmatigheid
30	VI-4	doelmatigheid
31	VI-5	doeltreffendheid

33	VII	aanbevelingen
35	VIII	reactie en nawoord
35	VIII-1	reactie deelgemeente
37	VIII-2	nawoord Rekenkamer
39		bijlage I : staat G en aanvullende informatie
40		bijlage II: selectie van nader te onderzoeken subsidies
41		bijlage III: overzicht van geselecteerde gesubsidieerden en subsidies
42		bijlage IV: lijst van afkortingen

REKEN
KAMER
HROTT
ERDAM

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

I

inleiding

De Rekenkamer Rotterdam heeft in de tweede helft van 1999 een onderzoek uitgevoerd naar het subsidieproces bij de elf deelgemeenten van Rotterdam. In dit onderzoek staat subsidiëring door deelgemeenten centraal. De deelgemeenten verstrekken subsidies op basis van de Verordening op de deelgemeenten (Vod) en de Verordening Algemene Subsidievoorwaarden 1994 (VAS). Belangrijke aspecten die in het onderzoek aan bod komen zijn de waarborgen voor het rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verstrekken van subsidies. De resultaten van het onderzoek zijn neergelegd in een overkoepelend algemeen rapport en in afzonderlijke deelrapporten per deelgemeente.

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

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

II aard en omvang subsidieverstrekking

Uitgangspunt voor de bepaling van aard en omvang van subsidies is de rekening 1998 van de deelgemeente, meer in het bijzonder de staat van inkomensoverdrachten. Uit deze zogenoemde staat G kan worden afgeleid dat de deelgemeente Hoogvliet over 1998 in totaal circa f 7.3 mln. heeft besteed in de vorm van subsidies. Gerelateerd aan het totaal van de lasten in de rekening van bijna f 36 mln. betreft dit circa 21 procent. In bijlage I wordt uitvoeriger op de staat G ingegaan. In tabel I wordt, van een aantal kenmerken, een overzicht gepresenteerd van de verstrekte subsidies. Deze kenmerken betreffen de subsidiemethoden zoals nader onderscheiden in de Verordening Algemene Subsidievoorwaarden (VAS), de mate waarin subsidies worden gefinancierd uit een doeluitkering van de gemeente (of van het Rijk via de gemeente) aan de deelgemeente en het structurele versus incidentele karakter van de subsidie.

tabel I

Kenmerken subsidies deelgemeente Hoogvliet, 1998

lasten / type subsidies	bedrag in f	bedrag in f	als percentage van	
			bedrag in f	totale subsidies lasten staat g
totaal lasten	35.911.068			100
Waarvan: subsidies in staat g		8.202.307		22 100
Waarvan: type subsidie				
▪ budget		6.724.752		19 82
▪ exploitatie		462.904		1 6
▪ prestatie		269.992		1 3
▪ waarderings		744.659		2 9
Waarvan: structureel		6.354.989		18 77
▪ eenmalig		1.847.318		5 23
waarvan: doeluitkering			1.000.151	3 12
▪ overig			847.167	2 10

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

Bij de deelgemeente Hoogvliet ligt het accent qua subsidiemethode op budgetsubsidies (82 procent). Van de totale subsidiestroom op basis van de staat G wordt 12 procent gefinancierd uit een doeluitkering. Het merendeel van de subsidiegelden heeft een structureel karakter (77 procent). Met incidentele subsidies is 23 procent gemoeid (inclusief 12 procent doeluitkering).

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

tabel II

verdeling van subsidies over beleidsterreinen *

subfunctie	Omschrijving	Bedragen in f	percentage
51010	▪ kostenplaats	462.904	5,6
001	▪ bestuursorganen	15.000	0,2
140	▪ wijkveiligheid	78.535	1,0
420	▪ schoolgerelateerde posten	33.643	0,4
480	▪ (volwassen)educatie	138.000	1,7
511	▪ vormings- en ontwikkelingswerk	1.079.639	13,2
530	▪ sport	14.753	0,2
540	▪ kunst	68.083	0,8
560	▪ maatschappelijke leefbaarheid en openluchtrecreatie	47.000	0,6
580	▪ overige recreatieve voorzieningen	496.273	6,0
611	▪ werkgelegenheid	322.147	3,9
620	▪ maatschappelijke begeleiding	1.087.056	13,2
630	▪ sociaal-cultureel werk	3.070.688	37,4
650	▪ kinderopvang	1.288.186	15,7
Totaal		8.201.907	99,9

* overzicht op basis van staat g, gecorrigeerd

Dit overzicht laat zien dat het merendeel van de subsidies ressorteert onder de subfuncties 630 (sociaal-cultureel werk), 650 (kinderopvang), 620 (maatschappelijke begeleiding) en 511 (vormings- en ontwikkelingswerk).

III selectie

De Rekenkamer heeft voor de selectie van nader te onderzoeken subsidies de staat G uit de rekening 1998 als uitgangspunt genomen. Bij de selectie is, gegeven de beschikbare informatie in deze staat, gestreefd naar spreiding over beleidsterreinen en subsidiemethoden. Op grond hiervan zijn subsidies aan de volgende 14 organisaties in het onderzoek betrokken:

- F.I.V.O.H.;
- Stichting Jeugdzorg;
- Stichting Peuterspeelzalen Hoogvliet;
- Stichting koffieconcerten;
- Christelijk gemengd zangkoor Zanglust;
- Stichting Vrienden van Hoogvliet;
- Buurt- en speeltuinwerk Rotterdam;
- Stichting Welzijn Hoogvliet;
- Stichting Maatschappelijk Werk Hoogvliet;
- Stichting Dienstencentrum Loksterland;
- Stichting Kinderopvang;
- Stichting in- en outdooractiviteiten 'Hang on';
- Stichting 'De nieuwe Brug';
- Voetbalvereniging Meeuwenplaat.

Uitgaande van het totaalbedrag, zoals vermeld in de oorspronkelijke staat G uit de jaarrekening 1998 (i.c. f 7.366.057,-) omvat deze selectie (f 6.255.215,-) ofwel 85 procent van het totale bedrag. In bijlage II wordt uitvoeriger stilgestaan bij de selectie van onderzochte subsidies.

IV beleidskader en Regelgeving

IV-1 beleidskader

De deelgemeente Hoogvliet hanteert de begroting en de rekening als primair beleidskader voor de verstrekking van de subsidie. De begroting bevat nu een nota van aanbidding met algemene zaken en algemene onderdelen per hoofdfunctie, een cijfermatige beleidsbegroting, een beheersbegroting per subfunctie en diverse staten en bijlagen.

De deelgemeente Hoogvliet heeft in de beheersbegroting per sub-subfunctie de doelstelling, de uitvoerende instantie en de producten gedefinieerd. Tevens is er een kopje gewijd aan de financiën, waarbinnen naast de begroting en een meerjarenraming, een raming van de uitvoeringskosten, grondslag van materiële lasten/baten, afwijking van voorgaande jaren en de beleidsontwikkeling is meegenomen. Tenslotte is er ook nog per subfunctie een kopje kengetallen opgenomen. Dit is echter zelden tot nooit ingevuld.

De tegenhanger van de begroting, de rekening, is op een niveau hoger samengesteld dan de beheersbegroting, namelijk op subfunctieniveau. Ook hier is weer het doel opgenomen. Soms betreft dit dus een samenvoeging van de doelen van meerdere sub-subfuncties. Daarnaast wordt hier aandacht besteed aan de doelgroep, de kwaliteitsnorm, de financiën, de beleidsrealisatie, de grondslagen en de kengetallen. Ook hier wordt opgemerkt dat de kengetallen, evenals de kwaliteitsnorm zelden ingevuld zijn. Bij enkele subfuncties zijn ook nog producten opgenomen. Dit kopje is in die gevallen gekwantificeerd ingevuld. De invulling van beleidsrealisatie bevat soms ook gekwantificeerde producten.

Een extern bureau heeft in 1996 voor de deelgemeente Hoogvliet een nota 'Budgetsubsiëring in de deelgemeente Hoogvliet' opgesteld. Deze nota gaat in op:

- de positie en rol van de lokale overheid;
- welzijnsbeleid; een inhoudelijk kader;
- lokaal welzijnsbeleid; een model;
- budgetsubsiëring, meer dan een financieringsvorm;
- invoering budgetsubsiëring;
- kader uitvoeringsregeling budgetsubsidie;
- functie- en productdefinities;
- budgetsubsiëringsovereenkomsten.

In de nota 'Budgetsubsiëring in de deelgemeente Hoogvliet' wordt aanbevolen dat de deelgemeente het welzijnsbeleid nader moet concretiseren. De deelgemeente heeft, soms in samenwerking met voornoemd bureau, meerdere beleidskaders ontwikkeld, te weten:

SUBSIDIËRING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

- Beleidskader subsidiëring allochtone zelforganisaties;
- Criteria ter verkrijging van onkostenbijdrage bewonersgroepen;
- Regeling 'jubileumbijdragen welzijnsorganisaties';
- Beleidskader speelplaatsen voor kinderen tot en met 6 jaar;
- Beleidskader kinderopvang Hoogvliet;
- Beleidskader koren en orkesten;
- Beleidskader integraal ouderenbeleid Hoogvliet;
- Beleidskader speeltuinen.

Deze beleidskaders waren, behalve het beleidskader subsidiëring allochtone zelforganisaties, in 1998 in gebruik.

