

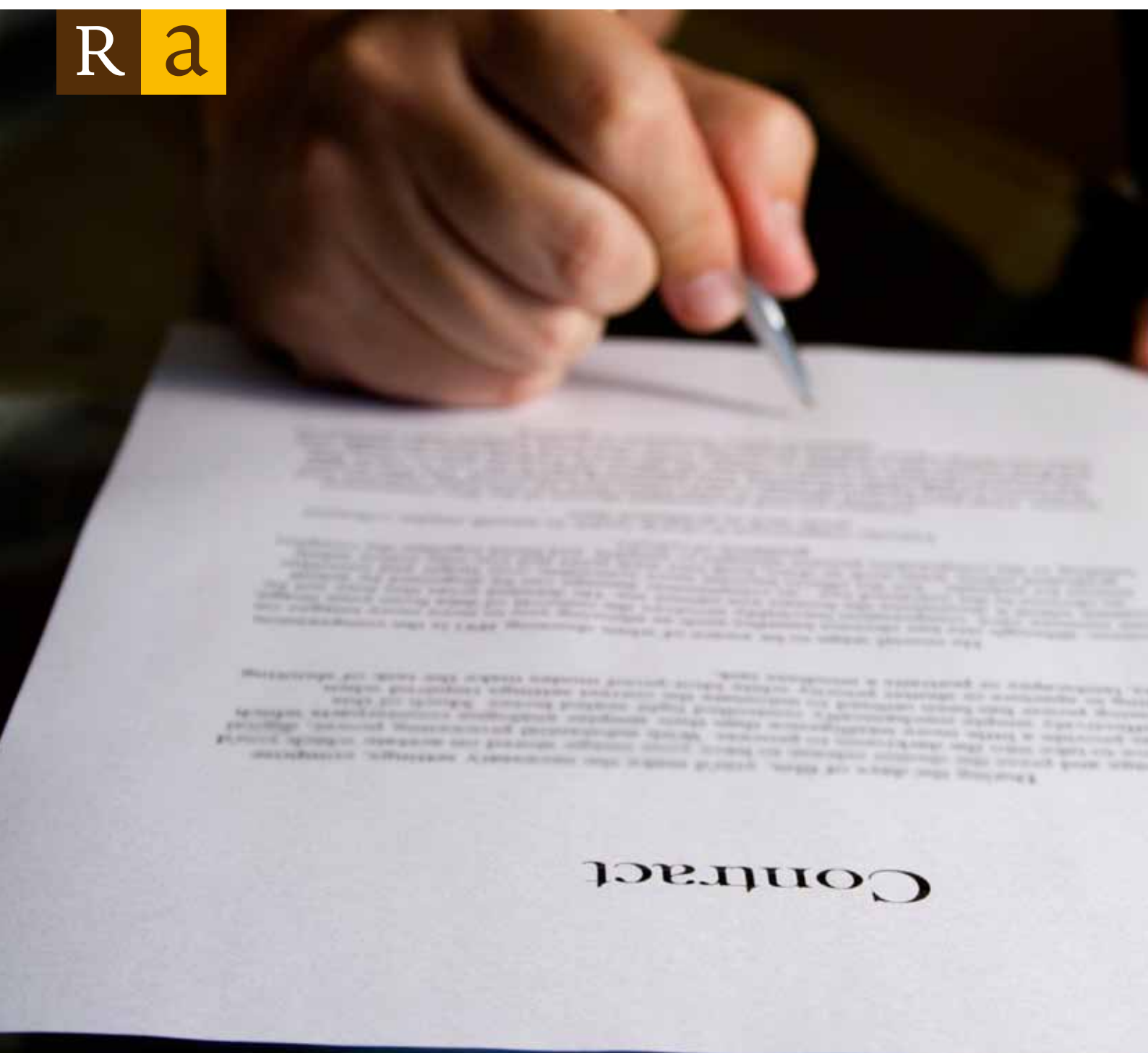
Welzijn per contract?

Onderzoek naar de verstrekking van welzijnssubsidies door stadsdeel Centrum in de periode 2008-2010

december 2010

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

R a



ONDERZOEKSRAPPORT

Welzijn per contract?

Onderzoek naar de verstrekking van welzijnssubsidies door
stadsdeel Centrum in de periode 2008-2010

december 2010

Leeswijzer

Het rekenkamerrapport *Welzijn per contract?* bevat de resultaten van het onderzoek naar de verstrekking van welzijnssubsidies door het stadsdeel Centrum in de periode 2008-2010. In het onderzoek staat de volgende probleemstelling centraal:

Is het beheer door stadsdeel Centrum van subsidieverstrekking aan welzijnsorganisaties op orde?

Voor de beantwoording van deze probleemstelling onderzocht de rekenkamer twee onderzoeksvragen:

1. Is het proces van subsidieverstrekking adequaat ingericht?
2. Functioneert het proces van subsidieverstrekking naar behoren?

Het rekenkamerrapport bestaat uit twee delen:

- I. Het Bestuurlijk rapport
Dit deel bevat de samenvatting van de conclusies, aanbevelingen, de bestuurlijke reactie van het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum en het nawoord van de rekenkamer.
- II. Het Onderzoeksrapport
Dit deel bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

Deel I gaat in op de bestuurlijke hoofdlijnen van het onderzoek. Deel II geeft inzicht in de onderliggende bevindingen. Beide rapporten zijn digitaal beschikbaar via de website van de rekenkamer (www.rekenkamer.amsterdam.nl).

Deel I - Bestuurlijk rapport

Het Bestuurlijk rapport is bedoeld voor degene die snel op hoofdlijnen bekend wil raken met de bestuurlijke inhoud. Het Bestuurlijk rapport geeft antwoord op de vraag of stadsdeel Centrum de subsidieverstrekking aan welzijnsorganisaties op orde heeft. Tevens bevat het een samenvatting van de conclusies uit het onderzoeksrapport, geeft het inzicht in de aanbevelingen en de reactie van het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum hierop. Het bestuurlijk rapport sluiten wij af met ons nawoord waarin wij de leden van de stadsdeelraad Centrum een handreiking geven om de opvolging van de aanbevelingen te bewaken.

Deel II - Onderzoeksrapport

Het Onderzoeksrapport bevat informatie over de totstandkoming en achtergrond van het onderzoek, de door de rekenkamer gehanteerde beoordelingscriteria en de beantwoording van de twee onderzoeksvragen inclusief de deelconclusies. In het onderzoeksrapport hebben wij enerzijds de inrichting van het subsidie-

proces bij stadsdeel Centrum beoordeeld en anderzijds de subsidieverstrekking aan vijf welzijnsorganisaties door het stadsdeel.

Beoordeling inrichting subsidieproces

Bent u na het lezen van het Bestuurlijk rapport geïnteresseerd in het beleidskader, de wijze waarop het stadsdeel opdrachten aan welzijnsorganisaties formuleert, het juridische kader of de wijze waarop dit ambtelijk is georganiseerd, dan raden wij u aan om hoofdstuk 2 te lezen. Met de conclusies over het beleidskader, de opdrachtformulering, het juridische kader en de ambtelijke organisatie geven wij een onderbouwing op de vraag of het proces van subsidieverstrekking adequaat is ingericht.

Beoordeling uitvoering van het subsidieproces

De uitvoering van het subsidieproces door stadsdeel Centrum in de jaren 2008, 2009 en begin 2010 is beoordeeld in hoofdstuk 3. De beoordeling van het verlenen van subsidies staat in paragraaf 3.2 beschreven. Het tussentijds toezicht en de subsidievaststelling komen aan bod in de paragrafen 3.3 en 3.4.

Een nadere onderbouwing voor de bevindingen in hoofdstuk 3 is opgenomen in bijlage 3 van dit rapport. Deze bijlage bevat ondermeer de bevindingen over de subsidieverlening, het tussentijdse toezicht en subsidievaststelling aan de Blankenberg Stichting, Stichting IJsterk, Stichting wijkcentrum Jordaan en Gouden Reael, Sciandri en Stichting de Regenbooggroep.

Achtergrond van dit onderzoek

In hoofdstuk 1 hebben wij de aanleiding en de afbakening van het onderzoek uiteengezet. Tevens bevat dit hoofdstuk de probleemstelling en ons beoordelingskader. In bijlage 2 hebben wij het toetsingskader subsidieverlening, tussentijds toezicht en subsidievaststelling nader uitgewerkt.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	7
1.2	Afbakening van het onderzoek	9
1.3	Doelstelling van het onderzoek	10
1.4	Probleemstelling en onderzoeksvragen	10
1.5	Beoordelingskader	10
2	Inrichting van het subsidieproces	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Beleidskader	13
2.3	Opdrachtformulering	20
2.4	Juridisch kader	24
2.5	Inrichting organisatie	34
3	Toetsing uitvoering	47
3.1	Werkwijze	47
3.2	Subsidieverlening	49
3.3	Tussentijds toezicht	51
3.4	Subsidievaststelling	54
	Bijlage 1 - Subsidieverordening en subsidiebeschikking	57
	Bijlage 2 - Toetsingskader subsidieverlening, tussentijds toezicht en subsidievaststelling	69
	Bijlage 3 - Bevindingen uitvoering	75

1 Inleiding

De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (rekenkamer) heeft onderzoek gedaan naar de subsidiëring van welzijnsorganisaties door het stadsdeel Centrum. In dit inleidende hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de aanleiding voor het onderzoek, de afbakening, de doelstelling, de probleemstelling en de bijbehorende onderzoeksvragen en de opzet. Het hoofdstuk sluit af met een korte toelichting op de opbouw van de rapportage.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In het onderzoeksprogramma van de rekenkamer stadsdeel Centrum 2009 is een onderzoek opgenomen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het welzijnsbeleid op het deelterrein jeugd in stadsdeel Centrum. Als gevolg van actuele ontwikkelingen op het gebied van subsidiebeheer in stadsdeel Centrum heeft de rekenkamer er voor gekozen om de focus van het onderzoek te verleggen naar het beheer van welzijnssubsidies door stadsdeel Centrum. Bij de keuze voor dit onderzoek hebben de volgende 6 overwegingen een rol gespeeld:

1. het maatschappelijke belang;
2. het financiële belang dat gemoeid is met de subsidieverstrekking;
3. de recente financiële problemen bij welzijnsorganisatie IJsterk;
4. de risico's op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid;
5. de veranderingen in aansturing en
6. de bestuurlijke actualiteit.

Maatschappelijk belang

Het maatschappelijke belang van een goed functionerende welzijnssector is groot. De sector neemt een belangrijke positie in de Amsterdamse samenleving in. Centrale stad, stadsdelen, burgers en ondernemers hebben er belang bij dat er goede welzijnsvoorzieningen in de stad aanwezig zijn, omdat deze problemen als overlast en criminaliteit kunnen voorkomen.

Financieel belang

Het welzijnswerk in het stadsdeel Centrum wordt voor een groot deel uitgevoerd door brede welzijnsorganisaties. Deze organisaties voeren zowel sociaal cultureel werk als maatschappelijke dienstverlening uit en beheren of exploiteren ook peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Deze welzijnsorganisaties zijn voor een groot deel van hun inkomsten afhankelijk van subsidie. Omdat het welzijnswerk is gedecentraliseerd naar de stadsdelen, zijn de stadsdelen verantwoordelijk voor een adequate aansturing van en subsidietoekenning aan de welzijnsorganisaties. In 2008 bedroeg het aandeel van de welzijnssubsidies ruim 92% van alle in dat jaar door stadsdeel Centrum verstrekte subsidies .

Financiële problemen bij welzijnsorganisatie IJsterk

De afgelopen jaren verkeerden verschillende welzijnsorganisaties in Amsterdam in financieel zwaar weer. In 2003 en 2004 zijn de stichtingen Welzijn Zeeburg en Alcides, uitvoerders van het welzijnswerk in onder meer de stadsdelen Zuidoost, Zeeburg en ZuiderAmstel, failliet verklaard. In november 2009 is het faillissement van Stichting Welzijn IJsterk uitgesproken. Stichting Welzijn IJsterk voerde voor de Amsterdamse stadsdelen Westerpark en Centrum welzijnswerk uit.

Voor het stadsdeel Centrum heeft het faillissement van IJsterk ingrijpende gevolgen: welzijnsactiviteiten moeten elders onder gebracht worden wat veelal gepaard gaat met aanzienlijke extra kosten.

Risico's voor doeltreffendheid en doelmatigheid

Het stadsdeel loopt bij het welzijnswerk het risico dat de doelen niet worden gerealiseerd en de uitvoering weinig efficiënt is. De overheid besteedt veel geld aan welzijn, terwijl het niet altijd lukt om beoogde resultaten eenduidig aan te duiden en toezicht te houden op een doelmatige uitvoering door de welzijnsorganisaties. Eerdere onderzoeken van de rekenkamer hebben laten zien dat stadsdelen beperkt zicht hebben op de prestaties van welzijnsorganisaties. Producten en de kosten die hiermee samenhangen zijn niet altijd helder gedefinieerd en de stadsdelen maken nauwelijks gebruik van financiële kengetallen om de doelmatigheid van de subsidiegelden te beoordelen.

Veranderingen in aansturing

Van oorsprong werd het welzijnswerk in Amsterdam uitgevoerd door non-profit organisaties uit het maatschappelijk middenveld. Vanwege het belang van de activiteiten van deze organisaties voor de stad, was er de gewoonte ontstaan dat de gemeente bij tekorten in de exploitatie te hulp schoot met subsidiegelden. Naarmate het welzijnswerk groeide, vond de lokale overheid het welzijnswerk belangrijker worden en werden de subsidiebedragen steeds hoger. In het verlengde daarvan kwam er ook meer aandacht voor doeltreffendheid en doelmatigheid van het welzijnswerk. De overheid wilde niet langer het welzijnswerk van andere organisaties mogelijk maken, maar wilde zelf sturen. Wanneer sociale problemen in de samenleving met behulp van - bij voorkeur minimale - middelen moeten worden opgelost, dan vraagt dit om een zakelijke aansturing waarbij duidelijke afspraken worden waarbij duidelijke afspraken worden gemaakt over prestaties die moeten worden verricht, wil de organisatie voor subsidie in aanmerking komen. In de praktijk blijkt deze zakelijke aansturing lastige problemen met zich mee te brengen. Dat zien we niet alleen in Amsterdam maar ook in andere gemeenten in Nederland.

Bestuurlijke actualiteit

Met de financiële problemen in de welzijnssector is de subsidierelatie tussen de welzijnsorganisaties en stadsdelen bestuurlijk actueel geworden. Zowel financieel getroffen als niet getroffen stadsdeelbesturen buigen zich over de vraag of de grip op gesubsidieerde organisaties voldoende is. Die stadsdelen lopen immers financiële risico's als zich dergelijke problemen voordoen. De vraag of die risico's beheerst kunnen worden met de huidige wijze van aansturing en zo ja op welke wijze, ligt daarom voor de hand.

1.2 Afbakening van het onderzoek

Om de doorlooptijd en onderzoekswerkzaamheden beheersbaar te houden is het onderzoek op een aantal punten ingeperkt.

Een eerste inperking is dat het onderzoek zich richt op de verstrekking van subsidies die vallen onder programma 7 (Welzijn, zorg, sport en diversiteit) van de begroting en jaarrekening van stadsdeel Centrum. Verstrekking van subsidies, omdat het recente faillissement van IJsterk en problemen bij andere welzijnsorganisaties laten zien dat de subsidiebeheersing door het stadsdeel een kritische succesfactor is bij het effectief en efficiënt subsidiëren. Programma 7, omdat vanuit dat programma verreweg de meest subsidies worden verstrekt. In 2008 bedroegen deze subsidies 59% van het totaal (€ 13,1 miljoen) door stadsdeel Centrum verstrekte subsidies.

De rekenkamer heeft zowel de brede welzijnsorganisaties in haar onderzoek betrokken die budgetsubsidies ontvangen, als ook de middelgrote en kleinere welzijnsorganisaties die het stadsdeel financiert met waarderingssubsidies of incidentele subsidies. Aangezien stadsdeel Centrum het overgrote deel van haar welzijnssubsidies in de vorm van budgetsubsidies verstrekt, heeft de rekenkamer zich bij haar onderzoek echter vooral hierop gericht.

Tot slot heeft de rekenkamer het onderzoek beperkt tot de subsidieperiode van januari 2008 tot en met april 2010. De onderzoeksperiode begint hiermee op het moment dat het stadsdeel Centrum start (2008) met de feitelijke uitvoering van haar verbeteringstrajecten (subsidiehuis I en II) en eindigt met subsidiehuis III (verwachte einddatum in december 2010).

1.3 Doelstelling van het onderzoek

De rekenkamer wil met dit onderzoek een bijdrage leveren aan een optimaal beheer van subsidiegelden door:

- inzicht te geven in de wijze waarop de subsidiëring van het welzijnswerk plaatsvindt;
- een oordeel uit te spreken over de mate waarin de uitvoeringspraktijk van de subsidiëring van het welzijnswerk doeltreffend, doelmatig en rechtmatig is;
- op basis van de onderzoeksresultaten praktische informatie op te leveren over succes- en faalfactoren voor het verder professionaliseren van het gesubsidieerde welzijnswerk.

1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek wordt ingegaan op de volgende probleemstelling:

Is het beheer door stadsdeel Centrum van subsidieverstrekking aan welzijnsorganisaties op orde?

Deze probleemstelling valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

1. Is het proces van subsidieverstrekking adequaat ingericht?
2. Functioneert het proces van subsidieverstrekking naar behoren?

1.5 Beoordelingskader

Kern van het onderzoek is om te komen tot een beoordeling van de prestaties van het stadsdeel. Om tot een oordeel te komen hanteert de rekenkamer verschillende criteria voor de verschillende onderdelen van de vragen. In figuur 1.1 zijn de criteria die passen bij de verschillende vragen in onderlinge samenhang weergegeven.

In het onderzoek gaat het over de inrichting en de uitvoering van de subsidieverstrekking. Zoals figuur 1.1 laat zien, is dat proces een onderdeel van een groter geheel. Als het goed is, is de wijze van subsidieverstrekking uiteindelijk een uitvloeisel van politieke kaders die zijn gesteld. Daarnaast is het ook de bedoeling dat met de gekozen werkwijze het welzijnsbeleid, dat de politiek wenst, kan worden uitgevoerd.

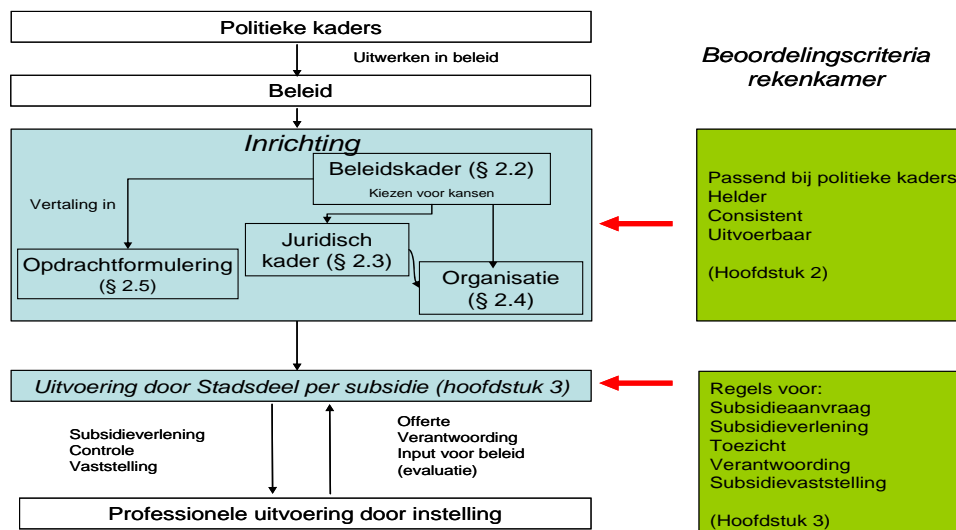
De inrichting bestaat uit drie samenhangende onderdelen. Het beleid bevat de bestuurlijke vertaling van de politieke uitgangspunten. Stadsdeel Centrum heeft bij het welzijnswerk gekozen voor de beleidsgestuurde contractfinanciering. Dat vraagt om een aanpassing van de subsidieverordening en het vormgeven van de ambtelijke organisatie om het subsidieproces in goede banen te leiden.

De rekenkamer gebruikt in haar onderzoek een aantal voor de handliggende criteria om de inrichting te beoordelen. De inrichting van het juridische kader en de ambtelijke organisatie moet aansluiten bij de politieke kaders en het inhoudelijke beleid. Daarnaast moeten het beleid, het juridisch kader en inrichting van de ambtelijke organisatie helder, (intern) consistent en uitvoerbaar zijn. Wij hanteren daarbij de volgende definities van deze begrippen:

- *Passend bij politieke kaders*: de wet- en regelgeving en de bedrijfsvoering zijn aangepast op de gemaakte bestuurlijke keuzen zoals deze ondermeer in het programakkoord en het beleid tot uitdrukking komen.
- *Helder*: eenduidig, niet voor meerdere uitleg vatbaar, waarbij de uitgangspunten duidelijk zijn.
- *Consistent*: beleid, wet- en regelgeving en bedrijfsvoering is op elkaar afgestemd en in lijn met de uitgangspunten van het beleid.
- *Uitvoerbaar*: het stadsdeel kan het beleid uitvoeren zonder dat er substantiële (neven)effecten ontstaan.

Het formuleren van de opdracht in de zin van het aangeven van de gewenste maatschappelijke effecten en doelstellingen vormt een belangrijke schakel tussen het beleid en de uitvoering van het subsidieproces door het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie.

Figuur 1.1 - Samenhang subsidiebeheer stadsdeel Centrum en beoordelingscriteria rekenkamer



Bron: Rekenkamer Amsterdam

De uitvoerbaarheid blijkt vooral uit hoe de subsidieverstrekking in de praktijk uitpakt. De rekenkamer heeft in het onderzoek dat proces aan de hand van een aantal belangrijke onderdelen, zoals de subsidieverlening, het (tussentijds) toezicht, en de subsidievaststelling in kaart gebracht om vervolgens na te kunnen gaan of één ander volgens de regels verloopt.

2 Inrichting van het subsidieproces

2.1 Inleiding

Een goede uitvoering van het subsidieproces vraagt om een goed ingericht subsidieproces. Een inrichting die bijdraagt aan de realisatie van de door het stadsdeel geformuleerde welzijnsdoelstellingen en aan een doelmatige inzet van middelen en ambtenaren. Voor de beoordeling van de inrichting onderscheidt de rekenkamer de volgende categorieën:

- het beleidskader (2.2) en het belang van de opdrachtformulering (2.3),
- het juridische kader (2.4) en
- de professionele ambtelijke organisatie die het subsidieproces in goede banen leidt en hier toezicht op houdt (2.5).

2.2 Beleidskader

2.2.1 Visienota *Kiezen voor Kansen*

De beleidskeuzen van het stadsdeel Centrum op het gebied van welzijn zijn te vinden in de nota *Kiezen voor Kansen* (vastgesteld door stadsdeelraad in november 2005). De zelfredzaamheid van de inwoners van stadsdeel Centrum staat centraal in deze nota. Vanwege de beperkte financiële middelen is het aanbod van voorzieningen gericht op vier specifieke doelgroepen: jeugd, de ouderen, gehandicapten en de stadsdeelinwoners die economisch of sociaal een zwakke positie hebben (inwoners die ziek of werkloos zijn, of zonder steun niet kunnen deelnemen aan de samenleving). Naast deze vier doelgroepen biedt het stadsdeel aan alle inwoners die initiatieven ontplooiën en daarmee bijdragen aan ‘het prettig in de buurt wonen’ voorzieningen aan. ‘Huizen voor de buurt’ is een andere algemene voorziening. Daar kunnen bewoners terecht met vragen over zorg, welzijn en leefbaarheid. In het aanbod aan voorzieningen maakt het stadsdeel onderscheid tussen het basispakket en het programmapakket. Het basispakket bevat producten en diensten die zijn afgesproken tussen de centrale stad en de stadsdelen. Het programmapakket bevat de extra diensten en producten waar het bestuur voor kiest op basis van het programma-akkoord van het stadsdeel Centrum.

In de nota geeft het stadsdeel niet alleen antwoord op de vraag wat zij de komende periode (de komende 10 jaar) met het lokaal sociaal beleid wil bereiken, maar wordt in hoofdstuk 6 (‘Naar een doelmatige en doeltreffende subsidierelatie’) aangegeven hoe zij dit via de uitvoeringsorganisaties wil aanpakken. Dit onderdeel van de nota bevat het *beleidskader* voor de herijking van de aansturing van het welzijnswerk door middel van het instrument subsidie.

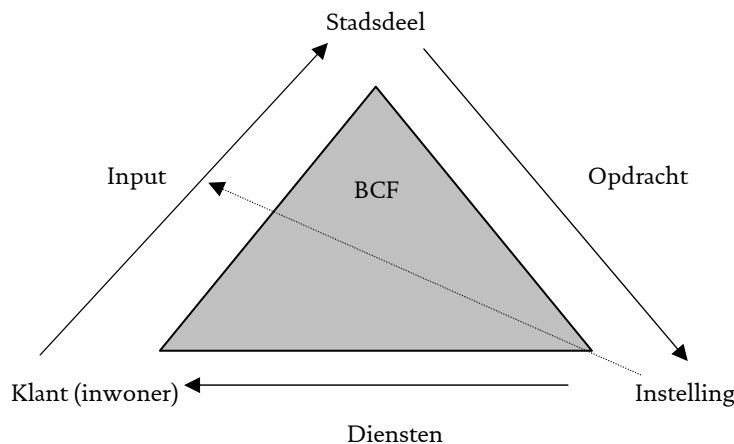
Uitgangspunt in dit beleidskader is dat de subsidierelatie op een zo zakelijke, transparante en eenduidig mogelijke wijze vorm moet worden gegeven. Stadsdeel Centrum kiest daarbij voor de methode van beleidsgestuurde contractfinanciering. Deze methode waarbij de zakelijke relatie tussen stadsdeel en subsidieaanvrager centraal staat, wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht.

2.2.2 Beleidsgestuurde contractfinanciering

Beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF) is een werkwijze waarmee de beleid- en subsidiecyclus vormgegeven wordt. Beleidsgestuurd wil zeggen dat het vastgestelde beleid het uitgangspunt is voor de vaststelling van de gewenste producten van de welzijnsorganisaties en de beoordeling van de prestaties. Contractfinanciering slaat op de 'zakelijke overeenkomst' die gesloten wordt tussen het stadsdeel en de welzijnsorganisaties.

BCF stelt de driehoek burger, organisatie en stadsdeel centraal. Figuur 2.1 geeft deze driehoek weer.

Figuur 2.1 - Relatie stadsdeel Centrum, welzijnsorganisaties en inwoners



De kern van BCF is dat op basis van de beleidsdoelen die het stadsdeel nastreeft, afspraken worden gemaakt over welke diensten het stadsdeel daarvoor bij de welzijnsorganisatie afneemt, hoe en op basis van welke criteria de prestaties worden afgerekend en hoe de resultaten en effecten worden gemeten.

Het proces van BCF wordt uitgevoerd in verschillende stappen die hierna zullen worden toegelicht. Daarbij zijn vooral de eerste twee stappen - formuleren van (sub)doelstellingen en de opdracht aan de maatschappelijke organisatie - bestuurlijk van groot belang. Deze voornoemde stappen zijn namelijk kader-scheppend voor alle daarna te volgen stappen in het BCF-model. In paragraaf 2.3

gaan wij nader in op deze eerste stappen van BCF die als belangrijk vertrekpunt voor het subsidieproces te beschouwen zijn.

De door het stadsdeel Centrum gekozen BCF-methode bestaat uit de volgende 7 stappen¹:

1. **Het formuleren van (sub)doelstellingen** door het stadsdeel. Doelstellingen zijn de maatschappelijke effecten die stadsdeel Centrum wil bereiken met het beleid. Om dit te bereiken dienen de doelstellingen uit de 'lokaal sociale visie' te worden omgezet in SMART geformuleerde (sub)doelstellingen. Om aan te sluiten bij vraag en aanbod en van de 'markt' en bij de politiek verdient het de voorkeur dat bij aanvang van iedere nieuwe bestuursperiode de (sub)doelstellingen opnieuw worden geformuleerd voor een periode van 4 jaar.
2. **Het formuleren van de opdracht.** De doelstellingen uit stap 1 dienen als basis voor de opdracht van stadsdeel Centrum aan de welzijnsorganisaties. Met de in stap 1 omschreven doelstellingen maakt het stadsdeel duidelijk welke resultaten het van de welzijnsinstelling verwacht. Als het stadsdeel duidelijke opvattingen of wensen heeft, dan kan het ook (kwaliteits)eisen stellen aan de door de maatschappelijke organisatie te leveren prestaties. In de opdracht legt het stadsdeel ook eisen vast voor de tussentijdse rapportage en de registratie van gegevens. Ook dient het stadsdeel in de opdracht alle overige afspraken (randvoorwaarden) op te nemen.
3. **De offerte van de maatschappelijke organisatie en de beoordeling daarvan door het stadsdeel.** De maatschappelijke organisatie brengt aan het stadsdeel een offerte uit. De in de offerte opgenomen prestaties dienen zoveel mogelijk te leiden tot realisatie van de door de politici gewenste resultaten/ doelstellingen. De offerte moet aansluiten bij de opdrachtformulering en is gebaseerd op een heldere kostprijsberekening. De offerte moet duidelijk maken welke producten (in welke omvang en kwaliteit) tegen welke prijs worden aangeboden.
4. **Het opstellen van een subsidiebeschikking.** Het dagelijks bestuur verstrekt een beschikking omtrent de subsidieverlening aan de welzijnsinstelling. Voor het uitvoeren van deze beschikking kan het dagelijks bestuur een uitvoeringsovereenkomst sluiten met de welzijnsinstelling. In deze overeenkomst kunnen verplichtingen zoals die zijn opgenomen in de verleningsbeschikking nader worden uitgewerkt. Hierbij kan gedacht worden aan verantwoordingsverplichtingen. De uitvoeringsovereenkomst treedt echter nooit in de plaats van de verleningsbeschikking.

¹ Stadsdeel Centrum, *Kiezen voor kansen, visie op het lokaal sociaal beleid van stadsdeel Amsterdam Centrum*, april 2005, p 17-19.

5. **Tussentijdse rapportage/overleg.** Tussentijds rapporteren en overleg is nodig om te kunnen anticiperen op veranderingen, en indien nodig, bij te sturen. In de subsidiebeschikking wordt vastgelegd wanneer er overleg plaatsvindt. Tussentijds overleg vindt plaats op basis van de volgende 4 redenen:
(1) uitwisselen van algemene informatie en het signaleren van ontwikkelingen,
(2) bijstellen of openbreken van het contract, (3) voorbereiding op de eindafrekening en (4) anticiperen op de nieuwe contractperiode.
6. **Eindrapportage en afrekening.** Na afloop van de contractperiode dient de maatschappelijke organisatie een eindrapportage in bij het stadsdeel. De rapportage bevat een inhoudelijk deel waarin gerapporteerd wordt over de doelstellingen en resultaten die behaald zijn met de geleverde prestaties. Hierbij dienen de overeengekomen kengetallen, effectmetingen, tevredenheids-onderzoeken als input. Ook dient de rapportage in te gaan op alle andere randvoorwaarden en kwaliteitseisen. Ten slotte dient de rapportage algemene conclusies en aanbevelingen te bevatten en heeft de maatschappelijke organisatie de mogelijkheid om trends en ontwikkelingen te signaleren. In de rapportage over de cijfers dienen alle afspraken uit de subsidiebeschikking te worden verantwoord. Duidelijk moet zijn wat de werkelijke kosten per afgesproken prestatie zijn zodat kan worden afgerekend. Stadsdeel Centrum stelt als voorwaarde dat de jaarrekening voorzien is van een goedkeurende accountants-verklaring, waarbij de accountant heeft vastgesteld dat de onderliggende cijfers samenhangen, dat de afgesproken prestaties daadwerkelijk geleverd zijn en dat het systeem waarmee de registratie van de kengetallen en de prestaties plaatsvindt valide is. Er wordt daarbij gekeken naar interne afspraken en protocollen. Alleen bij een goedkeurende verklaring kan een subsidie worden afgerekend op prestaties.
7. **Beoordeling en vaststelling van de subsidie.** De beoordeling bestaat uit een inhoudelijk en financieel deel. De inhoudelijke beoordeling vindt plaats aan de hand van kengetallen, prestaties en ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in de contractperiode en waarover de maatschappelijke instelling heeft gerapporteerd in de tussentijdse en eindrapportage. Op grond van deze informatie informeert de stadsdeelorganisatie de politiek over de mate waarin de gestelde doelen worden bereikt en in hoeverre bijstelling noodzakelijk is. Een belangrijk onderdeel van deze processtap is dat de inhoudelijke beoordeling wordt opgenomen in de beschikking tot subsidievaststelling. Voor de beoordeling van de financiële gegevens is het rapport van de accountant van groot belang. Indien deze een goedkeurende verklaring afgeeft kan afgerekend worden op de afgesproken en afgeleverde prestaties. Het stadsdeel zal definitief bepalen of de subsidie wordt vastgesteld en zal zich dus een mening moeten vormen over de financiën. Gezien de hoge eisen die gesteld worden aan de planning en control-systematiek van de maatschappelijke organisaties is het waarschijnlijk dat, in de eerste jaren waar een goedkeurende accountants-verklaring van de maatschappelijke organisatie wordt verlangd, deze nog niet verkregen wordt.

‘BCF-methode’ of ‘WILL-methode’ ?

In 2009 heeft het dagelijks bestuur de BCF-methode uit de nota *Kiezen voor Kansen* verfijnd tot de zogenaamde ‘WILL-methode’. De naamgeving van deze methode is afgeleid van het WILL productenboek dat stadsdeel Centrum gebruikt bij het definiëren van de (standaard)prestaties van welzijnsorganisaties en tevens ingaat op wijze van kostprijsbepaling. Het WILL productenboek is een hulpmiddel bij de uitvoering van stap 3 van de BCF-methode. Deze stap, die de offerte van de welzijnsorganisatie en de beoordeling daarvan centraal stelt, schrijft voor dat de offerte duidelijk moet maken welke producten in welke omvang en kwaliteit tegen welke prijs worden aangeboden, zodat vergelijking tussen instellingen mogelijk wordt.

Daar waar in stap 2 van de BCF-methode wordt gesproken over ‘opdrachtformulering’, wordt in de ‘WILL-methode’ gesproken over ‘vraagformulering’.

Voornoemde nuanceringen hebben geen invloed op de grondvorm en bijbehorende stappen van BCF. Bij beide varianten gaat het om een initiatief van het stadsdeel richting de welzijnsorganisaties. Het stadsdeel bepaalt op basis van haar beleid haar verwachtingen en maakt deze kenbaar aan de welzijnsorganisatie. Het stadsdeel maakt vervolgens met de welzijnsorganisatie afspraken over de te leveren prestaties en de daarbij behorende prijs. Daar waar in dit rapport over de ‘BCF-methode’ wordt gesproken, kan in de plaats daarvan ook de ‘WILL-methode’ worden gelezen.

2.2.3 BCF en subsidies

BCF streeft een zakelijke relatie tussen de subsidiegever en subsidieontvanger na. Zakelijkheid die zich onder meer uit in de vooraf vastgelegde contractafspraken, vaak met het karakter van een privaatrechtelijke overeenkomst, en het centraal stellen van de levering van ‘producten’ tegen een vooraf vastgestelde prijs. Bij het niet nakomen van de afspraken komen de risico’s grotendeels voor rekening van de subsidieontvanger² en mogen subsidieontvangers - in het geval dat zij winst maken - deze winsten behouden. Een subsidie wordt ‘eenzijdig’, via een verleningsbeschikking, toegekend aan een aanvrager. Sanctiemogelijkheden, als gevolg van het niet nakomen van afspraken, beperken zich door het eenzijdige karakter van de beschikking in hoofdzaak tot het lager vast stellen van de verleende subsidie en het eventueel terugvorderen van subsidiegelden. In de visienota wordt onderkend dat er juridisch gezien bij een beschikking geen sprake is van een wederzijds contract waar de naleving van kan worden afgedwongen. Om als stadsdeel de benodigde invloed te kunnen uitoefenen, introduceert het stadsdeel in haar visienota³ een uitvoeringsovereenkomst die integraal onderdeel zal uitmaken van de subsidiebeschikking. De naleving van deze uitvoeringsovereenkomsten kunnen dan bij de rechter wel worden afgedwongen⁴. Wel doet zich dan de vraag voor in hoeverre een beschikking in combinatie met een

² Art. 2.3.5 ASC2008

³ Stap 4 van de BCF-methode, pagina 20 van de nota “Kiezen voor kansen”

⁴ CbB 9 juni 2008, AB 2008-340

uitvoeringsovereenkomst verschilt van een traditioneel inkoopcontract. Waarom wordt er niet direct gekozen voor een privaatrechtelijke overeenkomst in de vorm van een inkoopcontract? De dunne scheidslijn tussen overeenkomst en subsidie zorgt ook voor andere complexe vraagstukken. Zo doet zich de vraag voor of er bij een subsidie met uitvoeringsovereenkomst belasting verschuldigd is en of er rekening moet worden gehouden met aanbestedingsregels die gelden voor overheden.

Bij de subsidiëring van welzijnsactiviteiten zijn vaak grote bedragen gemoeid. Een meer 'zakelijke relatie' leidt ertoe dat de subsidiegever minder belang hecht aan de juridische, financiële en organisatorische vorm waarin de welzijnsorganisatie wordt bestuurd maar stelt de levering van prestaties centraal. Hoewel de subsidiegever daardoor niet verantwoordelijk is voor het interne beheer bij een welzijnsorganisatie, laat de praktijk zien dat de exploitatie- en liquiditeitstekorten bij een organisatie toch financiële consequenties kunnen hebben voor de subsidiegever. Een puur zakelijke en meer afstandelijke relatie tussen een stadsdeel en een welzijnsorganisatie blijkt in de praktijk lastig te realiseren. Niet alleen zijn veel welzijnsorganisaties voor hun voortbestaan voor het overgrote deel afhankelijk van de subsidie(s) die zij van stadsdelen ontvangen, tevens blijkt de mogelijkheid die stadsdelen hebben om van welzijnsorganisatie te wisselen om politieke, historische en juridische motieven zeer lastig. De subsidiegever voelt vaak een morele plicht om een in problemen geraakte welzijnsorganisatie te hulp te schieten. De subsidiegever heeft daarom belang bij een organisatie die haar interne beheersorganisatie professioneel vorm geeft en haar financiële positie adequaat bewaakt om zo financiële risico's in te perken. Hoe het dagelijks bestuur hier invulling aan wil geven wordt in de visienota niet toegelicht.