IV-2 **regelgeving**

Er is binnen de deelgemeente Hoogvliet geen nadere invulling gegeven aan de VAS en de Vod.

V subsidieverstrekking in praktijk

In het subsidieproces is een aantal fasen te onderscheiden, namelijk voorbereiding, bepaling, uitvoering, controle en evaluatie. Aan de hand van deze fasen wordt de praktijk in de deelgemeente Hoogvliet voor de subsidieaanvragen over 1998 beschreven. Ter illustratie wordt in aparte kaders de subsidierelatie met één instelling (de Stichting Welzijn Hoogvliet) nader belicht. Voorafgaand wordt de dossiervorming door de deelgemeente ten aanzien van de subsidiëring behandeld.

V-1 dossiervorming

De Rekenkamer heeft voor de geselecteerde subsidies de dossiers opgevraagd. Daarbij heeft de Rekenkamer de deelgemeente bij brief aangegeven welke documenten zij verwachtte aan te treffen. Hierbij is gevraagd naar hetgeen conform de regelgeving aanwezig moet zijn, hetgeen idealiter aanwezig zou kunnen zijn en naar "overige relevante informatie".

Gezien het moment waarop het onderzoek plaats heeft gevonden (najaar 1999) geldt dat volgens de regelgeving de betreffende (verplichte) documenten aanwezig zouden moeten zijn. Tabel III vat de bevindingen samen, waarbij ook rekening is gehouden met het onderscheid tussen structurele subsidies en éénmalige subsidies. Bij de onderzochte dossiers is nagegaan hoeveel documenten aanwezig waren (1^e kolom), hoeveel documenten niet aanwezig waren (2^e kolom) en hoeveel van deze afwezige documenten vereist waren (3^e kolom).

tabel III

samenstelling van onderzochte 14 dossiers van gesubsidieerden

document *	aanwezig	niet aanwezig	waarvan vereist
<i>aanvraag</i>	10	4	4
<i>aanvraagformulier</i>	9	5	0
<i>begroting</i>	10	4	4
<i>werkplan/beleidsplan</i>	9	5	5
<i>beschikking</i>	11	3	3
<i>Uitvoeringsovereenkomst</i>	5	9	0
<i>Verantwoordingsinformatie</i>	7	7	4
<i>financieel</i>			
<i>Verantwoordingsinformatie</i>	7	7	7
<i>inhoudelijk</i>			
<i>afrekeningformulier</i>	nvt	nvt	nvt
<i>afrekening / vaststelling</i>	2	12	12
<i>accountantsverklaring</i>	4	10	2
<i>evaluaties</i>	1	13	0

* verplichte elementen cursief.

De aanlevering van de gevraagde dossiers aan de Rekenkamer heeft zonder problemen plaatsgevonden. De dossiers waren echter niet volledig. Het kostte de deelgemeente meer moeite om de benodigde aanvullingen te overleggen.

De Rekenkamer constateert dat de onderzochte dossiers op onderdelen gebreken vertonen. Zij plaatst daarbij de volgende kanttekeningen:

- Het schema geeft weer wat de Rekenkamer in de dossiers van de deelgemeente heeft aangetroffen. Dit wil dus niet zeggen dat het niet door de instelling is aangeleverd. Een enkele keer is het voorgekomen dat de Rekenkamer wel een aanbiedingsbrief is tegengekomen, maar dat het document dat aangeboden werd niet in het dossier zat. Ook dan is het document als afwezig beschouwd.
- De deelgemeente heeft aangegeven dat voor incidentele subsidies de desbetreffende instellingen ook verplicht zijn een aanvraag, begroting en activiteitenlijst aan te bieden. Bij de verantwoording is het voor alle éénmalige subsidies verplicht om een inhoudelijke verantwoording te leveren en boven de f 5000,- ook een financiële verantwoording.
- Van de vijf werkplannen/ beleidsplannen die in de dossiers zijn aangetroffen, was slechts één een meerjarig werkplan/ beleidsplan.
- Bij de vijf aangetroffen uitvoeringsovereenkomsten was er één niet ondertekend.

- De afrekeningen die wel zijn aangetroffen betreffen eenmalige subsidies. Daarnaast zijn bij drie gesubsidieerden brieven van de deelgemeente aangetroffen, waarin gemeld wordt dat men nog bezig is met de afhandeling van de verslagen.

V-2

voorbereiding en bepaling

V-2-1 beleidskader en regelgeving

Zoals eerder aangeduid heeft de deelgemeente Hoogvliet in 1996 door een extern bureau een nota 'budgetsubsidiering in de deelgemeente Hoogvliet' laten opstellen. De deelgemeente Hoogvliet ziet dit als een stappenplan voor de invoering van budgetsubsidiering. De budgetsubsidiering is inmiddels ingevoerd in Hoogvliet. Daarbij is gebruik gemaakt van deze nota. Deze nota is niet omgezet in nadere regelgeving. De deelgemeente Hoogvliet heeft dan ook geen nadere invulling gegeven aan de VAS en de Vod.

V-2-2 doelformulering

Op hoofdlijnen heeft de Rekenkamer in haar onderzoek getoetst in hoeverre voor beleidstaken, waarvoor subsidies worden verstrekt, van concreet en meetbaar geformuleerde beleidsdoelen sprake is (zie ook het algemeen rapport). Geconstateerd wordt dat in de beheersbegroting de beleidsdoelen in kwalitatieve termen zijn omschreven. De aan te leveren prestaties zijn nader gespecificeerd. De aanduiding van de prestaties heeft meestal een vrij kwalitatief karakter. De kwantitatieve uitwerking hiervan is voorzien in de kengetallen. Deze kengetallen zijn echter vrijwel nooit ingevuld. Wel is voor elke beleidstaak benoemd welke actor (i.c. gesubsidieerde instelling) het product levert.

In de jaarrekening worden dezelfde doelomschrijvingen gebruikt als in de begroting en is eveneens het kopje kengetallen opgenomen. Ook hier is dit kopje nauwelijks ingevuld. In de jaarrekening zijn als tegenhanger van de prestaties de beleidsrealisaties opgenomen. Soms is de invulling hiervan heel kwalitatief en soms heel kwantitatief van aard.

In de beleidskaders staan eveneens doelen vermeld. Niet elk beleidskader geeft het doel van de subsidie weer. Soms wordt in het beleidskader het doel van het beleidskader weergegeven. De doelen die de deelgemeente wil bereiken door het verstrekken van subsidies sluiten veelal aan bij de doelen die genoemd worden in de begroting. Ook deze doelen zijn algemeen en kwalitatief geformuleerd.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

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

De deelgemeente Hoogvliet onderscheidt binnen subfunctie 630 als beleidstaak het club- en buurthuiswerk. In de nota van aanbidding van de begroting wordt op deze beleidstaak niet specifiek ingegaan. In de cijfermatige beleidsbegroting staan de baten en lasten van de totale subfunctie en een meerjarenraming vermeld.

In de beheersbegroting wordt het beleidsdoel als volgt omschreven:

- Het door middel van activiteiten een bijdrage leveren aan de emancipatorische, maatschappelijke en individuele ontwikkeling van de inwoners van Hoogvliet, alsmede aan het stimuleren van een actieve participatie van personen in de samenleving.

Als producten worden onderscheiden:

- club- en buurthuiswerk: diverse activiteitenprogramma's
- open jeugd- en jongerenwerk: begeleiding open-jeugd- en jongerencentrum Midnight Oil en begeleiden jongerencentrum op Zuid

De kwantitatieve uitwerking hiervan is voorzien in de kengetallen. Deze zijn echter niet ingevuld.

Daarnaast zijn de inkomsten en uitgaven weergegeven. Bij de inkomsten wordt ingegaan op de afwijking van de inkomsten van voorgaande jaren en de beleidsontwikkeling. Hierin staat onder andere vermeldt dat de subsidiëring in 1998 plaats zal vinden via de methode van budgetsubsiëring in plaats van via de methode van exploitatiesubsidiëring. Tevens staat vermeldt dat in dit kader afspraken gemaakt worden met de uitvoerder over de te leveren prestaties. De uitvoerder van deze beleidstaak staat eveneens genoemd. Het betreft de Stichting Welzijn Hoogvliet.

De Stichting Welzijn Hoogvliet is ontstaan vanaf 1991-1992. Binnen Hoogvliet was al een fusie gaande van een aantal clubhuizen met een eigen achtergrond. De wijk Boomgaardshoek had geen clubhuis, maar een vrijwilligersorganisatie die in een gebouw van de Dienst Recreatie Rotterdam (DRR) gehuisvest was. Ook deze fuseerde mee. Rond 1995 werden de stedelijke koepels opgeheven. De organisaties die in Hoogvliet onder de stedelijke koepels vielen werden samengevoegd tot één grote stichting.

De Stichting Welzijn Hoogvliet heeft 31 juli 1997 haar werkplannen aan de deelgemeente aangeboden. De werkplannen zijn opgesteld op basis van de verschillende werkeenheden van de Stichting Welzijn Hoogvliet. Het club- en buurthuiswerk valt onder verschillende werkeenheden, al is niet duidelijk onder welke werkeenheden en wat er binnen die werkeenheden nu precies aan club- en buurthuiswerk gedaan wordt.