2.2.4 Gevolgen van beleidskeuzen voor welzijnsorganisaties

Het dagelijks bestuur onderkent in haar visienota *Kiezen voor Kansen* dat BCF veel vraagt van de bedrijfsvoering van welzijnsorganisaties. Dit is verder niet uitgewerkt in de nota.

Aangezien BCF uit gaat van een welzijnsorganisatie die als ondernemer opereert moet deze in staat zijn om de opdrachtformulering van het stadsdeel om te zetten in een duidelijke offerte die de basis vormt van de uiteindelijke opdracht. De offerte biedt een samenstel van producten die herkenbaar dienen aan te sluiten op de door het stadsdeel verwoorde resultaatverwachting en opdrachtformulering. Van de welzijnsorganisatie wordt derhalve verwacht dat zij in staat is om gedetailleerd aan te geven⁵:

⁵Stadsdeel Centrum, *Kiezen voor Kansen*, april 2005, pagina 20.

- wat het product precies omvat (welke activiteiten dit betreft);
- aan welke kwaliteitseisen het product voldoet;
- welke resultaten en doelstellingen met de levering van het product worden nagestreefd en
- wat de kosten van het product zijn.

Bovenstaande eisen worden ook gesteld aan de informatie die de welzijnsorganisaties gedurende en na afloop van het subsidiejaar dienen te overleggen. Naast de formele rapportages⁶, zoals voorgeschreven in de verordening, kan het stadsdeel gedurende de uitvoering van de werkzaamheden een gedetailleerd en actueel inzicht in de voortgang verlangen. Dit inzicht kan uitsluitend worden verkregen als de registratie- en (management) informatie-systemen van welzijnsorganisaties de overeengekomen teleenheden vastleggen en inzichtelijk maken. Dit vergt vaak aanpassing of uitbreiding van de financiële en logistieke systemen die bij welzijnsorganisaties in gebruik zijn. De rekenkamer heeft geconstateerd dat de formele rapportages veelvuldig te laat of in het geheel niet worden ontvangen door het stadsdeel en dat de accountant van de welzijnsorganisatie in sommige gevallen expliciet constateert dat het registratiesysteem niet toereikend is.

Het door BCF gehanteerde uitgangspunt van ondernemerschap bij de welzijnsorganisatie veronderstelt daarnaast een professioneel financieel bestuur van organisaties. Bij de BCF methode wordt uitgegaan van welzijnsorganisaties die de kosten beheersen en de aan het stadsdeel geoffreerde prijzen en hoeveelheden in hoge mate kunnen garanderen. Ondanks dat de rekenkamer uitsluitend haar onderzoek heeft uitgevoerd bij het stadsdeel Centrum en geen functionarissen van welzijnsorganisaties heeft gesproken, kan de rekenkamer zich voorstellen dat een groot deel van de welzijnsorganisaties met deze problematiek worstelt. De transformatie van de van oorsprong non-profit organisaties naar een professionele onderneming vergt namelijk de nodige energie. Daarnaast gaat het hier om een fundamentele wijziging van de organisatie die niet van de ene dag op de andere is gerealiseerd. Aangezien welzijnsorganisaties tot voor kort grotendeels afhankelijk waren van de overheidssubsidies voor concrete diensten en geen reserves mochten vormen, hebben zij in onvoldoende mate middelen kunnen besteden aan het versterken van de (administratieve) organisatie. De levering van de diensten binnen het budget stond centraal en niet de structurele economische waardecreatie. Met de veranderde subsidierelatie dient deze achterstand nu versneld ingehaald te worden.

⁶ Tussentijds activiteitenverslag (art. 2.2.4), prestatieverslag (art. 2.2.5) en financiële verslag (art. 2.3.1. lid 2).

2.2.5 Conclusie beleidskader

De rekenkamer is van mening dat het bestuur in haar visienota *Kiezen voor Kansen* op duidelijke wijze haar visie geeft op het lokaal sociaal beleid. Dat doet zij onder meer door antwoord te geven op de vraag wat het stadsdeel in de volgende 10 jaar met haar beleid wil bereiken. Maar ook door aan te geven op welke doelgroepen zij haar beleid zal richten en hoe zij het aanbod aan voorzieningen zal gaan inrichten. In haar nota geeft ze tevens aan hoe zij het subsidieproces, dat er onderdeel van uitmaakt, hier op aan past. Centraal daarbij is de duidelijke keuze voor een zakelijke subsidierelatie conform de BCF-methode. De keuze voor BCF als subsidie-instrument ligt hiermee in lijn. Aangezien de beleidsnota is opgesteld door het dagelijks bestuur en op november 2005 door de stadsdeelraad is vastgesteld, komt de rekenkamer tot de conclusie dat het beleid past bij de toenmalige politieke uitgangspunten en kaders. De rekenkamer acht het verwoorde beleid in de nota in opzet uitvoerbaar als gebruik wordt gemaakt van de uitvoeringsovereenkomsten. Onduidelijk is echter wel hoe het stadsdeel om zal gaan met de complexe vraagstukken die zich op dat vlak zullen voordoen.

De beleidsnota verschaft naar de mening van de rekenkamer ook op een tweetal andere punten onvoldoende helderheid. Het eerste punt betreft de afstand die door de meer zakelijke relatie met de welzijnsorganisatie ontstaat. Een meer 'zakelijke relatie' leidt er namelijk toe dat het stadsdeel als subsidiegever minder belang hecht aan de juridische, financiële en organisatorische informatie van de organisatie maar stelt daarentegen de levering van prestaties centraal. De subsidiegever heeft daardoor geen invloed meer op het interne beheer van een organisatie, maar kan toch hinder of zelfs financiële consequenties ondervinden als er zich exploitatie- en liquiditeitstekorten bij een organisatie voordoen. De visienota besteedt onvoldoende aandacht aan hoe te handelen bij mogelijke discontinuïteit van welzijnsorganisaties en welke invloed dat kan hebben op het stadsdeel als subsidiegever.

Het tweede punt betreft de geringe aandacht die het stadsdeel in haar visienota besteedt aan de impact die de keuze voor BCF heeft voor de bedrijfsvoering van de welzijnsorganisaties. Dit is naar de mening van de rekenkamer in onvoldoende mate uitgewerkt in de nota.

2.3 Opdrachtformulering

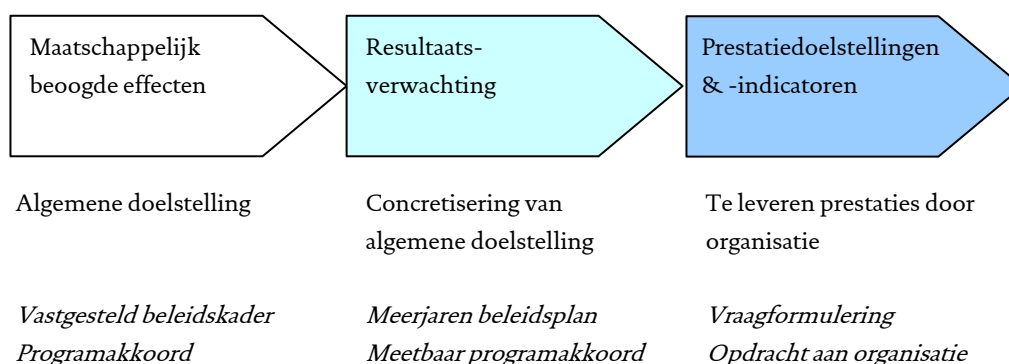
De BCF-methode is ontworpen om subsidierelaties te verzakelijken en bij subsidieverlening beleidsdoelen en prestaties meer centraal te stellen. Het gebruik van de methode staat of valt dus met het formuleren van beleid en het zorgvuldig formuleren van beleidsdoelen. Pas dan kan aan het eind van het subsidietraject worden nagegaan in hoeverre de geleverde prestaties hebben bijgedragen aan de gestelde beleidsdoelen. Beleid is dus het vertrekpunt van het BCF-proces.⁷

⁷ Het BCF-proces is in de visienota "Kiezen voor Kansen" (2005, p 17) als een cyclisch proces weergegeven.

De beleidsdoelen moeten dan wel zodanig zijn uitgewerkt en geformuleerd dat ze bruikbaar zijn om de welzijnsorganisaties heldere, consistente en uitvoerbare opdrachten te geven.

De prestaties die de welzijnsorganisaties gevraagd worden te leveren moeten gekoppeld kunnen worden aan de beoogde maatschappelijke effecten. Figuur 2.2 laat de onderlinge samenhang zien tussen de beoogde maatschappelijke effecten, de concretisering van deze effecten en de prestatiedoelstellingen en -indicatoren die in de opdrachtformulering worden opgenomen.

Figuur 2.2 - Relatie tussen beoogde maatschappelijke effecten en prestatiedoelstellingen



Het dagelijks bestuur geeft in haar visienota *Kiezen voor Kansen* weer dat het formuleren van de doelstellingen en de opdracht (stap 1 en 2 van BCF) bestuurlijk van groot belang zijn (zie paragraaf 2.2.2). Daarmee worden de politieke keuzen duidelijk gemaakt. In de offerte geven de welzijnsorganisaties aan hoe zij die doelstellingen denken te bereiken (stap 3). In de visienota geeft het dagelijks bestuur ook weer hoe dit proces dient te verlopen: de doelstellingen uit de 'lokaal sociale visie' worden als eerste omgezet in SMART-(sub)doelstellingen of resultaten die op hun beurt weer als basis dienen voor de opdracht aan de welzijnsorganisatie.

Het dagelijks bestuur geeft in haar visienota echter niet aan welke eisen gesteld dienen te worden aan de geformuleerde doelstellingen. Er blijven belangrijke vragen onbeantwoord. Wat wordt nu precies onder SMART verstaan? Hoe moet de relatie tussen beoogde maatschappelijke effecten, resultaatverwachtingen en prestatiedoelstellingen worden gewaarborgd. Op welke termijn moeten de geformuleerde doelstellingen worden bereikt? Moet er worden gewerkt met een jaarlijkse of vierjaarlijkse cyclus?

De rekenkamer constateert dat de te bereiken maatschappelijke effecten in globale termen zijn beschreven in de nota *Kiezen voor Kansen* en deels zijn vertaald als effectindicator in de programmakkoorden, waarbij de rekenkamer de kanttekening maakt dat een aantal indicatoren nog benoemd moet worden. Een aantal van deze maatschappelijke effecten zijn vertaald in SMART-geformuleerde (sub)doelstellingen, in het programmakkoord zijn deze als resultaatafspraken gepresenteerd. De rekenkamer constateert echter dat deze vertaling veelal niet op alle onderdelen of in zijn geheel niet heeft plaatsgevonden, waardoor de doelstellingen in onvoldoende mate helder, meetbaar en in samenhang zijn geformuleerd.

Het dagelijks bestuur onderkent het grote belang van SMART geformuleerde beleidsdoelstellingen en in haar programmabegroting 2006-2010 waarin zij zich voor neemt om in 2010 aan alle organisaties waar een structurele subsidie wordt verstrekt een opdracht te formuleren. De rekenkamer deelt de mening van het dagelijks bestuur dat SMART-geformuleerde beleidsdoelstellingen een belangrijk startpunt zijn van het BCF-proces en daarmee de basis zijn voor alle stappen die volgen in het subsidieproces, waaronder het formuleren van de opdracht voor een welzijnsorganisatie.

Dat blijkt al uit de eerste uitwerking in de beleidsnota *Kiezen voor Kansen*. De te bereiken maatschappelijke effecten zijn in globale termen beschreven in de nota en deels vertaald als effectindicator in de programmakkoorden. Een aantal indicatoren moet echter nog benoemd worden. Sommige maatschappelijke effecten zijn vervolgens vertaald in SMART-geformuleerde (sub)doelstellingen. In het programmakkoord zijn deze als resultaatafspraken gepresenteerd.

Uit het onderzoek van de rekenkamer naar de uitvoering van het subsidiebeheer blijkt dat het dagelijks bestuur voor de subsidiejaren 2008 tot en met 2010 er maar in zeer beperkte mate erin is geslaagd om de opdracht op een zodanige wijze te formuleren dat deze aansluit bij de BCF-methode. Slechts bij 4 van de 14 subsidies voldeed de opdracht aan de eraan te stellen eisen (28%). Voor de overige 11 subsidies bracht het dagelijks bestuur geen opdracht uit, of was de opdracht van een dusdanige kwaliteit dat deze kwalitatief goede offertes niet mogelijk maakte.⁸ Dit terwijl het DB in haar meetbaar programma-akkoord 2006 - 2010 er naar streeft om in 2010 aan alle organisaties waar een structurele subsidie wordt verstrekt een opdracht te formuleren.

⁸ In 7 % voldeed de geformuleerde opdracht niet aan de eraan gestelde eisen en in 65% van de gevallen formuleerde het dagelijks bestuur in het geheel geen opdracht of kon zij niet aantonen dat de opdracht geformuleerd was.

Bij een verkeerde start ondervinden alle volgende BCF-fasen daar hinder van en is het nog maar de vraag of het eindresultaat (inzet van middelen) bijdraagt aan het bereiken van gewenste effecten. Daarnaast is de rekenkamer van mening dat hoe beter de vraag aan de welzijnsorganisatie geformuleerd wordt, hoe beter het dagelijks bestuur in staat is om de te realiseren prestaties in de subsidiebeschikkingen vast te leggen en hoe beter deze prestaties gemeten en geëvalueerd kunnen worden. Waarbij een onderscheid gemaakt kan worden in output⁹ en outcome¹⁰.

2.3.1 Conclusie opdrachtformulering

Het dagelijks bestuur onderkent het grote belang van SMART geformuleerde beleidsdoelstellingen om haar welzijnsbeleid te realiseren. De rekenkamer constateert dat deze vertaling veelal niet op alle onderdelen of in zijn geheel niet heeft plaatsgevonden, waardoor de doelstellingen in onvoldoende mate helder, meetbaar en in samenhang zijn geformuleerd. Dus hoewel duidelijk is aan welke doelgroepen de stadsdeelraad de subsidiegelden wil besteden, is in onvoldoende mate duidelijk welke maatschappelijke effecten en (sub)doelstellingen ze daarmee wil bereiken. In haar programmabegroting 2006 - 2010 neemt het dagelijks bestuur zich voor om in 2010 voor alle organisaties, waar een structurele subsidie wordt verstrekt, een opdracht te formuleren. Tegelijkertijd ontbreken richtlijnen voor de formulering van deze SMART-(sub)doelstellingen en opdrachten. Hierdoor is het lastig om in de praktijk tot een goede opdrachtformulering te komen. Deze opdrachtformulering is echter wel een essentiële stap binnen de BCF-methode.

De conclusie is dus dat de stadsdeelraad is er in onvoldoende mate in geslaagd is om de te bereiken maatschappelijke effecten te (laten) vertalen in SMART-geformuleerde (sub)doelstellingen. Deze doelstellingen zijn voor het dagelijks bestuur van cruciaal belang om een goede opdracht voor welzijnsorganisaties te formuleren, zodat welzijnsorganisaties een passende offerte kunnen uitbrengen. Niet geheel verwonderlijk is dan ook dat de subsidiepraktijk 2008 tot en met 2010 aantoont dat dagelijks bestuur maar in 21% van de gevallen een heldere opdracht in de markt weet te zetten waar welzijnsorganisaties hun 'offerte' op kunnen baseren. Verder toont de subsidiepraktijk aan dat welzijnsorganisaties de offertes baseren op historische gegevens (de in eerdere jaren geleverde prestaties) en op basis daarvan bepalen welke prestaties nog kunnen worden geleverd binnen het beschikbare budget van het stadsdeel. Deze werkwijze is niet in overeenstemming met de BCF-methode om de beleidsdoelstellingen als startpunt te nemen voor elke vervolgstap. Hierdoor wordt geen recht gedaan aan het beleidsgestuurd en prestatiegericht willen werken.

⁹ Onder output worden de resultaten in termen van activiteiten en diensten verstaan.

¹⁰ Onder outcome worden de resultaten in termen van (maatschappelijke) effecten verstaan.

2.4 Juridisch kader

De keuze van het stadsdeel voor BCF als te hanteren subsidiemethode noodzaakt tot aanpassing van de subsidieverordening. Het uitgangspunt is, dat het voor het stadsdeel niet zozeer meer van belang is na te gaan *hoe* de welzijnsorganisatie de politieke doelstellingen bereikt maar *dat* de politieke doelstellingen worden bereikt.

De belangrijkste elementen die het juridische kader vormen van de subsidiëring van welzijnsorganisaties zijn de bepalingen zoals opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), in de Algemene Subsidieverordening Stadsdeel Centrum 2008 (ASC2008) en in de individuele subsidiebeschikkingen.

Om het juridische kader te kunnen beoordelen heeft de rekenkamer de relevante delen van de Awb bestudeerd. Daarnaast heeft de rekenkamer de voor stadsdeel Centrum geldende subsidieverordening en de beschikkingen van de voor dit onderzoek geselecteerde welzijnsorganisaties onderzocht. Een exemplaar van de verordening is opgenomen in bijlage B 1.1.

Hoewel ook de centrale stad een eigen subsidieverordening kent (Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2004) is deze - gelet op het ontbreken van een directe subsidierelatie tussen stad en welzijnsorganisaties - in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Daarnaast is in het bijzonder aandacht besteed aan de bepalingen die van toepassing zijn op budgetsubsidies aangezien het overgrote deel van de subsidies die door het stadsdeel aan welzijnsorganisaties wordt verstrekt, in deze vorm plaatsvinden. Er bestaan echter nog meer subsidiesoorten in de ASC2008. Deze worden in bijlage B.1.2 nader toegelicht.

2.4.1 Awb

De Awb vormt de juridische basis voor subsidiëring. Ook de ASC2008 kent zijn oorsprong in art. 4:23 Awb waarin is bepaald dat een bestuursorgaan slechts subsidie verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Kenmerkend voor de Awb is dat zij bepalingen bevat die zowel een dwingend als facultatief karakter hebben. Voorbeelden van dwingende bepalingen zijn de art. 4:30 en art. 4:31 die voorschrijven wat er in een beschikking tot subsidieverlening dient te worden opgenomen. Het facultatieve karakter van de Awb is gelegen in de veelheid aan zogenaamde 'kan-bepalingen'. Dit zijn bepalingen die alleen van toepassing zijn als de subsidiegever dit bij een wettelijk voorschrift (verordening) of in de beschikking tot subsidieverlening heeft bepaald. Een voorbeeld hiervan is afdeling 4.2.8 van de Awb waarin bepalingen zijn opgenomen voor budgetsubsidies. Deze bepalingen zijn alleen van toepassing als het stadsdeel dit in de verordening heeft geregeld, art. 4:58 lid 1 Awb luidt namelijk: *Deze afdeling is van toepassing op per boekjaar verstrekte subsidies, indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald.*

2.4.2 Subsidieverordening en BCF

Uit voorstaande vloeit voort dat wat dwingend in de Awb (op het gebied van subsidiëring) geregeld is, niet meer in de subsidieverordening hoeft te worden overgenomen. In de subsidieverordening dienen dus de facultatieve bepalingen uit de Awb van toepassing te worden verklaard en aanvullende regels te worden opgenomen.

De huidige *Algemene Subsidieverordening Stadsdeel Centrum 2008* (ASC2008) is op 30 oktober 2008 door de stadsdeelraad Centrum vastgesteld en is op 1 januari 2009 in werking getreden. De ASC 2008 verving de *Subsidieverordening Welzijn Stadsdeel Amsterdam-Centrum 2007* (SWSA-C2007) die vanaf 3 april 2007 gold. Aangezien de onderzoeksperiode januari 2008 tot en met april 2010 behelst, hebben beide verordeningen als basis gediend voor de door de rekenkamer in dit onderzoek gehanteerde normenkaders van subsidiëring van geselecteerde welzijnsorganisaties in hoofdstuk 3. Omdat ASC2008 de verordening is die thans geldt, zal hierna in detail worden ingegaan op deze meest recente verordening en de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de SWSA-C2007. Tevens gaat de rekenkamer na in hoeverre de huidige subsidieverordening is afgestemd op de uitgangspunten zoals deze geformuleerd zijn in de visienota *Kiezen voor Kansen*. Eerst zal in paragraaf 2.3.3 de meer generieke aanpassingen, die op alle processtappen van invloed zijn, worden behandeld. Daarna zal in paragraaf 2.3.4 per stap van het subsidieproces worden stilgestaan bij de wijzigingen die zijn doorgevoerd in de ASC2008.

2.4.3 Algemene wijzigingen

Soorten subsidies

De ASC2008 is gebaseerd op de modelsubsidieverordening van de gezamenlijke Amsterdamse stadsdelen. Deze Model Algemene Subsidieverordening Amsterdamse Stadsdelen (MASAS) is mede naar aanleiding van het rekenkamerrapport *Subsidiëring Welzijnsorganisaties* (2006) tot stand gekomen. De rekenkamer adviseerde in dit rapport onder meer om daar waar mogelijk meer eenheid aan te brengen in de subsidieverordeningen van de verschillende stadsdelen. De wens tot uniformering leidde tot de aanpassing van de soorten subsidies die worden onderscheiden, waardoor de activiteitensubsidie in de SWSA-C2007 werd vervangen door de exploitatiesubsidie in de ASC2008. De indeling die gebaseerd is op de afrekensystematiek (de soorten subsidies worden onderscheiden naar de wijze waarop het toegekende bedrag uiteindelijk na verantwoording wordt bepaald) in de ASC2008 is als volgt:

- a. Hoofdstuk 2: de budgetsubsidie
- b. Hoofdstuk 3: de exploitatiesubsidie
- c. Hoofdstuk 4: de investeringssubsidie
- d. Hoofdstuk 5: de waarderingssubsidie

Bovenstaande subsidiesoorten worden in bijlage B.1.2 nader toegelicht.

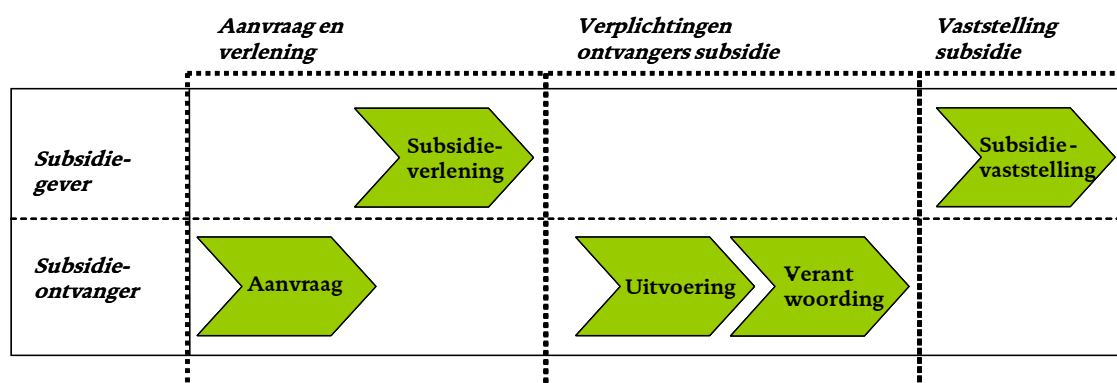
Voor iedere subsidiesoort worden in de ASC2008 afzonderlijk de onderdelen ‘aanvraag en verlening’, ‘verplichtingen ontvangers subsidie’ en ‘vaststelling subsidie’ behandeld. Dit leidt er soms toe dat sommige bepalingen worden herhaald.

In de hierna volgende paragrafen gaat de rekenkamer na in hoeverre de verordening is afgestemd op uitgangspunten zoals geformuleerd in de visienota *Kiezen voor Kansen*.

2.4.4 Wijzigingen per processtap

Op grond van de Awb en de ASC2008 kent het subsidieproces de volgende fasering (zie figuur 2.2):

Figuur 2.2 - Fasering subsidieproces



De groene blokpijlen geven aan welke stappen dienen te worden geïnitieerd in het subsidieproces. De verticale positionering (met de keuzemogelijkheden ‘subsidiegever’ en ‘subsidieontvanger’) geeft aan wie verantwoordelijk is voor het starten van de stap. Dit ontslaat de andere partij uiteraard niet van activiteiten in deze procesfase. Zo zal bijvoorbeeld de subsidieaanvraag, opgesteld door de ontvanger, worden beoordeeld door de subsidiegever. Indien de aanvraag niet voldoet aan (alle) gestelde voorschriften zal de subsidiegever dit kenbaar dienen te maken. De horizontale positionering volgt de indeling zoals deze is aangebracht in de ASC2008.

De aanpassingen worden hierna per deel van de ASC2008 nader toegelicht. Aangezien het stadsdeel Centrum het overgrote deel van haar welzijnssubsidies in de vorm van budgetsubsidies verstrekt zal de rekenkamer zich hierbij vooral richten op deze categorie van subsidie.

De rekenkamer merkt op deze plaats op dat in figuur 2.2 het deelproces van *tussentijds toezicht* als afzonderlijke stap ontbreekt, omdat de fasen zijn afgeleid uit de Awb en de subsidieverordeningen. Het tussentijdse toezicht volgt wel uit stap 5 van de BCF-methode (zie paragraaf 2.2.2). Omdat de eisen uit de BCF-methode onderdeel uitmaken van ons toetsingskader zullen wij in paragraaf 3.3 bij de toetsing van de uitvoering van het subsidieproces afzonderlijk aandacht besteden aan het tussentijdse toezicht.

Aanvraag en verlening

Hoofdstuk 2 (budgetsubsidies) van de ASC2008 opent met art. 2.1.1 die de afdeling 4.2.8 van de Awb van toepassing laat zijn op alle budgetsubsidies voor zover daarvan later in de ASC2008 niet van wordt afgeweken. Hiermee worden dus alle bepalingen, behoudens de specifieke afwijkingen in de ASC2008, in afdeling 4.2.8 van kracht voor budgetsubsidies. Hoewel deze bepaling onder het onderdeel aanvraag en verlening is opgenomen gelden de bepalingen ook voor subsidieverlening, verplichtingen van subsidieontvangers en subsidievaststelling. In de toelichting op de verordening geeft het stadsdeel aan dat zij een voorkeur heeft om deze voorschriften in de vorm van een wettelijke bepaling van toepassing te laten verklaren en niet per organisatie in de (verlenings)beschikkingen te willen regelen. Het van toepassing laten verklaren van de bepalingen in afdeling 4.2.8 van de Awb juicht de rekenkamer toe. De bepalingen bevatten namelijk verscherpte voorschriften die het stadsdeel meer bevoegdheden geven. Meer bevoegdheden om toezicht te houden op de naleving van afspraken en om daar waar nodig te kunnen ingrijpen. De bepalingen in afdeling 4.2.8 van de Awb liggen echter niet altijd in lijn met de BCF-methode. Daar waar BCF een zakelijke relatie nastreeft en eventuele overschotten (reserves) en verliezen voor rekening van de organisatie laat komen, schrijft art. 4:71 lid g Awb bijvoorbeeld voor dat een subsidieontvanger toestemming van het stadsdeel nodig heeft om fondsen of reserveringen te vormen en is de subsidieaanvrager op grond van art 4:72 en art 4:61 lid 2 Awb verplicht om een egalisatiereserve te vormen en de omvang van de egalisatiereserve bij de subsidieaanvraag te vermelden. Dit staat haaks op de uitgangspunten van BCF.

De rekenkamer heeft tijdens haar onderzoek meerdere malen geconstateerd dat de behandelende ambtenaren zich niet (geheel) bewust waren van de consequenties van deze bepaling in de verordening en dat de kennis over het gestelde in de verordening en de Awb in sterke mate te kort schoot (zie in dat verband ook paragraaf 2.5.1).

In art. 2.1.2 wordt de uiterlijke datum voorgeschreven dat een aanvraag voor een budgetsubsidie bij het stadsdeel moet zijn ontvangen. Een aanvraag dient 1 april voorafgaand aan het subsidiejaar te zijn ingediend. Deze termijn werd in de vorige verordening ook al gehanteerd en is daarmee niet nieuw. Wel nieuw is de bepaling in 2.1.2 dat het dagelijks bestuur uiterlijk 15 februari voorafgaand aan het subsidiejaar zijn beleidsdoelstellingen formuleert. Zoals eerder in dit rapport is aangegeven (paragraaf 2.2.4) vormen deze beleidsdoelstellingen de basis voor de

vraagformulering op basis waarvan een budgetsubsidie (uiterlijk 1 april voorafgaand aan het subsidiejaar) door een welzijnsorganisatie kan worden aangevraagd. De rekenkamer is van mening dat hiermee de voor de BCF-methode noodzakelijke aanpassing is doorgevoerd. In het artikel wordt echter geen duidelijkheid verschaft over de actualiteit van de beleidsdoelstellingen. Dienen deze doelstellingen jaarlijks te worden vastgesteld of dienen de beleidsdoelstellingen uit het programakkoord te worden gebruikt?

In de nieuwe zakelijke verhouding is het noodzakelijk om de afspraken over prestaties te verankeren in de verordening. Deze aanpassing heeft naar de mening van de rekenkamer ook plaatsgevonden. Daar waar de bepalingen in SWSA-C2007¹¹ de begroting met alle voor het boekjaar geraamde inkomsten en uitgaven centraal stelde, worden in ASC2008 de prestaties en de bijbehorende kostprijs per prestatie centraal gesteld. Budgetsubsidies worden volgens art. 2.1.4 van de ASC2008 uitsluitend verleend op basis van prestatie-eenheden. De hoogte van de subsidie wordt bepaald door de prestatie-eenheden te vermenigvuldigen met het vastgestelde subsidiebedrag per prestatie-eenheid en niet door het totaal aan inkomsten en uitgaven. Stadsdeel Centrum maakt bij het definiëren van een prestatie en het berekenen van de kostprijs gebruik van het WILL productenboek (zie paragraaf 2.2.2).

Verplichtingen ontvangers budgetsubsidie

In de subsidieverordening is afdeling 4.2.8 van de Awb en daarmee art. 4:70 Awb van toepassing verklaard. Op grond van dit artikel is de subsidieontvanger verplicht onmiddellijk melding te maken van aanmerkelijke verschillen tussen de werkelijke uitgaven en inkomsten en de begrote uitgaven en inkomsten. Datzelfde geldt ook wanneer deze situatie zich dreigt voor te doen. De rekenkamer staat positief tegen deze actieve en ruime meldingsplicht van wijzigingen die gevolgen kunnen hebben voor de subsidierelatie voor zover ze betrekking hebben op de continuïteit van de dienstverlening en het leveren van de afgesproken prestaties.

Uit de subsidieverordening (art 2.2.1) volgt een gelijksoortige verplichting voor de subsidieontvanger, namelijk dat de subsidieontvanger relevante wijzigingen in de financiële en organisatorische verhoudingen tussen organisatie en derde moet melden aan het dagelijks bestuur. Er wordt in de verordening echter niet toegelicht wat precies onder financiële en organisatorische verhoudingen wordt verstaan. Deze bepaling is naar de mening van de rekenkamer te ruim gedefinieerd.

¹¹ Hoofdstuk 3, art. 11, lid 2

In art. 2.2.2 van de ASC2008 is bepaald dat ontvangers van budgetsubsidies in bepaalde situaties toestemming van het stadsdeel nodig hebben. Voor welke situaties dit voor geldt wordt verwezen naar art. 4:71 van de Awb¹². Het van toepassing verklaren van art. 4:71, bijvoorbeeld bij fusies, brengt ook met zich mee dat als het stadsdeel niet tijdig beslist (binnen vier weken, dan wel na verdaging van 4 weken) de toestemming geacht wordt te zijn verleend.

Het ruime toepassingsgebied van deze actieve verplichtingen biedt het stadsdeel mogelijkheden om beter toezicht te houden op de naleving van gemaakte afspraken en indien nodig, bij het bijsturen in de uitvoering. In een aantal van de door de rekenkamer geselecteerde subsidiedossiers hebben zich situaties voorgedaan die aan art. 4:71 voldoen. Zo is voorafgaand aan de fusie van IJsterk als de fusie van CentraM toestemming gevraagd om te fuseren. IJsterk heeft daarnaast toestemming gevraagd voor het vervreemden van registergoederen dan wel deze te bezwaren met hypotheek. Ten slotte heeft IJsterk na alle financiële problemen ook toestemming gevraagd voor faillissement. In paragraaf 3.3 zetten wij uiteen hoe stadsdeel Centrum met het verlenen van toestemming is omgegaan.

Het uitgangspunt van de BCF-methode - een zakelijke subsidierelatie - staat evenwel op gespannen voet met het garanderen van continuïteit in het welzijnswerk. Van oudsher willen gemeenten en stadsdelen invloed uitoefenen op de bedrijfsvoering van welzijnsorganisaties, teneinde de continuïteit van welzijnsbeleid te kunnen waarborgen en een strategische partner in de wijk te hebben om het welzijnsbeleid uit te voeren en relevante ontwikkelingen tijdig te signaleren. Dit heeft zijn vertaling gevonden in het van toepassing verklaren van

¹² Dit artikel stelt dat de subsidieontvanger toestemming behoeft van het dagelijks bestuur voor:

- het oprichten van dan wel deelnemen in een rechtspersoon;
- het wijzigen van de statuten;
- het in eigendom verwerven, het vervreemden of het bezwaren van registergoederen, indien zij mede zijn verworven door middel van de subsidiegelden, dan wel de lasten daarvoor mede worden bekostigd uit de subsidiegelden;
- het aangaan en beëindigen van overeenkomsten tot verkrijging, vervreemding of bezwaring van registergoederen of tot huur, verhuur of pacht daarvan, indien deze goederen geheel of gedeeltelijk zijn verworven door middel van de subsidie dan wel de uitgaven daarvoor mede zijn bekostigd uit de subsidie;
- het aangaan van kredietovereenkomsten en van overeenkomsten van geldlening;
- het aangaan van overeenkomsten waarbij de subsidieontvanger zich verbindt tot zekerheidsstelling met inbegrip van zekerheidsstelling voor schulden van derden of waarbij hij zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt of zich voor een derde sterk maakt;
- het vormen van fondsen en reserveringen;
- het vaststellen of wijzigen van tarieven voor door de subsidieontvanger in de gewone uitoefening van zijn gesubsidieerde activiteiten te verrichten prestaties;
- het ontbinden van de rechtspersoon;
- het doen van aangifte tot zijn faillissement of het aanvragen van zijn surséance van betaling.

art 4:71 en 4:72 waarbij het stadsdeel toestemming moet worden gevraagd voor bedrijfsvoeringsvraagstukken.

Tussentijds toezicht

De subsidieontvanger van een budgetsubsidie wordt in art. 2.2.4 ASC2008 verplicht om voor 1 augustus in het subsidiejaar een tussentijds verslag van de realisatie van het activiteitenplan gedurende de eerste helft van het subsidiejaar (periode tot 1 juli) aan het stadsdeel te doen toekomen. Het zogeheten ‘tussentijds activiteitenverslag’ geeft niet alleen een overzicht van de realisatie van de tot dan toe uitgevoerde activiteiten maar geeft ook inzicht in de prognose voor het resterende jaar. Na afloop van het subsidiejaar dient de subsidieontvanger op basis van art. 2.2.5 ASC2008 (voor 1 februari volgend op het subsidiejaar) een verslag van de geleverde prestaties op te leveren. De verslagen genoemd in art 2.2.4 en art 2.2.5 dienen aan minder zware eisen te voldoen dan aan de eisen (art. 4:73 jo. art. 4:80 Awb) van het activiteitenverslag bij de aanvraag van vaststelling van de subsidie. Uit de toelichting op de ASC2008 blijkt dat de eisen die aan het ‘tussentijds activiteitenverslag’ en ‘prestatieverslag’ worden gesteld bewust niet in de verordening zijn opgenomen maar bij de subsidieverlening (in de beschikking) bekend worden gemaakt.

De keuze voor BCF noodzaakt tot meer inzicht in de ontwikkelingen op het gebied van de te leveren prestaties en bijbehorende kostprijs. Uit de BCF-methode volgt dan ook dat welzijnsorganisatie tussentijds moeten rapporteren en dat het stadsdeel tussentijds overlegt met de organisaties. Dit overleg is nodig om te kunnen bijsturen en te kunnen anticiperen op veranderingen.¹³ Met het in ASC2008 opnemen van de artikelen over het tussentijdse verslag en het activiteitenverslag laat het stadsdeel zien dat zij zich minder inhoudelijk met de organisatie wil inlaten en meer waarde hecht aan het inzicht in hoe de organisatie de afgesproken prestaties realiseert. Door op twee momenten de ‘vinger aan de pols te houden’ wordt dit inzicht mogelijk gemaakt. Het niet in de verordening opnemen van de eisen (en daarmee dus niet in algemene regelgeving verankerd) veroorzaakt het risico op willekeur. Daarnaast ontstaat het risico dat door eventuele verschillen in deze voornoemde verslagen en het activiteitenverslag dat later bij de vaststelling van de subsidie dient te worden opgesteld (en wel aan algemene regels van de Awb dient te voldoen) tot toename in de administratieve lasten leidt. Aan dit aspect wordt door de rekenkamer in paragraaf 2.5.3 aandacht besteed.

¹³ Zie ook stap 5 *Tussentijds e rapportage / overleg* van de BCF-methode zoals beschreven in paragraaf .2.2.2. van dit rapport.

Vaststelling subsidie

Na afloop van het subsidiejaar zal de ontvanger van een budgetsubsidie een aanvraag tot subsidievaststelling in moeten dienen bij het dagelijks bestuur. Het vaststellen van de subsidie wordt in overwegende mate geregeld in paragraaf 4.2.8.5 van de Awb (de subsidievaststelling).

In afwijking van de Awb die een termijn van zes maanden noemt, wordt in de ASC2008 een termijn van drie maanden gehanteerd waarbinnen de aanvraag tot vaststelling moet zijn ingediend. Niettemin is voorzien in de mogelijkheid tot uitstel tot 1 juli, als het subsidiebedrag groter is dan € 25.000 en de welzijnsorganisatie een accountantsverklaring zal bijvoegen. De art. 4:75 en art. 4:76 bepalen dat bij de aanvraag een financieel verslag en een activiteitenverslag dienen te worden gevoegd. In plaats van het financiële verslag is de jaarrekening voorgeschreven, indien de subsidieontvanger op grond van het Burgerlijk Wetboek verplicht is tot het opstellen van een jaarrekening. In art. 4:76 is uitgewerkt hoe het financiële verslag eruit dient te zien; balans en exploitatierekening vormen daarvan in ieder geval een onderdeel. Een belangrijk voorschrift is ook dat het financieel verslag aansluit op de begroting en een vergelijking bevat met de gerealiseerde uitgaven en inkomsten van het jaar voorafgaand aan het boekjaar. Net als bij de bepalingen uit de Awb die ingaan op de melding- en toestemmingsplicht wordt bij deze vaststellingsbepalingen uitgegaan van een traditionele subsidierelatie in plaats van een BCF-subsidierelatie. Niet de jaarrekening (Balans en de Winst- en Verliesrekening) zou centraal moeten staan bij de subsidievaststelling maar de geleverde prestaties en gehanteerde (kost)prijzen. De jaarrekening kan wel instrumenteel zijn bij het bepalen van mogelijke financiële en continuïteitsrisico's voor de levering en prijsstelling van prestaties maar de prestaties zouden bepalend moeten zijn voor de vaststelling van de subsidie. Hier wordt in de ASC2008 gedeeltelijk invulling aan gegeven met art. 2.3.3 die een accountantsonderzoek naar de naleving van de aan de subsidie verbonden verplichtingen verplicht stelt. Doel van dit artikel is om het onderzoek en de getrouwheidsverklaring van de accountant uit te breiden tot de verantwoording van de prestaties zoals vastgelegd in de beschikking. Deze verklaring kan de subsidiegever extra zekerheid verschaffen over de deugdelijke totstandkoming van de door de welzijnsorganisatie verantwoorde prestaties. Het stadsdeel heeft er echter voor gekozen om aanwijzingen over de intensiteit en de reikwijdte van een dergelijke controle niet in de verordening vast te leggen maar het protocol voor dit onderzoek bij de subsidieverlening vast te stellen. De rekenkamer heeft tijdens haar onderzoek geconstateerd dat dit niet naar behoren heeft gewerkt. Niet alleen is bij vrijwel geen enkele ambtenaar bekend dat dit om een andere verklaring dan wel uitbreiding van de door art. 4:78 Awb voorgeschreven accountantsverklaring gaat, daarnaast wordt verzaakt om de verklaring, die voor BCF zeer belangrijk is, op te vragen.

Artikel 2.3.5 'Berekening subsidievaststelling' is een nieuw artikel in de verordening dat ingaat op hoe het stadsdeel dient om te gaan met een subsidieontvanger die afwijkt van de overeengekomen afspraken. Het artikel onderscheidt de volgende mogelijkheden:

- a. indien de subsidieontvanger de in het besluit tot subsidieverlening opgenomen prestatie-eenheden realiseert tegen een lager bedrag dan is verleend, wordt bij de vaststelling van de subsidie uitgegaan van het verleende bedrag (*organisatie mag het restant houden*).
- b. indien de subsidieontvanger de in het besluit tot subsidieverlening opgenomen prestatie-eenheden realiseert tegen een hoger bedrag dan is verleend, dient de subsidieontvanger de extra kosten uit eigen middelen te dekken (*organisatie dient zelf het tekort te dekken*).
- c. indien de subsidieontvanger meer prestatie-eenheden realiseert dan in het besluit tot subsidieverlening opgenomen, dient zij de kosten daarvan uit eigen middelen te dekken (*organisatie dient zelf het tekort te dekken*).
- d. indien de subsidieontvanger minder prestatie-eenheden realiseert dan in het besluit tot subsidieverlening is opgenomen of de kwaliteit van de gerealiseerde activiteiten niet voldoet aan de in de beschikking opgenomen kwaliteitseisen, wordt bij de vaststelling van de subsidie uitgegaan van het niveau dat overeenkomt met het lagere prestatieniveau (*organisatie dient terug te betalen*).

Met dit artikel volgt het stadsdeel de verzakelijking zoals die wordt nagestreefd door de BCF-methode. Niet alleen worden de soorten afwijkingen toegelicht, tevens wordt aangegeven voor wiens rekening mogelijke verschillen komen. Dit is in overwegende mate de welzijnsorganisatie die meer als ondernemer de consequenties voelt (in positieve en negatieve zin) van het al dan niet realiseren van overeengekomen afspraken.

Discretionaire bevoegdheden en beleidsregels

Uit het voorgaande blijkt dat het dagelijks bestuur zowel bij de subsidieverlening als bij de subsidievaststelling beleids- en beoordelingsvrijheden (en daarmee discretionaire bevoegdheid) heeft, waarmee ze nadere invulling geeft aan een algemene regel.¹⁴ Voor wat betreft de inhoud van het tussentijdse activiteiten verslag en het prestatieverslag en de intensiteit en reikwijdte van de accountantscontrole heeft de stadsdeelraad de keuze gemaakt om de inhoud niet in de verordening voor te schrijven, maar om het dagelijks bestuur de inhoudsvereisten in de verleningsbeschikking op te laten nemen.

¹⁴ Een bestuursorgaan heeft beleidsvrijheid wanneer het vrij is om een bepaalde beslissing al dan niet te nemen (bijvoorbeeld het al dan niet opleggen van de verplichting om bij het financiële verslag een accountantsverklaring te overleggen). Wanneer een bestuursorgaan beoordelingsvrijheid heeft dan mag het bestuursorgaan zelfstandig uitmaken of aan de bevoegdheidscriteria is voldaan (bijvoorbeeld de subsidieontvanger aan alle gestelde subsidieverplichtingen heeft voldaan).

De rekenkamer constateert dat het dagelijks bestuur nog geen beleidsregels heeft vastgesteld ter invulling van haar discretionaire bevoegdheid. Het vaststellen van beleidsregels biedt zowel het dagelijks bestuur als de subsidieontvanger voordelen. Het verlaagt de kans dat het dagelijks bestuur willekeurig handelt en geeft het ambtelijk apparaat een handreiking bij het voorbereiden van de besluitvorming. Bovendien kunnen beleidsregels bijdragen aan het verhogen van de efficiency bij het verlenen en vaststellen van subsidies. Het ambtelijk apparaat zal minder tijd kwijt zijn om belangen af te wegen en besluiten voor te bereiden, ook kan het dagelijks bestuur ter motivering van haar beschikkingen volstaan met een verwijzing naar deze beleidsregels, waardoor beschikkingen minder vaak (uitvoerig) gemotiveerd hoeven te worden. Ten slotte vergroten beleidsregels de rechtszekerheid voor de subsidieaanvrager. Nog voordat een subsidie wordt aangevraagd, zijn de 'spelregels' duidelijk, waardoor de subsidieontvanger een duidelijker beeld krijgt van de met de subsidie samenhangende verplichtingen en bijbehorende inspanning en de mogelijke consequenties, wanneer niet aan de subsidievoorwaarden wordt voldaan.

2.4.5 Conclusie juridisch kader

Het dagelijks bestuur en stadsdeelraad kozen in 2005 voor een verzakelijking van de subsidierelatie. Het stadsdeel wil deze verzakelijking bereiken met de methodiek van beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF).

Om BCF te realiseren heeft de stadsdeelraad besloten de subsidieverordening tweemaal te wijzigen. Voor de eerste keer in maart 2007 en voor een tweede keer in juni 2009. Twee jaar na de bestuurlijke keuze voor de verzakelijking van de subsidierelatie kreeg het dagelijks bestuur daarmee de juridische mogelijkheid om vanaf het subsidiejaar 2008 subsidies te verstrekken volgens de BCF-methodiek.

Het juridisch kader voor subsidiëring bestaat met name uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de geldende subsidieverordeningen¹⁵ en de individuele subsidiebeschikkingen inclusief de bijbehorende uitvoeringsovereenkomst.

De Awb geeft de stadsdeelraad en het dagelijks bestuur de ruimte om het subsidieproces - binnen bepaalde grenzen - zelfstandig in te richten. De stadsdeelraad en het dagelijks bestuur hebben dus de mogelijkheid om het subsidieproces traditioneel in te richten en daarmee de subsidieontvanger veel verplichtingen op te leggen of de mogelijkheid om subsidieproces toe te spitsen op de in 2005 gekozen BCF-methode.

¹⁵ Daar waar de rekenkamer verwijst naar de subsidieverordening verwijst zij naar de van kracht zijnde subsidieverordening. Voor het subsidiejaar 2008 was de *Subsidieverordening Welzijn Stadsdeel Amsterdam-Centrum 2007* van toepassing. Vanaf het subsidiejaar 2009 is de *Algemene Subsidieverordening stadsdeel Centrum 2008* van toepassing.

Van oudsher willen gemeenten en stadsdelen invloed uitoefenen op de bedrijfsvoering van welzijnsorganisaties om de continuïteit van welzijnsbeleid te kunnen waarborgen en een strategische partner in de wijk te hebben om het welzijnsbeleid uit te voeren en relevante ontwikkelingen tijdig te signaleren. De rekenkamer constateert dat de stadsdeelraad de verzakelijking van de subsidierelatie niet geheel heeft doorgevoerd in de subsidieverordening. De subsidieverordening hinkt op twee gedachten: enerzijds het invloed willen uitoefenen op handelingen die de continuïteit van de welzijnsorganisaties op lange termijn mogelijk maken en anderzijds het verzakelijken van de subsidierelatie.

Vooralsnog heeft de stadsdeelraad er voor gekozen om een aantal onderwerpen niet in verordening voor te schrijven, maar om de inhoudsvereisten bij de verleningsbeschikking te regelen, het betreft:

- de inhoud van het tussentijdse activiteitenverslag,
- de inhoud van het prestatieverslag,
- de intensiteit en reikwijdte van de accountantscontrole van de naleving van de subsidieverplichtingen door de subsidieontvanger.

De consequentie hiervan is dat per subsidiebeschikking inhoud moet worden gegeven aan deze vereisten, waardoor verplichtingen tussen subsidieontvangers kunnen variëren en een minimum standaard ontbreekt.

Vooruitlopend op de onderzoeksresultaten in hoofdstuk 3 constateert de rekenkamer dat het dagelijks bestuur slechts beperkt invulling geeft aan de inhoudsvereisten van het tussentijds verslag en het prestatieverslag en dat het dagelijks bestuur geen verplichtingen in de verleningsbeschikking heeft opgenomen over de intensiteit en reikwijdte van de accountantscontrole.

Naast de voorgenoemde voorbeelden heeft het dagelijks bestuur op grond van de subsidieverordening andere beleids- en beoordelingsvrijheden. De rekenkamer constateert dat het dagelijks bestuur nog geen beleidsregels heeft vastgesteld waardoor zij haar discretionaire bevoegdheid nog niet nader heeft ingevuld. Het vaststellen van beleidsregels biedt zowel het dagelijks bestuur als de subsidieontvanger voordelen. Het verlaagt de kans dat het dagelijks bestuur willekeurig handelt en het vergroot de efficiency bij het verlenen en vaststellen van subsidies, omdat keuzen niet elke keer gemotiveerd hoeven te worden. Voor de subsidieontvanger geven beleidsregels rechtszekerheid, nog voordat zij de subsidie aanvragen zijn de spelregels bekend, en kan daarmee ook bekend zijn hoeveel de subsidie lager wordt vastgesteld als prestaties niet worden geleverd.

2.5 Inrichting organisatie

Het beleidskader en het juridische kader hebben directe gevolgen voor de inrichting van de ambtelijke organisatie die de subsidieregels uitvoert en de opvolging daarvan bewaakt. Dit stelt onder andere eisen aan de administratieve en personele inrichting van de ambtelijke organisatie. Maar ook een goede

dossiervorming is van cruciaal belang om het overzicht te behouden en indien nodig tijdig bij te sturen of in te grijpen. De ambtelijke organisatie dient kwalitatief en kwantitatief voldoende toegerust te zijn om de taken op professionele wijze uit te voeren. De expertise binnen het stadsdeel moet bij het toepassen van de BCF-methode minstens van hetzelfde niveau zijn als dat van de top van de uitvoeringsorganisatie. Een meer zakelijke relatie veronderstelt ook een zakelijkere aansturing in het subsidiedossier. Daarbij gaat het zowel om vakinhoudelijke kennis als kennis over subsidieregels. Bovendien is het van belang dat er binnen het stadsdeel voldoende capaciteit is om de formulering van opdrachten aan het welzijnswerk te begeleiden en de uitvoering ervan te bewaken. In deze paragraaf gaat de rekenkamer na of de procesinrichting en de ambtelijke organisatie in voldoende mate hierop is afgestemd.

Binnen de ambtelijke organisatie van stadsdeel Centrum heeft de sector Publiekszaken, Welzijn en Economie (PWE) onder meer beleidsadvisering op het gebied van welzijn tot taak. Daarnaast is PWE ook verantwoordelijk voor het subsidiebeheer bij subsidieverlening. PWE bestaat uit de volgende afdelingen¹⁶:

- Afdeling publiekszaken met 37,91 fte;
- Cluster jeugd en onderwijs met 13,37 fte;
- Cluster zorg en welzijn met 9,21 fte;
- Cluster economie met 5,78 fte.

2.5.1 Accounthouderschap en aandachtsgebieden

De beleidsmedewerkers van de clusters jeugd en onderwijs en zorg en welzijn onderhouden via het zogeheten 'accounthouderschap'¹⁷ namens stadsdeel Centrum contact met de gesubsidieerde welzijnsorganisaties. Een beleidsmedewerker krijgt hiermee dus naast zijn primaire taak (een bijdrage leveren aan door het stadsdeel Centrum te nemen standpunten op relevante beleids-terreinen¹⁸) ook de taak om de geldende subsidieregels uit te voeren en er op toe te zien dat de subsidieregels worden (op)gevolgd. Uit paragraaf 2.3 blijkt onder meer dat verschillende bronnen (Awb en verordening) de basis vormen voor het juridische kader. Daarnaast blijkt uit de beoordeling van het juridische kader dat bepaalde zaken (nog) niet in de verordening zijn opgenomen, maar door de accounthouder nog nader moeten worden uitgewerkt in de verleningsbeschikking. Voor een goede toepassing en invulling van de subsidieregels is een zeker kennisniveau over het juridische kader bij de accounthouder vereist. Dit geldt

¹⁶ Sectorplan PWE 2010

¹⁷ Voor de wat kleinere welzijnsorganisaties die het stadsdeel subsidieert, geldt dat de rol van accounthouder en beleidsmedewerker verenigd is in dezelfde persoon. Bij de grotere welzijnsorganisaties zoals CentraM en IJsterk kunnen ook andere beleidsmedewerkers van PWE betrokken zijn. In een dergelijk geval wordt dan een (algemeen) coördinerend accounthouder aangewezen.

¹⁸ De primaire taak van de beleidsmedewerkers blijkt uit de geldende functiebeschrijving. Deze functiebeschrijving is vastgesteld op 15 juli 2002 door het dagelijks bestuur.

ook voor de financiële kennis die benodigd is om de relevante financiële gegevens van organisaties te kunnen beoordelen. Welzijnsorganisaties overleggen bijvoorbeeld in het kader van de subsidieaanvraag gedetailleerde offertes met kostenspecificaties maar dienen ook bij specifieke gebeurtenissen toestemming te vragen aan het stadsdeel. Gebeurtenissen die niet alleen ingrijpend kunnen zijn voor de organisatie, maar ook een indicatie kunnen geven voor problemen die mogelijk spelen. Zo kan de noodzaak tot verkoop van een pand veroorzaakt worden door een structureel tekort aan liquide middelen en kan duiden op continuïteitsrisico's. De verkoop van een pand kan ook gevolgen hebben voor de toekomstige kostprijs van de prestaties. Er vanuit gaande dat dezelfde bedrijfsruimte benodigd is, zal het noodzakelijkerwijs terughuren van de bedrijfsruimte een kostenverhoging met zich meebrengen die mogelijk consequenties heeft voor de kostprijs van de prestatie. Kortom hier wordt een zekere mate van (financiële) doortastendheid van de accounthouder verlangd.

Basiskennis accounthouders

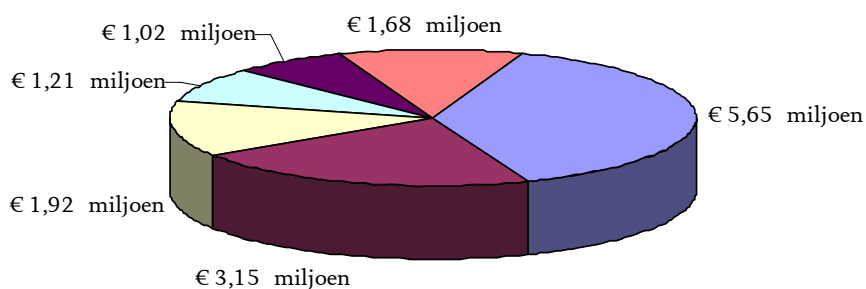
Het stadsdeel gaat ervan uit dat medewerkers voldoende inzicht hebben om te kunnen inschatten wanneer iets ter advisering naar een juridisch of financieel adviseur moet worden voorgelegd. Ook kunnen medewerkers gebruik maken van de kennis van het financieel staffbureau van of de kennis van de sector controller. De rekenkamer is op basis van de interviews die zij heeft afgenomen en het dossieronderzoek dat zij heeft uitgevoerd desondanks van mening dat de basiskennis bij de accounthouders over de Awb, ASC2008, BCF-methode maar ook over financiële en bedrijfsmatige aspecten in onvoldoende mate aanwezig is, als gevolg waarvan de juiste formele procedures niet zijn gevolgd en (financiële) signalen niet zijn onderkend. De zeer bij welzijn betrokken beleidsmedewerkers hebben veelal geen juridische of financiële achtergrond en zouden op dit gebied bijgeschoold moeten worden. Bij stadsdeel Centrum ontbreekt een bijscholings- en opleidingsplan voor beleidsmedewerkers. Wel heeft het stadsdeel in de periode 2006 tot en met 2010 zeven cursussen verzorgd, maar men kon niet aangegeven welke medewerkers deze cursussen hebben gevolgd.¹⁹ Daarnaast is er geen geïnstitutionaliseerde kennisdeling (bijvoorbeeld door periodiek werkoverleg tussen accounthouders waar ook de zogenaamde 'lessons learned' aan bod zouden kunnen komen) in de clusters. Het bij een beleidsmedewerker aanwezige kennisniveau hangt dus in grote mate af van de eigen initiatieven die de beleidsmedewerker al dan niet ontplooit om de kennisachterstand weg te nemen.

¹⁹ De cursussen zijn met name gegeven voor de invoering van de thans geldende subsidieverordening en hebben betrekking op subsidierecht, kostprijzen, WILL-methode en jaarrekening lezen, PMI.

2.5.2 Accountverdeling en werkbelasting

In 2009 heeft stadsdeel Centrum aan 155 welzijnsorganisaties in totaal 259 afzonderlijke subsidies verstrekt²⁰ voor in totaal € 14.625.394²¹. In figuur 2.1 geven wij weer hoe de subsidies zijn verdeeld over 20 beleidsmedewerkers.

Figuur 2.1 - Verdeling van de subsidies over de beleidsmedewerkers



■ beleidsmedewerker 1	■ beleidsmedewerker 2	□ beleidsmedewerker 3
■ beleidsmedewerker 4	■ beleidsmedewerker 5	■ beleidsmedewerker 6 tm 20

Bron: bestandsanalyse Rekenkamer Amsterdam op basis van gegevens uit de financiële administratie stadsdeel Centrum

Het valt de rekenkamer op dat een relatief klein aantal beleidsmedewerkers voor een groot deel van de toegekende subsidies verantwoordelijk is. Zo corresponderen de subsidies die onder de verantwoordelijkheid vallen van beleidsmedewerkers 1 tot en met 5 met ruim 89% van alle toegekende subsidiebedragen. Zonder de afzonderlijke werkbelasting per medewerker te hebben onderzocht, heeft de rekenkamer de indruk dat er sprake is van een capaciteitsprobleem. De invulling van een goede accounthoudersrol bij dergelijke omvangrijke subsidiedossiers is een aanzienlijke klus die zich lastig laat combineren met andere werkzaamheden. Dat geldt helemaal als zich bij de welzijnsorganisatie ontwikkelingen voordoen die extra aandacht en werkzaamheden van de accounthouder vergen. Dit blijkt onder meer uit een memo uit 2009 van het toenmalige sectorhoofd waarin deze aangeeft dat het accounthouderschap van IJsterk op dat moment te intensief voor de account-

²⁰ Op basis gegevens uit de financiële administratie van stadsdeel Centrum.

²¹ Het totale subsidiebedrag bestaat uit € 12.304.612 aan structurele subsidies en uit € 2.320.782 aan incidentele subsidies.

houder is. Niet alleen werd de accounthouder in 2009 geconfronteerd met zeer gecompliceerde juridische en financiële vraagstukken, ook werd het geleidelijk een full time klus waardoor de accounthouder vrijwel geen aandacht meer kon besteden aan andere subsidies (accounts). Het sectorhoofd gaf daarnaast aan dat er in zijn algemeenheid vraagtekens kunnen worden gezet bij de wijze waarop het accounthouderschap van de grote welzijnsorganisaties (IJsterk, Blankenberg Stichting, Space en Sciandri) bij PWE is belegd. *Nu doen beleidsmedewerkers deze taak erbij, naast hun inhoudelijke aandachtsgebieden, terwijl het accounthouderschap een cruciale rol is die stevigheid/zakelijkheid en veel financiële/juridische expertise vraagt*, aldus het toenmalige sectorhoofd.

2.5.3 Administratieve lasten en uitvoeringslasten

Een andere factor die van invloed is op de werkdruk van accounthouders zijn de indienings- en verantwoordingseisen die het stadsdeel aan de subsidieontvangers stelt. De opvolging van en toezicht op de naleving van de eisen hebben directe gevolgen voor uitvoeringslasten die de ambtelijke organisatie hiervoor dient te maken. Daarnaast hangen de gestelde eisen ook nauw samen met de administratieve lasten die bij de welzijnsorganisatie worden veroorzaakt. Administratieve lasten zijn de kosten die subsidieontvangers maken om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Awb, verordening en beschikkingen. Deze kosten zijn additioneel ten opzichte van de kosten om de administratie van hun kernproces op orde te hebben en gaan uit van een efficiënte naleving van de informatieverplichtingen door de subsidieontvangers. De mate waarin de subsidiegever administratieve verplichtingen oplegt, dient in verhouding te staan tot de hoogte van de verleende subsidie. In de ASC2008 wordt hier in beperkte mate invulling aan gegeven. Zo wordt bij alle subsidiesoorten een accountants-onderzoek van het financiële verslag verplicht gesteld voor subsidies die meer dan € 25.000 bedragen. En bovendien wordt bij de exploitatie- en investeringssubsidie de verplichting aan de organisatie opgelegd om vooraf toestemming te vragen voor bepaalde handelingen die directe invloed (kunnen) hebben op de juridische, financiële of organisatiestructuur. Behoudens de voornoemde uitzonderingen wordt in de ASC2008 per subsidiesoort geen onderscheid gemaakt naar doorlooptijd, omvang of risico en zijn de 'zware' regels voor elke subsidiesoort op dezelfde wijze van toepassing.

De administratieve lasten en de uitvoeringslasten worden in hoofdzaak veroorzaakt door de eisen die gesteld worden bij de indiening van de aanvraag van een subsidie en de verantwoordingseisen die als gevolg van een subsidieverlening worden gesteld. Hierna zal worden ingegaan op deze indienings- en verantwoordingseisen.

Indieningseisen

Om in aanmerking te komen voor subsidie moet er in de eerste plaats een aanvraag worden ingediend. Bij deze aanvraag moet in veel gevallen een grote hoeveelheid begeleidende stukken worden gevoegd. Soms vraagt het stadsdeel naar mening van de rekenkamer ten onrechte om stukken. Zo vraagt het stadsdeel om een uittreksel uit het handelsregister dat niet ouder is dan twee maanden, terwijl het stadsdeel deze informatie ook zelf uit het handelsregister kan halen. Daarnaast blijken veel welzijnsorganisaties, die actief zijn in stadsdeel Centrum (bestaande uit vrijwilligers), niet altijd te beschikken over deskundige kennis op dit gebied. Dit geldt niet alleen voor de relatief kleine organisaties. Ook de grote welzijnsorganisaties worstelen met dit probleem. Uit de subsidiepraktijk in de jaren 2008, 2009 en 2010 blijkt dat de offertes van welzijnsorganisaties vaak niet geheel voldoen aan de eraan gestelde eisen die volgen uit de BCF-methode. Cruciaal voor de welzijnsorganisatie is de kwaliteit van de offerte die bij de aanvraag dient te worden gevoegd. Welzijnsorganisaties zijn niet altijd gewend om eenduidige definities voor hun dienstverlening te hanteren. Vertaling van deze dienstverlening in te leveren prestaties en bijbehorende (kost)prijzen conform de WILL methode is dan zeer lastig, mede omdat de interne administraties vaak een andere kostentoekening hanteren. Daarnaast dient een aanvraag voor een budgetsubsidie uiterlijk op 1 april voorafgaand aan het subsidiejaar te worden ingediend en wordt de verleningsbeschikking pas in het begin van het subsidiejaar toegestuurd. Deze lange termijn leidt tot onzekerheid in de grondslagen voor de berekeningen. Inschattingen dienen ver van te voren te worden gemaakt, en het risico van een verkeerde inschatting ligt in de regel bij de subsidieaanvrager. Tevens worden er vaak stukken opgevraagd, die niet altijd relevant zijn voor de beoordeling van een subsidieaanvraag.

Een aantal grote welzijnsorganisaties (waaronder Stichting IJsterk, Blankenberg Stichting, Stichting Space) vraagt op structurele basis omvangrijke (meer dan € 1.000.000) subsidies aan. Deze organisaties zijn niet alleen in verschillende stadsdelen actief, vaak vragen zij ook bij de verschillende stadsdelen subsidie(s) aan. Bij de aanvraagprocedure wordt door stadsdeel Centrum in deze gevallen onvoldoende samengewerkt met de andere stadsdelen. Bij de behandeling van de aanvragen, voor wat betreft de te verstrekken gegevens, wordt niet aangesloten bij de procedure van de andere stadsdelen aan wie subsidie is gevraagd. Door één coördinerend stadsdeel (bijvoorbeeld het stadsdeel dat de grootste subsidie verstrekt) aan te wijzen zou dit voor zowel de betrokken stadsdelen als voor de aanvrager een lastenverlichting betekenen. Zo wordt namelijk voorkomen dat de aanvrager aan allerlei verschillende administratieve procedures moet voldoen en daardoor voor elk stadsdeel andere stukken dient op te stellen. Aan de kant van de stadsdelen wordt zo ook 'dubbel werk' voorkomen.

Verantwoordingseisen

Het overgrote deel van de structurele welzijns subsidies worden in de vorm van budgetsubsidies verstrekt. Voor de welzijnsorganisaties die deze budgetsubsidies ontvangen gelden de volgende verantwoordingsverplichtingen:

- Voor 1 augustus in het subsidiejaar, het indienen van een tussentijds activiteitenverslag.
- Voor 1 februari volgend op het subsidiejaar, het indienen van een (eind) prestatieverslag.
- Voor 1 april volgend op het subsidiejaar, het indienen van een aanvraag tot subsidievaststelling, die vergezeld dient te gaan van:
 - een financieel verslag (of jaarrekening);
 - een accountantsverklaring bij financieel verslag of jaarrekening bij subsidies die meer bedragen dan € 25.000;
 - een activiteitenverslag;
 - een accountantsverklaring die ingaat op de naleving van de aan de subsidie verbonden verplichtingen.
- Aanvullende verantwoordingsverplichtingen die in de subsidieverlening zijn geformuleerd.

Behoudens de accountantsverklaring bij het financiële verslag of de jaarrekening, gelden de bovenstaande uitgebreide verantwoordingsverplichtingen voor alle welzijnsorganisaties die een budgetsubsidie ontvangen. Door het integraal toepassen van de regels past het stadsdeel het proportionaliteitsbeginsel niet adequaat toe. De rekenkamer is van mening dat het stadsdeel Centrum hierdoor onnodig administratieve lasten veroorzaakt bij subsidieontvangers. Hoe lager het subsidiebedrag en het financiële risico voor het stadsdeel voor het stadsdeel is, hoe minder of eenvoudiger voorwaarden dienen te worden gesteld. Dit leidt tevens tot minder belasting van de uitvoeringsorganisatie. Een dergelijke handelswijze wordt in het model *Algemene subsidie verordening* van de VNG toegelicht. In het model waar het stroomlijnen en terugdringen van de verantwoordingslasten centraal staat, wordt een subsidiekader gebruikt dat uitgaat van proportionaliteit tussen het subsidiebedrag en de administratieve lasten. Hoe lager het subsidiebedrag per ontvanger is, hoe minder of eenvoudiger de voorwaarden die daaraan kunnen worden gesteld. Dit betekent dat de modelverordening uitgaat van vertrouwen in plaats van wantrouwen, zonder eventuele risico's uit het oog te verliezen. Zowel bij de subsidieverlening als bij de subsidievaststelling kan het dagelijks bestuur er voor kiezen om een risicogeoriënteerde aanpak te hanteren. Een aanpak waarin zij de mogelijke risico's voorafgaand aan de subsidieverlening in beeld brengt, afweegt en daar bij de verlening rekening mee houdt (zoals bijvoorbeeld het uitvoeren van een BIBOB-toetsing), en hier ook achteraf rekening mee houdt bij het inrichten van een steekproefsgewijze verantwoording of controle. Deze meer risicogeoriënteerde aanpak betekent ook een zekere risicoacceptatie. Belangrijk hierbij is dat incidenten niet gelijk tot een systeem-aanpassing zouden moeten leiden.

De modelverordening van de VNG kent drie vaststellings- en verantwoordingsregiems:

Subsidie	Verantwoording
tot € 5.000	direct vaststellen of desgevraagd verantwoording over de prestatie
van € 5.000 tot € 50.000	verantwoording over de prestatie
vanaf € 50.000	verantwoording over de kosten en prestaties

Subsidies tot € 5.000

Voor subsidiebedragen, kleiner dan € 5.000 wordt de subsidie verleend op basis van vertrouwen; er wordt niet meer standaard om een verantwoording gevraagd. In plaats daarvan geldt een actieve meldingsplicht voor de ontvanger bij niet nakoming van de voorwaarden. De verantwoordingsfocus bij kleine subsidies ligt op het leveren van de prestatie of dienst in plaats van op de kosten. Hierdoor kan het ook voorkomen, dat de werkelijke kosten uiteindelijk lager zijn dan het subsidiebedrag.

Subsidies van € 5.000 tot € 50.000

Een subsidieontvanger die in deze categorie valt moet aantonen dat de activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, zijn uitgevoerd. Daarbij zal vooraf door de subsidiegever al moeten zijn aangegeven op welke manieren het aantonen kan plaatsvinden. Er kunnen daarbij verschillende instrumenten worden gebruikt, zoals bestuurs- en activiteitenverslagen, een managementverklaring, een deskundigenverklaring of andere bewijsstukken (bijvoorbeeld een publicatie). Waar het bij deze categorie om gaat, is het voorkomen dat subsidieontvangers speciale stukken met andere verantwoordingsmethoden moeten opstellen dan zij gebruikelijk al doen. Zo kan uit een algemeen jaarverslag genoegzaam blijken dat de verkregen subsidie is aangewend voor het doel waarvoor de subsidie werd verstrekt.

Subsidies van af € 50.000

Bij subsidies van € 50.000 of meer wordt uitgegaan van de traditionele afrekening van subsidies, namelijk op basis van gerealiseerde kosten en baten. De vaststelling van de subsidie vindt - tenzij de voorschriften voor subsidies tot € 50.000 worden toegepast - plaats op basis van uitgevoerde activiteiten en gerealiseerde kosten. Bij de financiële verantwoording mag de subsidiegever een door een accountant opgesteld stuk vragen. Het is echter niet verplicht daar in alle gevallen om te vragen. Zekerheid kan ook worden verkregen door steekproefsgewijze controles van de uitvoeringsinstanties of door verantwoording in de jaarrekening van een organisatie. Indien er wordt gekozen voor het opvragen van een accountantsverklaring, is het van belang

dat subsidiegever en subsidieontvanger vooraf goede afspraken maken over de wijze van verantwoorden en over de aspecten, die in de controle worden betrokken. Hierbij kan het raadzaam zijn om ook de accountant te consulteren. In de regel worden drie niveaus van controle onderscheiden:

1. een getrouwheidsverklaring bij een financiële verantwoording;
2. een rechtmatigheidsverklaring bij een financiële verantwoording;
3. een rechtmatigheidsverklaring bij een financiële verantwoording plus een assurance-rapport bij het activiteitenverslag.

Toepassing van het VNG-model op de welzijnssubsidies die door stadsdeel Centrum in 2009 zijn verstrekt, leidt tot de volgende onderverdeling:

	aantal subsidies	percentage	subsidie bedrag	percentage
tot € 5.000	58	23%	€ 131.094	1%
van € 5.000 tot € 50.000	105	41%	€ 1.246.127	9%
vanaf € 50.000	96	37%	€ 13.248.173	91%
totaal	259	100%	€ 14.625.394	100%

Bron: bestandsanalyse Rekenkamer Amsterdam op gegevens uit de financiële administratie stadsdeel Centrum

Wat opvalt is dat het overgrote deel (91%) van het totale subsidiebedrag bestaat uit 96 subsidies, waarvan het subsidiebedrag hoger is dan € 50.000. Deze subsidies hebben betrekking op 24 welzijnsorganisaties. Het volgen van een handelswijze zoals beschreven door de VNG zou bij stadsdeel Centrum zeer waarschijnlijk leiden tot een verlaging van zowel de administratieve lasten voor de welzijnsorganisaties als de uitvoeringslasten voor het stadsdeel.

2.5.4 Subsidiehuis en subsidievolgsysteem

Het subsidieproces bij PWE heeft al gedurende een aantal jaar de bijzondere aandacht van ACAM, de controlerende accountant van stadsdeel Centrum. De rekenkamer heeft ten behoeve van haar onderzoek verschillende gesprekken gevoerd met ACAM. Daarnaast hebben wij de managementletters 2008 en 2009 die ACAM heeft uitgebracht, bestudeerd. Hieruit blijkt dat ACAM al geruime tijd tot het oordeel komt dat het subsidiebeheer onder de maat is, zeker als zij dit vergelijkt met de andere stadsdelen die ACAM ook controleert. ACAM is van mening dat stadsdeel Centrum er maar moeizaam (vooral traag) in slaagt om de beoogde verbeteringen in subsidiebeheer door te voeren. In juni 2008 is mede naar aanleiding hiervan een actieplan (subsidiehuis II) gestart. Het actieplan, als vervolg

op subsidiehuis I, had mede tot doel het verankeren van de subsidieverordening in de dagelijkse praktijk in de vorm van het invoeren van heldere proces- en taakbeschrijvingen, gestandaardiseerde brieven, checklists en een subsidievolg-systeem dat de subsidieprocedure helpt bewaken. Stadsdeel Centrum heeft daartoe in 2008 het subsidievolg-systeem 'One World' aangeschaft. One World is onderdeel van het financiële systeem dat bij stadsdeel Centrum in gebruik is (Enterprise One van JD Edwards). De gegevens in One World zijn bij stadsdeel Centrum echter maar zeer beperkt gekoppeld aan de gegevens van Enterprise One en niet alle subsidiegerelateerde gegevens zijn terug te vinden in het subsidievolg-systeem. Het gaat hier in feite om een extracomptabele registratie waarin de juistheid en volledigheid van de gegevens niet gewaarborgd kan worden. One World doet eerder dienst als een registratiesysteem dan als een volwaardig subsidievolg-systeem die de stappen van het subsidieproces volgt, bewaakt en tevens zorg draagt voor een centrale opslag van de actuele subsidiegegevens.

Door het ontbreken van een goed functionerend subsidievolg-systeem, het ontbreken van de behoefte op ambtelijk niveau om analyses, beoordelingen en gemaakte afspraken vast te leggen en een duidelijke dossierverantwoordelijke die zorg draagt voor de compleetheid en juistheid van het subsidiedossier is de rekenkamer van mening dat sprake is van een inefficiënte vastleggingsprocedure. De rekenkamer heeft bij haar onderzoek vastgesteld dat er geen sprake is van een centrale vastlegging van documenten, maar dat dit op meerdere plekken tegelijk plaats vindt. Uit het dossieronderzoek is gebleken dat wanneer medewerkers analyses, beoordelingen en gevoerde gesprekken niet vastleggen dit mede veroorzaakt wordt omdat hun geen verplichting tot vastlegging is opgelegd. Dit kan leiden tot een bewijslastprobleem bij bezwaar en beroep, terwijl vastleggingen de transparantie, overdraagbaarheid en verifieerbaarheid van besluitvorming vergroten, waardoor overheidswillekeur wordt verminderd. Daarnaast laat de rolverdeling en samenwerking tussen beleidsmedewerker, accounthouders en financiële stafmedewerkers vaak te wensen over. De verschillende functionarissen houden elk een afzonderlijk dossier bij dat pas in samenhang tot één subsidiedossier gevormd kan worden. Dit leidt niet alleen tot dubbele vastleggingen, soms ontbreken bepaalde relevante documenten en vastleggingen in de subsidiedossiers en ontbreken (sub)dossiers²² soms zelfs in zijn geheel. Als gevolg van de inefficiënte vastleggingsprocedure beschikt het stadsdeel niet over volledige en juiste managementinformatie. Hierdoor ontstaat een gebrek aan inzicht per dossier en overzicht over alle dossiers en worden ad hoc analyses zeer arbeidsintensief of soms onmogelijk. Het stadsdeel was bijvoorbeeld niet in staat om de rekenkamer een overzicht te geven van alle subsidies waar in 2008 tot en met 2010 door het stadsdeel ontheffing van de subsidievoorwaarden voor is verleend.