De opbouw van de werkplannen vertonen per werkgebied verschillen. In elk werkplan is wel een doelstelling opgenomen. De doelen die in de werkplannen van de Stichting zijn opgenomen zijn zeer kwalitatief en algemeen geformuleerd. Daarnaast staan in elk werkprogramma de te leveren producten genoemd, zij het telkens onder een andere noemer, zoals bijvoorbeeld de kopjes programma, werkzaamheden en activiteiten.

De werkplannen sluiten niet aan op de onderscheiden beleidstaken in de begroting van de deelgemeente.

V-2-3 besluitvorming

De ambtelijke organisatie draagt voorstellen voor beleidsontwikkeling aan en voert door het bestuur vastgesteld beleid uit. Het Dagelijks Bestuur heeft haar bevoegdheden, behalve ten aanzien van de beschikbare middelen voor bewonersinitiatieven, niet verder gemandateerd. Alle subsidieaanvragen en dergelijke komen binnen bij de desbetreffende sector en in kopie bij de portefeuillehouder. De sector stuurt een ontvangstbevestiging en maakt een advies in de vorm van een agendastuk. De

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

portefeuillehouder bekijkt het naderhand toegevoegde ambtelijke agendastuk bij de brief en indien hij parafeert wordt het agendastuk rondgezonden langs de andere portefeuillehouders. Het sectorhoofd dient eveneens voor agendering te paraferen. De portefeuillehouders kunnen:

- voor conform tekenen. Het agendastuk gaat rechtstreeks terug naar de beleidsafdeling.
- voor bespreking tekenen. Het agendastuk komt op de agenda van de vergadering van het Dagelijks Bestuur te staan en wordt daar besproken. Indien het wordt goedgekeurd gaat het terug naar de beleidsafdeling.

Na goedkeuring stelt de beleidsafdeling de beschikking op, die alvorens hij wordt verzonden, wordt ondertekend door de voorzitter en de secretaris. De afdeling Financiën is vanaf dat moment verantwoordelijk voor de betaling.

V-2-4 beschikking

De deelgemeente Hoogvliet heeft de volgende elementen in haar beschikking opgenomen:

- Op welke datum het dagelijks bestuur heeft besloten de subsidie toe te kennen;
- De deelgemeente maakt de aangeschreven er ook op attent binnen welke termijn er een gemotiveerd beroepsschrift kan worden ingediend bij de deelgemeenteraad indien men het niet eens is met de beslissing;
- De deelgemeente geeft in de beschikking aan wat voor subsidie het betreft en hanteert daarbij de definiëring van de VAS;
- Tevens wordt er melding van gemaakt indien het een eenmalige subsidie betreft;
- Indien aan de toekenning voorwaarden zijn verbonden staan deze in de beschikking vermeld. Het betreft zaken als:
 - het ondertekenen van een uitvoeringsovereenkomst;
 - de rapportagemomenten en de termijnen;
 - het, indien noodzakelijk, bijvoegen van een accountantsverklaring;
- Indien het beschikte bedrag niet gelijk is aan het gevraagde bedrag wordt dit gemotiveerd;
- Tevens is opgenomen op welke wijze de bevoorschotting plaats vindt. Hierover wordt in de regel ook nog een aparte brief verstuurd aan de instelling.

Ten onrechte is niet altijd opgenomen op welke regelgeving het besluit is gebaseerd. Indien dit wel genoemd wordt, wordt de VAS aangehaald als kader. De beleidskaders worden niet genoemd.

Geconstateerd kan worden dat dezelfde elementen telkens terugkeren in de beschikking en dat meestal ook dezelfde volgorde aangehouden wordt. De minimale verschillen in de beschikking zijn te verklaren door de ambtenaar die de beschikking opstelt en verstuurd. De beschikking is in hoge mate gestandaardiseerd.

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

Naar de Stichting Welzijn Hoogvliet is één beschikking uitgegaan. Opvallend is dat deze beschikking pas 1 oktober 1998 is toegezonden. De beschikking voldoet aan de algemene kenmerken, zoals eerder weergegeven. Aan de Stichting Welzijn Hoogvliet wordt een budgetsubsidie toegekend verdeeld over de verschillende subfuncties. Gemotiveerd is waarom het bedrag van sommige onderdelen niet gelijk is aan het gevraagde bedrag.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

Daarnaast wordt gesteld dat de Stichting moet voldoen aan de voorwaarden zoals gesteld in de ondertekende uitvoeringsovereenkomst, vóór 1 mei 1999 een financieel en inhoudelijk verslag en een accountantsverklaring moet leveren en dat dit het maximale bedrag is dat beschikt wordt. Tevens wordt aangegeven dat de bevoorschotting over de resterende maanden aangepast zal worden aan de beschikking. De Stichting wordt verder de mogelijkheid geboden tegen dit besluit in beroep te gaan.

V-2-5 uitvoeringsovereenkomst

De deelgemeente heeft als stelregel dat budgetsubsidies alleen verstrekt worden aan instellingen die meer dan f 100.000,- aan subsidies ontvangen. Van de 15 geselecteerde subsidies zijn er negen verstrekt als zijnde een budgetsubsidie. Deze negen subsidies worden verstrekt aan zes verschillende instellingen. Met vijf hiervan is een uitvoeringsovereenkomst gesloten. Met de zesde, de stichting Jeugdzorg is geen uitvoeringsovereenkomst gesloten. Ook is er in de beschikking geen melding van gemaakt dat dit moest gebeuren, terwijl dit bij de overige wel het geval was. Het bedrag dat de deelgemeente aan de stichting Jeugdzorg subsidieert bedraagt f 25.000,-. Dit zou betekenen dat het geen budgetsubsidie betreft. De deelgemeente heeft echter aangegeven dat dit wel het geval is.

De uitvoeringsovereenkomsten met de overige vijf instellingen zijn op de volgende data ondertekend door de deelgemeente:

- 5-6-1998: Stichting Maatschappelijk Werk Hoogvliet;
- 1-9-1998: Stichting Welzijn Hoogvliet;
- 1-10-1998: Stichting Kinderopvang;
- 26-11-1998: Stichting Dienstencentrum Loksterland.

Van de stichting Peuterspeelzalen is in het dossier alleen een niet ondertekend exemplaar aangetroffen dat uitgedraaid was op 31-8-1999.

Wat opvalt is dat de uitvoeringsovereenkomsten in het algemeen laat in het jaar zijn ondertekend. Daarbij dient opgemerkt te worden dat ze nog later aan de deelgemeente zijn teruggezonden. Dit betekent dat er pas erg laat in het jaar consensus is bereikt over wat de deelgemeente wil dat de uitvoeringsinstelling doet voor het toegekende budget, terwijl de uitvoeringsovereenkomst wel geldt voor de periode 1 januari 1998 tot 1 januari 1999.

In de nota Budgetsubsidiering zijn een aantal voorbeelden van uitvoerings-overeenkomsten opgenomen. De uitvoeringsovereenkomsten zijn niet geheel identiek. Toch zijn er een aantal gemeenschappelijk elementen:

- algemeen stuk met daarin de betrokken partijen en hoofdverwachtingen;
- de producten en/of activiteiten die geleverd moeten worden;
- bijzondere voorwaarden/kwaliteitseisen;
- financieel juridische bepalingen;
- slotbepalingen.

Ook de wijze van rapportage en budgetvoorwaarden komen regelmatig terug. Deze voorbeelden zijn gebruikt bij het opstellen van de echte uitvoeringsovereenkomsten.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

De uitvoeringsovereenkomsten zijn tamelijk kwalitatief van aard. Producten, functies en effecten zijn veelal niet gekwantificeerd. Alleen in de uitvoeringsovereenkomst kinderopvang 1998 worden cijfers weergegeven. Kinderopvang is het terrein waar kerncijfers in het algemeen het meest ontwikkeld zijn.

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

Er is, zoals hierboven reeds vermeld, op 1 oktober 1998 beschikt. Op 25 november 1998 is de ondertekende uitvoeringsovereenkomst geretourneerd aan de deelgemeente. Pas op dat moment, aan het einde van het jaar dat de uitvoeringsovereenkomst betrof, waren de afspraken tussen de instelling en de deelgemeente definitief vastgesteld.

De uitvoeringsovereenkomst tussen de deelgemeente en de SWH betreft meerdere gebieden:

- bouwspeeltuin;
- sociaal- cultureel werk (waar het club- en buurthuiswerk onder valt);
- opbouwwerk;
- Kunstkop festival;
- Eritrese les;
- Onbenutte Kwaliteiten.

SWH dient voor het subsidiebedrag inhoud te geven aan een aantal functies en producten door het organiseren van activiteiten. Deze functies en activiteiten zouden in de budgetovereenkomst beschreven zijn. In de budgetovereenkomst staat dat in de verslaglegging dient te worden aangegeven of, en op welke wijze, de activiteiten passen binnen de deelgemeentelijke aandachtsgebieden en voor zover ze niet onder de gehanteerde functiedefinities passen moet worden aangegeven wat er met deze activiteiten beoogd wordt.

Vervolgens wordt in de uitvoeringsovereenkomst dieper ingegaan op de producten van sociaal- cultureel werk en opbouwwerk, bijzondere voorwaarden/ kwaliteitseisen budgetbepalingen en slotbepalingen.