²² Het stadsdeel is niet in staat om het subdossier fusie IJsterk te vinden.

De rekenkamer acht de werkwijze van het stadsdeel inefficiënt. Het stadsdeel maakt geen optimaal gebruik van de medewerkers en de mogelijkheden van het subsidiesysteem.

Ten tijde van het onderzoek van de rekenkamer heeft stadsdeel Centrum de Adviesgroep Amsterdam (AGA) een opdracht verstrekt die tot doel heeft *het basisproces subsidiëring verstrekking aan zorg en welzijn organisaties op orde te brengen*. Daarnaast is tijdens het onderzoek van de rekenkamer het stadsdeel Centrum overgegaan tot aanschaf van een nieuw subsidievolgsysteem Stratech SBA, waarbij het subsidievolgsysteem 'One World' wordt afgestoten. Hierdoor wordt een investering in 'One World' van meer dan € 80.000 teniet gedaan.²³

Ontwikkelingen

De sector Publiek, Welzijn en Economie (PWE) heeft in januari 2010 een optimalisatieplan voor het subsidieproces opgesteld waarin 34 activiteiten zijn benoemd. Het sectorhoofd PWE heeft aangegeven dat 28 van 34 activiteiten zijn gerealiseerd.²⁴ Daarnaast heeft het stadsdeel in augustus 2010 het *Handboek subsidieverstrekking* opgesteld. In dit handboek zijn ondermeer het juridisch kader, de (interne) processen rondom de aanvraag, tussentijdse verantwoording en de vaststelling beschreven. Ook wordt ingegaan op de standaard dossierindeling en de te gebruiken formulieren en checklisten. Het Management Team Publiek, Welzijn en Economie (MT PWE) heeft op 11 november 2010 besloten dat de medewerkers PWE per 1 december 2010 volgens de in het *Handboek subsidieverstrekking* beschreven werkwijze gaat werken. Bovendien is besloten om vanaf 29 november 2010 te gaan werken met het nieuwe subsidievolgsysteem. Het MT is voornemens om alle subsidiebeschikking 2011 met behulp van dit subsidievolgsysteem te gaan verstrekken.

2.5.5 Conclusie ambtelijke organisatie

De rekenkamer is op basis van haar bevindingen van mening dat de ambtelijke organisatie kwalitatief en kwantitatief in onvoldoende mate is toegerust om haar taken op professionele wijze uit te voeren. De rekenkamer heeft hiervoor de volgende verklaring.

²³ Het bedrag van de totale investering (€ 100.000) in 'One World' is afkomstig uit de memo Sectorcontroller PWE, *Besluitvorming Projectplan Subsidievolgsysteem*, 25 juni 2009, p. 3. en is in lijn met Barbara Brem . Projectmanagement, *Quick Scan Subsidievolgsysteem Stadsdeel Centrum Gemeente Amsterdam*, 24 augustus 2009. Het sector hoofd Publiek, Welzijn en Economie heeft met de brief van 18 november 2010 aangegeven dat de jaarlijkse beheerskosten € 20.000 te hoog waren ingeschat, dit is de reden voor de rekenkamer geweest om het bedrag van de investering van € 100.000 naar € 80.000 bij te stellen. Tevens heeft het hoofd aangegeven dat de gebruikersmogelijkheden de doorslag hebben gegeven bij de besluitvorming voor Stratech.

²⁴ Stand van zaken per 24 november 2011.

Medewerkers hebben geen juridische en financiële achtergrond en zijn in onvoldoende mate structureel (bij)geschoold op het gebied van subsidierecht. Bovendien is de subsidieverordening sinds 2007 tweemaal inhoudelijk gewijzigd, waardoor eventuele wijzigingen niet geïnternaliseerd kunnen worden. Door het ontbreken van beleidsregels en een structurele overlegstructuur krijgen individuele medewerkers onvoldoende steun in het nemen van beslissingen. En ten slotte is er sprake van een capaciteitsprobleem dat deels wordt veroorzaakt doordat het stadsdeel niet differentieert in haar verantwoordingseisen en controleaanpak richting de subsidieontvangers.

De rekenkamer heeft bij verschillende accounthouders geconstateerd dat de benodigde juridische kennis over de Awb en de subsidieverordening en financiële kennis in onvoldoende mate aanwezig is. Aangezien een bijscholings- en opleidingsplan voor beleidsmedewerkers ontbreekt en er geen geïnstitutionaliseerde kennisdeling plaatsvindt, hangt het aanwezige kennisniveau in grote mate af van eigen initiatieven op dit vlak.

Daarnaast is er sprake van een capaciteitsprobleem dat veroorzaakt wordt door een tekort aan professionals en door een inefficiënte werkwijze. Door het ontbreken van een goed functionerend subsidievolgsysteem en een duidelijke dossierverantwoordelijke ontstaan er inefficiënties in de vastlegging van relevante documenten. Ook zijn de met de subsidie gepaard gaande werkzaamheden veelal niet in evenwicht met de omvang van de subsidie. In de huidige situatie gelden ongeacht hun doorlooptijd, omvang en risico nagenoeg dezelfde zware regels voor de aanvraag, uitvoering en de verantwoording van de subsidie. Terwijl het wenselijk is om voor lagere subsidiebedragen minder of eenvoudiger voorwaarden te stellen. Stadsdeel Centrum laat ook na om bij omvangrijke welzijnssubsidies samen te werken met andere stadsdelen. Op verschillende plaatsen binnen de gemeente worden vrijwel gelijke stappen van het subsidieproces soms dubbel doorlopen. Zowel voor stadsdeel en gemeente als voor de subsidieontvanger is dit niet doelmatig.

3 Toetsing uitvoering

In dit hoofdstuk beoordeelt de rekenkamer aan de hand van een dossieronderzoek de uitvoering van het subsidieproces bij stadsdeel Centrum. Het doel hiervan is om te beoordelen in hoeverre de uitvoering van het subsidieproces voldoet aan de eisen die daaraan worden gesteld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de subsidieverordening van stadsdeel Centrum. Hiernaast is het doel van deze beoordeling om na te gaan of het dagelijks bestuur er in voldoende mate in slaagt om de welzijnsorganisaties in het stadsdeel te subsidiëren volgens de BCF-methode.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 3.1 (werkwijze) lichten wij de voor het dossieronderzoek gehanteerde aanpak toe. In de paragrafen 3.2 tot en met 3.4 presenteren wij op hoofdlijnen onze bevindingen van het dossieronderzoek voor de fasen van subsidieverlening, tussentijdse toezicht en subsidievaststelling. Hierbij gaan wij ook in op door ons gesignaleerde ontwikkelingen in het subsidieproces bij stadsdeel Centrum.

3.1 Werkwijze

De rekenkamer heeft de subsidieverlening, het tussentijdse toezicht en de subsidievaststelling door stadsdeel Centrum bij 5 welzijnsorganisaties onderzocht in de periode van januari 2008 tot en met april 2010.²⁵ De onderzoeksperiode omvat twee volledige subsidiejaren (2008 en 2009). Omdat in april 2010 de uitvoering van subsidiejaar 2010 nog maar net was gestart, heeft de rekenkamer voor dit subsidiejaar alleen de fasen van subsidieverlening en de opzet van het tussentijdse toezicht beoordeeld. Aan de hand van de bij stadsdeel Centrum aanwezige subsidiedossiers en interviews met de betrokken medewerkers heeft de rekenkamer zich een beeld gevormd over de mate waarin de uitvoering van het subsidieproces bij stadsdeel Centrum voldoet aan onderstaande toetsaspecten. De rekenkamer heeft in haar oordeel niet het functioneren als zodanig van de bewuste welzijnsorganisaties betrokken. Het doel van het onderzoek was namelijk primair om een beeld te verkrijgen van de mate waarin het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum er in slaagt om het subsidieproces adequaat uit te voeren.

Toetsaspecten

De rekenkamer heeft de uitvoering van het subsidiebeheer getoetst op de subsidiebepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht(Awb), de subsidieverordeningen van het stadsdeel Centrum²⁶ en de voorwaarden die volgen uit

²⁵ De rekenkamer heeft naar aanleiding van het ambtelijk wederhoor in november 2010 aanvullende informatie verkregen en deze informatie verwerkt in dit rapport.

²⁶ In 2008 was de verordening *Subsidieverordening Welzijn stadsdeel Amsterdam-Centrum 2007* van kracht. Met ingang van 1 januari 2009 is de verordening *Algemene Subsidieverordening stadsdeel Centrum 2008* van kracht.

de beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF) zoals het stadsdeel Centrum dit als uitgangspunt heeft opgenomen in de beleidsnota *Kiezen voor Kansen*.

In bijlage B2.1 hebben wij dit toetsingskader nader uitgewerkt in toetsaspecten. De rekenkamer heeft voor de betrokken welzijnsorganisaties alleen het beheer van budgetsubsidies beoordeeld, omdat budgetsubsidies:

- qua systematiek het meest/direct aansluiten op de BCF-methode;
- qua financieel belang jaarlijks een relatief groot aandeel innemen op het totaalbedrag dat stadsdeel Centrum aan welzijnssubsidies verstrekt.

Doordat de budgetsubsidies een structureel karakter hebben en in de regel jaarlijks door het dagelijks bestuur aan de betrokken welzijnsorganisaties worden verstrekt, is het mogelijk om ontwikkelingen in het subsidiebeheer in de tijd te signaleren.

Onderzochte subsidies

Het onderzoek richt zich op de budgetsubsidies die zijn versterkt aan de volgende 5 organisaties:²⁷

- Blankenberg Stichting
- Stichting IJsterk
- Stichting wijkcentrum Jordaan en Gouden Reael
- Sciandri
- Stichting de Regenbooggroep

Om de presentatie van onze bevindingen zo beknopt mogelijk te houden hebben wij besloten om in het bijzonder bevindingen te presenteren die duiden op structurele knelpunten in de uitvoering van het subsidieproces alsmede incidentele knelpunten met een zwaarwegend karakter. Incidentele knelpunten zonder een zwaarwegend karakter hebben wij niet beschreven. Tot deze laatste categorie rekenen wij onder meer het afgeven van een beschikking enkele dagen na het verstrijken van de voorgeschreven termijn. Een mogelijk gevolg van de door ons gekozen wijze van presenteren kan zijn dat de nadruk te veel komt te liggen op zaken die nu nog niet goed gaan. Om deze onbalans te voorkomen besteden wij daarom per subsidiefase aandacht aan de door ons geconstateerde verbeteringen in het subsidiebeheer. Hiermee beogen wij recht te doen aan de verbeteringen in het subsidiebeheer die het dagelijks bestuur al gedurende de onderzoeksperiode heeft weten te realiseren.

²⁷ In de onderzoeksopzet heeft de rekenkamer aangekondigd ook de subsidieverlening aan de bijstandsbond Amsterdam te zullen onderzoeken. Tijdens het onderzoek bleek dat de bijstandsbond geen budgetsubsidie heeft ontvangen. De rekenkamer heeft vervolgens besloten om de analyse van deze subsidie niet op te nemen in dit hoofdstuk.

Om inzicht te geven in de ontwikkelingen in de tijd presenteren wij de bevinding van 2008, 2009 en 2010 naast elkaar in tabelvorm. Per jaar geven wij een oordeel over de uitvoering van de subsidiefase. De detailbevindingen per welzijnsorganisatie hebben wij opgenomen in bijlage B3.1 tot met B3.5.

Oordeel

Per welzijnsorganisatie hebben wij per subsidiejaar beoordeeld of de uitvoering voldoet aan de toetsingsaspecten per subsidiefase zoals opgenomen in bijlage B2.1. Wij geven per toetsingsaspect ons oordeel, waarbij de nummering overeen komt met het toetsaspect. Indien de uitvoering in grote mate voldoet aan de toetsaspecten en er geen wezenlijke tekortkomingen zijn in de uitvoering van een BCF-stap komen wij tot het oordeel *voldoet in voldoende mate aan de eraan te stellen eisen*. Dit oordeel duiden wij in de tabel met een groene punt (bijvoorbeeld ①). Indien de uitvoering aan meerdere toetsaspecten niet voldoet of er een wezenlijke tekortkoming is in de uitvoering van een BCF-stap komen wij tot het oordeel *voldoet in onvoldoende mate aan de eraan te stellen eisen*. Dit oordeel geven wij weer als een rode punt (bijvoorbeeld ❶).

Bevindingen op hoofdlijnen

In de paragrafen 3.2 tot en met 3.4 presenteren wij de hoofdlijnen van onze bevindingen over de onderzochte subsidies per subsidiefase (subsidieverlening, het tussentijdse toezicht en de fase van subsidievaststelling). Wij hebben de bevindingen van de 5 welzijnsorganisaties (zie bijlage B3.1 tot en met B3.5) onderling vergeleken en geanalyseerd. Bijlagen B3.6 tot en met B3.8 bevatten de overall analyse' per subsidiefase uitgesplitst naar subsidiejaar.

De oordelen in de tabellen 3.1 tot en met 3.3 komen overeen met de oordelen per welzijnsorganisaties die zijn opgenomen in bijlage 3 (B3.1 tot en met B3.5).


3.2 Subsidieverlening

De rekenkamer ziet bij 6 stappen in het deelproces van subsidieverlening structurele knelpunten in de periode van 2008 tot en met 2010 die zowel het juridisch kader als de gekozen BCF-methode raken. Het betreft:

- ❶ De opdrachtformulering door het dagelijks bestuur
- ❷ De kwaliteit van de door de welzijnsinstellingen uitgebrachte offertes
- ❸ De subsidieaanvragen van de welzijnsinstellingen
- ❹ De beoordeling van de offertes door het dagelijks bestuur
- ❺ De tijdigheid van de subsidieverlening
- ❻ De kwaliteit van de verleningsbeschikking.

Tabel 3.1 geeft de hoofdbevindingen weer van onze analyse van het deelproces van subsidieverlening. Bijlage B3.6 bevat de bevindingen over de subsidiejaren 2008, 2009 en 2010 van de 5 door ons onderzochte welzijnsorganisaties.

Tabel 3.1 - Beoordeling subsidieverlening

	Subsidieverlening		
	2008	2009	2010
 Voldoet in onvoldoende mate aan de eraan gestelde eisen			
 Voldoet in voldoende mate aan de eraan gestelde eisen			
Blankenbergstichting	1 2 3 4 5 6	1 2 3 4 5 6	1 2 3 4 5 6
Stichting IJsterk	1 2 3 4 5 6	1 2 3 4 5 6	1 2 3 4 5 6
Stichting wijkcentrum Jordaan en Gouden Reael	1 2 3 4 5 6	1 2 3 4 5 6	1 2 3 4 5 6
Sciandri	1 2 3 4 5 6	1 2 3 4 5 6	1 2 3 4 5 6
De Regenbooggroep		1 2 3 4 5 6	1 2 3 4 5 6

bron: Rekenkamer Amsterdam

De rekenkamer constateert dat de omslag van de traditionele wijze van subsidiëren naar subsidiëring volgens de BCF-methode zowel van de welzijnsorganisaties als het stadsdeel de nodige inspanningen kost. Desondanks heeft het dagelijks bestuur de uitvoering van het verleningsproces in de periode van 2008 tot en met 2010 verbeterd.

Het dagelijks bestuur heeft de beschikkingen tot subsidieverlening en de bijbehorende bijlagen meer gestructureerd en geüniformeerd. In de beschikkingen is veelal aandacht besteed aan de subsidieverlening voor de activiteiten en motivering, de opbouw van het subsidiebedrag, de BTW, het juridisch- en beleidskader en de verplichtingen. De standaardisatie komt de doelmatigheid van de uitvoering en het beperken van mogelijke willekeur ten goede. In de bijlage bij de beschikking is aandacht besteed aan de resultaatverwachtingen en het maatschappelijk effect, de prestatie en voorwaarden. Vanaf 2010 heeft de bijlage slechts nog bij een enkele subsidie het karakter van een uitvoeringsovereenkomst waarbij de subsidieontvanger de bijlage voor akkoord dient te ondertekenen en te retourneren. Het dagelijks bestuur heeft ook de tijdigheid van beschikken sterk verbeterd.

Evenwel constateert de rekenkamer dat het dagelijks bestuur er sinds de invoering van BCF er niet in is geslaagd om een aantal basisstappen in het verleningsproces aan te passen en medewerkers heldere (beleids)kaders te bieden voor de uitvoering van hun werkzaamheden. De rekenkamer signaleert nog knelpunten bij de opdrachtformulering, het versturen van acceptatiebrieven, de vereiste accountantscontrole en de werkwijze van de ambtelijke organisatie.

Het dagelijks bestuur formuleert nog niet altijd de opdracht voor welzijnsorganisaties. Hierdoor bestaat het risico dat de door het stadsdeel gewenste maatschappelijke doelstellingen niet of in mindere mate worden gerealiseerd door de welzijnsorganisaties. Bovendien laat het dagelijks bestuur grotendeels het initiatief in het subsidieproces over aan de welzijnsorganisaties, terwijl de BCF-methode ervan uitgaat dat het stadsdeel het initiatief naar zich toetrekt. Het dagelijks bestuur maakt het welzijnsorganisaties lastig om aan de BCF-vereisten te voldoen, indien zij de opdracht niet (duidelijk) formuleert.

Omdat de subsidieaanvrager op enig moment de zekerheid moet hebben dat zijn aanvraag aan alle eisen voldoet om in behandeling te kunnen worden genomen, heeft de stadsdeelraad in de verordening bepaald dat het dagelijks bestuur uiterlijk zes weken na ontvangst van de subsidieaanvraag een acceptatiebrief verstuurt aan de aanvrager. In alle gevallen heeft het dagelijks bestuur verzuimd deze brieven te versturen. Hierdoor verkeerde subsidieontvangers lange tijd in onzekerheid of de offerte en de subsidieaanvraag voldeden aan de daaraan gestelde eisen en daarmee over de formele status van de aanvraag.

Het dagelijks bestuur verwijst in geen enkele beschikking naar het controleprotocol, zodat welzijnsorganisaties voor de te overleggen accountantsverklaringen niet gehouden zijn aan de in dit protocol voorgeschreven bereik en de diepgang van de (met BCF uitgebreide) accountantscontrole.

De rekenkamer constateert dat de uitgevoerde werkzaamheden en gevoerde gesprekken in onvoldoende mate zijn gedocumenteerd of zijn vastgelegd in één (virtueel) centraal subsidiedossier.

3.3 Tussentijds toezicht

Tussentijds toezicht is binnen de BCF-methode van belang om te kunnen bijsturen en te kunnen anticiperen op veranderingen. Hiertoe dient de subsidiegever al in de subsidiebeschikking aan te geven wanneer er overleg zal plaatsvinden. In het juridisch kader is het tussentijdse toezicht echter niet als een formele stap in het subsidieproces benoemd (zie paragraaf 2.3.4). Wel volgt uit het juridisch kader voor de subsidieontvanger de verplichting om aanmerkelijke verschillen of relevante wijzigingen tijdig aan het dagelijks bestuur te melden en tussentijds verslag uit te brengen over de realisatie van het activiteitenplan.

De rekenkamer signaleert bij het tussentijds toezicht in de periode van 2008 tot en met 2010 3 knelpunten die zowel het juridisch kader als de gekozen BCF-methode raken. Het betreft:

- ❶ De verplichting van tussentijdse verantwoording
- ❷ Het tussentijdse overleg
- ❸ De ontvangst en beoordeling van de tussentijdse rapportage

Tabel 3.2 geeft de hoofdbevindingen weer van onze analyse van het deelproces van tussentijds toezicht. Bijlage B3.7 bevat de bevindingen over de subsidiejaren 2008, 2009 en 2010 van de door ons onderzochte welzijnsorganisaties.

Tabel 3.2 - *Beoordeling tussentijds toezicht*

	Tussentijds toezicht		
	2008	2009	2010
Blankenbergstichting	1 2 3	1 2 3	1 ■ ■
Stichting IJsterk	1 2 3	1 2 3	1 ■ ■
Stichting wijkcentrum Jordaan en Gouden Reel	1 2 3	1 2 3	1 ■ ■
Sciandri	1 2 3	1 2 3	1 ■ ■
De Regenbooggroep	1 2 3		1 ■ ■

bron: Rekenkamer Amsterdam

Uit de visienota *Kiezen voor Kansen* blijkt dat het tussentijdse toezicht 4 doelen dient. Allereerst dient het voor het uitwisselen van informatie en het signaleren van ontwikkelingen. Daarnaast het mogelijk wijzigen van de beschikking en de uitvoeringsovereenkomst en het voorbereiden van de eindafrekening. En tot slot het anticiperen op de nieuwe subsidieperiode. Om deze doelen te realiseren dienen in de subsidiebeschikking afspraken te worden gemaakt over de tussentijdse rapportage en het overleg en het tijdstip waarop dit overleg plaatsvindt.

De rekenkamer constateert dat het dagelijks bestuur in beperkte mate invulling heeft gegeven aan hoe het tussentijds toezicht dient plaats te vinden en daardoor maar in beperkte mate de mogelijkheden van het tussentijdse toezicht benut.

Positief is dat het dagelijks bestuur in de verleningsbeschikking structureel aandacht schenkt aan de verplichting voor de tussentijdse rapportage. Het dagelijks bestuur heeft in de periode 2008 - 2009 meer tussentijdse rapportages in bezit weten te krijgen. Echter bij het merendeel van de welzijnsorganisaties ontbreekt de gevraagde prognose voor het 2^e halfjaar 2009. De rekenkamer trof in de subsidie-dossiers vaak geen vastleggingen aan van analyses van de tussentijdse rapportage, terwijl het stadsdeel wel aan heeft gegeven de beoordelingen te hebben uitgevoerd. Het dagelijks bestuur wijst in de verleningsbeschikking 2010 slechts één welzijns-organisatie op het in de verordening verplichte tussentijdse overleg. Het tussentijdse overleg is maar in beperkte mate vastgelegd. Een uitzondering hierop is het verscherpte toezicht door het dagelijks bestuur op IJsterk sinds eind 2008.

De BCF-methode gaat uit van een verzakelijking van de subsidierelatie en daarmee een verminderde aandacht van de subsidiegever voor de bedrijfsvoering van de subsidieontvanger. Wanneer de subsidieverlener in grote mate afhankelijk is van de dienstverlening van de welzijnsorganisatie om haar beleidsdoelstellingen te realiseren, is een grotere aandacht voor de bedrijfsvoering gewenst voor die situaties die een mogelijke bedreiging vormen voor de continuïteit van de dienstverlening van de welzijnsorganisatie. Dit verandert niet wezenlijk bij de keuze voor de BCF-methode. Aandacht voor discontinuïteit blijft. De nadruk komt door de meer zakelijke relatie op mogelijke discontinuïteit van de levering van prestaties te liggen. Naar mening van de rekenkamer heeft het dagelijks bestuur de voorlopers van IJsterk en CentraM terecht de verplichting opgelegd om voorafgaand aan een fusie toestemming te vragen aan het dagelijks bestuur. Nadat het dagelijks bestuur de verzoeken tot fusie had ontvangen heeft zij echter niet adequaat gereageerd. Zij heeft toestemming verleend voor de fusies zonder gedegen onderzoek te doen naar de gevolgen van de mogelijke fusies voor het stadsdeel. Het dagelijks bestuur gebruikte daarbij het argument dat een diepgaande bemoeienis door het stadsdeel niet passend zou zijn binnen het kader van een verzakelijkte subsidierelatie. Het dagelijks bestuur had echter de (toekomstige) financiële positie van IJsterk en CentraM moeten beoordelen en op basis van deze analyse al dan niet toestemming voor de fusie moeten verlenen. Nadat de fusie een feit was heeft het dagelijks bestuur in de subsidiebeschikking 2009 aanvullende verplichtingen gesteld voor de gefuseerde organisatie. Het dagelijks bestuur heeft er echter niet op toegezien dat de welzijnsorganisaties uitvoering gaven aan de gestelde voorwaarden voor de fusie en de afgesproken verplichtingen.

Uit het voorgaande blijkt dat het dagelijks bestuur heeft besloten om (onder voorwaarden) in te stemmen met de fusie. Gezien de door de welzijnsorganisaties verstrekte informatie en het uitgangspunt van een zakelijke subsidierelatie had het dagelijks bestuur evenwel kunnen besluiten om niet in te stemmen met de fusie. De verstrekte informatie gaf immers onvoldoende inzicht in de consequenties voor de te leveren prestaties, zowel vanuit het prijsaspect als de continuïteit van de dienstverlening.

Voorafgaand aan het besluit om toestemming te verlenen aan de Blankenberg Stichting tot de fusie van CentraM heeft het dagelijks bestuur globaal aandacht besteed aan de financiële en organisatorische positie van de fusieorganisatie. Het dagelijks bestuur heeft daarbij bewust voor gekozen om geen grote invloed te willen hebben op de aanstaande fusie, omdat zij de fusie beschouwde als een interne aangelegenheid van de Blankenberg Stichting.

Accounthouders gaven in interviews met de rekenkamer aan dat zij fusietrajecten een lastige materie vinden en hiervoor onvoldoende financieel en juridisch onderlegd zijn.

3.4 Subsidievaststelling

De fase van subsidievaststelling is binnen het subsidieproces het sluitstuk van de subsidiecyclus. Bij de vaststelling gaat de subsidiegever na in hoeverre de subsidieontvanger de afgesproken prestaties (prestatie-eenheden) heeft uitgevoerd en in hoeverre deze zijn gerealiseerd tegen de bij verlening overeengekomen kostprijs. Indien de subsidieontvanger de prestatie-eenheden heeft gerealiseerd tegen een lager bedrag dan is verleend, dan wordt bij de vaststelling uitgegaan van het verleende bedrag²⁸, met andere woorden: het efficiencyvoordeel is voor de subsidieontvanger. Indien de subsidieontvanger meer prestaties heeft geleverd dan dient de subsidieontvanger deze extra kosten uit eigen middelen te dekken. Indien de subsidieontvanger minder prestatie-eenheden heeft gerealiseerd of als de kwaliteit daarvan niet voldeed aan de afgesproken kwaliteitseisen, dan wordt bij de vaststelling uitgegaan van het kostenniveau dat overeenkomt met het lagere prestatieniveau. Om de subsidie vast te stellen moet de subsidieontvanger tijdig een aanvraag tot subsidievaststelling bij het dagelijks bestuur indienen alsmede een eindrapportage²⁹. De eindrapportage³⁰ dient te bestaan uit een inhoudelijk deel dat ingaat op doelstellingen en resultaten die zijn behaald met de geleverde prestaties. Hierbij dienen kengetallen, effectmetingen en klanttevredenheidsonderzoek als input. Ook dient de eindrapportage informatie te verschaffen over de bij verlening gestelde kwaliteitseisen en randvoorwaarden en dient deze een algemeen beschouwende conclusie te bevatten. Een conclusie waarin de subsidieontvanger aanbevelingen heeft opgenomen en trends signaleert voor de nieuwe contractperiode.

In het cijfermatige deel van de eindrapportage dienen de afspraken uit de verleningsbeschikking te worden verantwoord, inclusief de werkelijke kosten per prestatie. Verschillen tussen offerte en de realisatie dienen te worden toegelicht. Het jaarverslag dient te zijn voorzien van een accountantsverklaring, waarbij het uitgangspunt is dat de accountant de volgende zaken heeft gecontroleerd: kwaliteit van de Administratieve Organisatie, onderliggende samenhang van de cijfers, levering van de afgesproken prestaties en validiteit van het systeem waarmee de kengetallen en prestaties worden geregistreerd.

De rekenkamer signaleert 5 structurele knelpunten bij de subsidievaststelling, die zowel betrekking hebben op het juridisch kader als de gekozen BCF-methode:

- ❶ de aanvraag tot subsidievaststelling
- ❷ het financieel en inhoudelijk verslag
- ❸ de accountantsverklaring
- ❹ de inhoudelijke beoordeling
- ❺ de kwaliteit en timing van de beslissing tot subsidievaststelling

²⁸ Stadsdeel Centrum, algemene subsidieverordening stadsdeel Centrum 2008, art. 2.3.5 onder d.

²⁹ Stadsdeel Centrum, algemene subsidieverordening stadsdeel Centrum 2008, hoofdstuk 2 over de budgetsubsidie.

Tabel 3.3 geeft de hoofdbevindingen weer van onze analyse van het deelproces van subsidievaststelling toezicht. Bijlage B3.8 bevat de bevindingen over de subsidiejaren 2008 en 2009 van de 5 door ons onderzochte welzijnsorganisaties. De vaststelling van subsidiejaar 2010 is hierin niet betrokken omdat deze buiten de onderzoeksperiode valt. Naar verwachting stelt het dagelijks bestuur de subsidies van 2010 vast in 2011.

Tabel 3.3 - Beoordeling subsidievaststelling

	Subsidievaststelling		
	2008	2009	2010
Blankenbergstichting	1 2 3 4 5	1 2 ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■
Stichting IJsterk	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	■ ■ ■ ■ ■
Stichting wijkcentrum Jordaan en Gouden Reael	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	■ ■ ■ ■ ■
Sciandri	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	■ ■ ■ ■ ■
De Regenbooggroep		1 2 3 4 5	■ ■ ■ ■ ■

Bron: Rekenkamer Amsterdam

Het dagelijks bestuur heeft voor 2008 bovengenoemde subsidies vastgesteld. Voor 2009 en 2010 heeft het dagelijks bestuur het subsidieproces nog niet kunnen afronden. Hierdoor kan de rekenkamer niet beoordelen in hoeverre er in deze jaren sprake was van verbeteringen.

Eén van de doelstellingen van het vaststellen van de subsidie is om - naast de vraag of de afgesproken prestaties zijn gerealiseerd - te evalueren wat de bijdrage van de prestaties was aan de realisatie van de welzijnsdoelen van het stadsdeel. Naar aanleiding hiervan kan het wenselijk zijn om de gestelde doelen bij te stellen, danwel de afspraken met de welzijnsorganisaties over de te leveren prestaties.

In de praktijk blijkt dat de subsidies 2008 zijn vastgesteld in de periode september 2009 tot en met juli 2010. Hierdoor kon het dagelijks bestuur op zijn vroegst de subsidies 2010 aanpassen en in het geval van Sciandri (vastgesteld in kalenderjaar 2010) in (subsidiejaar) 2011. Dit benadrukt het belang van tussentijds toezicht.

Voor een adequate vaststelling van de subsidie is het vereist dat het dagelijks bestuur zowel het inhoudelijk deel, als het financiële deel van de eindrapportage inclusief de accountantsverklaring beoordeelt, voordat zij tot vaststelling van de

³⁰ Dagelijks Bestuur, stadsdeel Centrum, *nota Kiezen voor Kansen*, september 2005, p. 17 -19.

subsidie overgaat. Immers, eenmaal vastgestelde subsidies kunnen slechts in uitzonderlijke situaties worden gewijzigd.

Positief is dat het dagelijks bestuur alle inhoudelijke verslagen heeft beoordeeld. Dit geldt echter in mindere mate voor de beoordeling van de financiële gegevens en de beoordeling van de accountantsverklaring. Bij één welzijnsorganisatie is niet onderkend dat een samenstellingsverklaring, afkomstig van een accountant, iets anders is dan een accountantsverklaring en veel minder zekerheid geeft. En bij een andere organisatie is niet onderkend dat de accountant een voorbehoud maakte bij de registratie van de prestatiegegevens.

Vanwege het faillissement van IJsterk is het dagelijks bestuur in zowel subsidiejaar 2008 als in subsidiejaar 2009 afgeweken van de regulier vaststellingsprocedure. De subsidie van 2008 is vastgesteld zonder de daarvoor vereiste financiële verantwoordingsgegevens en bijbehorende accountantsverklaring. De subsidie van 2009 heeft het dagelijks bestuur vastgesteld op basis van onvolledige inhoudelijke verantwoordingsgegevens en ontbrekende financiële verantwoordingsgegevens, zonder accountantsverklaring.

Bijlage 1 - Subsidieverordening en subsidiebeschikking

B1.1 - Algemene Subsidieverordening stadsdeel Centrum 2008 (geldend op 9 december 2010)

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1.1 Begripsomschrijvingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. de Awb: de Algemene wet bestuursrecht;
- b. bijzondere subsidieverordening: een verordening in welke voor de daarin vermelde activiteiten geheel of ten dele van deze verordening afwijkende dan wel aanvullende regels zijn opgenomen;
- c. budgetsubsidie: een eenmalige of meerjarige subsidie zoals bedoeld in artikel 4:58 van de Awb, in de vorm van een budget voor een periode van minimaal één en maximaal vier jaren, waarbij het subsidieniveau is gerelateerd aan een bepaald niveau van prestaties;
- d. exploitatiesubsidie: een eenmalige of meerjarige subsidie voor activiteiten, die wordt verleend als een bijdrage in de exploitatiekosten van de subsidieontvanger;
- e. investeringssubsidie: een subsidie in de stichtingskosten of in de kosten van herstel, verbouwing en uitbreiding van gebouwen of inrichtingen;
- f. waarderingssubsidie: een eenmalige of meerjarige subsidie ten behoeve van activiteiten van de aanvrager als blijkt van waardering of aanmoediging zonder inhoudelijk op prestaties of resultaat te sturen, aan de vaststelling waarvan geen verlening voorafgaat.
- g. subsidiejaar: het kalenderjaar waarvoor de subsidie wordt aangevraagd

Artikel 1.2 Toepasselijkheid verordening en bevoegdheid

1. Deze verordening is van toepassing op subsidies voor activiteiten op de hierna vermelde beleidsterreinen, tenzij en voorzover bij bijzondere subsidieverordening is voorzien in de in deze verordening behandelde onderwerpen:

- algemeen bestuur;
- openbare orde en veiligheid;
- verkeer, vervoer en waterstaat;
- economie en werkgelegenheid;
- onderwijs;
- cultuur, sport en recreatie;
- sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening;
- volksgezondheid en milieu en
- ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.

2. Het dagelijks bestuur is het bevoegde bestuursorgaan met betrekking tot het nemen van beslissingen op grond van deze verordening.

Artikel 1.3 Ontvanger subsidie

1. Subsidies worden verleend aan privaatrechtelijke rechtspersonen.

2. In bijzondere omstandigheden kan het dagelijks bestuur een waarderingssubsidie verlenen aan een natuurlijke persoon of groep van natuurlijke personen, indien dit uit de

aard van de activiteit waarvoor subsidie is aangevraagd voortvloeit of deze activiteit een verlening van subsidie aan een natuurlijke persoon of groep van natuurlijke personen bijzonder aangewezen maakt.

Artikel 1.4 Subsidieplafond

1. Indien in de door de stadsdeelraad vastgestelde begroting of in een daarvan deel uitmakende bijlage een post is opgenomen die blijkens de daarbij behorende omschrijving uitsluitend is bestemd als subsidie ten behoeve van een bepaalde activiteit, geldt deze begrotingspost als subsidieplafond voor die activiteit.
2. Indien uit de omschrijving, behorend bij een in de begroting of in een daarvan deel uitmakende bijlage opgenomen post, niet of niet zonder meer blijkt dat de in het eerste lid bedoelde post uitsluitend als subsidie voor een bepaalde activiteit kan worden aangewend, is het dagelijks bestuur bevoegd ten behoeve van de subsidiëring van die activiteit een subsidieplafond vast te stellen.
3. Aanvragen van subsidie worden in behandeling genomen in de volgorde van ontvangst daarvan, tenzij het dagelijks bestuur vooraf criteria bekend heeft gemaakt aan de hand waarvan aanvragen zullen worden beoordeeld. Met verwijzing naar het gestelde in artikel 4:5 van de Awb worden aanvragen geacht te zijn ontvangen op het moment dat aan alle daaraan gestelde eisen is voldaan.

Artikel 1.5 Weigeringsgronden

1. Het dagelijks bestuur kan de subsidieverlening naast de in artikel 4:25 en 4:35 van de Awb genoemde gevallen geheel of gedeeltelijk weigeren, indien gegronde redenen bestaan aan te nemen dat:
 - a. de activiteiten van de aanvrager niet gericht zullen zijn op het stadsdeel of haar ingezetenen of niet of nauwelijks aanwijsbaar ten goede zullen komen aan het stadsdeel of haar ingezetenen;
 - b. de te verlenen subsidie niet of in onvoldoende mate zal worden besteed aan de activiteiten waarvoor de subsidie is bedoeld;
 - c. de subsidie niet doeltreffend of doelmatig zal worden besteed;
 - d. de aanvrager doelstellingen nastreeft of activiteiten ontplooit die in strijd zijn met de wet, het algemeen belang of de openbare orde;
 - e. de aanvrager ook zonder subsidietoekenning over voldoende gelden, hetzij uit eigen middelen hetzij uit middelen van derden, kan beschikken om de kosten van de activiteiten te dekken
 - f. de aanvrager onvoldoende solvabel zal zijn om de activiteiten te kunnen ontplooiën waarvoor de subsidie is aangevraagd.
2. Het eerste lid, onder e, is niet van toepassing op verlening van budgetsubsidies
3. Het dagelijks bestuur weigert de subsidie, indien de organisatie van de aanvrager naar het oordeel van het dagelijks bestuur onvoldoende omvang of onvoldoende draagvlak bezit, dan wel het dagelijks bestuur van oordeel is dat de rechtsvorm van de organisatie niet geëigend is voor een doeltreffende realisatie van de activiteiten waarvoor subsidie is aangevraagd.

4. Het dagelijks bestuur weigert de subsidie, indien voor de activiteit waarvoor subsidie wordt gevraagd, geen gelden op de begroting zijn gereserveerd.
5. het dagelijks bestuur kan een subsidie geheel of gedeeltelijk weigeren dan wel intrekken in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob), indien de officier van justitie gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid ingevolge artikel 26 van de Wet Bibob.
6. Voordat toepassing wordt gegeven aan het vijfde lid, kan het Bureau Bibob, bedoeld in artikel 8 van de Wet Bibob, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd.

Artikel 1.6 Voorschotten en verrekening

1. In het geval van budgetsubsidie kan het dagelijks bestuur een voorschot verlenen, als bedoeld in artikel 4:54 van de Awb, tot 100% van het bedrag vermeld in de beschikking tot subsidieverlening. Voor alle overige subsidies kan het dagelijks bestuur een voorschot verlenen, als bedoeld in artikel 4:54 van de Awb, tot ten hoogste 95% van het bedrag vermeld in de beschikking tot subsidieverlening.
2. Het dagelijks bestuur kan een geldschuld, ontstaan op grond van de toepassing van enige bepaling van deze verordening, verrekenen met een vordering van de subsidieontvanger tegen het stadsdeel.

Hoofdstuk 2. Budgetsubsidies

Paragraaf 2.1 Aanvraag en verlening

Artikel 2.1.1 Toepasselijkheid afdeling 4.2.8 Awb

Afdeling 4.2.8 van de Awb is van toepassing op budgetsubsidies, voorzover daarvan niet in dit hoofdstuk wordt afgeweken.

Artikel 2.1.2 Aanvraag

1. Het dagelijks bestuur heeft uiterlijk 15 februari voorafgaand aan het subsidiejaar zijn beleidsdoelstellingen geformuleerd op basis waarvan budgetsubsidie kan worden aangevraagd.
2. De aanvraag van een budgetsubsidie wordt uiterlijk op 1 april voorafgaand aan het subsidiejaar ingediend bij het dagelijks bestuur.
3. Indien voor de eerste maal een budgetsubsidie wordt aangevraagd, wordt bij de aanvraag tevens overgelegd een uittreksel uit het handelsregister dat niet ouder is dan twee maanden.
4. De in artikel 4:64, tweede lid van de Awb gestelde voorwaarde geldt niet voor de aanvrager van een budgetsubsidie die minder bedraagt dan € 25.000.

Artikel 2.1.3 Beslistermijn

1. Met inachtneming van het bepaalde in artikel 4:5 van de Awb zendt het dagelijks bestuur de subsidieaanvrager binnen zes weken na ontvangst van de aanvraag een acceptatiebrief, waarin wordt bevestigd dat de aanvraag aan alle formele vereisten voldoet en in behandeling wordt genomen.

2. De beschikking tot subsidieverlening wordt uiterlijk zes weken na vaststelling van de begroting gegeven.

Artikel 2.1.4 Prestatie-eenheden

1. Budgetsubsidies worden verleend op basis van prestatie-eenheden. De hoogte van de subsidie wordt bepaald door het product van het aantal prestatie-eenheden en het subsidiebedrag per prestatie-eenheid.

2. In de beschikking tot subsidieverlening bepaalt het dagelijks bestuur welke prestatie-eenheden voor subsidiëring in aanmerking komen, de definitie van die prestatie-eenheden en het bedrag van de subsidie per prestatie-eenheid.

Paragraaf 2.2 Verplichtingen ontvangers budgetsubsidie

Artikel 2.2.1 Melding van relevante wijzigingen

1. De ontvanger van een budgetsubsidie stelt het dagelijks bestuur zo spoedig mogelijk schriftelijk op de hoogte van relevante wijzigingen in de financiële en organisatorische verhoudingen met derden.

2. Voorts stelt hij het dagelijks bestuur schriftelijk op de hoogte van een verandering of beëindiging van activiteiten of werkzaamheden van de instelling binnen vier weken nadat de desbetreffende wijziging zich heeft voorgedaan.

Artikel 2.2.2 Toestemming als bedoeld in artikel 4:71 Awb

De ontvanger van een budgetsubsidie behoeft toestemming van het dagelijks bestuur voor handelingen vermeld in artikel 4:71 van de Awb.

Artikel 2.2.3 Hoogte van contributie of bijdragen en andere verplichtingen

1. Het dagelijks bestuur kan de subsidieontvanger onder meer verplichtingen opleggen ten aanzien van:

- a. de hoogte van de contributie van de leden van de subsidieontvanger;
- b. de hoogte van de tarieven en van de bijdragen van deelnemers aan de gesubsidieerde activiteiten;
- c. de wijze en tijdstippen waarop informatie wordt verstrekt over de gesubsidieerde activiteiten.

2. Het dagelijks bestuur kan voorts de subsidieontvanger andere verplichtingen opleggen die betrekking kunnen hebben op de wijze waarop en de middelen waarmee de gesubsidieerde activiteit wordt verricht.

Artikel 2.2.4 Tussentijds activiteitenverslag

De subsidieontvanger zendt het dagelijks bestuur voor 1 augustus in het subsidiejaar een tussentijds verslag van de realisatie van het activiteitenplan tot 1 juli, alsmede een prognose van de realisatie in het resterende deel van het jaar. De eisen waaraan dit verslag moet voldoen worden bij de subsidieverlening bekend gemaakt.

2.2.5 Prestatieverslag

De subsidieontvanger zendt het dagelijks bestuur vóór 1 februari volgend op het subsidiejaar een verslag van de in het subsidiejaar geleverde prestaties. De eisen waaraan dit verslag moet voldoen worden bij de subsidieverlening bekend gemaakt.

Paragraaf 2.3 Vaststelling budgetsubsidies

Artikel 2.3.1 Aanvraag

1. Na afloop van het subsidiejaar dient de ontvanger van een budgetsubsidie een aanvraag tot subsidievaststelling in. De in artikel 4:78, eerste lid van de Awb gestelde verplichting geldt niet voor de ontvanger van een budgetsubsidie die minder bedraagt dan € 25.000.
2. De aanvraag tot subsidievaststelling wordt ingediend voor 1 april volgend op het subsidiejaar dan wel binnen drie maanden na afloop van de gesubsidieerde activiteit. Als de budgetsubsidie meer bedraagt dan € 25.000 en het bij de aanvraag te voegen financiële verslag derhalve is voorzien van een getrouwheidsverklaring van een accountant, wordt op verzoek uitstel tot 1 juli, respectievelijk van drie maanden verleend.

Artikel 2.3.2 Eis financieel verslag bij niet-volledige subsidiëring

Artikel 4:76 van de Awb is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de ontvanger van een budgetsubsidie die zijn inkomsten voor meer dan de helft ontleent aan de subsidie.

Artikel 2.3.3 Accountantsonderzoek naleving verplichtingen

Met inachtneming van het bepaalde in artikel 2.3.1, eerste lid, omvat de opdracht aan de accountant als bedoeld in artikel 4:78, eerste lid van de Awb mede een opdracht tot een onderzoek van de naleving van de aan de subsidie verbonden verplichtingen. De accountant is gehouden dit onderzoek te verrichten.

Artikel 2.3.4 Beslistermijn

1. Het dagelijks bestuur beslist op een aanvraag tot subsidievaststelling binnen dertien weken na ontvangst daarvan.
2. Het dagelijks bestuur kan zijn beslissing eenmaal voor ten hoogste acht weken verdagen; hiervan doet het vóór afloop van de in het eerste lid vermelde termijn mededeling aan de aanvrager.

Artikel 2.3.5 Berekening subsidievaststelling

Bij de vaststelling van het subsidiebedrag worden de navolgende uitgangspunten gehanteerd:

- a. indien de subsidieontvanger de in het besluit tot subsidieverlening opgenomen prestatie-eenheden realiseert tegen een lager bedrag dan is verleend, wordt bij de vaststelling van de subsidie uitgegaan van het verleende bedrag.
- b. indien de subsidieontvanger de in het besluit tot subsidieverlening opgenomen prestatie-eenheden realiseert tegen een hoger bedrag dan is verleend, dient de subsidieontvanger de extra kosten uit eigen middelen te dekken.
- c. Indien de subsidieontvanger meer prestatie-eenheden realiseert dan in het besluit tot subsidieverlening opgenomen, dient zij de kosten daarvan uit eigen middelen te dekken.

d. indien de subsidieontvanger minder prestatie-eenheden realiseert dan in het besluit tot subsidieverlening opgenomen of de kwaliteit van de realiseerde activiteiten niet voldoet aan de in de beschikking opgenomen kwaliteitseisen, wordt bij de vaststelling van de subsidie uitgegaan van het niveau dat overeenkomt met het lagere prestatieniveau.

Artikel 2.3.6 Egalisatiereserve

De subsidieontvanger vormt een egalisatiereserve, als bedoeld in artikel 4:72 van de Awb.

Hoofdstuk 3. Exploitatiesubsidies

Paragraaf 3.1 Aanvraag en verlening

Artikel 3.1.1 De aanvraag

1. Met uitzondering van de in het tweede lid omschreven situatie wordt de aanvraag van een exploitatiesubsidie uiterlijk op 1 april voorafgaand aan het subsidiejaar ingediend bij het dagelijks bestuur.
2. Een aanvraag voor een eenmalige exploitatiesubsidie wordt uiterlijk drie maanden vóór de start van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt aangevraagd ingediend.
3. Bij een aanvraag van een exploitatiesubsidie wordt in ieder geval de volgende informatie overgelegd:
 - a. een beschrijving van de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd, met vermelding van de met de activiteiten nagestreefde doelstellingen, waarbij voorts het belang wordt aangegeven van de activiteiten voor het stadsdeel of haar ingezetenen;
 - b. een begroting voor het jaar waarvoor subsidie wordt aangevraagd, bestaande uit een overzicht van de geraamde inkomsten en uitgaven, voorzover deze betrekking hebben op de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd;
 - c. een opgave van bij andere bestuursorganen of organisaties ingediende aanvragen voor subsidie of vergoeding ten behoeve van dezelfde activiteiten, onder vermelding van de stand van zaken met betrekking tot de beoordeling van die aanvragen;
 - d. een afschrift van de voor de aanvrager geldende statuten;
 - e. een uittreksel uit het handelsregister dat niet ouder is dan twee maanden.
4. Het tweede lid onder d en e is niet van toepassing, indien in het voorafgaande jaar eveneens een aanvraag is ingediend en in de juridische en feitelijke situatie sindsdien geen verandering is opgetreden.

Artikel 3.1.2 Beslistermijn

1. De beschikking tot verlening van een exploitatiesubsidie als bedoeld in artikel 3.1.1, eerste lid, wordt uiterlijk 6 weken na vaststelling van de begroting gegeven,
2. De beschikking tot verlening van een exploitatiesubsidie als bedoeld in artikel 3.1.1, tweede lid, wordt uiterlijk 8 weken na de aanvraag gegeven.

Artikel 3.1.3 Toezicht op de naleving

Het bepaalde in artikel 4:59 van de Awb is van overeenkomstige toepassing op de bepalingen in dit hoofdstuk.

Paragraaf 3.2 Verplichtingen ontvangers exploitatiesubsidie

Artikel 3.2.1 Melding van relevante wijzigingen

1. De ontvanger van een exploitatiesubsidie stelt het dagelijks bestuur zo spoedig mogelijk schriftelijk op de hoogte van wijzigingen van meer dan ondergeschikte aard in de financiële situatie dan wel in de financiële of organisatorische verhoudingen met derden.
2. Voorts stelt hij het dagelijks bestuur schriftelijk op de hoogte van een wijziging van de statuten, van een verandering of beëindiging van activiteiten dan wel van een ingrijpende wijziging van de werkzaamheden van de instelling binnen vier weken nadat de desbetreffende wijziging zich heeft voorgedaan.

Artikel 3.2.2 Toestemming voor handelingen als bedoeld in artikel 4:71

Awb

1. De ontvanger van een exploitatiesubsidie die € 25.000 of meer bedraagt, behoeft toestemming van het dagelijks bestuur voor handelingen vermeld in artikel 4:71 van de Awb.
2. Het tweede, derde en vierde lid van artikel 4:71 van de Awb zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3.2.3 Hoogte van contributie of bijdragen en andere verplichtingen

1. Het dagelijks bestuur kan de subsidieontvanger onder meer verplichtingen opleggen met betrekking tot:
 - a. de hoogte van de contributie van de leden van de subsidieontvanger;
 - b. de hoogte van de tarieven of van de bijdragen van deelnemers aan de gesubsidieerde activiteiten.
2. Het dagelijks bestuur kan voorts de subsidieontvanger andere verplichtingen opleggen die betrekking hebben op de wijze waarop en de middelen waarmee de gesubsidieerde activiteit wordt verricht.

Paragraaf 3.3 Vaststelling exploitatiesubsidies

Artikel 3.3.1 De aanvraag

1. Na afloop van het subsidiejaar dient de ontvanger van een exploitatiesubsidie een aanvraag tot subsidievaststelling in. Indien een exploitatiesubsidie is verleend van € 25.000 of meer, dan is de in artikel 4:78, eerste lid van de Awb gestelde verplichting van overeenkomstige toepassing.
2. De aanvraag tot subsidievaststelling wordt ingediend voor 1 april volgend op het subsidiejaar dan wel binnen drie maanden na afloop van de gesubsidieerde activiteit. Als de exploitatiesubsidie meer bedraagt dan € 25.000 en het bij de aanvraag te voegen financiële verslag derhalve is voorzien van een getrouwheidsverklaring van een accountant, wordt op verzoek uitstel tot 1 juli, respectievelijk van drie maanden verleend.

Artikel 3.3.2 Bij de aanvraag te overleggen gegevens

1. Indien een subsidie is verleend van € 25.000 of meer, zijn de artikelen 4:75, 4:76, 4:78 en 4:80 van de Awb van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat het financiële verslag zodanig is opgezet dat het aansluit bij het activiteitenverslag.

2. Het dagelijks bestuur kan ontheffing verlenen van één of meer van de uit het eerste lid voortvloeiende verplichtingen.

Artikel 3.3.3 Beslistermijn

1. Op de aanvraag tot subsidievaststelling beslist het dagelijks bestuur binnen dertien weken na ontvangst daarvan.
2. Het dagelijks bestuur kan zijn beslissing eenmaal voor ten hoogste acht weken verdagen; hiervan doet het vóór afloop van de in het eerste lid vermelde termijn mededeling aan de aanvrager.

Artikel 3.3.4 Batig saldo

1. Indien uit de rekening en verantwoording dan wel uit het financiële verslag blijkt dat er een batig saldo resteert, kan het dagelijks bestuur dit saldo terugvorderen, voorzover dat is bepaald in de beschikking tot subsidieverlening.
2. Indien andere bestuursorganen voor dezelfde activiteiten subsidie hebben verleend, kan het dagelijks bestuur, nadat het overleg heeft gepleegd met hen, beslissen dat het batig saldo niet, dan wel slechts gedeeltelijk, wordt gerestitueerd.
3. Het dagelijks bestuur kan geheel of gedeeltelijk afzien van terugvordering van het batig saldo, indien een derde, niet-zijnde een bestuursorgaan, ten behoeve van dezelfde activiteiten een bijdrage heeft verstrekt.

Hoofdstuk 4. Investeringsubsidies

Paragraaf 4:1 Aanvraag en verlening

Artikel 4.1.1 De aanvraag

1. De aanvraag van een investeringssubsidie wordt uiterlijk op 1 april voorafgaand aan het subsidiejaar ingediend bij het dagelijks bestuur.
2. Bij een aanvraag van een investeringssubsidie wordt in ieder geval de volgende informatie overgelegd :
 - a. een kostenspecificatie of -raming van de voorgenomen investering;
 - b. een plan tot financiering van de investering en de raming van de gevolgen voor de exploitatie die uit de investering voortvloeien;
 - c. een beschrijving hoe de investering past binnen het stadsdeelbeleid en op welke wijze activiteiten zullen plaatsvinden in het gebouw of op het terrein;
 - d. een opgave van bij andere bestuursorganen of organisaties ingediende aanvragen voor subsidie of vergoeding ten behoeve van dezelfde investering, onder vermelding van de stand van zaken met betrekking tot de beoordeling van die aanvragen;
 - e. een afschrift van de voor de aanvrager geldende statuten;
 - f. een uittreksel uit het handelsregister dat niet ouder is dan twee maanden.
3. Het tweede lid onder e en f is niet van toepassing, indien in het voorafgaande jaar eveneens een aanvraag is ingediend en in de juridische en feitelijke situatie sindsdien geen verandering is opgetreden.

Artikel 4.1.2 Beslistermijn

De beschikking tot subsidieverlening wordt uiterlijk 6 weken na vaststelling van de begroting gegeven.

Artikel 4.1.3 Toezicht op de naleving

Het bepaalde in artikel 4:59 van de Awb is van overeenkomstige toepassing op de bepalingen in dit hoofdstuk.

Paragraaf 4.2 Verplichtingen ontvangers investeringssubsidie

Artikel 4.2.1 Melding van relevante wijzigingen

1. De ontvanger van een investeringssubsidie stelt het dagelijks bestuur zo spoedig mogelijk schriftelijk op de hoogte van wijzigingen van meer dan ondergeschikte aard in de financiële situatie dan wel in de financiële of organisatorische verhoudingen met derden.
2. Voorts stelt hij het dagelijks bestuur schriftelijk op de hoogte van een wijziging van de statuten, van een verandering of beëindiging van activiteiten dan wel van een ingrijpende wijziging van de werkzaamheden van de instelling binnen vier weken nadat de desbetreffende wijziging zich heeft voorgedaan.

Artikel 4.2.2 Toestemming voor handelingen als bedoeld in artikel 4:71 Awb

1. De ontvanger van een investeringssubsidie die € 25.000 of meer bedraagt, behoeft toestemming van het dagelijks bestuur voor handelingen vermeld in artikel 4:71 van de Awb.
2. Het tweede, derde en vierde lid van artikel 4:71 van de Awb zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 4.2.3 Andere verplichtingen

Het dagelijks bestuur kan voorts de subsidieontvanger andere verplichtingen opleggen met betrekking tot de gesubsidieerde investering.

Paragraaf 4.3 Vaststelling investeringssubsidies

Artikel 4.3.1 De aanvraag

1. Na afloop van het subsidiejaar dient de ontvanger van een investeringssubsidie een aanvraag tot subsidievaststelling in. Indien een investeringssubsidie is verleend van € 25.000 of meer, dan is de in artikel 4:78, eerste lid van de Awb gestelde verplichting van toepassing
2. De aanvraag tot subsidievaststelling wordt ingediend voor 1 april volgend op het subsidiejaar dan wel binnen drie maanden na afloop van de gesubsidieerde investering. Als de investeringssubsidie meer bedraagt dan € 25.000 en het bij de aanvraag te voegen financiële verslag derhalve is voorzien van een getrouwheidsverklaring van een accountant, wordt op verzoek uitstel tot 1 juli, respectievelijk van drie maanden verleend.

Artikel 4.3.2 Bij de aanvraag te overleggen gegevens

1. Indien een subsidie is verleend van € 25.000 of meer, zijn de artikelen 4:75, 4:76, 4:78 en 4:80 van de Awb van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat het financiële verslag zodanig is opgezet dat het aansluit bij het activiteitenverslag.

2. Het dagelijks bestuur kan ontheffing verlenen van één of meer van de uit het eerste lid voortvloeiende verplichtingen.

Artikel 4.3.3 Beslistermijn

1. Op de aanvraag tot subsidievestiging beslist het dagelijks bestuur binnen dertien weken na ontvangst daarvan.
2. Het dagelijks bestuur kan zijn beslissing eenmaal voor ten hoogste acht weken verdagen; hiervan doet het vóór afloop van de in het eerste lid vermelde termijn mededeling aan de aanvrager.

Artikel 4.3.4 Batig saldo

1. Indien uit de rekening en verantwoording dan wel uit het financiële verslag blijkt dat er een batig saldo resteert, kan het dagelijks bestuur dit saldo terugvorderen, voorzover dat is bepaald in de beschikking tot subsidieverlening.
2. Indien andere bestuursorganen voor dezelfde investering subsidie hebben verleend, kan het dagelijks bestuur, nadat het overleg heeft gepleegd met hen, beslissen dat het batig saldo niet, dan wel slechts gedeeltelijk, wordt gerestitueerd.
3. Het dagelijks bestuur kan geheel of gedeeltelijk afzien van terugvordering van het batig saldo, indien een derde, niet-zijnde een bestuursorgaan, ten behoeve van dezelfde investering een bijdrage heeft verstrekt.

Hoofdstuk 5. Waarderingsubsidies

Artikel 5.1 Aanvraag waarderingssubsidie

1. Een aanvraag voor een waarderingssubsidie wordt uiterlijk drie maanden vóór aanvang van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt aangevraagd ingediend.
2. Bij een aanvraag van een waarderingssubsidie worden in ieder geval de volgende stukken overgelegd:
 - a. een beschrijving van de te verrichten activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd, met vermelding van de met de activiteiten nagestreefde doelstellingen, waarbij voorts het belang wordt aangegeven van de activiteiten voor het stadsdeel of haar ingezetenen;
 - b. een begroting voor het jaar waarvoor subsidie wordt aangevraagd, bestaande uit een overzicht van de geraamde inkomsten en uitgaven, voorzover deze betrekking hebben op de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd;
 - c. een opgave van bij andere bestuursorganen of organisaties ingediende aanvragen voor subsidie voor dezelfde activiteiten, onder vermelding van de stand van zaken met betrekking tot de beoordeling van die aanvragen.

Artikel 5.2 Beslistermijn

1. Op een aanvraag van een waarderingssubsidie beslist het dagelijks bestuur binnen acht weken na ontvangst daarvan.
2. Het dagelijks bestuur kan zijn beslissing eenmaal voor ten hoogste vier weken verdagen; hiervan doet het vóór afloop van de in het eerste lid vermelde termijn mededeling aan de aanvrager.

Artikel 5.3 Verlening van een waarderingssubsidie

1. Een waarderingssubsidie bedraagt maximaal € 7.500 op jaarbasis.
2. Het dagelijks bestuur verbindt aan een waarderingssubsidie geen andere verplichtingen dan die welke betrekking hebben op een verantwoording van de besteding van de toegekende subsidie.

Hoofdstuk 6. Slotbepalingen

Artikel 6.1 Ontheffing

1. Het dagelijks bestuur kan in individuele gevallen van een of meer verplichtingen van deze verordening ontheffing verlenen.
2. In de gevallen waarin deze verordening niet voorziet, kan het dagelijks bestuur een voorlopige voorziening treffen.

Artikel 6.2 Overgangsbepaling

1. Op subsidies die vóór de inwerkingtreding van deze verordening zijn verleend, blijven de bepalingen zoals opgenomen in de Subsidieverordening Welzijn Stadsdeel Amsterdam-Centrum 2007 van toepassing.
2. Op aanvragen voor subsidies die zijn ingediend vóór de inwerkingtreding van deze verordening, en waarop nog niet is beslist, worden de desbetreffende bepalingen van deze verordening toegepast.

Artikel 6.3 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2009.

Artikel 6.4 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als Algemene Subsidieverordening stadsdeel Centrum 2008.

Bijlage B 1.2 - De te onderscheiden subsidievormen in de ASC2008

Soort subsidie	Omschrijving
a. Budgetsubsidie	Een eenmalige of meerjarige subsidie zoals bedoeld in artikel 4:58 van de AWB, in de vorm van een budget voor een periode van minimaal één en maximaal vier jaren, waarbij het subsidieniveau is gerelateerd aan een bepaald niveau van prestaties.
b. Exploitatiesubsidie	Een eenmalige of meerjarige subsidie voor activiteiten, die wordt verleend als bijdrage in de exploitatiekosten van de subsidieontvanger.
c. Investeringsubsidie	Een subsidie in de stichtingskosten of in de kosten van herstel, verbouwing en uitbreiding van gebouwen of inrichtingen.
d. Waarderingsubsidie	Een eenmalige of meerjarige subsidie ten behoeve van activiteiten van de aanvrager als blijkt van waardering of aanmoediging zonder inhoudelijk op prestaties of resultaat te sturen, aan de vaststelling waarvan geen verlening voorafgaat.

Het voornaamste onderscheid tussen een budgetsubsidie en een exploitatiesubsidie is de manier waarop de sturing vanuit de subsidiegever plaats vindt. Daar waar bij een budgetsubsidie gestuurd wordt op basis van output (prestaties), vindt bij een exploitatiesubsidie de sturing plaats op basis van input (maximale bijdrage in de exploitatiekosten van bepaalde activiteiten).

De investeringsubsidie is de subsidievorm voor het oprichten, instandhouden of uitbreiden van bouwwerken. Het is de enige subsidievorm die niet tot doel heeft activiteiten van de aanvrager te subsidiëren, maar in plaats daarvan een deel van de benodigde investering voor haar rekening te nemen. Waarderingsubsidies zijn subsidies waaraan nauwelijks voorwaarden of verplichtingen zijn verbonden.

De administratieve lasten worden tot een minimum beperkt door onder andere van de formele stap tot subsidieverlening af te zien. Niettemin moet wel blijken dat de subsidie nog in een behoefte voorziet.

Bijlage 2 - Toetsingskader subsidieverlening, tussentijds toezicht en subsidievaststelling

De juridische grondslag voor het subsidieproces is gelegen de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de subsidieverordeningen van stadsdeel Centrum. In de onderzoeksperiode (2008 tot en met 2010) zijn twee subsidieverordening van kracht geweest:

- Tot en met het subsidiejaar 2008 is de *Subsidieverordening Welzijn stadsdeel Amsterdam-Centrum 2007* van kracht geweest.
- Vanaf het subsidiejaar 2009 is de *Algemene Subsidieverordening stadsdeel Centrum* van kracht.

De rekenkamer heeft van dit juridisch kader vastgesteld welke bepalingen voor het stadsdeel als subsidiegever van toepassing zijn voor de fasen van subsidieverlening, het tussentijdse toezicht en de fase van subsidievaststelling.

Een tweede grondslag voor het subsidieproces is gelegen in de beleidsnota *Kiezen voor Kansen*.³¹ In deze beleidsnota heeft de stadsdeelraad de beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF) als uitgangspunt genomen voor subsidies van meer dan € 25.000. Het proces van BCF telt 7 stappen. Uit deze 7 stappen heeft de rekenkamer voorwaarden afgeleid die gelden voor het stadsdeel in de fasen van subsidieverlening, het tussentijdse toezicht en de fase van subsidievaststelling voor het stadsdeel.

Het totaal aan voorwaarden hebben wij opgenomen in tabel B2.1 als toetsaspecten.

³¹ In 2008 was de verordening *Subsidieverordening Welzijn stadsdeel Amsterdam-Centrum 2007* van kracht. Met ingang van 1 januari 2009 is de verordening *Algemene Subsidieverordening stadsdeel Centrum 2008* van kracht.

Tabel B2.1 - Toetsingskader uitvoering subsidieverlening, tussentijdse toezicht en subsidievaststelling door stadsdeel Centrum

	Subsidieverlening
Awb	<p>Begroting subsidiegever (stadsdeel) moet zijn vastgesteld</p> <p>Aanvraag wordt uiterlijk 13 weken voorafgaand aan boekjaar ingediend</p> <p>Aanvraag bevat activiteitenplan (tenzij daar geen behoefte aan is), begroting (tenzij niet nodig voor berekening subsidiebedrag), omvang egalisatiereserve en subsidieaanvragen bij andere subsidiegevers</p> <p>Beschikking tot subsidieverlening bevat omschrijving activiteiten, bedrag, subsidieperiode en indien het meerder boekjaren betreft bevat het aanvullende verplichtingen over te verstrekken gegevens</p> <p>Subsidiegever <u>kan</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> • subsidie weigeren • uitvoeringsovereenkomst overeenkomen • subsidieverplichtingen opleggen • in gedeelte betalen • een toezichthouder aanstellen • bij verordening of in de subsidiebeschikking situaties formuleren waarin de subsidieontvanger de subsidiegever vooraf toestemming moet vragen (toestemming van bestuursorgaan) (4:71 Awb), indien bestuur niet tijdig beslist, wordt de toestemming geacht te zijn verleend. • bij verordening of in de subsidiebeschikking bepalen dat een egalisatiereserve wordt gevormd
SDC 2008	<p>Stadsdeel formuleert beleidsdoelen voor 15/2 (t-1)</p> <p>Aanvraag moet voor 1 april (t-1) worden ingediend.</p> <p>De subsidieontvanger vormt een egalisatiereserve.</p> <p>Een eerste subsidieaanvraag wordt voorzien van uittreksel KvK</p> <p>Indien subsidie minder dan € 25.000 dan geen verplichting om oprichtingsakte, statuten (wijzigingen) en laatste jaarrekening voorzien van accountantsverklaring mee te zenden.</p> <p>De verleningsbeschikking bevat de definitie van prestatie-eenheden, welke prestatie-eenheden voor subsidiëring in aanmerking komen, kwaliteitseisen als ook het bedrag per prestatie-eenheid.</p> <p>De ontvanger van een budgetsubsidie behoeft toestemming van het dagelijks bestuur voor situaties zoals bedoeld in 4:71 Awb</p> <p>Subsidie wordt verleend aan privaatrechtelijk rechtspersoon,</p> <p>Accountantsverklaring verplicht vanaf € 25.000</p>

	Subsidieverlening
	<p>De subsidiegever kan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • een voorschot van 100% verlenen bij een budgetsubsidie en van maximaal 95% bij andere subsidies [Artikel in Awb is per 1/7/2009 vervallen] • de subsidie te weigeren • in individuele gevallen van een of meer verplichtingen van de verordening ontheffing verlenen. • DB kan verplichtingen opleggen onder andere voor hoogte contributie of bijdrage <p><i><u>Aanvullende eisen tot en met subsidiejaar 2008:</u></i></p> <p>Aanvraag kan worden vervangen door offerte</p> <p>Voor aanvraag subsidie gelden aanvullende eisen over onder meer gelieerde rechtspersonen en voorzieningen</p> <p>Verplicht overleg tussen DB en subsidieaanvrager over de te subsidiëren activiteiten</p> <p>Toestemming bestuursorgaan voor specifieke situaties, verlaten gemeentelijk pand, tariefwijzigingen en vergoedingen bestuursleden</p> <p>DB kan aangeven in welke vorm tussentijdse rapportage dient plaats te vinden</p> <p>DB voert vermogenstoets uit, uitkomsten zijn bepalend voor (hoogte) subsidieverlening</p> <p>DB verleent voor 31 december t-1 de subsidie</p> <p>De subsidiegever <u>kan</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> • een subsidieovereenkomst sluiten met de subsidieontvanger • opnemen index bij verlening subsidie meerdere boekjaren • een accountantsoordeel verlangen over de naleving van de aan de subsidie verbonden verplichtingen <p><i><u>Aanvullende eisen vanaf subsidiejaar 2009</u></i></p> <p>DB stuurt binnen 6 weken na ontvangst aanvraag een acceptatiebrief</p> <p>Toestemming bestuurorgaan overeenkomstig 4:71 Awb</p> <p>De verleningsbeschikking bevat eisen waaraan het tussentijdse verslag en het prestatieverslag moeten voldoen.</p> <p>Accountantsoordeel verplicht over de naleving van de aan de subsidie verbonden verplichtingen.</p> <p>DB verleent subsidie binnen 6 weken na vaststelling stadsdeelbegroting door de stadsdeelraad</p>

Subsidieverlening	
BCF	<p>Stap 1 - het formuleren van (sub)doelstellingen: stadsdeel formuleert SMART-(sub)doelstellingen.</p> <p>Stap 2 - formuleren van de opdracht: op basis van de SMART-(sub)doelstellingen van het stadsdeel formuleert het stadsdeel de opdracht voor maatschappelijke organisatie. Inhoud: gewenste resultaten, te leveren prestaties (bij duidelijke wensen/opvattingen stadsdeel), kwaliteitseisen, eisen tussentijdse rapportage en registratie van gegevens, alle overige randvoorwaarden/afspraken.</p> <p>Stap 3 - beoordeling offerte: prestaties dienen zoveel mogelijk te leiden tot de door de politiek gewenste resultaat/doelstellingen. Aansluiting inhoudelijk gedeelte offerte bij opdrachtformulering van het stadsdeel. Offerte bevat heldere kostprijsberekening, inclusief omvang en kwaliteit producten en prijs per product.</p> <p>Stap 4 - opstellen van een subsidiebeschikking: de beschikking bevat een omschrijving van de activiteiten. De activiteiten kunnen in een (uitvoerings)overeenkomst worden uitgewerkt (4:36 Awb).</p>
Tussentijds toezicht	
Awb	<p>Subsidieontvanger meldt aanmerkelijke verschillen ten opzichte van de begroting.</p> <p>Subsidieontvanger informeert DB spoedig en schriftelijk over relevante wijzingen in de financiën, organisatorische verhoudingen met derden en veranderingen van activiteiten.</p> <p>Subsidiegever <u>kan</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • subsidie tussentijds intrekken of wijzigen
SDC 2008	<p>De subsidieontvanger zendt het dagelijks bestuur vóór 1 februari volgend op het subsidiejaar een verslag van de in het subsidiejaar geleverde prestaties. De eisen waaraan dit verslag moet voldoen worden bij de subsidieverlening bekend gemaakt.</p> <p><i>Aanvullende eisen tot en met subsidiejaar 2008:</i></p> <p>Uiterlijk op 1 september van het subsidiejaar brengt de subsidieontvanger verslag uit over <u>financiën</u> en activiteiten</p> <p><i>Aanvullende eisen vanaf subsidiejaar 2009:</i></p> <p>De subsidieontvanger zendt het dagelijks bestuur voor 1 augustus in het subsidiejaar een tussentijds verslag van de realisatie van het activiteitenplan tot 1 juli, alsmede een prognose van de realisatie in het resterende deel van het jaar.</p>
BCF	<p>Stap 5: Tussentijdse rapportage/overleg: In de subsidiebeschikking wordt afgesproken wanneer er overleg plaatsvindt. Doelen overleg: signaleren ontwikkelingen, bijstellen contract, voorbereiding eindafrekening en anticiperen nieuwe contractperiode.</p>

	Subsidievaststelling
Awb	<p>Aanvraag moet schriftelijk worden ingediend en worden vergezeld van verantwoording over activiteiten (activiteitenverslag), uitgaven en inkomsten (financieel verslag) en verantwoording over de overige verplichtingen, waaronder een accountantsverklaring</p> <p>Aanvraag moet binnen 6 maanden na afloop van het boekjaar worden ingediend</p> <p>Subsidie wordt slechts verleend aan rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid</p> <p>Restitutie bij vermogensvorming subsidieontvanger</p> <p>Subsidiegever kan subsidie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onder voorwaarden lager vaststellen • Ambtshalve vaststellen • Subsidie tussentijds intrekken of wijzigen • Opschorten tot terugvorderen <p>Beschikking tot subsidievaststelling bevat bedrag.</p> <p>Betaling subsidie binnen 4 weken na subsidievaststelling, onder verrekening van het voorschot, waarderingssubsidie kan ook door natuurlijk persoon worden aangevraagd</p>
SDC 2008	<p>De subsidieontvanger vormt een egaliseringsreserve (overeenkomstig 4:72 Awb)</p> <p>Het dagelijks bestuur beslist op een aanvraag tot subsidievaststelling binnen dertien weken na ontvangst daarvan.</p> <p>Het DB <u>kan</u> in individuele gevallen van een of meer verplichtingen van de verordening ontheffing verlenen.</p> <p><i><u>Aanvullende eisen tot en met subsidiejaar 2008:</u></i></p> <p>Aanvraag tot vaststelling voor 1 april of 1 juli wanneer de subsidie meer dan € 25.000 bedraagt</p> <p>uiterlijk 1 april een financieel verslag, activiteitenverslag en verantwoording overige verplichtingen</p> <p>Restitutie vermogensvorming subsidieontvanger tot uitbetaling van de subsidie wordt niet eerder overgegaan nadat de subsidieaanvrager schriftelijk heeft verklaard met de gestelde verplichtingen in te stemmen.</p> <p>De subsidieontvanger is gehouden, de activiteiten te verrichten c.q. de prestaties te leveren zoals deze opgenomen zijn in de voor akkoord verklaarde subsidieverplichting</p> <p>DB <u>kan</u> de subsidie lager vaststellen (bij wanbeleid, andere bestedingen, geen verbetering na waarschuwing).</p>

Subsidievaststelling	
	<p><i>Aanvullende eisen vanaf subsidiejaar 2009:</i></p> <p>Aanvraag binnen 3 maanden boekjaar of afloop gesubsidieerde activiteit.</p> <p>Indien de subsidieontvanger van een budgetsubsidie zijn inkomsten voor meer dan de helft ontleent aan de subsidie, dan moet een financieel verslag worden ingediend (overeenkomstig art 4:76 Awb).</p> <p>Het DB stelt de subsidie lager vast indien er minder prestaties zijn geleverd of de prestaties niet voldoen aan de in de beschikking opgenomen kwaliteitseisen.</p>
BCF	<p>Stap 6 - de eindrapportage en eindafrekening: De eindrapportage bevat een inhoudelijk deel en een deel over de cijfers.</p> <ul style="list-style-type: none"> • In het inhoudelijk deel wordt gerapporteerd wordt over behaalde doelstellingen en resultaten door middel van geleverde prestaties. De kengetallen, effectmetingen, tevredenheidsonderzoeken, etc dienen hierbij als input gebruikt te worden. Ook dient gerapporteerd te worden over alle randvoorwaarden en kwaliteitseisen. Ten slotte dienen er algemene conclusies en aanbevelingen worden gegeven en kunnen trends en ontwikkelingen worden gesignaleerd. • In het cijfermatige deel dienen de afspraken uit de subsidiebeschikking (en de tussentijds gemaakte afspraken) te worden verantwoord, inclusief de werkelijke kosten per afgesproken prestatie. Verschillen tussen offerte en werkelijkheid moet worden toegelicht. Jaarverslag dient voorzien te zijn van een accountantsverklaring waarbij de veronderstelling is dat de accountant het volgende controleert: de kwaliteit van de Administratieve Organisatie (AO), de onderliggende samenhang van de cijfers, de levering van de afgesproken prestaties en de validiteit van het systeem waarmee de registratie van de kengetallen en de prestaties tot stand komen. <p>Stap 7 - inhoudelijk en financiële beoordeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inhoudelijke beoordeling: Vastgesteld wordt in hoeverre de geleverde prestaties ook daadwerkelijk de doelstelling hebben die de politiek voor ogen had. Beoordeling op grond van kengetallen, prestaties, (besproken) ontwikkelingen in tussen- en eindrapportages. De inhoudelijke beoordeling is schriftelijk vastgelegd. • Financiële beoordeling: Rapport van de accountant is van groot belang, indien deze een goedkeurende verklaring geeft kan afgerekend worden op de afgesproken en afgeleverde prestaties. Het stadsdeel zal ook een mening moeten vormen over de financiën.