In de uitvoeringsovereenkomst zijn nog geen specifieke prestatieafspraken gemaakt. De rapportage over de deelname van doelgroepen, de aard van de activiteiten, de mate waarin faciliteiten worden aangeboden aan zelforganisaties en verenigingen en de resultaten van de activiteiten wordt gezien als het handvat voor verdere budgetafspraken.

V-3

uitvoering en controle

V-3-1 aanvraag

De VAS geeft per definitie aan onder welke algemene voorwaarden subsidie kan worden aangevraagd. Dit betreft onder andere de termijn waarbinnen een aanvraag moet worden ingediend. Een aandachtspunt in dit onderzoek betreft de mate waarin op de naleving van de regelgeving wordt toegezien en de mate waarin de deelgemeente handelt conform vigerende regelgeving.

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

Aan de hand van het dossier kan vastgesteld worden dat er niet één subsidie is die binnen de termijn is ingediend. De data van de aanvragen variëren van eind mei 1997 tot medio 1998.

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

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

De aanvraag inclusief de begroting is veel te laat, pas op 27 maart 1998, ingediend bij de deelgemeente. Indien de regelgeving wordt gehandhaafd zou de aanvraag reeds vóór 1 april 1997 ingediend hebben moeten zijn. De deelgemeente geeft aan dat de stichting pas gaat begroten als de begroting van de deelgemeente is vastgesteld.

In de aanvraag zijn per activiteit de doelstelling en de begroting weergegeven. Voor de activiteit sociaal cultureel werk zijn in de standaardaanvraag niet de te leveren producten en prestaties, nadere gegevens en kengetallen ingevuld. De weergegeven doelstelling komt overeen met de doelstelling voor deze subfunctie in de begroting.

Een instelling dient voor een eenmalige subsidie schriftelijk een aanvraag in te dienen bij het bestuursorgaan vóór het tijdstip waarop een aanvang met de activiteit wordt gemaakt. Voor de eenmalige subsidies die voor het onderzoek zijn geselecteerd is dit het geval geweest.

V-3-2 documenten bij aanvraag

Volgens de VAS moet een aanvraag voor een structurele subsidie in ieder geval voorzien zijn van:

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

De belanghebbende die een eenmalige subsidie indient, dient de aanvraag te voorzien van een begroting met een duidelijke toelichting betreffende de activiteit waarop de aanvraag betrekking heeft.

De deelgemeente Hoogvliet werkt voor de aanvraag met een standaard aanvraagformulier, waarbij ook een begroting ingevuld moet worden. De meeste aanvragen gebeuren ook daadwerkelijk via deze formulieren. Omdat in bijna alle gevallen de aanvraag plaatsvindt via een standaard aanvraagformulier heeft de deelgemeente Hoogvliet een begroting van de desbetreffende instelling in het bezit. Eén maal ontbrak de begroting in het dossier van de Rekenkamer bij de aanvraag van een structurele subsidie en drie maal bij de aanvraag van een éénmalige subsidie. Vier maal is er een werkplan/ beleidsplan in de dossiers aangetroffen. Slechts één maal betrof dit een meerjarig beleidsplan. Hier was echter geen meerjarenbegroting bij ingesloten.

V-3-3 subsidietoekenning

In de VAS 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 acht weken na de dag waarop de begroting voor de deelgemeente voor dat jaar is vastgesteld (d.d. 9 december 1997) een beslissing te nemen op de aanvraag. De deelgemeente geeft zelf aan een termijn van zes weken te hanteren. Dit betekent dat in dit geval de beschikking verstuurd zouden moeten zijn voor 20 januari 1998. De deelgemeente Hoogvliet verstuurt alvorens de beschikking te sturen een ontvangstbevestiging van de aanvraag.

De deelgemeente is in geen enkel geval in staat geweest de subsidietoekenning tijdig de deur uit te doen. Hierbij dient als kanttekening geplaatst te worden dat ook niet één gesubsidieerde de aanvraag tijdig heeft ingediend. De beschikkingen zijn verstuurd tussen begin februari en begin oktober 1998.

REKEN
KAMER
HROTT
ERDAM

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

Het Dagelijks Bestuur dient de aanvraag voor een éénmalige subsidie te beschikken vóór de aanvang van de activiteit. Deze termijn wordt in de regel wel gehaald.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

V-3-4 bezwaar en beroep

Bijna altijd wordt conform de VAS voor het verkrijgen van een subsidie een formele aanvraag gedaan. Hierop neemt het Dagelijks Bestuur, na de beleidskaders in overweging te hebben genomen, een beslissing. In een beschikking van de deelgemeente Hoogvliet wordt de gesubsidieerde er op attent gemaakt binnen welke termijn er een gemotiveerd beroepschrift kan worden ingediend bij de deelgemeenteraad indien men het niet eens is met de beslissing. Het indienen van een beroepschrift komt in de praktijk zeer zelden voor. Bij de door de Rekenkamer geselecteerde subsidies is er één maal een beroepschrift ingediend.

V-3-5 verantwoording

Ten behoeve van de definitieve vaststelling van de subsidie dient conform de VAS een aantal documenten overlegd te worden, te weten:

- een financieel verslag;
- een accountantsverklaring indien de toegekende subsidie(s) in een jaar meer dan f100.000,- bedraagt.

Voor een exploitatiesubsidie wordt bovendien een goedgekeurde exploitatiebegroting van de subsidiabele activiteit verlangd.

Standaard verlangt de deelgemeente Hoogvliet van de structureel gesubsidieerden de volgende documenten:

- een jaarrekening;
- een jaarverslag;
- indien de subsidie de f100.000,- te boven gaat dient tevens een accountantsverklaring overlegd te worden.

Indien het een eenmalige subsidie betreft dient de instelling alleen een jaarverslag in te dienen. De deelgemeente heeft aangegeven dat er bij de éénmalige subsidie geen aparte vaststelling meer plaatsvindt. Er wordt alleen een briefje gestuurd waarin de instelling wordt bedankt voor het toesturen van het verslag.

In de VAS is bepaald binnen welke termijn na afloop van de subsidieperiode of gesubsidieerde activiteit een verantwoording ingediend moet worden. Deze termijn bedraagt voor een structurele subsidie 17 weken na het verstrijken van het subsidiejaar, in casu vóór 1 mei.

De Rekenkamer constateert dat van de onderzochte structureel gesubsidieerden in de helft van de onderzochte gevallen geen verantwoordingsinformatie zowel financieel als inhoudelijk terug te vinden is in het dossier. Twee maal werd zowel de inhoudelijke als financiële verantwoording binnen de termijn ingediend. In de overige gevallen was er een ruime overschrijding van de termijn aan de orde.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

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

Het indienen van het financiële en inhoudelijke jaarverslag 1998 heeft wederom buiten de termijn van de VAS plaatsgevonden, namelijk respectievelijk op 29 juli 1999 en 4 november 1999. De verantwoordingsstermijn is volgens de regelgeving op 1 mei gesteld.

In het inhoudelijk jaarverslag is aangegeven dat bij het opstellen van dit jaarverslag voor het eerst gebruik wordt gemaakt van de voorschriften die door de deelgemeente Hoogvliet zijn vastgesteld en vermeld in de uitvoeringsovereenkomst. Samen met de deelgemeente was bepaald dat er een activiteitenmatrix zou worden ingevuld. In het jaarverslag staat vermeld dat dit een zeer arbeidsintensieve en taakverzwarende bezigheid was. Tevens is opgemerkt dat niet alle bezoekers/ deelnemers wilden meewerken aan registratie. Tenslotte wordt ten aanzien hiervan vermeld dat het registreren van bezoekersgegevens in het sociaal-cultureel werk en opbouwwerk gezien werd als een secundaire taak.

In de activiteitenmatrix dienen per activiteit de volgende gegevens ingevuld te worden:

- man/ vrouw/ gemengd;
- leeftijdsgroep;
- aantal inschrijvingen;
- gemiddelde opkomst;
- opkomst in procenten;
- duur activiteiten inclusief voorbereiden/ opruimen;
- contributie;
- uitsluitend SWH;
- binnen/ buiten;
- procenten rotterdampashouders;
- procenten allochtonen;
- samenwerkingspartners;
- beoogd effect en behaald effect.

De in de bijlage bijgevoegde activiteitenmatrixen zijn veelal geheel ingevuld. Alleen de kolommen beoogd effect en behaald effect zijn meestal niet ingevuld. De SWH geeft in haar jaarverslag aan, dat ze het niet zinvol vindt om deze gegevens op deze manier te registreren. De SWH geeft aan dat een maatstaf voor het bepalen van effecten van een sociaal-cultureel werk/ opbouwwerk-product of -dienst het percentage deelname is. De SWH beoordeelt de het zinvol zijn van het aanbieden van een dienst of activiteit aan de respons op de aanbieding ervan enerzijds en het opkomstpercentage anderzijds als zeer reële indicatoren voor succes.

De directeur van SWH heeft in het groepsgesprek dat gehouden is met gesubsidieerde instellingen opgemerkt dat de welzijnswerker van procesgericht meer productgericht moet gaan werken. Hij vindt het vervolgens frustrerend als jaarverslagen slecht worden gelezen en er te weinig wordt gedaan met de kritische punten die dit veranderingsproces met zich meebrengt.