Bijlage 3 - Bevindingen uitvoering

Het onderzoek naar de uitvoering van de subsidieverlening, het tussentijdse toezicht en subsidievaststelling richt zich op de budgetsubsidies die zijn versterkt aan 5 gesubsidieerde welzijnsorganisaties:³²

- Blankenberg Stichting
- Stichting IJsterk
- Stichting wijkcentrum Jordaan en Gouden Reael
- Sciandri
- Stichting de Regenbooggroep

De rekenkamer heeft de subsidiedossiers van de subsidiejaren 2008, 2009 en 2010 getoetst aan het toetsingskader zoals opgenomen in bijlage 2. De rekenkamer heeft besloten om de bevindingen per welzijnsorganisatie op een beknopte wijze in tabelvorm te presenteren. De tabellen met onderzoeksbevindingen over de verleende budgetsubsidies aan de welzijnsorganisaties zijn opgenomen in de bijlagen 3.1 tot en met 3.5. De rekenkamer heeft in het bijzonder die bevindingen gepresenteerd die duiden op structurele knelpunten in de uitvoering van het subsidieproces en incidentele knelpunten met een zwaarwegend karakter. Incidentele knelpunten in de uitvoering zonder een zwaarwegend karakter hebben wij niet beschreven. Tot deze laatste categorie rekenen wij onder meer het afgeven van een beschikking enkele dagen na het verstrijken van de voorgeschreven termijn. Een gevolg van de door ons gekozen wijze van presenteren kan zijn dat de nadruk te veel komt te liggen op zaken die nu nog niet goed gaan. Het aantal knelpunten verschilt per fase, in tabel B3.1 hebben we deze samengevat.

³² In de onderzoeksopzet heeft de rekenkamer aangekondigd ook de subsidieverlening aan de bijstandsbond Amsterdam te zullen onderzoeken. Tijdens het onderzoek bleek dat de bijstandsbond geen budgetsubsidie heeft ontvangen. De rekenkamer heeft vervolgens besloten om de analyse van deze subsidie niet op te nemen in dit hoofdstuk, maar de verkregen informatie uit interviews wel te gebruiken voor hoofdstuk 2.

Tabel B3.1 - Tekortkomingen in het proces van subsidieverlening, tussentijds toezicht en subsidievaststelling

Subsidieverlening	Tussentijds toezicht	Subsidievaststelling
<ul style="list-style-type: none"> ❶ De opdrachtformulering door het dagelijks bestuur; ❷ de kwaliteit van de door de welzijnsorganisaties uitgebrachte offertes; ❸ de subsidieaanvragen van de welzijnsorganisaties; ❹ de beoordeling van de offertes door het dagelijks bestuur; ❺ de tijdigheid van de subsidieverlening; ❻ de kwaliteit van de verleningsbeschikking. 	<ul style="list-style-type: none"> ❶ De verplichting van tussentijdse verantwoording; ❷ het tussentijdse overleg; ❸ de ontvangst en beoordeling van de tussentijdse rapportage. 	<ul style="list-style-type: none"> ❶ De aanvraag tot subsidievaststelling; ❷ het financieel en inhoudelijk verslag; ❸ de accountantsverklaring; ❹ de inhoudelijke beoordeling; ❺ de kwaliteit en tijdig van de beslissing tot subsidievaststelling.

Om inzicht te geven in de ontwikkelingen in de tijd presenteren wij per welzijnsorganisaties de bevinding van 2008, 2009 en 2010 naast elkaar in tabelvorm. Per jaar geven wij een oordeel over de uitvoering van de subsidiefase. De vaststelling van subsidiejaar 2010 is hierin niet betrokken omdat deze buiten de onderzoeksperiode valt. Naar verwachting stelt het dagelijks bestuur de subsidies van 2010 vast in 2011.

Oordeel

Per organisatie hebben wij per subsidiejaar beoordeeld of de uitvoering voldoet aan de toetsingsaspecten per subsidiefase zoals opgenomen in bijlage B2.1. Wij geven per toetsingsaspect een oordeel, waarbij de nummering overeenkomt met het toetsaspect. Indien de uitvoering in grote mate voldoet aan de toetsaspecten en er geen wezenlijke tekortkomingen zijn in de uitvoering van een stap van de BCF komen wij tot het oordeel *Voldoet in voldoende mate aan de eraan te stellen eisen*. Dit oordeel duiden wij in de tabel met een groene punt (bijvoorbeeld ❶). Indien de uitvoering aan meerdere toetsaspecten niet voldoet of er een wezenlijke tekortkoming is in de uitvoering van een BCF-stap komen wij tot het oordeel *Voldoet in onvoldoende mate aan de eraan te stellen eisen*. Dit oordeel geven wij weer als een rode punt (bijvoorbeeld ❶). De bevindingen en oordelen van de welzijnsorganisaties hebben wij opgenomen in de bijlagen B3.1 tot en met B3.5.

Analyse per subsidiefase

In de bijlagen B3.6 tot en met B3.8 presenteren wij de hoofdlijnen van de bevindingen van de onderzochte subsidies per subsidiefase (subsidieverlening, het tussentijdse toezicht en de fase van subsidievaststelling) per jaar. Deze analyse is gebaseerd op de bevindingen per welzijnsorganisatie zoals opgenomen in de bijlagen B3.1 tot en met B3.5 van dit rapport. De oordelen in de tabellen 3.1 tot en met 3.3 in hoofdstuk 3 komen overeen met de oordelen per organisatie die zijn opgenomen in de bijlagen vanaf B3.6.

Kwaliteitsborging

De rekenkamer heeft voor 5 welzijnsorganisaties het subsidiebeheer van de budgetsubsidies onderzocht. Hiertoe hebben wij per organisatie de informatie uit de beschikbare subsidiedossiers geanalyseerd. Na deze eerste inventariserende analyse te hebben afgerond heeft het onderzoeksteam de verantwoordelijke ambtenaren geïnterviewd en aanvullende informatie opgevraagd. Na afronding van de informatieverzameling en analyse per organisatie heeft het onderzoeksteam structurele knelpunten geïnventariseerd. Aansluitend is het onderzoeksteam tot een oordeel gekomen per knelpunt. Om tot een evenwicht oordeel te komen heeft het onderzoeksteam de oordelen per knelpunt tussen de organisaties vergeleken. De bevindingen en oordelen zoals opgenomen in dit rapport heeft de rekenkamer voor ambtelijk wederhoor teruggelegd bij de ambtelijke organisatie van het stadsdeel Centrum. De rekenkamer heeft de bevindingen en eventueel het oordeel aangepast wanneer het stadsdeel onderbouwd aangaf waarom de bevindingen van de rekenkamer niet juist waren.

B3.1 - Bevindingen Blankenberg Stichting

In de periode 2008 tot en met 2010 verstrekke het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum jaarlijks diverse subsidies aan de Blankenberg Stichting en de opvolger stichting CentraM. Onderstaande bevindingen gaan over het beheer door het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum van de (structurele) budgetsubsidies voor algemeen maatschappelijk werk, ouderen werk, sociaal raadliedenwerk, woningaanpassingen en schuldhulpverlening. Het gaat hierbij jaarlijks om de volgende budgetsubsidies: 2008 (€ 2.850.061), 2009, (€ 2.963.614). Per 1 januari 2010 is de Blankenberg Stichting gefuseerd met de stichting Raster Maatschappelijke Dienstverlening - die onder meer actief was in de voormalige stadsdelen de Baarsjes en Westerpark - tot de stichting CentraM. Het dagelijks bestuur verstrekke in 2010 aan CentraM een budgetsubsidie van € 2.721.040 voor de uitvoering van welzijnswerk in stadsdeel Centrum.

Tabel B3.1.1 - Subsidieverlening Blankenberg Stichting

	Subsidieverlening		
	2008	2009	2010
1. Opdrachtformulering	Het dagelijks bestuur heeft geen opdracht geformuleerd. ●	Het dagelijks bestuur heeft geen opdracht geformuleerd. ●	Het dagelijks bestuur heeft geen opdracht geformuleerd, omdat dit overbodig werd geacht door de accounthouder. ●
2. Uitgebrachte offertes	De uitgebrachte offerte sluiten in onvoldoende mate aan bij de BCF-methode. In de offerte zijn de met de prestaties te realiseren maatschappelijke effecten gedefinieerd en de bijdrage daarvan aan de welzijnsdoelen van stadsdeel Centrum en uitgangspunten ten aanzien van de kwaliteit van de producten.	De offerte voldoet aan de eisen die voortvloeien uit de BCF-methode	De offerte voldoet aan de eisen die voortvloeien uit de BCF-methode

		Subsidieverlening	
	2008	2009	2010
	De offerte bevat nog geen volledige productdefinities en kostprijzen voor alle werksoorten. ●	●	●
3. Subsidieaanvragen	De subsidieaanvraag geeft wel inzicht in overige subsidieaanvragen bij derden, maar geeft geen informatie over de omvang van de egalisatie-reserve. De rekenkamer constateert dat het DB hieraan geen consequenties verbindt. ●	De subsidieaanvraag geeft wel inzicht in overige subsidieaanvragen bij derden, maar geeft geen informatie over de omvang van de egalisatie-reserve. Het dagelijks bestuur heeft na ontvangst van de subsidieaanvraag 2009 verzuimd de aanvrager een acceptatiebrief te sturen. ●	De subsidieaanvraag geeft inzicht in overige subsidieaanvragen bij derden en geeft informatie over de omvang van de egalisatiereserve. Het dagelijks bestuur heeft na ontvangst van de subsidieaanvraag 2010 verzuimd de aanvrager een acceptatiebrief te sturen. ●
4. Beoordeling offerte	De offerte is op onderdelen zichtbaar beoordeeld, maar niet alle BCF-eisen zijn meegewogen, zoals aansluiting aanbod bij politieke doelstellingen stadsdeel Centrum en aansluiting offerte bij opdrachtformulering stadsdeel ●	De offerte is op onderdelen zichtbaar beoordeeld, maar niet alle BCF-eisen zijn meegewogen, zoals aansluiting aanbod bij politieke doelstellingen stadsdeel Centrum en aansluiting offerte bij opdrachtformulering stadsdeel ●	De offerte is op onderdelen zichtbaar beoordeeld, maar niet alle BCF-eisen zijn meegewogen, zoals aansluiting aanbod bij politieke doelstellingen stadsdeel Centrum en aansluiting offerte bij opdrachtformulering stadsdeel ●
5. Tijdige verlening	De subsidie is te laat verleend (31 maart 2008) ●	Het dagelijks bestuur heeft 2 beschikkingen verstuurd: een voorlopige en een definitieve verleningsbeschikking. Beide beschikkingen waren te laat. ●	De subsidie is tijdig verleend. ●

	Subsidieverlening		
	2008	2009	2010
6. Kwaliteit verleningsbeschikking	<p>De beschikking vermeldt voor welke activiteiten subsidie wordt verstrekt. In een algemene bijlage zijn voorwaarden opgenomen voor de tussentijdse en eindverantwoording. De eisen aan de inhoudelijke eindrapportage zijn grotendeels in overeenstemming met de BCF-methode. Niet is aangegeven dat de eindrapportage ook inzicht moet geven in de feitelijk gerealiseerde kostprijs per product. Het dagelijks bestuur stelt geen duidelijk eisen aan het financiële verslag. Wel attendeert het dagelijks bestuur de subsidieontvanger op de verplichting om een accountantsverklaring over de getrouwheidsverklaring van de jaarrekening aan te leveren. In de beschikking is niet dwingend aangegeven dat de subsidieontvanger de voorwaarden diende te ondertekenen. Het subsidiedossier bevatte geen door de subsidieontvanger voor akkoord ondertekenende bijlagen.</p>	<p>Het dagelijks bestuur heeft in 2009 op 15 februari 2009 vooruitlopend op de definitief te maken prestatieafspraken een verleningsbeschikking afgegeven voor de structurele budgetsubsidie. Deze beschikking trok het dagelijks bestuur in met de 'definitieve' verleningsbeschikking van 22 april 2009. De subsidiebeschikking van 22 april 2009 wijkt af van het sjabloon van het stadsdeel en de bijlage is vormvrij.</p> <p>De bijlage hoeft niet getekend en retour gezonden te worden door de subsidieaanvrager. In de bijlage bij de beschikking is aandacht voor kwaliteitseisen en informatie over de kostprijs en de te realiseren prestaties. Het dagelijks bestuur heeft de subsidieontvanger erop geattendeerd dat ook een accountantsoordeel verlangd wordt over de totstandkoming van de prestatiegegevens. Dit is echter beperkter dan de</p>	<p>De subsidiebeschikking volgt het sjabloon van het stadsdeel. Ook de uitvoeringsovereenkomst is gestructureerder. De uitvoeringsovereenkomst hoeft niet getekend en retour gezonden te worden door de subsidieaanvrager. Het dagelijks bestuur heeft de subsidieontvanger er niet op geattendeerd dat ook een accountantsoordeel verlangd wordt over de naleving van de subsidievoorwaarden. Bovendien ontbreekt een verwijzing naar het controleprotocol.</p>

		Subsidieverlening	
	2008	2009	2010
		verplichting tot het geven van een oordeel over de naleving van de subsidievoorwaarden. Een verwijzing naar het controleprotocol ontbreekt in de subsidiebeschikking.	
	●	●	●
7. Overige bevindingen			
Totaal score	1 2 3 4 5 6	1 2 3 4 5 6	1 2 3 4 5 6

Tabel B3.1.2 - Tussentijds toezicht Blankenberg Stichting

		Tussentijds toezicht	
	2008	2009	2010
1. Verplichtingen tussentijdse verantwoording	Het dagelijks bestuur wijst de subsidieontvanger op de verplichting van de tussentijdse rapportage. De subsidieontvanger is niet geweest op de plicht om voor 2008 zich ook tussentijds financieel te verantwoorden.	Het dagelijks bestuur wijst de subsidieontvanger op de verplichting van het tussentijdse activiteitenverslag.	Het dagelijks bestuur wijst de subsidieontvanger op de verplichting van het tussentijdse activiteitenverslag.
	●	●	●
2. (Aard) tussentijds overleg	Het dagelijks bestuur heeft de subsidieontvanger gewezen op het tussentijdse overleg en in hoofdlijnen de gespreksonderwerpen aangegeven. Met de Blankenberg Stichting is in het najaar van 2008	Het dagelijks bestuur heeft geen tussentijds overleg met de subsidieontvanger verplicht gesteld. In het najaar van 2009 heeft de accounthouder wel overleg gepleegd met de Blankenberg Stichting over de	Het dagelijks bestuur heeft in de voorlopige beschikking 2009 de subsidieontvanger niet gewezen op het tussentijdse overleg.

		Tussentijds toezicht	
	2008	2009	2010
	<p>overlegd. De inhoud van het overleg en de gemaakte afspraken blijken uit notulen die zijn opgenomen in het subsidiedossier. Uit de notulen blijkt niet dat de afwezigheid van de voortgangsrapportage en de informatie die daar in opgenomen zou moeten zijn, onderwerp van gesprek was.</p> <p>Het stadsdeel geeft aan dat tussentijds is overlegd met CentraM, maar dat hier geen vastleggingen van zijn.</p> <p style="text-align: center;">●</p>	<p>tussentijdse rapportage. Tijdens dit overleg heeft de accounthouder vragen gesteld over het ontbreken van een prognose van het tweede half jaar 2009 en heeft de accounthouder de Blankenberg Stichting verzocht om budgetneutrale voorstellen te doen voor lopende afspraken .</p> <p style="text-align: center;">●</p>	<p style="text-align: center;">●</p>
3. Ontvangst en beoordeling tussentijdse rapportage	<p>Het dagelijks bestuur heeft geen tussentijdse rapportages ontvangen. Uit het subsidiedossier valt niet af te leiden dat het dagelijks bestuur actie heeft ondernomen om deze rapportages alsnog te verkrijgen.</p> <p style="text-align: center;">●</p>	<p>Het dagelijks bestuur heeft de tussentijdse rapportages ontvangen en laten beoordelen.</p> <p style="text-align: center;">●</p>	
4. Overige bevindingen		Zie afzonderlijke toelichting	Bij het verlenen van de toestemming tot de fusie verplichtte het dagelijks bestuur CentraM om in 2010 elk kwartaal een financiële rapportage zou doen toekomen en daarin zou

		Tussentijds toezicht	
	2008	2009	2010
			<p>rapporteren over de uitgaven en de inkomsten, prognose 2010 en de voortgang in het oprichten van het bedrijfsbureau.</p> <p>Deze afspraken zijn niet in de subsidiebeschikking 2010 opgenomen. Op 15 juni 2010 heeft het dagelijks bestuur de stadsdeelraadscommissie Welzijn en Onderwijs geïnformeerd over de eerste kwartaalrapportage van CentraM. Het dagelijks bestuur laat zich kritisch uit over de eerste kwartaalrapportage, zij meldt dat de geconsolideerde balans en informatie over de solvabiliteit en liquiditeit ontbreekt. Het dagelijks bestuur meldt vervolgens dat zij de eisen voor de tweede kwartaalrapportage heeft aangescherpt en zal overleggen met stadsdeel West.</p> <p style="text-align: right;">●</p>
Totaal score	● ● ●	● ● ●	● ● ■

Toelichting fusie 2009

In april 2008 heeft de Blankenberg Stichting het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum op de hoogte gesteld van het voornemen tot fusie met de stichting Raster en Doras per 1 januari 2010 tot CentraM. Naar aanleiding van het gestelde in art. 2.2³³ in de subsidieverordening van stadsdeel Centrum (ASC2008) heeft de Blankenberg Stichting daar op 7 juli 2009 formeel toestemming voor gevraagd aan het stadsdeel. In de aanloop naar de fusie zijn namens stadsdeel Centrum op ambtelijke en bestuurlijk niveau besprekingen gevoerd met de Blankenberg Stichting en is als voorwaarde door het stadsdeel gesteld dat inzage zou worden verkregen in de namens Blankenberg Stichting door Hordijk&Hordijk uitgevoerde Due Dilligence onderzoek. Het stadsdeel heeft daar op 28 november 2008 een samenvatting van het onderzoeksrapport ontvangen maar heeft geen kennis genomen van het gehele rapport. Doras heeft op 21 september 2009 (dus vlak voor de geplande fusiedatum) afgezien van deelname aan de fusie. Hierop schortte het dagelijks bestuur haar standpuntbepaling op. Per brief van 7 oktober 2009 vroeg het dagelijks bestuur de Blankenberg Stichting om opnieuw een verzoek voor toestemming in te dienen. Per brief van 11 december 2009 verleende het dagelijks bestuur onder voorwaarden toestemming aan de Blankenberg Stichting voor de fusie tot CentraM. Het dagelijks bestuur verleende toestemming voor de fusie onder de volgende voorwaarden: totstandkoming van een adequate administratieve organisatie, de voorwaarde dat de levering van de gesubsidieerde activiteiten ongewijzigd van kracht blijven en legt ook diverse financiële en inhoudelijke verantwoordings-eisen op. Deze voorwaarden zijn echter niet afdwingbaar omdat de fusie al tot stand is gekomen. Wel kan het niet nakomen van de voorwaarden toekomstige gevolgen hebben voor de subsidieverlening of –vaststelling. Hiervan is echter geen sprake geweest in dit subsidiedossier.

Uit de brief waarin het dagelijks bestuur uiteindelijke toestemming verleent blijkt dat zij verschillende documenten heeft beoordeeld waaronder het strategische beleidskader, het reglement van de Raad van Toezicht en de Auditcommissie en de concept oprichtingsstatuten van CentraM . Ook beoordeelde het dagelijks bestuur voor het geven van de toestemming het due dilligence onderzoek en de update hiervan. De rekenkamer constateert dat het dagelijks bestuur niet het volledige initiële due dilligence onderzoek heeft beoordeeld, maar alleen een door de Blankenberg Stichting ingediende managementsamenvatting van dit onderzoek. Uit dossierstukken blijkt daarnaast dat het stadsdeel bewust geen grote invloed heeft willen hebben bij de ophandenzijnde fusie. Zo wordt daarover in een intern memo het volgende over geschreven:

Het toestemmingsrecht is in de subsidieverordening opgenomen om te kunnen waarborgen dat de subsidiemiddelen ook na de holding/fusie worden ingezet voor het doel waarvoor ze zijn verleend en dat dit verifieerbaar blijft. Gelet op de vernieuwing van het subsidiebeleid in alle stadsdelen waarbij aangestuurd wordt op verzakelijking van de subsidierelatie met de welzijns- en maatschappelijke dienstverleningsinstellingen, zal de vereiste goedkeuring door de stadsdelen zich beperken tot het stellen van een aantal randvoorwaarden. In de verzakelijkte relatie met de instelling ontstaat immers veel meer een verhouden van opdrachtgever / opdrachtnemer. Van belang is dan niet meer wie de opdracht uitvoert. Het gaat er om dat het stadsdeel het vertrouwen heeft dat de opdracht goed en naar behoren uitgevoerd wordt en dat het gewenste resultaat bereikt wordt. De bedrijfsvoering is in dit proces een interne aangelegenheid van de instelling.

³³ Het betreft hier toestemming voor het oprichten dan wel deelnemen in een rechtspersoon, of het ontbinden dan wel beëindigen van de deelname in een rechtspersoon.

Tabel B3.1.3 - Subsidievaststelling Blankenberg Stichting

		Subsidievaststelling	
	2008	2009	
1. Aanvraag tot subsidievaststelling	<p>Het subsidiedossier bevat geen aanvraag tot subsidievaststelling. Het stadsdeel beschouwt het moment van indienen van het financiële en inhoudelijke verslag 2008 door de subsidieontvanger als het moment waarop de subsidieontvanger de aanvraag tot subsidievaststelling indient.</p> <p style="text-align: center;">●</p>	<p>Het dagelijks bestuur heeft alleen een inhoudelijk, maar geen financieel verslag 2009 ontvangen. Anders dan het geval was in 2008 is er door het incompleet zijn van de verantwoordingsstukken geen sprake van een “aanvraag” tot subsidievaststelling.</p> <p style="text-align: center;">●</p>	
2. Financieel en inhoudelijke verslag	<p>Het dagelijks bestuur heeft zowel een financieel als inhoudelijk verslag ontvangen. Het inhoudelijke verslag (productierapportage 2008) geeft een overzicht per werksoort van in 2008 gerealiseerde afspraken afgezet tegen de productieafspraken. De rapportage bevat echter geen ‘vertellend’ deel en een evaluatieparagraaf over de effectiviteit van de geleverde prestaties. Bovendien geeft de rapportage geen informatie over de realisatie van de per product overeengekomen kwaliteitseisen, registraties en overige leveringsvoorwaarden.</p> <p style="text-align: center;">●</p>	<p>Het dagelijks bestuur heeft het financiële verslag niet ontvangen, omdat de subsidieontvanger een verzoek tot uitstel hiervoor heeft ingediend. Het inhoudelijk verslag is tijdig ingediend. Het verslag geeft overeenkomstig het verzoek van het dagelijks bestuur bij de subsidieverlening inzicht in het verloop van de activiteiten in de zin dat het per werksoort een overzicht geeft van de geplande en gerealiseerde prestaties. Het verslag voldoet echter niet aan de verantwoordingseisen van de BCF-methode. Het geeft geen inzicht in de realisatie van de per product t overeengekomen kwaliteitseisen, randvoorwaarden en andere leveringsvoorwaarden. Ten slotte ontbreekt een evaluatieparagraaf over de effectiviteit en bijdrage van de geleverde prestaties aan de welzijnsdoelstellingen van stadsdeel Centrum.</p> <p style="text-align: center;">●</p>	

	Subsidievaststelling	
	2008	2009
3. Accountantsverklaring	De financiële verantwoording is voorzien van een accountantsverklaring. Het oordeel is goedkeurend en heeft betrekking op de jaarrekening als geheel. ●	N.v.t. De subsidieontvanger heeft op 10 maart 2010 bij het dagelijks bestuur een verzoek tot uitstel indienen jaarrekening 2009 en accountantsverklaring ingediend.
4. Inhoudelijke beoordeling	Uit het subsidiedossier blijkt dat jaarrekening 2008 door het financieel stafbureau is beoordeeld. Hiervoor is gebruik gemaakt van een standaardformulier. Uit de notulen blijkt dat de accounthouder een gesprek heeft gevoerd met de subsidieontvanger over de geconstateerde afwijkingen van de financiën en de prestaties. ●	Een beoordeling van het financiële verslag heeft nog niet plaatsgevonden, de organisatie heeft uitstel aangevraagd.
5. Subsidievaststelling	Het dagelijks bestuur heeft de subsidie te laat vastgesteld en heeft verzuimd de beslistermijn op te schorten. ●	N.v.t. De subsidie is nog niet vastgesteld.
Totaal score	● 1 2 3 4 5	● 1 2 ■ ■ ■

B3.2 - Bevindingen IJsterk

In de periode 2008 tot en met 2010 verstrekte stadsdeel Centrum diverse subsidies aan IJsterk. Onderstaande bevindingen gaan over het beheer door het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum in de periode 2008 tot en met 2010 van de structurele budgetsubsidie aan IJsterk voor het jeugd- en buurthuiswerk. Dit bevat ondermeer (ambulant) tiener- en jongerenwerk, jeugd op straat, speeltuinen, vakantieactiviteiten, opvoedingsondersteuning, ontwikkelingsstimulering, peuterspeelzaalwerk, participatie en ouderkindcentra. In totaal betrof dit (afgerond) € 13,7 miljoen. Uitgesplitst per subsidiejaar betreft dit de volgende bedragen: 2008 (€ 4.826.851), 2009 (€ 4.027.378) en in november en december 2009 en (geheel) 2010 aan het doorgestarte IJsterk (€ 4.607.945).

Tabel B3.2.1 - Subsidieverlening IJsterk

	Subsidieverlening		
	2008	2009	2010
1. Opdrachtformulering	Het dagelijks bestuur heeft geen opdracht geformuleerd.	Het dagelijks bestuur heeft een opdracht geformuleerd <i>nadat</i> de offerte van de welzijnsorganisatie was ontvangen.	Het dagelijks bestuur heeft geen opdracht geformuleerd om dat er als gevolg van het faillissement van de stichting Welzijn IJsterk was er geen capaciteit om een vraagformulering op te stellen en in te dienen.
2. Uitgebrachte offertes	Op 29 maart 2007 vroeg de rechtsvoorganger van IJsterk de voormalige Stichting Welzijn Binnenstad (SWB) die tot dan toe jeugd- en buurtwerk in stadsdeel Centrum uitvoerde een aanvraag in voor budgetsubsidie 2008. Het dagelijks bestuur gaf op 6 februari 2007 onder voorwaarden toestemming voor de fusie van SWB van SWB met de stichting Welzijn	De uitgebrachte conceptofferte sluit in onvoldoende mate aan bij de BCF-methode. Per werksoort is niet onderbouwd wat de bijdrage daarvan is aan de welzijnsdoelstellingen van stadsdeel Centrum. Niet voor alle werksoorten zijn (integrale) kostprijzen, productdefinities en normerende prestatie-eenheden opgenomen. IJsterk zou later in 2009 nog een definitieve offerte indienen.	Bij de doorstart van IJsterk kende het dagelijks bestuur voor de periode november - december 2009 en geheel 2010 budgetsubsidies toe aan de 4 nieuwe IJsterk-stichtingen. Voorwaarde hierbij was dat de stichtingen voor 15 december een prestatieaanbod zouden doen. Op 28 januari 2010 hebben de stichtingen alsnog een begroting ingediend voor subsidiejaar 2010. Net als dit het

	Subsidieverlening		
	2008	2009	2010
	<p>Westerpark. De fusie is geëffectueerd per 30 juni 2007.</p> <p>De aanvraag 2008 van SWB bestaat alleen uit een begroting per werksoort. De aanvraag voldoet hiermee niet aan de eisen die in de BCF-methode worden gesteld aan een offerte.</p>	<p>Als gevolg van de staking van de bedrijfsvoering is dit niet gebeurd.</p>	<p>geval was in de twee voorgaande jaren voldoen ook de begrotingen 2010 van de 4 nieuwe stichtingen niet aan de BCF-methode. De bijdrage van de gesubsidieerde activiteiten is aan de welzijnsdoelstellingen van stadsdeel Centrum is niet uitgewerkt en de in verleningsbeschikking door het dagelijks bestuur gevraagde (integrale) kostprijzen en productdefinities ontbreken</p>
3. Subsidieaanvragen	<p>De subsidieaanvraag bevat geen informatie over de omvang van de egalisereserve en de overige subsidieaanvragen bij derden De rekenkamer constateert dat het DB hieraan geen consequenties verbindt.</p>	<p>In de subsidieaanvraag 2009 ontbreekt informatie over de omvang van de egalisereserve en mogelijke subsidieaanvragen bij derden Het dagelijks bestuur heeft na ontvangst van de subsidieaanvraag verzuimd de aanvrager een acceptatiebrief te sturen.</p>	<p>Het bestuur van IJsterk diende op 30 oktober 2009 mondeling bij het dagelijks bestuur onder toezegging van een voor 5 november 2009 schriftelijk in te dienen schriftelijke bevestiging subsidieaanvragen in voor de 4 nieuwe IJsterk-onderdelen. Op 2 november diende de interimbestuurder van de IJsterk Beheer voor alle 4 de nieuwe IJsterk stichtingen een schriftelijk verzoek om een voorschot in, onder toezegging van een nog in te dienen schriftelijke specificatie. Deze</p>

	Subsidieverlening		
	2008	2009	2010
	●	●	specificatie heeft de rekenkamer echter niet aangetroffen in het subsidiedossier. Verder blijkt uit het subsidiedossier niet of het dagelijks bestuur acceptatiebrieven heeft verstuurd aan de 4 nieuwe IJsterk-onderdelen. ●
4. Beoordeling offerte	Een beoordeling door het dagelijks bestuur van de offerte en het vermogen heeft niet zichtbaar plaatsgevonden en blijkt niet uit het subsidiedossier. Het stadsdeel heeft aangegeven de offerte te hebben beoordeeld, maar deze beoordeling niet te hebben vastgelegd. ●	Een beoordeling door het dagelijks bestuur van de offerte en het vermogen heeft niet zichtbaar plaatsgevonden en blijkt niet uit het subsidiedossier. Het stadsdeel heeft aangegeven de offerte te hebben beoordeeld, maar deze beoordeling niet te hebben vastgelegd. ●	Het dagelijks bestuur verleende subsidie vooruitlopend op het uitbrengen van offertes door IJsterk. Uit het dossier blijkt dat de accounthouders van de 4 IJsterk stichtingen de offertes hebben beoordeeld en met de IJsterk stichtingen in overleg zijn getreden over de offertes. Vervolgens hebben de accounthouders hun bevindingen, vergezeld van een advies voorgelegd aan de portefeuillehouder. ●
5. Tijdige verlening	De subsidie is te laat verleend (15 april 2008)	De stadsdeelraad stelde op 18 december 2008 de stadsdeelbegroting 2009 vast. Het dagelijks bestuur heeft niet binnen de voorgeschreven termijn (uiterlijk 6 weken, dus voor 29 januari 2009)	Uit de conceptverleningsbeschikkingen blijkt dat het dagelijks bestuur de subsidies in november en december 2009 en geheel 2010 aan de 4 nieuwe IJsterk-onderdelen tijdig beschikte.

		Subsidieverlening	
	2008	2009	2010
	●	<p>maar pas op 3 februari 2009 een voorlopige beschikking verstuurd. Het dagelijks bestuur heeft geen definitieve beschikking afgegeven.</p> <p style="text-align: center;">●</p>	●
6. Kwaliteit verleningsbeschikking	<p>Het dagelijks bestuur verleende de subsidie ruim een jaar later aan het inmiddels gefuseerde IJsterk. In de subsidiebeschikking wordt subsidie toegekend voor jeugd- en buurt-huiswerk. Een nadere uitwerking van de te leveren prestaties en de te verwachten maatschappelijke effecten is uitgewerkt in bijlagen. Het dagelijks bestuur geeft in de beschikking aan dat IJsterk deze bijlagen <i>kan</i> ondertekenen. Het subsidiedossier bevat geen afschriften van de door het bestuur van IJsterk ondertekende bijlagen. Van de 6 per werksoort opgestelde bijlagen, voldoen er 3 aan de BCF-methode. In geen enkele bijlage heeft het dagelijks bestuur voorwaarden opgenomen voor de accountantscontrole. Het dagelijks bestuur komt in de verleningsbeschikking niet terug op</p>	<p>De subsidiebeschikking wijkt af van het sjabloon van het stadsdeel en de uitvoeringsovereenkomst is vormvrij.</p> <p>De subsidie beschikking wijkt af van het sjabloon omdat het stadsdeel het belangrijker vond Stichting IJsterk meer tijd te geven om de subsidieaanvraag in te richten conform de eisen van de WILL-methode. Deze mogelijkheid is volgens stadsdeel Centrum aangeboden omdat er afgesproken was dat 2009 een oefenjaar is. Om de bevoorschotting tijdig te verlenen heeft het stadsdeel daarom begin 2009 vooralsnog de afspraken van 2008 gehanteerd.</p> <p>In de beschikking is aandacht voor kwaliteitseisen, maar ontbreekt</p>	<p>De (concept) subsidiebeschikkingen aan de 4 nieuwe IJsterk-onderdelen volgen het sjabloon van het stadsdeel. Ook de uitvoeringsovereenkomst is gestructureerder. De uitvoeringsovereenkomst hoeft niet te worden getekend en retour te worden gezonden door de subsidieaanvrager. Het dagelijks bestuur heeft de subsidieontvanger er niet op geattendeerd dat ook een accountantsoordeel verlangd wordt over de naleving van de subsidievoorwaarden. Bovendien ontbreekt een verwijzing naar het controleprotocol.</p>

	Subsidieverlening		
	2008	2009	2010
	de halfjaarlijkse financiële verantwoordingsverplichting die het als voorwaarde stelde bij de verlening van toestemming voor de fusie van SWB.	informatie over de kostprijs en de te realiseren prestaties. Het dagelijks bestuur heeft de subsidieontvanger er niet op geattendeerd dat ook een accountantsoordeel verlangd wordt over de naleving van de subsidievoorwaarden. Bovendien ontbreekt een verwijzing naar het controleprotocol.	
Totaal score	● 1 2 3 4 5 6	● 1 2 3 4 5 6	● 1 2 3 4 5 6

Tabel B3.2.2 - Tussentijds toezicht IJsterk

	Tussentijds toezicht		
	2008	2009	2010
1. Verplichtingen tussentijdse verantwoording	Het dagelijks bestuur wijst de subsidieontvanger op de verplichting van de tussentijdse rapportage. De subsidieontvanger is niet geweest op de plicht om zich voor 2008 ook tussentijds financieel te verantwoorden. Het dagelijks bestuur komt niet terug op de voorwaarden die het stelde bij het geven van toestemming voor de fusie over het halfjaarlijks informeren door IJsterk	Het dagelijks bestuur wijst de subsidieontvanger op de verplichting van de tussentijdse rapportage.	Het dagelijks bestuur wijst de subsidieontvanger op de verplichting van de tussentijdse rapportage.

		Tussentijds toezicht	
	2008	2009	2010
	van het dagelijks bestuur over de solvabiliteit en liquiditeit en het werkkapitaal van IJsterk. ●	●	●
2. (Aard) tussentijds overleg	<p>Het dagelijks bestuur heeft IJsterk gewezen op het tussentijdse overleg en in hoofdlijnen de gespreks-onderwerpen aangegeven. Uit het subsidiedossier blijkt niet dat het tussentijdse overleg heeft plaatsgevonden.</p> <p>Het stadsdeel geeft aan tussentijds te hebben overlegd, maar heeft hiervan geen vastlegging gemaakt. ●</p>	<p>Het dagelijks bestuur heeft in de (voorlopige) beschikking 2009 de subsidieontvanger niet gewezen op het tussentijdse overleg.</p> <p>Het stadsdeel geeft aan tussentijds te hebben overlegd, maar heeft hiervan geen vastlegging gemaakt. ●</p>	<p>Het dagelijks bestuur heeft in de 4 verleningsbeschikkingen 2010 aan de 4 nieuwe IJsterk-onderdelen, de subsidieontvanger niet gewezen op het tussentijdse overleg.</p> <p>Het stadsdeel geeft aan tussentijds te hebben overlegd, maar heeft hiervan geen vastlegging gemaakt. ●</p>
3. Ontvangst en beoordeling tussentijdse rapportage	<p>Het dagelijks bestuur heeft de tussentijdse rapportage ontvangen. In deze rapportage is echter geen aandacht besteed aan de voorgeschreven financiële informatie. Het subsidiedossier geeft geen blijk van een beoordeling van de tussentijdse rapportage namens het dagelijks bestuur en van een eventuele bijsturing.</p>	<p>Het dagelijks bestuur heeft de tussentijdse rapportage ontvangen. Het subsidiedossier geeft blijk van een inhoudelijke beoordeling van de tussentijdse rapportage. Tevens is deze analyse besproken met het dagelijks bestuur.</p>	

		Tussentijds toezicht	
	2008	2009	2010
	<p>Het stadsdeel geeft aan het dossier te hebben beoordeeld en geeft aan dit met de stichting te hebben besproken. Hiervan heeft het stadsdeel geen vastleggingen gemaakt.</p> <p style="text-align: center;">●</p>	●	
4. Overige bevindingen	<p>Voorafgaand aan het indienen van de aanvraag voor de budgetsubsidie op 29 maart 2007 door de voormalige stichting Welzijn Binnenstad (SWB), verleende het dagelijks bestuur op 6 februari 2007 toestemming voor de fusie van SWB en de stichting Welzijn Westerpark tot de organisatie IJsterk. Het uitgangspunt hierbij was (vergadering dagelijks bestuur 6 februari 2007) was dat de stadsdelen Centrum en Westerpark zo min mogelijk bemoeienis wilden hebben met de fusie. Wel vonden beide stadsdelen het belangrijk om zodanige afspraken te maken zodat ze de garantie hadden dat de met stadsdeelgeld gefinancierde diensten daadwerkelijk terecht zouden komen bij de bewoners van de stadsdelen. Hiervoor zijn afspraken gemaakt over</p>	<p>Vanwege de surseance van betaling en vervolgens het faillissement van IJsterk heeft het dagelijks bestuur van het stadsdeel het toezicht in 2009 verscherpt. Hiertoe is aanvullende prospectieve financiële informatie gevraagd aan IJsterk, heeft het dagelijks bestuur een boekenonderzoek laten uitvoeren bij IJsterk, is informatie namens het dagelijks bestuur geanalyseerd en is het overleg met IJsterk geïntensiveerd. Ook heeft het stadsdeel op grond van de voorwaarden die het stelde bij het toestemming gegeven voor de fusie, toestemming verleend voor het vervreemden en bezwaren van onroerend goed.</p> <p>Als gevolg van het verscherpte toezicht werd afgeweken van de</p>	

		Tussentijds toezicht	
	2008	2009	2010
	organisatorische, juridische en financiële aspecten. Hierbij verlangde het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum dat IJsterk alle rechten en plichten overnam van SWB. ●	normale procedures en was sprake van een voortdurende onderhandeling met zowel stadsdeel Westerpark als met Stichting IJsterk ●	
Totaal score	1 2 3	1 2 3	1 2 ■

Tabel B3.2.3 - Subsidievaststelling IJsterk

	Subsidievaststelling	
	2008	2009
1. Aanvraag tot subsidievaststelling	Het dagelijks bestuur heeft de aanvraag tot subsidievaststelling ontvangen. ●	Uit het subsidiedossier blijkt niet dat de het dagelijks bestuur een aanvraag tot subsidievaststelling heeft ontvangen. ●
2. Financieel en inhoudelijke verslag	Het dagelijks bestuur heeft van IJsterk slechts een concept financiële verantwoording 2008 ontvangen, zonder accountantsverklaring. De reden hiervoor was dat de accountant van IJsterk in verband met het continuïteitsbeginsel geen (goedkeurende) accountantsverklaring kon afgeven. Dit houdt verband met de staking van de bedrijfsvoering als gevolg van surséance van betaling en vervolgens het faillissement in november 2009 .	Het dagelijks bestuur heeft voor de per 6 november 2009 failliet verklaarde stichting Welzijn IJsterk een concept financiële verantwoording 2009 ontvangen. Deze was niet voorzien van een accountantsverklaring. Hiernaast heeft het dagelijks bestuur van de stichting Welzijn IJsterk een halfjaarlijkse rapportage ontvangen over de geleverde prestaties van januari tot en met juni 2009. Het dagelijks bestuur heeft van de stichting IJsterk geen rapportage meer ontvangen over de tweede helft 2009 tot en met

	Subsidievaststelling	
	2008	2009
	<p>Het dagelijks bestuur heeft een inhoudelijke verantwoording ontvangen. Het inhoudelijke verslag voldoet niet op alle onderdelen aan de BCF-methode verlangd. De verantwoording 2008 van IJsterk voldoet niet aan de gestelde voorwaarden in de verlenings-beschikking. Zo bevatten de paragrafen voor de werksoorten waarvoor subsidie verleend werd volgens de BCF methode (buurthuiswerk, opvoedingsondersteuning en ontwikkelings-stimulering, peuterspeelzaalwerk) niet de verplicht gestelde evaluaties over de effectiviteit van het geleverde welzijnswerk en klanttevredenheidsonderzoek. De verantwoording bevat geen verschillenanalyse waarin de realisatiegegevens worden afgezet tegen de prestatieafspraken (bijv. buurthuiswerk).</p>	<p>de faillissementsdatum.</p> <p>Het dagelijks bestuur heeft van de 4 nieuwe IJsterk stichtingen over de periode november en december 2009 op 26 maart 2010 een inhoudelijke verantwoording ontvangen. Voor 3 van de 4 stichtingen is deze rapportage hiermee bijna 2 maanden later ingediend dan verzocht was in de verleningsbeschikking. Voor alle 4 de verantwoordingen geldt dat deze niet ingaan op de bij subsidieverlening opgelegde (kwaliteits)eisen volgens de BCF-methode (klantbereik, -tevredenheid). Doordat de rapportages hoofdzakelijk overzichten bevatten van outputgegevens als gerealiseerde uren opstelling en bezoekers-aantallen en geen verschillenanalyses waarin realisatiegegevens worden afgezet tegen de prestatieafspraken is het informatie- en het sturingsgehalte van de rapportages beperkt.</p> <p>Hiernaast hebben 3 van de 4 IJsterk stichtingen (met uitzondering van stichting IJsterk Scholen en Educatie) op 30 juni 2010 de jaarrekening 2010 ingediend bij het dagelijks bestuur. De stichting IJsterk Scholen en Educatie diende op 29 april 2010 zijn jaarrekening 2009 in bij het dagelijks bestuur. Ook voor de jaarrekeningen van de nieuwe IJsterk stichtingen geldt dat deze later zijn</p>

	Subsidievaststelling	
	2008	2009
	●	ingediend dan was verzocht in de verleningsbeschikking (voor 1 april 2010). ●
3. Accountantsverklaring	Het dagelijks bestuur heeft geen accountantsverklaring ontvangen. ●	Het dagelijks bestuur heeft voor de voormalige stichting Welzijn IJsterk geen accountantsverklaring ontvangen bij de concept financiële verantwoording 2009 (tot en met faillissementsdatum). Het dagelijks bestuur heeft bij 3 van de 4 nieuwe IJsterk stichtingen een accountantsverklaring ontvangen. ●
4. Inhoudelijke beoordeling	<p>Beoordeling van de financiële verantwoording 2008 heeft in onvoldoende mate plaatsgevonden omdat het dagelijks bestuur de definitieve financiële verantwoording 2008 niet van IJsterk heeft ontvangen. Het dagelijks bestuur komt in de vaststellingsbeschikking tot het oordeel dat IJsterk in totaliteit aan de subsidieafspraken heeft voldaan. Een beoordeling van het inhoudelijke verslag 2008 blijkt alleen uit de vaststellingsbeschikking maar niet uit het subsidiedossier.</p> <p>Het stadsdeel geeft aan de concept jaarrekening 2008 te hebben beoordeeld en geeft tevens aan vragen te hebben besproken met de stichting. Van de beoordeling en de bespreking heeft het stadsdeel geen vastleggingen gemaakt.</p>	<p>De financiële beoordeling van de verantwoording 2009 van de per 6 november 2009 failliet gegane stichting Welzijn IJsterk heeft wel plaatsgevonden. Het dagelijks bestuur heeft het toezicht op IJsterk geïntensiveerd.</p> <p>De accounthouder heeft aan de hand van de halfjaarrapportage 2009 van IJsterk vastgesteld dat de gevraagde prestaties ook zijn geleverd. Het dagelijks bestuur komt op basis van deze informatie in haar vaststellingbeschikking tot het oordeel dat veel prestaties conform de afspraken zijn uitgevoerd. Het stadsdeel baseert zich hierbij op een globale beoordeling over de geleverde prestaties tot juni 2009. De rekenkamer constateert dat de inhoudelijke rapportage geen</p>

	Subsidievaststelling	
	2008	2009
		<p>betrekking heeft op het 2e halfjaar 2009 en dat de eerste halfjaarrapportage geen aandacht besteedt aan de mate waarin kwaliteitsafspraken en de andere randvoorwaarden van BCF zijn gerealiseerd.</p> <p>Uit het subsidiedossier blijkt niet dat de accounthouders van de 4 nieuwe IJsterk stichtingen de inhoudelijke verantwoordingsrapportages 2009 hebben beoordeeld. Dit geldt niet voor de jaarrekeningen 2009 van de 4 stichtingen. Uit het dossier blijkt dat deze inhoudelijk zijn beoordeeld. Voor alle 4 de stichtingen leidde dit in oktober 2010 tot het besluit (brief 6 oktober 2010) van het dagelijks bestuur om een diepgaandere toetsing uit te voeren op de financiële verantwoording met als gevolg dat de subsidievaststelling moest worden opgeschort.</p>
5. Subsidievaststelling	<p>Het dagelijks bestuur heeft de subsidie te laat vastgesteld en heeft verzuimd de beslistermijn op te schorten.</p> <p>Het dagelijks bestuur heeft de subsidie 2008 ongewijzigd vastgesteld (november 2009), terwijl IJsterk in staat van surseance van betaling verkeerde en 2 dagen later failliet zou gaan. SDC motiveert dit besluit als volgt in de vaststellingsbeschikking:<i>desondanks en gezien</i></p>	<p>Het dagelijks bestuur heeft IJsterk een totale budgetsubsidie verleend van circa € 4,0 miljoen. In het zicht van het faillissement van IJsterk stelt het dagelijks bestuur in november 2009 de subsidie vast en motiveert in de vaststellingsbeschikking dat veel prestaties conform de afspraken zijn uitgevoerd. Hiervoor baseert het dagelijks bestuur zich op de eerste halfjaarrapportage en gesprekken met medewerkers van</p>

	Subsidievaststelling	
	2008	2009
	<p><i>het feit dat uw organisatie in surseance van betaling verkeerd en een faillissement onafwendbaar lijkt, is voor ons aanleiding de subsidie 2008 over de geleverde prestaties verder [te] afwickelen.</i></p> <p>Het dagelijks bestuur stelt vast dat IJsterk in totaliteit aan alle afspraken heeft voldaan.</p>	<p>IJsterk om vervolgens in overleg met stadsdeel Westerpark de subsidie vast te stellen op 10/12 van de verleende subsidie.</p> <p>Het dagelijks bestuur is bij de vaststelling uitgegaan van de aanname dat prestaties naar evenredigheid in de tijd zijn gerealiseerd. De rekenkamer heeft twijfels bij dit uitgangspunt. Allereerst omdat er informatie ontbreekt over de periode na het uitbrengen van de halfjaar-rapportage tot het moment van faillissement (juli tot november 2009) en bovendien er geen relatie is gelegd met de afspraken over de te realiseren prestaties.</p> <p>Voor de nieuwe 4 IJsterk stichtingen heeft het dagelijks bestuur op 6 oktober 2010 zijn besluit om over te gaan tot subsidievaststelling opgeschort. De reden hiervoor is dat het dagelijks bestuur een uitgebreidere financiële toetsing noodzakelijk vindt voordat het kan overgaan tot subsidievaststelling.</p>
Totaal score	<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;">1 2 3 4 5</p>	<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;">1 2 3 4 5</p>

Toelichting fusie IJsterk

Uit het subsidiedossier blijkt dat SWB de dagelijks besturen van stadsdeel Centrum en Westerpark in een laat stadium heeft betrokken in het op handen zijnde fusieproces. De eerste gedachtewisseling tussen de fusieorganisaties en dagelijks besturen vond plaats op 17 oktober 2006. Per brief van 24 november 2006 kondigde SWB de voorgenomen fusie aan. Waarna op 12 december door SWB aan het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum per brief formele toestemming wordt gevraagd voor de fusie. De toestemming was vereist op basis van artikel 23 van de dan geldende subsidieverordening³⁴ maar ook op grond van een garantstelling uit 1999 die de rechtsvoorganger van stadsdeel Centrum had afgegeven voor een bedrag van € 726.048. Op 6 februari 2007 verleende het dagelijks bestuur toestemming voor de fusie van SWB en de stichting Welzijn Westerpark (SWW) tot de organisatie IJsterk. Net als bij de toestemming aan de Blankenberg Stichting stelt het dagelijks bestuur organisatorische, juridische en financiële voorwaarden aan de toestemming tot fusie. Ook hier zijn de voorwaarden niet afdwingbaar. Wel kan het niet nakomen van de voorwaarden toekomstige gevolgen hebben voor de subsidieverlening -vaststelling. Hiervan is echter geen sprake geweest in dit subsidiedossier.

De rekenkamer heeft het stadsdeel herhaaldelijk gevraagd om inzage in het afzonderlijke IJsterk-fusiedossier. Het stadsdeel was echter niet in staat dit fusiedossier te overleggen. De rekenkamer heeft daardoor slechts die relevante fusiedocumenten kunnen analyseren die zij in het subsidiedossier heeft aangetroffen. Uit deze stukken blijkt dat het stadsdeel bewust zo min mogelijk bemoeienis wilde hebben met de ophanden zijnde fusie. In de motivering van het besluit wordt daarover onder meer het volgende geschreven: *In een zakelijke subsidierelatie (zoals vastgelegd in de nota Kiezen voor Kansen) past het niet dat het stadsdeel zich met de interne bedrijfsvoering van de welzijnsinstelling bemoeit. Het stadsdeel moet wel het vertrouwen en de garantie hebben dat het welzijnswerk voldoende kwalitatief, binnen het beschikbare budget en overeenkomstig de prestatieafspraken wordt uitgevoerd. Het stadsdeel kan slechts door middel van de subsidierelatie invloed uitoefenen op de welzijnsinstelling.*

De rekenkamer is van mening dat hier ten onrechte door toepassing BCF-methode (verzakelijke relatie) een soepelere afweging wordt gemaakt ten opzichte van de meer traditionele subsidierelatie. De rekenkamer is van mening dat ook bij een zakelijke relatie het stadsdeel kritisch een fusieverzoek dient te beoordelen. De rekenkamer heeft door het ontbreken van het fusiedossier niet kunnen vaststellen of dit in voldoende mate is gebeurd en of SWB heeft ingestemd met de gestelde voorwaarden. Daarnaast kwalificeert de rekenkamer een fusieverzoek niet als een interne bedrijfsvoeringsaangelegenheid maar is zij van mening dat dergelijke fusiebesluiten thuis horen bij de vermogensverschaffers en niet bij de managers van de onderneming. De rekenkamer is bovendien van mening dat de gevolgde motivering ook tot het niet verlenen van toestemming kon leiden.

Uit de notariële akte blijkt overigens dat SWB en SWW al voor de formele toestemming (op 28 december 2006) de rechtspersoon IJsterk hebben opgericht. Verder blijkt uit het subsidiedossier dat het dagelijks bestuur voorafgaand aan het verlenen van de toestemming niet een bij fusies gebruikelijk zogeheten due diligence onderzoek heeft laten uitvoeren. In de notitie van 25 januari 2007 waarmee de portefeuillehouder het dagelijks bestuur informeert over de voorgenomen fusie, stelt de portefeuillehouder op basis van de jaarrekening 2005 van SWB en SWW vast dat er sprake is van een in financieel opzicht redelijk gelijkwaardige (in vergelijking met voor de fusie) uitgangssituatie. .

³⁴ In artikel 23 van de subsidieverordening Welzijn Stadsdeel Amsterdam Centrum 2007 is voorgeschreven dat de subsidieontvanger toestemming van het dagelijks bestuur nodig heeft voor het oprichten dan wel deelnemen in een rechtspersoon of het ontbinden, dan wel beëindigen van de deelname in een rechtspersoon.

B3.3 - Bevindingen Wijkcentrum Jordaan & Gouden Reael

Het stadsdeel Centrum heeft over de jaren 2008 tot en met 2010 diverse subsidies verstrekt aan wijkcentrum Jordaan & Gouden Reael voor wijkopbouwwerk. De onderstaande bevindingen hebben betrekking op de verstrekte budgetsubsidies 2008 (€ 319.182), 2009 (€ 302.827) en 2010 (€ 306.552).


















Tabel B.3.3.1 - Subsidieverlening Wijkcentrum Jordaan & Gouden Reael

	Subsidieverlening		
	2008	2009	2010
1. Opdrachtformulering	Het dagelijks bestuur heeft geen opdracht geformuleerd. ●	Het dagelijks bestuur heeft geen opdracht geformuleerd voorafgaande aan de subsidieaanvraag. Het stadsdeel geeft aan dat de vraag wel geformuleerd is, maar kon dit niet aantonen. ●	Het dagelijks bestuur heeft geen opdracht geformuleerd voorafgaande aan de subsidieaanvraag. ●
2. Uitgebrachte offertes	Het wijkcentrum heeft geen offerte uitgebracht. Hierdoor ontbreekt informatie over productdefinities, aantallen te leveren prestaties, kosten per prestaties en te leveren kwaliteit. ●	De offerte voldoet deels aan de eisen die voortvloeien uit BCF-methode. De offerte geeft geen inzicht in de opbouw van de integrale kostprijs. ●	De offerte voldoet deels aan de eisen die voortvloeien uit BCF-methode. De offerte geeft net als in 2009 geen inzicht in de opbouw van de integrale kostprijs. ●
3. Subsidieaanvragen	De subsidieaanvraag bevat informatie over subsidieaanvragen bij derden maar geen informatie over de omvang van de egalisatiereserve. ●	De subsidieaanvraag bevat informatie over subsidieaanvragen bij derden, maar niet over de omvang van de egalisatiereserve. Het dagelijks bestuur heeft na ontvangst van de subsidieaanvraag geen acceptatiebrief verstuurd aan het wijkcentrum. ●	De subsidieaanvraag bevat informatie over subsidieaanvragen bij derden en een voorzieningenplan. Het dagelijks bestuur heeft na ontvangst van de subsidieaanvraag geen acceptatiebrief verstuurd aan het wijkcentrum. ●







	Subsidieverlening		
	2008	2009	2010
4. Beoordeling offerte	Het stadsdeel geeft de offertes beoordeeld te hebben. Tevens geeft het stadsdeel aan op basis van deze analyses contractbesprekingen te hebben gevoerd. Van de beoordelingen en gesprekken heeft het stadsdeel geen vastleggingen gemaakt. ●	Het stadsdeel geeft de offertes beoordeeld te hebben. Tevens geeft het stadsdeel aan op basis van deze analyses contractbesprekingen te hebben gevoerd. Van de beoordelingen en gesprekken heeft het stadsdeel geen vastleggingen gemaakt. ●	Het stadsdeel geeft de offertes beoordeeld te hebben. Tevens geeft het stadsdeel aan op basis van deze analyses contractbesprekingen te hebben gevoerd. Van de beoordelingen en gesprekken heeft het stadsdeel geen vastleggingen gemaakt. ●
5. Tijdige verlening	De subsidie is te laat verleend (7 februari 2008). ●	De subsidie is te laat verleend ('voorlopige' verlening 13 februari 2009). Het dagelijks bestuur gaf op 17 november 2009 de "definitieve" verleningsbeschikking af. Dit is ruim 7 maanden na het indienen van de herziene offerte in april 2009 door het wijkcentrum. ●	De subsidie is tijdig verleend (7 januari 2010). ●
6. Kwaliteit verleningsbeschikking	Het dagelijks bestuur gaf in afwachting van onder meer het indienen door het wijkcentrum van een plan voor de bestemmings-reserves een 'voorlopige' verleningsbeschikking af. Hierin is niet omschreven welke activiteiten worden gesubsidieerd. In de contractafspraken bij de beschikking	De 'voorlopige' en 'definitieve' subsidiebeschikking volgen het sjabloon van het stadsdeel. In de definitieve beschikking zijn nu wel de activiteiten omschreven waarvoor subsidie wordt verleend. Per activiteit is echter niet de kostprijs per eenheid vermeld, maar slechts het totaalbedrag. De bijlage met specifieke	De subsidiebeschikking volgt het sjabloon van het stadsdeel. Per gesubsidieerde activiteit is echter niet de kostprijs per eenheid vermeld, maar slechts het totaalbedrag. In de bijlage prestatieafspraken verwijst het dagelijks bestuur in algemene zin naar leveringsvoorwaarden die zijn

	Subsidieverlening		
	2008	2009	2010
	<p>zijn wél activiteiten omschreven. Deze afspraken moest de subsidie-aanvrager ondertekenen. Het subsidiedossier bevat geen afschrift van de ondertekende afspraken. Het dagelijks bestuur heeft in 2008 geen 'definitieve' verleningsbeschikking meer afgegeven. In de voorwaarden ten aanzien van de eindverantwoording vraagt het dagelijks bestuur het wijkcentrum om een eindrapportage waarin het volgens de BCF-methodiek verantwoording aflegt over de behaalde resultaten, kwaliteitseisen en overige leveringsvoorwaarden. Het dagelijks bestuur stelt als voorwaarde dat de financiële verantwoording inzicht moet geven in de werkelijke kosten per afgesproken prestatie-eenheid en moet voorzien zijn van een goedkeurende accountantsverklaring.</p> <p style="text-align: center;">●</p>	<p>prestatieafspraken waarnaar wordt verwezen is niet aanwezig in het subsidiedossier. In de beschikking geeft het dagelijks bestuur in tegenstelling tot 2008 nu nog maar globaal aan dat het wijkcentrum voor de eindverantwoording een inhoudelijk verslag moet indienen over het verloop van de activiteiten en een financiële verantwoording waarin de gerealiseerde prestaties worden afgezet tegen de te realiseren prestaties, voorzien van een accountantsverklaring "waarin expliciet een oordeel wordt gegeven over de controle op de financiële verantwoording" en de deugdelijke totstandkoming van de prestatiegegevens. Het dagelijks bestuur gaat niet expliciet in op de verantwoordingseisen die worden gesteld in de BCF-methode.</p> <p style="text-align: center;">●</p>	<p>opgenomen in de offerte van het wijkcentrum. De rekenkamer constateert dat deze voorwaarden in de offerte echter nauwelijks zijn uitgewerkt. De eisen van het dagelijks bestuur aan de eindverantwoording zijn ongewijzigd gebleven ten opzichte van 2008. Wel legt het dagelijks bestuur nu aanvullende eisen op ten aanzien van de financiële verantwoording in de vorm dat het een accountantsverklaring vraagt bij de financiële verantwoording en een accountantscontrole op de deugdelijke totstandkoming van de prestatiegegevens. Een verwijzing naar het controleprotocol ontbreekt echter in de subsidiebeschikking.</p> <p style="text-align: center;">●</p>
Totaal scores	● 1 2 3 4 5 6	● 1 2 3 4 5 6	● 1 2 3 4 5 6

Tabel B.3.3.2 - Tussentijds toezicht Wijkcentrum Jordaan & Gouden Reael

	Tussentijds toezicht		
	2008	2009	2010
1. Verplichtingen tussentijdse verantwoording	Het dagelijks bestuur wijst de subsidieontvanger op de verplichting van de tussentijdse rapportage/ activiteitenverslag. De subsidieontvanger is niet geweest op de plicht om zich voor 2008 ook tussentijds financieel te verantwoorden. 	Het dagelijks bestuur wijst de subsidieontvanger op de verplichting om het tussentijdse activiteitenverslag in te dienen. 	Het dagelijks bestuur wijst de subsidieontvanger op de verplichting om het tussentijdse activiteitenverslag in te dienen. 
2. (Aard) tussentijds overleg	Het dagelijks bestuur heeft de subsidieontvanger gewezen op het tussentijdse overleg en de daarin te bespreken onderwerpen. Het tussentijds overleg heeft niet plaats gevonden. 	Het dagelijks bestuur stelt geen tussentijds overleg verplicht met de subsidieontvanger. Het tussentijds overleg heeft niet plaats gevonden. 	Het dagelijks bestuur stelt geen tussentijds overleg verplicht met de subsidieontvanger. 
3. Ontvangst en beoordeling tussentijdse rapportage	Het dagelijks bestuur heeft geen tussentijdse rapportage ontvangen. Uit het subsidiedossier blijkt niet of het dagelijks bestuur actie heeft ondernemen om deze rapportage alsnog te verkrijgen. 	Het dagelijks bestuur heeft de tussentijdse rapportage ontvangen. Deze bevat geen prognose voor de rest van 2009. Uit het subsidiedossier blijkt niet of de rapportage is beoordeeld. 	
Totaal score	  	  	  

Tabel B.3.3.3 - Subsidievaststelling Wijkcentrum Jordaan & Gouden Reael

	Subsidievaststelling	
	2008	2009
1. Aanvraag tot subsidievaststelling	Het subsidiedossier bevat geen aanvraag tot subsidievaststelling. Het stadsdeel beschouwt het moment van indienen van het financiële en inhoudelijke verslag 2008 door de subsidieontvanger als het moment waarop de subsidieontvanger de aanvraag tot subsidievaststelling indient. 	Het dagelijks bestuur stelde bij de verlening verplicht dat het wijkcentrum uiterlijk 1 april 2010 een aanvraag tot subsidievaststelling indient. Deze aanvraag bleek nog niet aanwezig in het subsidiedossier. 
2. Financieel en inhoudelijke verslag	Het dagelijks bestuur heeft zowel een financieel als inhoudelijk verslag ontvangen. Het inhoudelijke verslag voldoet niet aan de voorwaarden die daaraan gesteld werden bij subsidieverlening; het geeft geen inzicht in de gerealiseerde prestaties en bereikte maatschappelijke effecten van het wijkopbouwwerk. 	Het wijkcentrum heeft bij het dagelijks bestuur een prestatieverslag en financiële verantwoording 2009 ingediend. Het prestatieverslag geeft net als in 2008 geen inzicht in de gerealiseerde prestaties en effecten van het wijkopbouwwerk. 
3. Accountantsverklaring	De financiële verantwoording is voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening 2008. 	De financiële verantwoording is voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening 2009, maar bevat geen oordeel van de accountant over de deugdelijke totstandkoming van de prestatiegegevens. 

	Subsidievaststelling	
	2008	2009
4. Inhoudelijke beoordeling	<p>Uit het subsidiedossier blijkt niet dat het inhoudelijke verslag is beoordeeld. Wel blijkt uit de beschikking dat het dagelijks bestuur van oordeel is dat alle prestaties zijn gerealiseerd. De financiële verantwoording is wel beoordeeld.</p> <p>De conclusie is dat de subsidie financieel juist verantwoord is, maar dat de solvabiliteit met 5% slecht te noemen is en dat het risico is dat het wijkcentrum toekomstige tegenvallers niet kan opvangen. Het dagelijks bestuur stelt in de beschikking dat de subsidie financieel juist is verantwoord maar gaat echter niet in op de andere bevindingen van de analyse.</p> <p>Uit overlegde vaststellingsbeschikking blijkt onvoldoende dat inhoudelijk getoetst is aan de verleningsvoorschrift, waardoor het doelgroepbereik, inzicht openstelling locaties, bijdrage wijkcentrum aan prettige leefomgeving.</p> <p style="text-align: center;">●</p>	<p>De subsidie is nog niet vastgesteld en uit het subsidiedossier blijkt niet dat de verantwoordingsstukken inhoudelijk zijn beoordeeld.</p> <p style="text-align: center;">●</p>
5. Subsidievaststelling	<p>De subsidie is ten opzichte van de verlening ongewijzigd en tijdig vastgesteld.</p> <p style="text-align: center;">●</p>	<p>De subsidie is te laat vastgesteld, op 27 oktober 2010. Datumaanvraag (3 februari 2010)</p> <p style="text-align: center;">●</p>
Totaal score	<p>1 2 3 4 5</p>	<p>1 2 3 4 5</p>

B3.4 - Bevindingen Sciandri




Het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum heeft op 26 juni 2007 besloten om de activiteiten van de afdeling Sportstimulering van stadsdeel Centrum en de daarbij behorende medewerkers over te dragen Stichting Sciandri. Op 6 september 2007 sloot het stadsdeel daartoe een raamovereenkomst met Sciandri sportmanagement. Stichting Sciandri geeft uitvoering aan het sportbeleid van het stadsdeel zoals dit is vastgelegd in de nota *Grenzeloos sporten en bewegen in Amsterdam-Centrum* (2005). In 2008 ontving de Stichting Sciandri een budgetsubsidie van € 283.461 Deze subsidie is in 2010 toegenomen naar € 363.360.³⁵ Tevens heeft de stichting ook incidentele subsidies ontvangen om sportactiviteiten te organiseren voor kinderen met obesitas en het organiseren van BOS-activiteiten (buurt, onderwijs en sport). Daarnaast heeft stadsdeel een waarderingssubsidie toegekend voor het organiseren van fietslessen voor allochtone vrouwen. De onderstaande bevindingen hebben betrekking op de budgetsubsidies voor de jaren 2008, 2009 en 2010.

Tabel B.3.4.1 - Subsidieverlening Stichting Sciandri

	Subsidieverlening		
	2008	2009	2010
1. Opdrachtformulering	Het dagelijks bestuur heeft in oktober 2006 een bestek doen uitgaan voor de selectie van een uitvoerende organisatie voor sportstimulering van het stadsdeel. Uit het bestek blijkt dat de subsidierelatie voor een periode van 4 jaar wordt aangegaan. Het stadsdeel heeft aangegeven dat dit bestek de basis is voor de subsidie 2007 en 2008. Gezien het feit van een startende subsidierelatie en het feit dat voor het subsidiejaar 2009 het stadsdeel wel een opdracht heeft	Het dagelijks bestuur een opdracht geformuleerd voorafgaande aan de subsidieaanvraag	Het dagelijks bestuur een opdracht geformuleerd voorafgaande aan de subsidieaanvraag.

³⁵ In de brief van 18 november 2010 geeft het sectorhoofd Publiek, Welzijn en Economie aan dat de toename is toe te schrijven aan het overnemen van voormalig gedetacheerd personeel (conform raamovereenkomst) en is toe te schrijven aan een uitbreiding van de werkzaamheden.

		Subsidieverlening	
	2008	2009	2010
	geformuleerd, komt de rekenkamer in dit geval tot de conclusie dat het bestek kan worden gezien als de opdrachtformulering 2008. ●	●	●
2. Uitgebrachte offertes	De rekenkamer heeft geen offerte aangetroffen in het subsidiedossier. Wel heeft de rekenkamer informatie ontvangen waaruit blijkt dat het stadsdeel informatie heeft beoordeeld. ●	De offerte voldoet aan de eisen die voortvloeien uit de BCF-methode. ●	De offerte voldoet aan de eisen die voortvloeien uit de BCF-methode. ●
3. Subsidieaanvragen	In de subsidieaanvraag ontbreekt informatie over de omvang van de egalisatieserve en mogelijke subsidieaanvragen bij derden. ●	In de subsidieaanvraag ontbreekt informatie over de omvang van de egalisatieserve en mogelijke subsidieaanvragen bij derden. Het dagelijks bestuur heeft na ontvangst van de subsidieaanvraag 2009 en 2010 verzuimd de aanvrager een acceptatiebrief te sturen. ●	
4. Beoordeling offerte	De door de rekenkamer ontvangen beoordeling 2008 geeft er geen blijk van dat beoordeeld is in hoeverre de politiek gewenste doelstellingen worden behaald en in hoeverre de offerte aansluit bij de opdrachtformulering. Ook ontbreekt een analyse van de kwaliteit van de te leveren diensten. ●	De offerte is beoordeeld en het stadsdeel heeft aanvullende vragen gesteld aan de gesubsidieerde organisatie. ●	De door de rekenkamer ontvangen beoordeling 2008 geeft er geen blijk van dat beoordeeld is in hoeverre de politiek gewenste doelstellingen worden behaald en in hoeverre de offerte aansluit bij de opdrachtformulering. ●

	Subsidieverlening		
	2008	2009	2010
5. Tijdige verlening	De subsidie is te laat verleend (april 2008) 	De begroting 2009 is vastgesteld op 18 december 2008. Het dagelijks bestuur heeft 2 subsidiebesluiten genomen: een op 3 februari 2009 en een op 16 april 2009 onder intrekking van het besluit van 3 februari. Het eerste subsidiebesluit is te laat genomen (6 1/2 week na de begrotingsvaststelling) 	De subsidie is tijdig verleend. 
6. Kwaliteit verleningsbeschikking	In de beschikking is opgenomen dat de subsidie wordt verleend voor de uitvoering van sportstimulering. Activiteiten zijn niet benoemd in de subsidiebeschikking, maar wel in de uitvoeringsovereenkomst. De uitvoeringsovereenkomst moet voor akkoord worden ondertekend door de subsidieaanvrager.	De subsidiebeschikking wijkt af van het sjabloon van het stadsdeel en de uitvoeringsovereenkomst is vormvrij. In de beschikking zijn kwaliteitseisen opgenomen, maar ontbreekt informatie over de kostprijs en de te realiseren prestaties. ³⁶ Deze informatie is wel opgenomen in de bijlage bij de beschikking (de uitvoeringsovereenkomst).	De subsidiebeschikking volgt het sjabloon van het stadsdeel. Ook de uitvoeringsovereenkomst is gestructureerder. De uitvoeringsovereenkomst hoeft niet getekend en retour worden gezonden te worden door de subsidieaanvrager. Het dagelijks bestuur heeft de subsidieontvanger er niet op geattendeerd dat ook een accountantsoordeel verlangd wordt over de naleving van de subsidievoorwaarden. Bovendien ontbreekt een verwijzing naar het controleprotocol.

³⁶ Uit ar 2.1.4 en 2.3.5 volgt dat deze informatie ook in de beschikking zelf moet zijn opgenomen en niet alleen in de uitvoeringsovereenkomst

	Subsidieverlening		
	2008	2009	2010
		Het dagelijks bestuur heeft de subsidieontvanger er niet op geattendeerd dat ook een accountantsoordeel verlangd wordt over de naleving van de subsidievoorwaarden. Bovendien ontbreekt een verwijzing naar het controleprotocol.	
Totaal score	● 1 2 3 4 5 6	● 1 2 3 4 5 6	● 1 2 3 4 5 6

Tabel B.3.4.2 - Tussentijds toezicht Stichting Sciandri

	Tussentijds toezicht		
	2008	2009	2010
1. Verplichtingen tussentijdse verantwoording	Het dagelijks bestuur wijst de subsidieontvanger op de verplichting van de tussentijdse rapportage / activiteitenverslag. De subsidieontvanger is niet geweest op de plicht om voor 2008 zich ook tussentijds financieel te verantwoorden.	Het dagelijks bestuur wijst de subsidieontvanger op de verplichting van het tussentijdse activiteitenverslag.	Het dagelijks bestuur wijst de subsidieontvanger op de verplichting van het tussentijdse activiteitenverslag.
	●	●	●

	Tussentijds toezicht		
	2008	2009	2010
2. (Aard) tussentijds overleg	<p>Het dagelijks bestuur heeft de subsidieontvanger gewezen op het tussentijdse overleg en in de raamovereenkomst zijn de gespreksonderwerpen aangegeven.</p> <p>Het stadsdeel heeft meerdere malen overlegd met de welzijnsorganisatie.</p> <p style="text-align: center;">●</p>	<p>Het dagelijks bestuur heeft de subsidieontvanger gewezen op het tussentijdse overleg en in de raamovereenkomst zijn de gespreksonderwerpen aangegeven.</p> <p>Het stadsdeel heeft meerdere malen overlegd met de welzijnsorganisatie.</p> <p style="text-align: center;">●</p>	<p>Het dagelijks bestuur heeft de subsidieontvanger niet gewezen op het tussentijdse overleg en in de beschikking. Wel vloeit deze verplichting voort uit de raamovereenkomst.</p> <p style="text-align: center;">●</p>
3. Ontvangst en beoordeling tussentijdse rapportage	<p>Het dagelijks bestuur heeft de tussentijdse rapportage ontvangen.</p> <p>Het stadsdeel heeft aangegeven dat de tussentijdse rapportages zijn beoordeeld. Deze beoordelingen zijn echter niet vastgelegd.</p> <p style="text-align: center;">●</p>	<p>Het dagelijks bestuur heeft de tussentijdse rapportage ontvangen.</p> <p>Het stadsdeel heeft aangegeven dat de tussentijdse rapportages zijn beoordeeld. Deze beoordelingen zijn echter niet vastgelegd.</p> <p style="text-align: center;">●</p>	
Totaal score	1 2 3	1 2 3	1 2 ■

Tabel B.3.4.3 - Subsidievaststelling Stichting Sciandri

	Subsidievaststelling	
	2008	2009
1. Aanvraag tot subsidievaststelling	Het dagelijks bestuur heeft de aanvraag tot subsidievaststelling ontvangen.	Het subsidiedossier bevat geen formele aanvraag tot subsidievaststelling. Het stadsdeel beschouwt het moment van indienen van de jaarrekening en het jaarverslag inclusief aanvullende documenten (accountantsverslag en een prestatieverslag) door de subsidieontvanger als het moment waarop de subsidieontvanger de aanvraag tot subsidievaststelling indient.
2. Financieel en inhoudelijke verslag	Het dagelijks bestuur heeft de jaarrekening 2008 en de daarbij behorende accountantsverklaring ontvangen van Sciandri BV, terwijl een subsidie is verleend aan Stichting Sciandri. Het dagelijks bestuur heeft voorwaardelijk besloten om af te zien om de jaarrekening van de stichting alsnog op te vragen (zie verder subsidievaststelling). Het dagelijks bestuur heeft het activiteitenverslag ontvangen.	Na uitstel te hebben verleend heeft het dagelijks bestuur op 28 september 2010 een jaarrekening 2009 ontvangen. De jaarrekening geeft inzicht in de aan de activiteiten verbonden uitgaven en (subsidie)inkomsten. Het dagelijks bestuur heeft het inhoudelijke verslag ontvangen. Het verslag is niet volledig, zo ontbreekt informatie over de realisatie van de kwaliteitseisen, randvoorwaarden en bijdrage aan de doelstelling van het stadsdeel.
3. Accountantsverklaring	Het dagelijks bestuur heeft besloten om de accountantsverklaring behorende bij de jaarrekening van de stichting niet op te vragen (zie verder het aspect subsidievaststelling).	Het dagelijks bestuur heeft bij de jaarrekening 2009 een samenstellingsverklaring ontvangen in plaats van de voorgeschreven accountantsverklaring. Het dagelijks bestuur heeft dit niet onderkend.