Bij het financiële jaarverslag was de verplichte accountantsverklaring gevoegd. In de accountantsverklaring wordt opgemerkt dat gegeven de aard van de activiteiten en de omvang van de stichting de interne organisatie niet op economisch verantwoorde wijze zodanig kan worden ingericht dat door accountantscontrole op rationele wijze zekerheid kan worden verkregen over de volledigheid van de in het financieel verslag verantwoorde opbrengsten uit hoofde van activiteiten en buffetexploitatie, alsmede de daarmee rechtstreeks samenhangende posten. Uitsluitend om vorenstaande reden kan de accountant geen oordeel geven omtrent de getrouwheid van het financieel verslag als geheel. Het onderzoek heeft overigens geen tekortkomingen in het financieel verslag aan het

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

licht gebracht. De accountant verklaart tevens dat de subsidie is berekend met inachtneming van de geldende subsidievoorwaarden.

Naast het inhoudelijke en financiële jaarverslag verlangt de deelgemeente van de SWH na vier en tien maanden, zowel financiële als inhoudelijke tussentijdse rapportages. De SWH heeft in het groepsgesprek dat gehouden is met gesubsidieerde instellingen aangegeven dat zij niet in staat is om goede externe tussenrapportages op te stellen. Intern lukt dit wel. De SWH geeft aan de deelgemeente aan op koers te liggen.

V-3-5 controle en vaststelling

De controle door de deelgemeente op de volledigheid en juistheid van de documenten die in het kader van de subsidie worden opgevraagd zou een belangrijk element van het subsidiebeheer moeten vormen. De praktijk bij de deelgemeente Hoogvliet is als volgt samen te vatten. Wat betreft de volledigheid van de gevraagde stukken vormt de controle volgens de deelgemeente Hoogvliet een kwestie van afvinken. Zij maakt hierbij geen gebruik van schriftelijke controlelijsten. Het afvinken gebeurt uit het hoofd. Tevens worden de voorwaarden van subsidieverlening vergeleken met de afrekening.

De deelgemeente Hoogvliet controleert de juistheid van documenten, afhankelijk van het bedrag, op drie manieren:

- onder de f 5000,-: op basis van vertrouwen;
- boven de f 5000,-: op basis van de kascommissieverklaring;
- boven de f 100.000,-: op basis van de accountantsverklaring.

Opgemerkt dient te worden dat er in de dossiers geen kascommissieverklaringen zijn aangetroffen.

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

De deelgemeente Hoogvliet stelt zelf echter als termijn voor de vaststelling zes weken na vaststelling van de jaarrekening. De jaarrekening is vastgesteld op 30 november 1999. De termijn waarbinnen de subsidies vastgesteld dienen te worden was, bij afsluiting van het onderzoek in november 1999, dus nog niet afgelopen. Onbekend is of de deelgemeente haar eigen termijn haalt. De structurele subsidies zijn nog niet afgerekend. De deelgemeente zegt brieven te versturen aan de gesubsidieerde dat het jaarverslag en jaarrekening nog steeds in behandeling zijn. In het dossier zijn drie van deze brieven aangetroffen. Bij bijna alle subsidies is de vaststelling al twee keer uitgesteld. De eenmalige subsidies zijn reeds eerder afgerekend.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

De afrekening over 1998 heeft nog niet plaatsgevonden. Wel heeft de deelgemeente Hoogvliet de stichting op 24 september 1999 een brief gestuurd waarin is opgenomen dat de afrekening nog in behandeling is. De deelgemeente geeft aan dat de achterstand in de afrekening veroorzaakt wordt doordat de controle door de deelgemeente op de verantwoordingsstukken nog niet is afgerond.

V-3-7 sanctionering

Bij het toezien op de naleving van de subsidievoorwaarden zou geconstateerd kunnen worden dat van naleving geen sprake is of dat misbruik of oneigenlijk gebruik aan de orde zijn. De VAS bevat daartoe sanctiemogelijkheden.

Het Dagelijks Bestuur van de deelgemeente Hoogvliet geeft aan dat de deelgemeente ten aanzien van sancties de regelgeving van de VAS volgt. Door de ambtenaren van Hoogvliet daarentegen wordt aangegeven dat de deelgemeente Hoogvliet geen sanctiemogelijkheden in geval van misbruik en oneigenlijk gebruik kent. In de praktijk worden volgens de deelgemeente sancties niet toegepast.

V-3-7 overleg

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

In de deelgemeente Hoogvliet vindt vaak met instellingen die een éénmalige subsidie ontvangen, zowel ambtelijk als bestuurlijk geen (structureel) overleg plaats. Met de grotere instellingen is er wel regelmatig, maar geen structureel overleg. De overlegstructuur is niet vastgelegd in een vergaderschema. In de regel vindt frequenter ambtelijk dan bestuurlijk overleg plaats. Ook met de instellingen die budgetgesubsidieerd worden vindt zeer regelmatig overleg plaats en wordt in ieder geval bij één budgetgesubsidieerde om tussentijdse rapportages gevraagd. De ambtenaren van de deelgemeente Hoogvliet overleggen vaak met de medewerkers van de instelling, maar ook met de directie.

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

Een voorbeeld: het sociaal- cultureel werk en de SWH [7]

In het onderzoek van de Rekenkamer is naar voren gekomen dat met deze instelling structureel overlegd wordt. Slechts een enkele keer is het bestuur van de SWH daarbij aanwezig. Zij hebben de directeur gemachtigd om alles af te handelen. De ambtenaren van de deelgemeente hebben geen overleg met medewerkers van de SWH. Er vindt uitsluitend overleg plaats met de directie.

De SWH heeft in het groeps gesprek dat gehouden is met gesubsidieerde instellingen aangegeven, dat sprake is van gelijkwaardige gesprekspartners bij die elementen die de deelgemeente belangrijk vindt, dat wil zeggen calamiteiten (bijvoorbeeld jongeren). Bij projectsubsidies zijn instellingen echter geen gelijkwaardige gesprekspartner meer en legt de deelgemeente haar wil op.

V-3-8 uitvoeringskosten

De deelgemeente Hoogvliet werkt met een tijdschrijfsysteem. De ambtenaren schrijven tijd op het niveau van een subfunctie. Onder elke subfunctie vallen meerdere geldstromen. Hierdoor is het voor de deelgemeente Hoogvliet niet mogelijk om de precieze kosten per subsidie te geven, maar een indicatie van de uitvoeringskosten per subsidie is wel mogelijk. In de begroting is per subfunctie aangegeven hoeveel het aantal te besteden uren voor die subfunctie voor dat jaar bedraagt. In de jaarrekening wordt hierop terug gekomen. Indien er een groot verschil is tussen begrote en daadwerkelijk bestede uren, dan wordt de verklaring hiervoor gegeven in de jaarrekening. In het daaropvolgende jaar wordt rekening gehouden met de verwachtingen voor dat jaar in relatie tot afgelopen jaar.

V-4 evaluatie

In relatie tot de geformuleerde beleidsdoelen is het van belang te weten in hoeverre bij de deelgemeente inzicht bestaat in de mate waarin de doelstelling van de subsidie gerealiseerd wordt. De deelgemeente Hoogvliet geeft aan in de meeste gevallen vooraf geen evaluatiecriteria te hebben geformuleerd om het meten van bereiking van de doelstelling mogelijk te maken. Desondanks geeft de deelgemeente in de meeste gevallen aan wel zicht te hebben op de realisatie van de doelstelling.

Hoogvliet beoordeelt een en ander op grond van de volgende gegevens:

- bevindingen van waarnemers ter plaatse;
- verslagen van de gesubsidieerden;
- statistische gegevens.

Tevens komt de doelbereiking tijdens het overleg met de gesubsidieerden aan de orde.

Een voorbeeld: het sociaal cultureel werk en de SWH [8]

De deelgemeente geeft aan wel zicht te hebben op het al dan niet bereiken van de doelstelling. Al zou men wel graag meer inzicht hebben. Het meer kwantificeren van doelen en prestaties zou daaraan een bijdrage kunnen

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

leveren. Het inzicht dat de deelgemeente wel heeft wordt gevormd door de verslagen van de SWH en door het aanwezig zijn bij activiteiten.

Evaluatieonderzoek naar de effectiviteit en/of efficiency van subsidieregelingen heeft naar eigen zeggen ten aanzien van twee regelingen plaats gevonden, te weten ten aanzien van het schoolmaatschappelijk werk en de speeltuinen. De evaluatie van speeltuinen is niet in het bezit van de Rekenkamer.

VI conclusies

In relatie tot de geformuleerde onderzoeksvragen over aard en omvang van de subsidieverstrekking, de subsidiepraktijk en de waarborgen voor rechtmatig, doelmatig en doeltreffend subsidiebeheer, komt de Rekenkamer in dit onderzoek voor de deelgemeente Hoogvliet tot de volgende conclusies.

VI-1 aard en omvang van de subsidieverstrekking

Gerelateerd aan het totaal van de lasten in de rekening van ongeveer f 35,9 mln. is 21 procent besteed in de vorm van subsidies. De deelgemeente Hoogvliet heeft voor een belangrijk deel van haar subsidieverstrekking de overstap naar budgetsubsiëring gemaakt. Van de circa f 8,2 mln. aan subsidies wordt 82 procent verstrekt als budgetsubsidie. Daarnaast wordt 9 procent besteed als waarderings-, 6 procent als exploitatie- en 3 procent als prestatiesubsidie.

De deelgemeente maakt de keuze voor al of niet budgetsubsiëren met beleid. Ten aanzien van de hoeveelheid overleg met de budgetgesubsidiëerde instellingen en de behoefte tot tussentijdse rapportage moet echter geconcludeerd worden dat men nog bestuurt als ware er sprake van exploitatiesubsidiëring.

Het merendeel van de subsidiegelden heeft een structureel karakter (77 procent). Met eenmalige subsidies is 23 procent gemoeid, waarvan 12 procent doelmutteringen betreft.

VI-2 beleidskader, regelgeving en beslisdocumenten

De deelgemeente Hoogvliet is met de beleids- en beheersbegroting en de beleidskaders op de goede weg. De deelgemeente heeft onderkend wat nodig is om een adequaat instrumentarium te hebben voor subsidiebeheer en hierop actie ondernomen. Aan de (gekwantificeerde) invulling van deze documenten dient echter nog het nodige verbeterd te worden. Tevens concludeert de Rekenkamer dat de beheersbegroting en de rekening qua vorm niet op elkaar aansluiten. De beheersbegroting is opgesteld op basis van sub-subfunctieniveau terwijl de rekening op subfunctieniveau is opgesteld.

De deelgemeente Hoogvliet heeft de VAS niet nader uitgewerkt voor de situatie in Hoogvliet. Ook is de voor budgetsubsiëring belangrijke nota 'budgetsubsiëring in Hoogvliet' niet omgezet in 'een nadere regeling budgetsubsiëring'. Dit zou nog een aanvullende verbetering zijn.

Ten aanzien van de beslisdocumenten (beschikkingen op aanvraag en beschikking op vaststelling) kan opgemerkt worden dat de deelgemeente Hoogvliet in hoge mate gestandaardiseerde documenten heeft ontwikkeld. In deze stukken keren dezelfde elementen bijna altijd terug, wat de eenduidigheid

verhoogd. Daarnaast kan echter geconcludeerd worden dat de vorm van de beschikking afhankelijk is van de ambtenaar die de beschikking opstelt

VI-3 rechtmatigheid

De Rekenkamer is van oordeel dat de deelgemeente Hoogvliet de rechtmatigheid onvoldoende waarborgt. De Rekenkamer wil met het oog op de rechtmatigheid op de volgende tekortkomingen wijzen.

De deelgemeente ziet bij de toekenning en vaststelling van subsidies in onvoldoende mate toe op de naleving van de subsidievoorwaarden.

Hoewel de beschikking van de deelgemeente Hoogvliet in hoge mate gestandaardiseerd is, ontbreekt toch in enkele gevallen de verwijzing naar de geldende wet- en regelgeving. In de beschikking wordt weliswaar de terminologie van de VAS gehanteerd, het ontbreken van de verwijzing leidt er echter toe dat de gesubsidieerde moeilijk kan nagaan aan welke voorwaarden hij dient te voldoen.

De Rekenkamer concludeert dat op het vlak van de volledigheid van de dossiers op bijna elk onderdeel gebreken geconstateerd kunnen worden. De begroting is niet in alle gevallen aanwezig. Ook de beschikking op de aanvraag is niet altijd in het dossier terug te vinden. Een meerjarenwerkplan met een meerjarenbegroting is slechts in één geval aangetroffen. De financiële en inhoudelijke verantwoording is in ongeveer de helft van de gevallen niet in de dossiers terug te vinden. Het betreft zowel middelgrote als grote subsidies. De kleinere gesubsidieerden leveren hun inhoudelijke en financiële verslagen redelijk snel aan.

In een enkel geval valt te constateren dat documenten wel zijn aangeleverd aan de deelgemeente, maar niet in het dossier zijn terug te vinden. De Rekenkamer concludeert dat de deelgemeente Hoogvliet een zorgvuldiger dossierbeheer dient te gaan voeren, teneinde de volledigheid van dossiers te waarborgen.

Wat betreft de termijnen die in de regelgeving worden gesteld ten aanzien van de aanvraag, de toekenning en de verantwoording concludeert de Rekenkamer dat het proces niet conform de regelgeving verloopt. Of de termijn van vaststelling, die de deelgemeente zichzelf heeft opgelegd, wordt gehaald is nog onbekend, omdat die termijn nog niet verstreken is. De deelgemeente Hoogvliet haalt de termijn van vaststelling die de Awb voorschrijft voor structurele subsidies in ieder geval niet. De overschrijding van de ene termijn volgt soms logisch op de andere. De Rekenkamer is van mening dat de deelgemeente Hoogvliet scherper zou moeten toezien op de naleving van de termijnen, zowel van de kant van de instelling als van de deelgemeente.

In het onderzoek is gebleken dat er binnen de deelgemeente Hoogvliet een verschil van mening bestaat over het al dan niet bestaan van sanctiemogelijkheden. Het Dagelijks Bestuur denkt de mogelijkheden van de VAS in deze te volgen, terwijl de ambtenaren menen dat de subsidieregelingen

geen sanctiemogelijkheden in geval van misbruik of oneigenlijk gebruik kennen. De sanctiemogelijkheden worden in ieder geval niet in het vooruitzicht gesteld of toegepast.

VI-4 doelmatigheid

De Rekenkamer is van oordeel dat de deelgemeente Hoogvliet in haar subsidiebeheer de doelmatigheid onvoldoende waarborgt.

Het dossierbeheer van de deelgemeente Hoogvliet is onvoldoende op orde. De deelgemeente is wel snel in staat de dossiers van organisaties boven tafel te krijgen. Vervolgens bleek echter dat de dossiers een aantal forse hiaten vertonen.

Doordat binnen de deelgemeente wordt gewerkt met een tijdschrijfsysteem en interne kosten in de begroting en rekening zichtbaar worden gemaakt biedt deze werkwijze de mogelijkheid tot inzicht in de uitvoeringskosten van het subsidieproces. De uitkomsten van het voorgaande jaar dienen als input voor het komende jaar.

De uniformiteit van de subsidiedocumenten zit redelijk in elkaar. De aanvraagformulieren zijn gestandaardiseerd en ook de beschikkingen en uitvoeringsovereenkomsten zijn redelijk uniform samengesteld. De verantwoording van de instellingen is diffuus. De Rekenkamer heeft geconcludeerd af dat er geen voorschriften zijn ten aanzien van de verantwoordingsinformatie. De Rekenkamer is van mening dat de afrekening minder tijd in beslag zou nemen als de voorschriften hiervoor vooraf geformuleerd zouden zijn.

De deelgemeente maakt geen gebruik van controlelijsten bij de beoordeling van de documenten die verstrekt worden bij aanvraag en afrekening. In de praktijk geeft iedere ambtenaar op eigen wijze invulling aan dit traject hetgeen niet bijdraagt aan een verhoging van de doelmatigheid.

Ten aanzien van het overleg met de instellingen kan opgemerkt worden, dat dit niet op een gestructureerde wijze is vormgegeven. Met de instellingen die een éénmalige subsidie ontvangen vindt vaak, zowel ambtelijk als bestuurlijk geen (structureel) overleg plaats. Met de grotere instellingen is er wel regelmatig, maar niet structureel overleg. De overlegstructuur is niet vastgelegd in een vergaderschema. Ten aanzien van de hoeveelheid overleg die met de budgetgesubsidieerde instellingen gevoerd wordt kan geconcludeerd worden, dat men ten aanzien van dit aspect nog niet de overstap heeft gemaakt van exploitatiesubsidiëring naar budgetsubsidieëring. De deelgemeente wil nog te veel invloed uitoefenen en staat nog niet genoeg op afstand.

VI-5 doeltreffendheid

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

De Rekenkamer constateert dat de deelgemeente Hoogvliet in haar subsidiebeheer de doeltreffendheid onvoldoende waarborgt.

De Rekenkamer constateert dat zowel in de beheersbegroting als in de jaarrekening en de beleidskaders de beleidsdoelen in kwalitatieve termen zijn omschreven. In de beheersbegroting worden wel de te leveren prestaties gespecificeerd. De aanduiding van de prestaties heeft echter meestal ook een vrij kwalitatief karakter. De kwantitatieve uitwerking hiervan is wel voorzien in de kengetallen. De kengetallen zijn echter vrijwel nooit ingevuld. Dit geldt eveneens voor het kopje kengetallen in de jaarrekening. In de jaarrekening zijn als tegenhanger van de prestaties de beleidsrealisaties opgenomen. Soms is de invulling hiervan heel kwalitatief en soms heel kwantitatief van aard. De ontwikkeling van de productenmatrix, zoals gebruikt door SWH, ziet de Rekenkamer als een stap in de goede richting.

De uitvoeringsovereenkomsten zijn eveneens vrij kwalitatief van aard. Producten, functies en effecten zijn veelal niet gekwantificeerd.

Ten aanzien van evaluatiecriteria om de doelbereiking te meten kan geconstateerd worden dat deze in de meeste gevallen niet vooraf ontwikkeld zijn. Desondanks geeft de deelgemeente in de meeste gevallen aan wel zicht te hebben op de realisatie van de doelstelling. Gezien het ontbreken van de criteria en de kwalitatieve omschrijving van de doelen acht de Rekenkamer het in de meeste gevallen niet mogelijk dat er geconcludeerd kan worden dat het doel bereikt is. Indien dit wel mogelijk is zal het gaan om de meting van producten en niet van effecten.

De Rekenkamer concludeert voorts dat er in Hoogvliet wel enige aandacht is voor de evaluatie van verstrekte subsidies of subsidieregelingen

VII aanbevelingen

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

1. De deelgemeente Hoogvliet dient de beheersbegroting en rekening beter op elkaar te laten aansluiten door ze op hetzelfde niveau op te stellen, dat wil zeggen of beide op sub-subfunctieniveau of op subfunctie niveau.
2. De deelgemeente Hoogvliet moet proberen haar doelen beter te formuleren ten einde betere prestatie metingen en eventueel effectmetingen mogelijk te maken. Het ontwikkelen van evaluatiecriteria zal dit eveneens vergemakkelijken.
3. De deelgemeente Hoogvliet dient de VAS nader uit te werken. Daarnaast verdient het aanbeveling om de beleidsnota "budgetsubsiëring in Hoogvliet" om te zetten in een "nadere regeling budgetsubsiëring". Hierbij dient rekening te worden gehouden met de te verwachten wijzigingen van de VAS 1994 naar aanleiding van de inwerkingtreding van de derde tranche Awb per 1 januari 1998.
4. De deelgemeente Hoogvliet dient de beschikkingen verder te standaardiseren. De beschikkingen mogen niet ambtenaar-afhankelijk zijn.
5. De deelgemeente Hoogvliet dient in de beschikking te verwijzen naar het kader van wet- en regelgeving waaronder de subsidie verstrekt wordt. In dat geval mag verondersteld worden dat de gesubsidieerde weet aan welke voorwaarden hij moet voldoen.
6. De deelgemeente Hoogvliet dient de handhaving van wet- en regelgeving ten aanzien van aanleveren van dossiers en handhaven van termijnen beter te waarborgen. De deelgemeente Hoogvliet kan dit bereiken door te werken met controlelijsten en aanmaningen en door sancties in het vooruitzicht te stellen. Vooropgesteld is wel, dat de deelgemeente haar subsidiebeheer in die mate op orde moet hebben dat ze ook zelf kan voldoen aan de gestelde termijnen.
7. De deelgemeente Hoogvliet dient controlelijsten te ontwikkelen teneinde de volledigheid en juistheid van documenten te kunnen toetsen.
8. De deelgemeente Hoogvliet dient te zorgen voor een complete dossiervorming. Indien, op het moment dat een dossier nodig is, een volledig dossier boven tafel gehaald kan worden, zorgt dit voor een doelmatigere werkwijze en een beter onderbouwde beslissing.

SUBSIDIËRING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

9. De Rekenkamer beveelt de deelgemeente Hoogvliet aan een sanctiebeleid te ontwikkelen waarin wordt aangegeven welke sancties wanneer worden toegepast. Dit sanctiebeleid zou dan wel bekend moeten zijn bij zowel ambtenaren als bestuurders en ook daadwerkelijk toegepast moeten worden.
10. De deelgemeente Hoogvliet wordt aanbevolen met gesubsidieerde instellingen een informatieprotocol te ontwikkelen, waarin naar vorm en inhoud is gespecificeerd op welke momenten de deelgemeente welke informatie van een instelling verlangt in het subsidieproces. Indien de verantwoordingsinformatie aan uniforme eisen voldoet is de verwerking van de informatie eenvoudiger. Dit zou leiden tot een verbetering van de doelmatigheid.
11. De deelgemeente Hoogvliet zou het overleg met de gesubsidieerden moeten structureren. Op deze wijze kan de deelgemeente Hoogvliet de subsidierelatie beter beheren. De deelgemeente Hoogvliet dient ook de mate van overleg met de budgetgesubsidieerde instellingen aan te passen aan de methode van budgetsubsiëring. De deelgemeente Hoogvliet dient meer op afstand te gaan sturen en zich in het overleg met de budgetgesubsidieerde instellingen te richten op het 'wat' in plaats van op het 'hoe'.
12. De deelgemeente Hoogvliet dient door te gaan met het evalueren van subsidies en subsidieregelingen. In aansluiting op de Awb dient de deelgemeente subsidies eens in de 5 jaar te evalueren. Hierbij dient minimaal aandacht besteed te worden aan de effectiviteit van de subsidie. Voorwaarde hiervoor is wel dat meetbare doelen gespecificeerd zijn.

In het algemene rapport heeft de Rekenkamer aanbevelingen opgenomen die alle deelgemeenten betreffen.

VIII reactie en nawoord

VIII-1 reactie deelgemeente

Bij brief van 20 januari en nagestuurde bijlage van 28 januari 2000 reageren het Dagelijks Bestuur en de deelgemeentesecretaris van de deelgemeente Hoogvliet op de brief van de Rekenkamer d.d. 23 december 1999 inzake de wederhoor op de conceptrapporten 'Subsidiëring door de deelgemeente Hoogvliet' en 'Subsidiëring door deelgemeenten – algemeen rapport'. Zowel de brief als de nagestuurde bijlage zijn navolgend integraal cursief weergegeven. Daarna volgt het nawoord van de Rekenkamer hierop.

Brief van 20 januari 2000:

Het conceptrapport "Subsidiëring door deelgemeenten" hebben wij in onze vergadering van 18 januari 2000 besproken. Wij constateren dat de bevindingen van uw onderzoek ten aanzien van de subsidiehandelingen in Hoogvliet op een correcte manier tot stand zijn gekomen en op hoofdlijnen door ons worden gedeeld. Het rapport is in goed leesbare taal opgesteld en zodanig van toonzetting dat de doorlichting leidt tot aanbevelingen in plaats van tot veroordelingen. Zoals afgesproken met mevrouw De Bont zullen wij in een separate bijlage nog enige opmerkingen maken.

In het rapport is vermeld dat in Hoogvliet al verbeteringen zijn doorgevoerd sinds 1998. De door u genoemde aanbevelingen beschouwen wij als een steun in de rug bij het verbeterproces dat wij al hadden ingezet. Wij hebben het sectorhoofd welzijn opdracht gegeven de meeste aanbevelingen op te nemen in het werkplan van de sector welzijn voor 2000. Het gaat hier vooral om de aanbevelingen die te maken hebben met het standaardiseren van handelingen en het verbeteren van procedures met het oog op handhaving van termijnen. Uw aanbevelingen die te maken hebben met aanvullend beleid worden in 2001 ter hand genomen. Wij kiezen bewust voor deze volgorde en deze tijdspanne omdat wij het belangrijk vinden dat de verbeteringen intern worden ontwikkeld en gedragen door de medewerkers.

Nagestuurde bijlage van 28 januari 2000:

Zoals toegezegd treft u hierbij aan de bijlage bij onze reactie op het concept rapport "Subsidiëring door deelgemeenten". In deze bijlage willen we enige opmerkingen maken over uw constateringen over Hoogvliet. Hoewel de uitkomsten op hoofdlijnen worden onderschreven en wij uw aanbevelingen ook ter harte zullen nemen, zoals wij al in een eerdere reactie schreven, zijn wij onaangenaam verrast door enkele bevindingen en daar willen we graag even op terugkomen.

SUBSIDIËRING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

Vanaf 1996 hebben wij extra impulsen gegeven om de archivering te verbeteren en om de subsidiemethodiek aan te passen aan de eisen van de Algemene Wet Bestuursrecht, ook vooruitlopend op het van kracht worden van de 3^{de} tranche (januari 1998). Wij zijn ons er van bewust dat al de door ons gewenste verbeteringen nog niet volledig zijn doorgevoerd maar het proces van verbeteren heeft onze volle aandacht. De Rekenkamer concludeert nu dat de dossiervorming te wensen overlaaat. Zonder de juistheid van uw conclusie te bestrijden, willen wij voorkomen dat er een onjuist beeld gaat ontstaan van de situatie in Hoogvliet.

In het gesprek dat wij als bestuur hadden met u, mevrouw De Bont en de heer Molenaar hebben wij gewezen op onze inspanningen rond de invoering van budgetsubsidieëring. Wij hebben nadrukkelijk gemeld dat de omschakeling naar een proces van budgetsubsidieëring ingrijpend is geweest en in de praktijk heeft betekend dat de portefeuillehouder welzijn zeer nadrukkelijk betrokken is bij de subsidieverlening en -vaststelling. Als gevolg van de omschakeling hebben er in 1998 zelfs meer dan de gebruikelijke halfjaarlijkse bestuurlijke overleggen plaatsgevonden met de instellingen die budgetsubsidie ontvangen. In de notitie van de heer Molenaar over dit gesprek is dit ook terug te vinden. In het conceptrapport wordt dit niet vermeld. In het conceptrapport staat op pag. 17 dat er “zowel ambtelijk als bestuurlijk geen (structureel) overleg plaatsvindt”. Deze informatie is onjuist, evenals het voorbeeld op pag. 18 bovenaan. Wij begrijpen niet hoe dit in het rapport terecht is gekomen. Erger nog is dat het is overgenomen in het algemene rapport in tabel Q (pag. 47). Die tabel “geeft op hoofdlijnen een indruk van de bestuurlijke overlegsituaties van deelgemeenten met gesubsidieerden. Hoogvliet scoort daar nee op de vraag of er gestructureerd overleg plaats vindt en PM bij de frequentie. Dit is per sé onjuist en zien wij graag gewijzigd in het definitieve rapport. Omdat er in 1998 zoveel bestuurlijk contact is geweest met de instellingen die budgetsubsidie ontvangen, is het niet juist te concluderen dat er pas bij de ondertekening van de uitvoeringsovereenkomsten overeenstemming was. Die overeenstemming was er op hoofdlijnen al veel eerder. Omdat 1998 het eerste jaar was dat de uitvoeringsovereenkomsten volledig moesten zijn, is er lang aan geschaafd. Daarom zijn de definitieve versies pas laat in het jaar getekend. Wij hechten er aan om te melden dat er over de werkzaamheden die in 1998 hebben plaatsgevonden bij geen van de betrokken instellingen misverstand heeft bestaan.

Ten slotte nog het volgende. U geeft aan dat een nadere invulling van de VAS ontbreekt en dat het wenselijk is om een nadere invulling te hebben. In de Commissie Welzijn is in 1996 en 1997 uitgebreid gesproken over doelen, functies en voorwaarden voor subsidieëring in het algemeen en voor het sociaal-cultureel werk in het bijzonder. De uitkomst van die discussie is nog niet als nadere regelgeving vastgesteld. De nadere regelgeving c.q. nadere invulling van de VAS nemen wij ter hand zodra de gewijzigde VAS van kracht is.

VIII-2 **nawoord Rekenkamer**

De Rekenkamer stelt de complimenten van de deelgemeente Hoogvliet ten aanzien van het onderzoek en het rapport op prijs. De Rekenkamer constateert met instemming dat de deelgemeente Hoogvliet

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

de bevindingen van de Rekenkamer in hoofdlijnen onderschrijft en de genoemde aanbevelingen beschouwt als een steun in de rug bij het verbeterproces. De Rekenkamer betreurt echter dat het Dagelijks Bestuur niet gereageerd heeft op de aanbevelingen van het algemeen rapport. Daarnaast betreurt de Rekenkamer het dat de deelgemeente Hoogvliet de aanbevelingen van het deelrapport niet separaat behandelt.

De Rekenkamer ziet het als zeer zinvol dat de deelgemeente Hoogvliet samen met haar medewerkers het verbetertraject vorm wil geven om zo ook het draagvlak intern te vergroten.

De Rekenkamer kan op dit moment niet overzien of de uitwerking van de aanbevelingen in het werkplan 2000 van de sector welzijn en in beleid van 2001 voldoende aansluiten bij haar conclusies en aanbevelingen. De Rekenkamer zou het betreuren als de implementatie van haar aanbevelingen gecompliceerd en/of vertraagd zou worden door ontwikkelingen in breder verband. De Rekenkamer wil de deelgemeente Hoogvliet dan ook verzoeken de uitwerking van de aanbevelingen neer te leggen in een plan van aanpak, waarin wordt vermeld op welke wijze en wanneer de aanbevelingen uitgevoerd zullen worden.

De Rekenkamer ziet de implementatie van de toezeggingen naar aanleiding van de aanbevelingen van de Rekenkamer met belangstelling tegemoet.

De Rekenkamer kan zich niet vinden in de opmerkingen van de deelgemeente Hoogvliet ten aanzien van het al dan niet plaatsvinden van (structureel) overleg. Hoogvliet gaat voorbij aan het feit dat de Rekenkamer deze kwalificatie alleen voor éénmalig gesubsidieerden hanteert. Voor structureel gesubsidieerde geldt dat er wel regelmatig, doch geen structureel overleg wordt gevoerd. De Rekenkamer onderkent dat in de deelgemeente Hoogvliet met deze instellingen veel overleg heeft plaatsgevonden. Deze overleggen zijn echter niet in vergaderschema's vastgelegd. Dit is voor de Rekenkamer de reden om te spreken over regelmatig in plaats van structureel overleg. De termen regelmatig en structureel zeggen niks over de frequentie. De Rekenkamer is juist van mening dat de deelgemeente Hoogvliet te veel overleg voert met de budgetgesubsidieerden en beveelt daarom in aanbeveling 11 aan ten opzichte van deze gesubsidieerden meer op afstand te gaan sturen.

De Rekenkamer meent ten aanzien van de late ondertekening van de uitvoeringsovereenkomsten, dat waar de deelgemeente spreekt van overeenstemming op hoofdlijnen er hooguit verwachtingen gedeeld werden tussen de deelgemeente en de instellingen. Het schaven aan de uitvoeringsovereenkomsten geeft aan, dat de uiteindelijke uitkomst van de gesprekken pas bekend waren bij de ondertekening van de uitvoeringsovereenkomsten. De Rekenkamer blijft derhalve bij haar standpunt dat de deelgemeente pas op dat moment zeker was van de zaken waarop ze de instellingen kon afrekenen en de instellingen waarop ze afgerekend konden worden.

Ten aanzien van de nadere invulling van de VAS merkt de Rekenkamer op te begrijpen dat de deelgemeente op dit moment hiermee wil wachten tot de gewijzigde VAS van kracht is geworden. De Rekenkamer betreurt het echter dat de deelgemeente een discussie-uitkomst van de deelraadscommissie Welzijn uit 1997 niet destijds al in nadere regelgeving heeft vervat. De Rekenkamer is benieuwd of met een destijds voortvarende toepassing van de commissiebevindingen

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

een groot aantal van de door de Rekenkamer geconstateerde gebreken voorkomen hadden kunnen worden.

bijlagen

bijlage I staat G en aanvullende informatie

Uitgangspunt voor de bepaling van aard en omvang van subsidies is de rekening 1998 van de deelgemeente, meer in het bijzonder de zogenaamde staat van inkomensoverdrachten (ook wel aangeduid als staat G). De deelgemeente Hoogvliet heeft deze als bijlage opgenomen in haar rekening.

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

- Begrotingspost;
- Omschrijving;
- Uitgaven.

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

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

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

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

Soms leidde dit informatieverzoek tevens tot correcties op de staat G. In de deelgemeente Hoogvliet leidt dit tot een gecorrigeerd totaal van f 8,2 mln. aan subsidies conform staat G. In de bewerking van de aldus verkregen informatie ten behoeve van tabel I zijn verzamelposten met subsidieverrekeningen van voorgaande jaren buiten beschouwing gelaten. Voor zover hiervan sprake is, maken deze wel deel uit van het overzicht van subsidies naar subfunctie in tabel II.

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

bijlage II selectie van nader te onderzoeken subsidies

De Rekenkamer heeft ten behoeve van het onderzoek uit de staat G een bepaald aantal subsidies geselecteerd. Tijdens het onderzoek is gebleken dat een aantal geselecteerde subsidies in feite ten onrechte op deze staat figureert. Deze subsidies zijn na toelichting van de zijde van de deelgemeente derhalve verder niet in het onderzoek betrokken.

- diverse accommodaties (subfunctie 580.90.10);
- gedeelte van sportstimulering (subfunctie 530.40.10);

In beide gevallen gaat het om een inkomensoverdracht van de deelgemeente Hoogvliet aan de DRR. In dit onderzoek worden subsidies beschouwd als gelden om niet die aan derden, niet zijnde overheidsinstanties worden verstrekt. De DRR valt hier dus niet onder.

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

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

bijlage III overzicht van geselecteerde gesubsidieerden en subsidies

subfunctie	omschrijving	kenmerken subsidie	rekening 1998
51010	▪ f.i.v.o.h.	structurele exploitatiesubsidie	462.904
001.10.40	▪ ouderenplatform	structurele budgetsubsidie	15.000
420.10.30	▪ schoolmaatschappelijk werk	structurele budgetsubsidie	25.000
511.10.10	▪ peuterspeelzalen	structurele budgetsubsidie	660.229
530.40.10	▪ sportstimulering	eenmalige waarderingssubsidie	8.753
540.10.10	▪ culturele manifestaties	structurele waarderingssubsidie	55.870
560.30.10	▪ volksfeesten/ herdenkingen	structurele waarderingssubsidie	47.000
580.10.20	▪ speeltuinen	structurele waarderingssubsidie gedeeltelijk doeluitkering	153.416
580.90.10	▪ diverse accommodaties	eenmalige prestatiesubsidie	269.992
620.10.10	▪ algemeen maatschappelijk werk	structurele budgetsubsidie	504.798
620.20.10	▪ gecoördineerd ouderenwerk	structurele budgetsubsidie	464.620
630.10.10	▪ club- en buurthuiswerk	structurele budgetsubsidie gedeeltelijk doeluitkering	2.187.992
630.10.20	▪ bewonersondersteuning	structurele budgetsubsidie	381.447
650.10.10	▪ hele en halve dagopvang	structurele budgetsubsidie gedeeltelijk doeluitkering	1.009.881
650.20.10	▪ buitenschoolse opvang	structurele budgetsubsidie	278.305
	totaal		6.525.207

bijlage IV lijst van afkortingen

ADR	Accountantsdienst Rotterdam
Awb	Algemene wet Bestuursrecht
BBI	Beleids- en Beheersinstrumentarium

SUBSIDIERING DOOR DEELGEMEENTE HOOGVLIET

BCF	Beleidsgestuurde contractfinanciering
B&W	College van Burgemeester en Wethouders
DRR	Dienst Recreatie Rotterdam
Fte	Fulltime equivalent
GFO	Gemeenschappelijk Functioneel Ontwerp
IPO	Interprovinciaal 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