	Subsidievaststelling	
	2008	2009
4. Inhoudelijke beoordeling	<p>Inhoudelijke beoordeling van de financiële verantwoording 2008 heeft niet plaatsgevonden omdat het dagelijks bestuur niet de juiste financiële verantwoording heeft ontvangen. Uit de subsidiebeschikking (juli 2010) blijkt dat het dagelijks bestuur heeft vastgesteld dat de afgesproken prestaties zijn geleverd. In oktober 2009 komt het dagelijks bestuur tot de conclusie dat zij de verantwoording van de BV en niet van de Stichting hebben ontvangen en verzoekt alsnog om een verantwoording en accountantsverklaring van de stichting.</p> <p>Uit deze handelingen kan worden afgeleid dat een beoordeling heeft plaatsgevonden.</p> <p style="text-align: center;">●</p>	<p>Het dagelijks bestuur heeft het inhoudelijke verslag beoordeeld. Tevens is de jaarrekening beoordeeld. In de vaststellingsbeschikking is de welzijnsorganisatie verzocht om voor 2010 zowel de accountant de juiste totstandkoming van de prestatieaantallen te laten onderzoeken en de verantwoording 2010 zo aan te passen dat deze inzicht geeft in de te onderscheiden subsidies en WILL-producten.</p> <p style="text-align: center;">●</p>
5. Subsidievaststelling	<p>In juli 2010 stelt het dagelijks bestuur de subsidie 2008 vast, zonder dat daarbij de jaarrekening 2008 van de stichting en de daarbij behorende accountantsverklaring is verkregen.</p> <p>In de subsidievaststelling heeft het dagelijks bestuur besloten om na het afwegen van de belangen, de financiële verantwoording 2008 en de daarbij behorende accountantsverklaring niet meer te zullen opvragen, onder de voorwaarde dat</p>	<p>De subsidie is op 27 oktober 2010 ongewijzigd vastgesteld, omdat in het algemeen aan de afspraken is voldaan. Bij de vaststelling is niet onderkend dat een samenstellingsverklaring is verkregen terwijl eerder op 29 maart uitstel was verleend voor het aanleveren van een accountantsverklaring.</p>






	Subsidievaststelling	
	2008	2009
	in 2009 wel de juiste financiële verantwoording 2009 zou worden overlegd. ³⁷ Het dagelijks bestuur heeft de subsidie 2008 te laat vastgesteld en heeft verzuimd de beslistermijn op te schorten. <p style="text-align: center;">●</p>	<p style="text-align: center;">●</p>
Totaal score	● ① ② ③ ④ ⑤	● ① ② ③ ④ ⑤

³⁷ In de vaststellingsbeschikking van 6 juli 2010 heeft het dagelijks bestuur hierover het volgende opgenomen: *Op 28 oktober heeft het dagelijks bestuur besloten u voor 2007 ontheffing te verlenen voor het indienen van de balans en exploitatierekening 2007 onder de voorwaarde dat bij de jaarstukken over 2008 de volledige jaarstukken worden ingediend. Naar aanleiding van de jaarstukken die u heeft ingediend bij de aanvraag tot vaststelling 2008 is gebleken dat u de lasten en baten behorend tot de subsidie heeft verantwoord bij Sciandri Sportmanagement BV in plaats van bij Stichting Sciandri. Wij hebben hier over uitvoerig coverleg gevoerd. U heeft met uw accountant en uw administratiekantoor de gewenste wijzigingen doorgevoerd voor de jaarstukken 2009 en verder. Voor 2008 is in overleg met u besloten dit na te laten, onder voorwaarde dat vanaf 2009 de subsidie in de jaarstukken van de stichting Sciandri wordt verwerkt. Bovenstaande heeft er toe geleid dat de subsidie over 2008 niet eerder vastgesteld kon worden.*

B3.5 - Bevindingen De Regenbooggroep

Het stadsdeel Centrum heeft over de jaren 2008 tot en met 2010 diverse subsidies verstrekt aan (onderdelen van) de Stichting de Regenboog. Zo heeft de stichting subsidies ontvangen voor een veegploeg, het toeleiden van deelnemers naar activiteiten en het realiseren van koppelingen tussen deelnemers en vrijwilligers. Het stadsdeel heeft zowel waarderingssubsidies, exploitatiesubsidies als budgetsubsidies verleend. De onderstaande bevindingen hebben betrekking op de verstrekte budgetsubsidies 2008-2009 (€ 20.000) en 2010 (€ 36.283).

Tabel B.3.5.1 - Subsidieverlening de Regenbooggroep

	Subsidieverlening	
	2008 en 2009	2010
1. Opdrachtformulering	Het dagelijks bestuur heeft voorafgaand aan de subsidieverlening 2008-2009 een opdracht geformuleerd waarbij organisaties zijn uitgenodigd om een aanbod te doen om activiteiten te verzorgen voor mensen die in een isolement zitten. 	Het dagelijks bestuur heeft geen opdracht geformuleerd. 
2. Uitgebrachte offertes	In de offerte van de subsidieaanvrager is aandacht besteed aan de producten, kostprijsberekening, het aantal te leveren prestaties en de kosten per prestatie. Informatie over de te leveren kwaliteit ontbreekt. 	In de offerte ontbreekt informatie over de kostprijs per prestatie. 
3. Subsidieaanvragen	In de subsidieaanvraag ontbreekt informatie over de omvang van de egalisatieserve en mogelijke subsidieaanvragen bij derden Het dagelijks bestuur heeft na ontvangst van de subsidieaanvraag 2010 verzuimd de aanvrager een acceptatiebrief te sturen. 	

	Subsidieverlening	
	2008 en 2009	2010
4. Beoordeling offerte door stadsdeel	Een inhoudelijke beoordeling van de offerte hebben wij niet aangetroffen in het subsidiedossier. Uit de subsidiebeschikking is af te leiden dat de aanvraag inhoudelijk is beoordeeld, maar blijkt niet in hoeverre de gesubsidieerde activiteiten bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van het stadsdeel. Uit het subsidiedossier blijkt niet dat de voor het subsidiejaar 2008 verplichte vermogenstoets is uitgevoerd.	
5. Tijdige verlening	De subsidie is te laat verleend (juni 2009)	De subsidie is tijdig verleend (jan 2010).
6. Kwaliteit verleningsbeschikking	De beschikking bevat geen informatie over de subsidie per prestatie-eenheid.	De beschikking bevat geen informatie over de subsidie per prestatie-eenheid. Deze informatie is op verzoek van de portefeuillehouder verwijderd. De subsidiebeschikking is gebaseerd op een sjabloon-beschikking. Het dagelijks bestuur heeft de subsidieontvanger er niet op geattendeerd dat ook een accountantsoordeel verlangd wordt over de naleving van de subsidievoorwaarden. Bovendien ontbreekt een verwijzing naar het controleprotocol.
7. Overige bevindingen	Gezien het de hoogte van de budgetsubsidie (€ 20.000) is een accountantsverklaring bij de financiële verantwoording niet verplicht.	
Totaal score	1 2 3 4 5 6	1 2 3 4 5 6

Tabel B.3.5.2 - Tussentijds toezicht de Regenbooggroep

	Tussentijds toezicht	
	2008 en 2009	2010
1. Verplichtingen tussentijdse verantwoording	Het dagelijks bestuur wijst de subsidieontvanger op de verplichting van de tussentijdse rapportage / activiteitenverslag. De subsidieontvanger is niet geweest op de plicht om voor 2008 zich ook tussentijds financieel te verantwoorden. ●	Het dagelijks bestuur wijst de subsidieontvanger op de verplichting van het tussentijdse activiteitenverslag. ●
2. (Aard) tussentijds overleg	Het dagelijks bestuur heeft de subsidieontvanger gewezen op het tussentijdse overleg en in hoofdlijnen de gespreksonderwerpen aangegeven. Het stadsdeel heeft aangegeven dat zij tussentijds hebben overlegd. Van deze gesprekken heeft het stadsdeel geen vastleggingen gemaakt. ●	Het dagelijks bestuur heeft de subsidieontvanger gewezen op het tussentijdse overleg maar heeft de gespreksonderwerpen niet benoemd. ●
3. Ontvangst en beoordeling tussentijdse rapportage	Het dagelijks bestuur heeft geen tussentijdse rapportages ontvangen. Uit het subsidiedossier valt niet af te leiden dat het dagelijks bestuur actie heeft ondernomen om deze rapportages alsnog te verkrijgen. ●	
Totaal score	● 1 2 3	● 1 2 ■

Tabel B.3.5.3 - Subsidievaststelling de Regenbooggroep


	Subsidievaststelling	
	2008	2009
1.Aanvraag tot subsidievaststelling	Het dagelijks bestuur heeft de aanvraag tot subsidievaststelling ontvangen. ●	
2. Financieel en inhoudelijke verslag	Het dagelijks bestuur heeft een prestatieverslag en financiële verantwoording 2008-2009 ontvangen. Het prestatieverslag voldoet niet aan alle BCF-vereisten. Het verslag gaat in onvoldoende mate in op de behaalde doelstellingen en resultaten door middel van de geleverde prestaties. Ook ontbreken conclusies en aanbevelingen waaraan het dagelijks bestuur trends en ontwikkelingen kunnen ontlenen. Tevens ontbreekt informatie over de werkelijke kosten per prestatie en een verschillenanalyse ten opzichte van de offerte. ●	
3.Accountantsverklaring	Vanwege de omvang van het subsidiebedrag was een accountantsverklaring niet verplicht. Beide financiële verantwoordingen zijn echter wel voorzien van een accountantsverklaring. Het oordeel is in beide gevallen goedkeurend en heeft betrekking op de jaarrekening als geheel. Bovendien verklaart de accountant bij de jaarrekening 2008 dat de subsidieverplichtingen zijn nageleefd en maakt hij daarbij een voorbehoud voor de registratiewijze van prestaties. Voor het jaar 2009 is het oordeel over het naleven van de verplichtingen beperkter en verklaart de accountant dat de subsidies zijn besteed in het kader van het doel van de activiteit waarvoor de subsidies zijn verleend. Het dagelijks bestuur heeft de bevinding van de accountant over de registratiewijze niet besproken met de subsidieontvanger. ●	
4. Inhoudelijke beoordeling	Uit het subsidiedossier blijkt dat de jaarrekening 2008 namens het dagelijks bestuur beoordeeld is. Hiertoe gebruikte het financieel stafbureau een standaardformulier. Een beoordeling van de jaarrekening 2009 hebben wij niet aangetroffen in het subsidiedossier. Uit de subsidiebeschikking blijkt dat het dagelijks bestuur heeft vastgesteld dat de afgesproken prestaties zijn geleverd. ●	
5. Subsidievaststelling	De subsidie is ten opzichte van de subsidieverlening ongewijzigd en tijdig vastgesteld. ●	
Totaal score	●●●●●●●●●● 1 2 3 4 5	

B3.6 - Bevindingen subsidieverleningen

De rekenkamer ziet bij 6 stappen in het deelproces van subsidieverlening structurele knelpunten in de periode van 2008 tot en met 2010 die zowel het juridisch kader als de gekozen BCF-methode raken. Het betreft:

- ❶ De opdrachtformulering door het dagelijks bestuur
- ❷ De kwaliteit van de door de welzijnsinstellingen uitgebrachte offertes
- ❸ De subsidieaanvragen van de welzijninstellingen
- ❹ De beoordeling van de offertes door het dagelijks bestuur
- ❺ De tijdigheid van de subsidieverlening
- ❻ De kwaliteit van de verleningsbeschikking.

In de onderstaande tabel zijn de oordelen over deze knelpunten opgenomen per subsidiejaar.

	Subsidieverlening		
	2008	2009	2010
 Voldoet in onvoldoende mate aan de eraan gestelde eisen			
 Voldoet in voldoende mate aan de eraan gestelde eisen			
Blankenbergstichting	❶❷❸❹❺❻	❶❷❸❹❺❻	❶❷❸❹❺❻
Stichting IJsterk	❶❷❸❹❺❻	❶❷❸❹❺❻	❶❷❸❹❺❻
Stichting wijkcentrum Jordaan en Gouden Reael	❶❷❸❹❺❻	❶❷❸❹❺❻	❶❷❸❹❺❻
Sciandri	❶❷❸❹❺❻	❶❷❸❹❺❻	❶❷❸❹❺❻
De Regenbooggroep		❶❷❸❹❺❻	❶❷❸❹❺❻

Hierna lichten wij de knelpunten per subsidiejaar toe.

B3.6.1 Algemene opmerking

De rekenkamer rapporteert meerdere malen de bevinding dat uit het subsidiedossier niet blijkt dat analyses en beoordelingen zijn gemaakt of gesprekken zijn gevoerd. Het Sector hoofd Publiek, Welzijn en Economie heeft in de reactie op het concept van dit rapport op 18 november aangegeven dat een aantal van deze analyses en beoordelingen wel zijn gemaakt en dat gesprekken wel zijn gevoerd, maar dat deze niet zijn gedocumenteerd. Het stadsdeel kan derhalve niet aantonen dat de werkzaamheden zijn uitgevoerd of dat overleggen hebben plaatsgevonden. Voor de rekenkamer is het om die reden niet mogelijk om achteraf vaststellen welke van deze werkzaamheden zijn uitgevoerd en welke gesprekken zijn gevoerd, anders dan uit de subsidiedossiers blijkt.

B3.6.2 Bevindingen subsidiejaar 2008

Met het vaststellen van de gewijzigde subsidieverordening is 2008 heeft het dagelijks bestuur er voor gekozen om in 2008 alle budgetsubsidies van meer dan € 25.000 te gaan verstrekken aan de hand van de BCF-methode. Het dagelijks bestuur is in 2008 hierin nog niet geslaagd. De reden hiervoor is dat bij het merendeel van de onderzochte welzijnsorganisaties een opdrachtformulering ontbreekt. Ondanks het uitblijven van de opdrachtformulering door het dagelijks bestuur hebben 3 welzijnsorganisaties wél een offerte uitgebracht. Eén van deze offertes voldeed aan de eisen die volgen uit de BCF-methode. In de overige offertes ontbrak echter informatie over de bijdrage van de te leveren diensten aan de realisatie van de welzijnsdoelstellingen van stadsdeel Centrum en ook informatie over de onderbouwing van de kostprijs, normtijden en product-definities. Daar waar de offertes ontbraken hadden de welzijnsorganisaties wel een subsidieaanvraag ingediend bij het dagelijks bestuur. In deze aanvragen ontbrak echter informatie over de omvang van de egalisatiereserve en subsidieaanvragen die de organisaties hadden ingediend bij derden. Uit de subsidiedossiers blijkt niet dat het stadsdeel de voorschreven vermogenstoets heeft uitgevoerd. De rekenkamer constateert dat de in de subsidieverordening³⁸ voorgeschreven informatie over egalisatiereserves (zie ook paragraaf 2.3.4) en de vermogenstoets haaks staan op het uitgangspunt van de BCF-methode. Niet de positieve financiële positie van de welzijnsorganisatie is van belang, maar centraal staat de vraag of de organisatie in staat is tot continue levering van de welzijnsactiviteiten. De kwaliteit en inhoud van de beschikkingen varieert sterk. Geen enkele beschikking voldoet aan alle daaraan te stellen eisen. Zo ontbreekt informatie over de aard van de te subsidiëren activiteiten of het bedrag per prestatie-eenheid.

³⁸ Stadsdeel Centrum, algemene subsidieverordening stadsdeel Centrum 2008.

B3.6.3 Bevindingen subsidiejaar 2009

De rekenkamer constateert dat de uitvoering van de BCF-methode verbeterd is ten opzichte van het subsidiejaar 2008, maar constateert gelijktijdig dat er op dit punt nog grote verschillen zijn tussen de welzijnsorganisaties. De rekenkamer signaleert dat de opdrachtformulering van het dagelijks bestuur vaak niet of niet tijdig heeft plaatsgevonden. Van de ontvangen offertes van welzijnsorganisaties voldeden er 3 van de 4 aan de BCF-vereisten. Bij één welzijnsorganisatie bracht het dagelijks bestuur de opdrachtformulering uit nadat de organisatie de offerte bij haar had ingediend. Een zichtbare beoordeling van de offertes namens het dagelijks bestuur hebben wij in de meeste subsidiedossiers niet aangetroffen. Een positieve ontwikkeling is dat nu in alle gevallen de te subsidiëren activiteiten zijn omschreven in de beschikking of nader zijn uitgewerkt in een uitvoeringsovereenkomst bij de beschikking. In de beschikking vraagt het dagelijks bestuur over het algemeen nog onvoldoende aandacht voor de accountantsverklaring over de naleving van de subsidieverplichtingen. Het dagelijks bestuur is op grond van de Awb verplicht om een aanwijzing over de intensiteit en reikwijdte van de controle vast te stellen. Het dagelijks bestuur heeft er voor gekozen om dit in een controleprotocol vast te leggen en niet bij wettelijk voorschrift te regelen. De rekenkamer constateert dat het dagelijks bestuur in geen enkele beschikking verwijst naar dit controleprotocol, zodat de subsidieontvangers mogelijk hiermee onbekend zijn en er in ieder geval niet aan kunnen worden gehouden. Net als in 2008 constateert de rekenkamer ook in 2009 dat het dagelijks bestuur onvoldoende oog heeft gehad voor de rechtmatigheidsaspecten. Het stadsdeel verstuurde geen acceptatiebrieven naar aanleiding van de subsidieaanvraag, de subsidieaanvragen zijn niet tijdig beschikt en bovendien heeft het stadsdeel de voorlopige subsidiebeschikking geïntroduceerd die geen wettelijke basis kent. Tevens blijft ook in 2008 een toetsing van de egalisatiereserve achterwege. De kwaliteit en inhoud van de beschikkingen varieert, maar is verbeterd ten opzichte van het subsidiejaar 2008. In 2009 is voor het merendeel van de verleningsbeschikkingen gebruik gemaakt van een sjabloon voor subsidiebeschikkingen. De structuur en inhoud van uitvoeringsovereenkomst die als bijlage bij de beschikking is opgenomen variëren tussen de accounthouders. Ook voor 2009 geldt dat eventueel door het stadsdeel uitgevoerde analyses of gevoerde overleggen met de welzijnsorganisaties in onvoldoende mate zijn vastgelegd.

B3.6.4 Bevindingen subsidiejaar 2010

De rekenkamer constateert dat het dagelijks bestuur de beschikkingen en de daarbij gevoegde bijlagen meer heeft weten te uniformeren. Hierdoor is de kwaliteit van de beschikkingen verder verbeterd. Tevens heeft het dagelijks bestuur de tijdigheid van de beschikkingen sterk weten te verbeteren. Binnen de termijn van 6 weken heeft zij 4 van de 5 beschikkingen tot subsidieverlening vastgesteld. Ondanks deze gerealiseerde verbeteringen voldoet de uitvoering van het subsidieverleningsproces bij 4 van de 5 welzijnsorganisaties nog niet. Voor 2010 is de opdrachtformulering ten opzichte van 2009 verslechterd. Hierdoor ontbreekt een koppeling tussen de door het stadsdeel nagestreefde doelstellingen en de middelen die zij daarvoor vrijmaakt. Ook heeft het dagelijks bestuur niet weten te bewerkstelligen dat meer welzijnsorganisaties offertes hebben uitgebracht die in overeenstemming zijn met de BCF-methode. Hierdoor ontbreken in de offertes gegevens over

bijvoorbeeld de kostprijs van de te leveren prestaties. Uit de BCF-methode blijkt dat het dagelijks bestuur een grote waarde hecht aan een accountantsverklaring voor de afrekening van de subsidie.³⁹ De rekenkamer constateert dat het dagelijks bestuur zekerheden toekent aan de accountantsverklaring die niet behoren tot een standaard jaarrekeningcontrole. Juist daarom vindt de rekenkamer het opmerkelijk dat het dagelijks bestuur ook bij de subsidieverlening 2010 geen expliciete verwijzing naar het controleprotocol heeft opgenomen in de verleningsbeschikking. Het dagelijks bestuur heeft in een enkel geval wel de welzijnsorganisatie geattendeerd op de verplichting tot controle van naleving van de subsidievoorwaarden. Ook in 2010 vormt het stadsdeel Centrum zich in onvoldoende mate een oordeel over de omvang van de egalisatiereserve van de welzijnsorganisatie en zijn geen acceptatiebrieven verzonden naar aanleiding van de subsidieaanvragen. Ook het documenteren van analyses en overleggen blijft in 2010 een punt van aandacht.

³⁹ Dagelijks bestuur Stadsdeel Centrum, *Kiezen voor Kansen*, september 2005, p. 19.

B3.7 - Bevindingen tussentijds toezicht

De rekenkamer ziet bij het tussentijds toezicht in de periode van 2008 tot en met 2010 3 knelpunten die zowel het juridisch kader als de gekozen BCF-methode raken. Het betreft:

- ❶ De verplichting van tussentijdse verantwoording
- ❷ Het tussentijdse overleg
- ❸ De ontvangst en beoordeling van de tussentijdse rapportage

In de onderstaande tabel zijn de oordelen over deze knelpunten opgenomen per subsidiejaar.

	Tussentijds toezicht		
	2008	2009	2010
Blankenbergstichting	❶❷❸	❶❷❸	❶■■
Stichting IJsterk	❶❷❸	❶❷❸	❶■■
Stichting wijkcentrum Jordaan en Gouden Reael	❶❷❸	❶❷❸	❶■■
Sciandri	❶❷❸	❶❷❸	❶■■
De Regenbooggroep	❶❷❸		❶■■

Hierna lichten wij de knelpunten per subsidiejaar toe.

B3.7.1 Algemene opmerking

De rekenkamer rapporteert meerdere malen de bevinding dat uit het subsidiedossier niet blijkt dat analyses en beoordelingen zijn gemaakt of gesprekken zijn gevoerd. Het Sector hoofd Publiek, Welzijn en Economie heeft in de reactie op het concept van dit rapport op 18 november aangegeven dat een aantal van deze analyses en beoordelingen wel zijn gemaakt en dat gesprekken wel zijn gevoerd, maar dat deze niet zijn gedocumenteerd. Het stadsdeel kan derhalve niet aantonen dat de werkzaamheden zijn uitgevoerd of dat overleggen hebben plaatsgevonden. Voor de rekenkamer is het om die reden niet mogelijk om achteraf vaststellen welke van deze werkzaamheden zijn uitgevoerd en welke gesprekken zijn gevoerd, anders dan uit de subsidiedossiers blijkt.

B3.7.2 Bevindingen subsidiejaar 2008

Positief is dat het dagelijks bestuur alle welzijnsorganisaties wijst op de verplichting van de tussentijdse rapportage. Het dagelijks bestuur schenkt daarbij echter geen aandacht aan de verplichting dat de subsidieontvanger zich ook tussentijds over de financiën moet verantwoorden.

Positief is dat het dagelijks bestuur bij alle welzijnsorganisaties heeft aangekondigd tussentijds te overleggen. Het dagelijks bestuur heeft evenwel in onvoldoende mate aan de subsidieontvangers duidelijk gemaakt welke eisen het dagelijks bestuur stelt aan de tussentijdse rapportage.

Van 3 van 5 welzijnsorganisaties heeft het dagelijks bestuur geen tussentijdse rapportage ontvangen en daarop ook geen aanvullende acties op ondernomen om deze informatie alsnog te verkrijgen. Voor de welzijnsorganisatie die wel de voortgangsrapportage heeft ingediend, geldt echter dat deze niet de voorgeschreven financiële informatie bevatte. Het aangekondigde tussentijdse overleg heeft bij 1 van de 5 welzijnsorganisaties plaatsgevonden en gaf voor het dagelijks bestuur geen aanleiding om bij te sturen.

De rekenkamer komt tot het oordeel dat het dagelijks bestuur in onvoldoende mate gebruik heeft gemaakt van het instrument van tussentijds toezicht. Hierdoor heeft het dagelijks bestuur een mogelijkheid onbenut gelaten tot tussentijds bijsturen.

Subsidiejaar 2008 is het eerste jaar waarin de fusieorganisatie IJsterk subsidie ontvangt. In aanloop van de fusie van Stichting Welzijn Binnenstad met Stichting Welzijn Westerpark heeft het dagelijks bestuur in 2007 met de voormalige Stichting Welzijn Binnenstad de afspraak gemaakt dat de rechtsoptolger IJsterk het dagelijks bestuur elk half jaar een financiële rapportage zou doen toekomen over de solvabiliteit, de liquiditeit en het werkkapitaal. In de verleningsbeschikkingen 2008 heeft het dagelijks bestuur deze afspraken niet herhaald. Het zou logisch zijn geweest deze afspraak wel in verleningsbeschikkingen te herbevestigen omdat daarin jaarlijks de spelregels voor verantwoording en toezicht

worden samengevat. De rekenkamer heeft de halfjaarlijkse rapportages niet aangetroffen in het subsidiedossier en heeft ook geen stukken aangetroffen waaruit blijkt dat het dagelijks bestuur alsnog getracht heeft de rapportages te verkrijgen.

B3.7.3 Bevindingen subsidiejaar 2009

Met ingang van het subsidiejaar 2009 schrijft de subsidieverordening voor dat de subsidieontvanger voor 1 augustus een tussentijds activiteitenverslag indient bij het dagelijks bestuur over de realisatie van het activiteitenplan tot 1 juli en een prognose voor de rest van het jaar. Het dagelijks bestuur heeft de subsidieontvangers in de verleningsbeschikking gewezen op de verplichting van deze tussentijdse rapportage.

Bij 3 van de 5 welzijnsorganisaties heeft het dagelijks bestuur tussentijds overleg verplicht gesteld in de verleningsbeschikking. Dit is een verandering ten opzichte van het subsidiejaar 2008 waarin het dagelijks bestuur alle organisaties slechts wees op het tussentijdse overleg. Het dagelijks bestuur heeft alleen tussentijds overleg gevoerd met de twee grootste onderzochte organisaties. De rekenkamer maakt hierbij wel de kanttekening dat het toezicht op IJsterk geïntensiveerd is als gevolg van financiële problemen bij de stichting die werden gevolgd door een situatie van surséance van betaling en faillissement.

Het dagelijks bestuur heeft met 3 van de 5 welzijnsorganisaties overlegd. De rekenkamer maakt hierbij wel de kanttekening dat het toezicht op IJsterk geïntensiveerd is als gevolg van financiële problemen bij de stichting die werden gevolgd door een situatie van surséance van betaling en faillissement.

Het dagelijks bestuur is er in geslaagd om van 4 van de 5 subsidieontvangers een tussentijdse verantwoording te ontvangen: alleen de Regenbooggroep heeft geen tussentijdse rapportage aangeleverd (zie ook bevindingen subsidiejaar 2008). In 3 van 4 ontvangen rapportages ontbreekt echter de prognose voor het 2^e halfjaar 2009. In de rapportage van Sciandri is deze prognose wel aanwezig en Sciandri heeft hierin aangegeven graag in overleg te willen treden met het dagelijks bestuur over de haalbaarheid van het deelname percentage mensen met een beperking aan de sportactiviteiten, omdat dit percentage volgens Sciandri niet haalbaar is. In het subsidiedossier hebben wij geen vastleggingen aangetroffen van enige zichtbare beoordeling en van de rapportage. Wel heeft overleg met Sciandri plaatsgevonden. Ook bij het wijkcentrum heeft geen beoordeling plaatsgevonden. Positief is dat de rapportages van IJsterk en de Blankenberg Stichting zichtbaar zijn beoordeeld. Bij de Blankenberg Stichting heeft de accounthouder tevens gesignaleerd dat de prognose voor het 2^e halfjaar ontbrak en de accounthouder heeft dit vervolgens besproken met de Blankenberg Stichting.

De rekenkamer is van mening dat het dagelijks bestuur bij het fusietraject van de Blankenberg Stichting als gevolg van de BCF-methode (verzakelijkte subsidierelatie) een soepelere afweging heeft gemaakt in het verlenen van toestemming tot fuseren, dan bij een traditionele subsidierelatie. De rekenkamer is van mening dat ook bij een zakelijke relatie het dagelijks bestuur kritisch een fusieverzoek dient te beoordelen. Daarnaast kwalificeert de rekenkamer een fusieverzoek niet als een interne bedrijfsvoeringsaangelegenheid en is zij van mening dat dergelijke fusiebesluiten thuis horen bij de vermogensverschaffers en niet, zoals het dagelijks bestuur stelt, bij de managers van de Blankenberg Stichting. Tevens is de rekenkamer van mening dat het dagelijks bestuur met de door haar gevolgde redenering net zo goed tot het besluit had kunnen komen om geen toestemming te verlenen voor de fusie.

B3.7.4 Bevindingen subsidiejaar 2010

Voor subsidiejaar 2010 heeft de rekenkamer alleen de opzet van het tussentijds toezicht beoordeeld. De reden hiervoor was dat de gegevensverzameling per april 2010 werd afgesloten. De beoordeling van de feitelijke werking van het tussentijds toezicht in 2010 valt hiermee buiten de scope van het onderzoek. Het dagelijks bestuur heeft in subsidiejaar 2010 alle subsidieontvangers gewezen op de verplichting om het tussentijdse activiteitenverslag in te dienen. Een kentering is dat het dagelijks bestuur nog maar voor één welzijnsorganisatie (Regenbooggroep) het tussentijdse overleg verplicht stelde bij de subsidieverlening.

B3.8 - Bevindingen Subsidievaststelling

De rekenkamer signaleert 5 structurele knelpunten bij de subsidievaststelling, die zowel betrekking hebben op het juridisch kader als de gekozen BCF-methode:

- ❶ de aanvraag tot subsidievaststelling
- ❷ het financieel en inhoudelijk verslag
- ❸ de accountantsverklaring
- ❹ de inhoudelijke beoordeling
- ❺ de kwaliteit en tijdig van de beslissing tot subsidievaststelling

In de onderstaande tabel zijn de oordelen over deze knelpunten opgenomen per subsidiejaar.

	Subsidievaststelling		
	2008	2009	2010
Blankenbergstichting	❶❷❸❹❺	❶❷■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■ ■
Stichting IJsterk	❶❷❸❹❺	❶❷❸❹❺	■ ■ ■ ■ ■ ■
Stichting wijkcentrum Jordaan en Gouden Reael	❶❷❸❹❺	❶❷❸❹❺	■ ■ ■ ■ ■ ■
Sciandri	❶❷❸❹❺	❶❷❸❹❺	■ ■ ■ ■ ■ ■
De Regenbooggroep		❶❷❸❹❺	■ ■ ■ ■ ■ ■

Hierna lichten wij de knelpunten voor de subsidiejaren 2008 en 2009 toe. De vaststelling van subsidiejaar 2010 hebben wij niet betrokken in de analyse omdat deze buiten de onderzoeksperiode valt. Naar verwachting stelt het dagelijks bestuur de subsidies van 2010 vast in 2011.

B3.8.1 Algemene opmerking

De rekenkamer rapporteert meerdere malen de bevinding dat uit het subsidiedossier niet blijkt dat analyses en beoordelingen zijn gemaakt of gesprekken zijn gevoerd. Het Sector hoofd Publiek, Welzijn en Economie heeft in de reactie op het concept van dit rapport op 18 november aangegeven dat een aantal van deze analyses en beoordelingen wel zijn gemaakt en dat gesprekken wel zijn gevoerd, maar dat deze niet zijn gedocumenteerd. Het stadsdeel kan derhalve niet aantonen dat de werkzaamheden zijn uitgevoerd of dat overleggen hebben plaatsgevonden. Voor de rekenkamer is het om die reden niet mogelijk om achteraf vaststellen welke van deze werkzaamheden zijn uitgevoerd en welke gesprekken zijn gevoerd, anders dan uit de subsidiedossiers blijkt.

B3.8.2 Bevindingen 2008

In 2008 is het dagelijks bestuur bij alle 5 de welzijnsorganisaties overgegaan tot subsidievaststelling. De organisaties hebben een (informele) aanvraag tot subsidievaststelling ingediend bij het dagelijks bestuur. Soms bevat het subsidiedossier geen aanvraag tot subsidievaststelling. Het stadsdeel beschouwt het moment van indienen van het financiële en inhoudelijke verslag door de subsidieontvanger als het moment waarop de subsidieontvanger de (informele) aanvraag tot subsidievaststelling indient.

Alle subsidieontvangers hebben een prestatieverslag ingediend bij het dagelijks bestuur. Geen enkel verslag is echter volledig en voldoet aan de daaraan gestelde eisen bij de verlening. Zo geeft het verslag van het wijkcentrum geen inzicht in de resultaten van het wijkopbouwwerk. De rapportage van de Blankenberg Stichting is niet volledig omdat deze niet ingaat op alle werksoorten waarvoor subsidie is verleend. In de rapportage van IJsterk ontbreekt informatie over bij verlening verplicht gestelde evaluaties en een verschillenanalyse waarin de realisatiegegevens zijn afgezet tegen de prestatieafspraken.

Drie welzijnsorganisaties hebben een (definitieve) financiële verantwoording ingediend bij het dagelijks bestuur die voorzien was van een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening. IJsterk heeft alleen een voorlopige jaarrekening 2008 ingediend, zonder overlegging van de bij verlening verplicht gestelde (goedkeurende) accountantsverklaring. De jaarrekening van Sciandri voldoet niet omdat deze is opgesteld voor een andere rechtspersoon (Sciandri BV) dan waaraan de subsidie was verleend (stichting Sciandri).

Uit de vaststellingsbeschikkingen leidt de rekenkamer af dat het dagelijks bestuur het inhoudelijke verslag van alle welzijnsorganisaties heeft beoordeeld. Alleen uit het dossier van de Blankenberg Stichting blijkt dat namens het dagelijks bestuur een gesprek is gevoerd over afwijkingen in gerealiseerde prestaties en de jaarrekening.

Voor 3 welzijnsorganisaties heeft het dagelijks bestuur voorafgaand aan de vaststelling de jaarrekening 2008 geanalyseerd met behulp van een standaardformulier en de resultaten hiervan vastgelegd in het subsidiedossier. Hoewel ook de accountantsverklaring in deze analyse is meegenomen, heeft het dagelijks bestuur echter niet geconstateerd dat de accountant in zijn verklaring een voorbehoud maakt bij de registratie van de prestatiegegevens. Voor IJsterk is in het kader van het verscherpte toezicht de conceptjaarrekening 2008 geanalyseerd. De financiële verantwoording van Sciandri heeft niet plaatsgevonden omdat het dagelijks bestuur niet de juiste financiële verantwoordingsinformatie heeft ontvangen.

Voor 4 organisaties heeft het dagelijks bestuur de subsidies niet tijdig vastgesteld. De subsidies werden namelijk vastgesteld in de periode september 2009 tot en met juli 2010. Alle subsidies zijn ongewijzigd vastgesteld. Bij IJsterk dat op 4 november 2009 in staat van surséance van betaling verkeerde, stelde het dagelijks bestuur de subsidie ongewijzigd vast met de motivering dat *desondanks en gezien het feit dat uw organisatie in surseance van betaling verkeert en een faillissement onafwendbaar lijkt, is voor ons aanleiding de subsidie 2008 over de geleverde prestaties verder af te wikkelen*. Bij de subsidievaststelling van Sciandri heeft het dagelijks bestuur besloten om na het afwegen van de belangen, de financiële verantwoording 2008 en de daarbij behorende accountantsverklaring niet meer te verlangen onder de voorwaarde dat Sciandri voor subsidiejaar 2009 wel de juiste financiële verantwoording overlegt.

B3.8.3 Bevindingen 2009

Van de vijf in dit onderzoek beoordeelde welzijnsorganisaties had het dagelijks bestuur per april 2010 de budgetsubsidies 2009 van de Regenbooggroep en IJsterk vastgesteld. Ook van Sciandri is een (informele) subsidieaanvraag ontvangen, dat wil zeggen dat er het stadsdeel geen formele aanvraag tot subsidievaststelling heeft ontvangen. Het stadsdeel beschouwt het moment van indienen van het financiële en inhoudelijke verslag door de subsidieontvanger als het moment waarop de subsidieontvanger de (informele) aanvraag tot subsidievaststelling indient.

Met uitzondering van IJsterk hebben de welzijnsorganisaties een inhoudelijk verslag over 2009 ingediend bij het dagelijks bestuur. Als gevolg van het faillissement heeft IJsterk alleen een rapportage over het eerste half jaar van 2009 ingediend. Op basis hiervan is het dagelijks bestuur overgegaan tot vaststelling van de subsidie per faillissementsdatum. Net als in subsidiejaar 2008 geven de verslagen van de andere welzijnsorganisaties geen volledig inzicht in de mate waarin de afgesproken prestaties zijn gerealiseerd en in welke mate de organisaties hebben voldaan aan de BCF-eisen voor verantwoording, zoals kwaliteit (bijv. klanttevredenheidsonderzoek), de evaluatie van de effectiviteit en het signaleren van ontwikkelingen die relevant zijn voor de nieuwe contractperiode.

Van de 5 welzijnsorganisaties hebben de Regenbooggroep en het wijkcentrum bij het dagelijks bestuur een financieel verslag 2009, inclusief een goedkeurende accountantsverklaring ingediend. De Blankenberg Stichting en Sciandri hebben bij het dagelijks bestuur een verzoek tot uitstel ingediend voor het indienen van de jaarrekening 2009. IJsterk heeft voor subsidiejaar 2009 geen jaarrekening bij het dagelijks bestuur ingediend als gevolg van het faillissement.

Van de 4 welzijnsorganisaties die een inhoudelijk verslag over 2009 hebben ingediend bij het dagelijks bestuur blijkt dat de verslagen van de Regenbooggroep en Sciandri per april 2010 inhoudelijk zijn beoordeeld. In beide gevallen luidt de conclusie van de accounthouder dat de afgesproken prestaties zijn geleverd. Of het dagelijks bestuur een vervolg geeft aan de in subsidiejaar 2008 ingezette exercitie om de jaarrekening te beoordelen aan de hand van een formulier was nog niet duidelijk bij het sluiten van de gegevensverzameling van dit onderzoek.

Ten aanzien van IJsterk concludeert het dagelijks bestuur in de vaststellingsbeschikking 2009 op basis van de 1^e halfjaar rapportage 2009 en gesprekken met medewerkers van IJsterk dat *veel prestaties conform de afspraken zijn uitgevoerd*. Uit een bijlage bij de vaststellingsbeschikking blijkt dat het dagelijks bestuur bij het vaststellen uitgaat van de aanname dat 10/12 van de prestaties 2009 naar evenredigheid in de tijd zijn gerealiseerd. De rekenkamer constateert echter dat de rapportage van IJsterk over het eerste halfjaar van 2009 niet ingaat op de realisatie van kwaliteitsafspraken en andere leveringsvoorwaarden en dat IJsterk na het uitbrengen van deze rapportage geen aanvullende realisatiecijfers meer heeft aangeleverd aan het stadsdeel. De onderbouwing van de aanname dat 10/12 van de afgesproken prestaties was gerealiseerd, heeft de rekenkamer niet aangetroffen in het subsidiedossier.



Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl