

onderzoeksopzet onderzoek subsidie Paradise Overschie

1 inleiding

1-1 algemeen

Paradie Overschie is een jaarlijks terugkerend cultureel festival van drie dagen in de deelgemeente Overschie. Het idee voor het festival ontstond in december 2006 na raadpleging van de bewoners van de deelgemeente Overschie. De keuze viel destijds in grote meerderheid op het organiseren van een cultureel weekend. Het streven van de deelgemeente was om hiervan een cultureel evenement te maken dat iedereen in beweging zet. De eerste editie van het festival is gehouden in 2007 en georganiseerd door de deelgemeente. De deelgemeente Overschie vond het organiseren van het festival geen taak voor de deelgemeente zelf. Daarom nam de deelgemeente na Paradie 2007 het initiatief tot het oprichten van de stichting Paradie Overschie voor het organiseren van het festival Paradie.

1-2 subsidierelatie deelgemeente Overschie – stichting Paradie Overschie

De stichting Paradie ontvangt vanaf 2008 jaarlijks incidentele budget- en/of prestatiesubsidies van de deelgemeente Overschie. Ook is in 2009 een garantstelling ad € 100.000 aan de stichting Paradie afgegeven. Deze garantstelling is in datzelfde jaar nog omgezet in een aanvullende subsidie.

1-3 aanleiding

Naar aanleiding van de bevindingen van de accountant bij de subsidieverantwoording 2008 en de niet-financiële subsidieverantwoording 2010 van de stichting Paradie Overschie heeft de deelraad op 17 november 2011 vergaderd over de accountantsrapporten van deze stichting. De deelraad Overschie heeft in deze vergadering een motie aangenomen die de rekenkamer verzoekt in de volle breedte een onderzoek uit te voeren naar de subsidieverstrekking aan de stichting Paradie Overschie over de jaren 2008, 2009, 2010 en 2011.

De rekenkamer heeft per brief d.d. 24 november 2011 aangegeven aan dit verzoek gehoor te geven.

1-4 leeswijzer

Het volgende hoofdstuk bevat de doelstelling en vraagstelling van dit onderzoek. In hoofdstuk 3 komen aan bod de onderzoeksmethode, het normenkader en de afbakening van het onderzoek. Afsluitend volgt in hoofdstuk 4 de planning en organisatie van het onderzoek.

2 probleemstelling

2-1 doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is een oordeel te geven over:

- de mate waarin de deelgemeente bij het verlenen en vaststellen van de subsidie aan stichting Paradie Overschie de relevante wet- en regelgeving heeft nageleefd;
- de wijze waarop de deelgemeente toezicht heeft gehouden op de besteding van subsidiegelden door Paradie Overschie;
- de mate waarin de deelraad adequaat is geïnformeerd over de subsidierelatie met Paradie Overschie;
- de mate waarin stichting Paradie Overschie haar (verantwoordings)verplichtingen richting de deelgemeente is nagekomen;
- de mate waarin de subsidiegelden door stichting Paradie Overschie op een verantwoorde wijze en doelgericht zijn besteed.

Naast een oordeel heeft het onderzoek ook ten doel op basis van de uitkomsten van het onderzoek aanbevelingen formuleren.

2-2 vraagstelling

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

- 1 Zijn de subsidiegelden door de stichting Paradie Overschie op een verantwoorde wijze besteed aan activiteiten c.q. prestaties waarvoor de subsidie door de deelgemeente is verleend?
- 2 Zijn in de subsidierelatie tussen de deelgemeente en stichting Paradie Overschie de criteria van goed bestuur nageleefd (rechtmatigheid, doeltreffend- en doelmatigheid, transparantie en ordelijkheid)?

Deelvragen

De rekenkamer zal de eerste centrale vraag beantwoorden aan de hand van de volgende deelvragen:

- Heeft stichting Paradie Overschie voldaan aan haar (verantwoordings)verplichtingen richting de deelgemeente?
- Zijn de voorgenomen activiteiten gerealiseerd, tegen welk bedragen en is zuinigheid betracht?
- Is de verantwoordingsinformatie onderworpen aan een toereikende accountantscontrole?
- Heeft de stichting voldoende beheersmaatregelen getroffen om de activiteiten waarvoor subsidie is verleend, te realiseren en hierover te verantwoorden?

De tweede centrale vraag zal de rekenkamer beantwoorden aan de hand van de volgende deelvragen:

Rechtmatigheid

- Heeft de deelgemeente bij het verlenen en vaststellen van de subsidie aan stichting Paradie Overschie rechtmatig gehandeld?

Doeltreffend- en doelmatigheid

- Heeft de deelgemeente vastgesteld dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, voldoende zijn gerealiseerd?
- Heeft de deelgemeente vastgesteld dat de stichting Paradie Overschie zuinigheid heeft betracht?

Transparantie

- Is de deelraad adequaat geïnformeerd over de subsidierelatie met stichting Paradie Overschie?

Ordelijkheid

- Heeft de deelgemeente optimaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden die zij o.b.v. wet- en regelgeving heeft om toezicht te houden op de besteding van de subsidiegelden?
- Heeft de deelgemeente een sanctiebeleid op het gebied van subsidies?

3 onderzoeksaanpak

3-1 onderzoeksmethode

Documentenstudie

De rekenkamer zal verschillende documenten bestuderen van zowel de deelgemeente Overschie als van de stichting Paradie Overschie. Hierbij kan worden gedacht aan:

- de subsidieaanvragen van stichting Paradie Overschie;
- de verleningsbeschikkingen en vaststellingsbeschikkingen m.b.t. de subsidieverstrekking aan Paradie Overschie;
- de jaarlijkse en eventuele tussentijdse subsidieverantwoordingen van stichting Paradie Overschie;
- schriftelijke communicatie tussen de deelgemeente en stichting Paradie Overschie.

Interviews

Verder zullen interviews worden gehouden met betrokkenen, zoals:

- de bij de subsidierelatie met Paradie Overschie betrokken ambtenaren;
- de (voormalig) verantwoordelijke deelraadsbestuurders;
- bestuursleden en medewerkers van stichting Paradie Overschie.

3-2 normenkader

De rekenkamer toetst de subsidierelatie tussen de deelgemeente en de stichting Paradie Overschie aan de hand van een normenkader. Daarvoor hanteert zij in ieder geval het geldend wettelijk kader, dat bestaat uit:

- Algemene wet bestuursrecht (Awb), titel 4.2 subsidies;
- Subsidieverordening Rotterdam 2005 (SvR 2005);
- Uitvoeringsregeling SvR 2005;
- Uitvoeringsregeling Bewonersinitiatieven Krachtwijk Kleinpolder.

Daarnaast hanteert de rekenkamer normen die voortvloeien uit professionele opvattingen over goed bestuur. Gedacht kan worden aan normen over transparantie en ordelijkheid.

Het normenkader en bijbehorende toetsingscriteria zijn opgenomen in bijlage 1.

3-3 afbakening

Dit onderzoek richt zich op de subsidierelatie tussen deelgemeente Overschie en stichting Paradie Overschie in de jaren 2008, 2009, 2010 en 2011. De garantstelling, in 2009 door de deelgemeente aan de stichting Paradie Overschie verstrekt, wordt hierbij ook meegenomen.

De subsidierelatie ofwel het subsidieproces heeft betrekking op het aanvragen, verlenen, bevoorschotten, besteden van de subsidiegelden, verantwoordt hierover en het vaststellen van de subsidie.

Het onderzoek kan worden getypeerd als een feitenonderzoek. Dit betekent dat het onderzoek zich niet richt op de vraag of in de subsidierelatie sprake is van niet-integer handelen. Wanneer uit het onderzoek bevindingen naar voren komen die

aanwijzingen bevatten voor niet-integer handelen, zal de rekenkamer deze als zodanig aanduiden in haar rapportage.

3-4 bestuurlijke verantwoordelijkheid

Tot 1 september 2011 lag de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de subsidierelatie met de stichting Paradie Overschie bij dagelijks bestuurder de heer van der Meer. De heer van de Meer is in november 2011 met pensioen gegaan. Momenteel draagt mevrouw van den Broek de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de subsidierelatie met stichting Paradie Overschie.

4 organisatie, planning en procedure van onderzoek

4-1 organisatie

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Rotterdam:

Dhr. Willem Gordijn (onderzoeker)

Dhr. John Lammerding (externe inhuur)

Dhr. Ed Elferink (teamleider)

4-2 planning en procedure

De uitvoering van dit onderzoek is gestart in december 2011. De bevindingen en conclusies zullen in een concept concept nota van bevindingen worden vastgelegd. De rekenkamer stelt in ieder geval de deelgemeente Overschie in de gelegenheid hierop te reageren. Hiertoe zal de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden.

Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het dagelijks bestuur van deelgemeente Overschie worden voorgelegd. De reacties worden, samen met het nawoord van de rekenkamer, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal voor het zomerreces 2012 aan de deelraad Overschie worden aangeboden.

Bijlage 1 normenkader en toetsingscriteria

normen ten aanzien van verlenen subsidie	
Normen	Criteria
De subsidie wordt verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager anders dan betaling voor aan de deelgemeente geleverde goederen/diensten (artikel 4:23 Awb).	<p>De subsidie is verstrekt op grond van:</p> <ul style="list-style-type: none"> • een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt; • de begroting van de deelgemeente die de subsidieontvanger en het maximale subsidiebedrag vermeldt.
De deelgemeente heeft bij het beoordelen van de subsidieaanvragen van stichting Paradie Overschie getoetst of is voldaan aan de criteria uit artikel 2 SvR 2005.	<p>De deelgemeente heeft beoordeeld dat stichting Paradie Overschie activiteiten verricht die gericht zijn op de verwezenlijking van een beleidsdoel dat door de deelraad is vastgesteld.</p> <p>De deelgemeente heeft beoordeeld dat stichting Paradie Overschie voor het verrichten van de activiteiten subsidie nodig heeft.</p> <p>De deelgemeente heeft beoordeeld dat stichting Paradie Overschie met inbegrip van de subsidie voldoende financiële middelen heeft om met haar activiteiten bij te dragen aan het beoogde beleidsdoel.</p> <p>De deelgemeente heeft beoordeeld dat stichting Paradie Overschie een zodanige werkwijze toepast en organisatorisch en administratief zo is opgezet dat verwacht mag worden dat zij de gesubsidieerde activiteiten op een behoorlijke wijze zullen verrichten.</p>
De deelgemeente heeft bij het beoordelen van de subsidieaanvragen van stichting Paradie Overschie vastgesteld dat geen sprake is van de weigeringsgronden uit art. 9 SvR / art. 4:35 Awb.	<p>De deelgemeente heeft vastgesteld dat is voldaan aan de criteria uit artikel 2 SvR.</p> <p>De deelgemeente heeft vastgesteld dat er geen reden is om aan te nemen dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de activiteiten niet of niet geheel zullen plaatsvinden; • de stichting niet zal voldoen aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen; • de stichting niet op behoorlijke wijze verantwoording zal afleggen; • bij de aanvraag onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt die tot een onjuiste beschikking konden leiden.
De deelgemeente heeft beoordeeld of de subsidieaanvragen van stichting Paradie Overschie voldeden aan de criteria in artikel 6 SvR 2005.	<p>De subsidieaanvraag is ingediend met het daartoe vastgestelde aanvraagformulier.</p> <p>De subsidieaanvraag is ingediend tenminste twaalf weken voor het tijdstip waarop een aanvang met de activiteiten wordt gemaakt.</p> <p>De subsidieaanvraag is voorzien van de voorgeschreven bijlagen: beschrijving van de activiteiten, begroting met toelichting, de statuten en een opgave van de bestuursamenstelling.</p>

<p>De deelgemeente heeft de hoogte van de verleende budgetsubsidies bepaald aan de hand van een beschrijving van de activiteiten die voorzien is van een begroting (art. 19 SvR 2005).</p>	<p>In de verleningsbeschikking zijn meetbare specifieke prestaties c.q. activiteiten opgenomen alsmede de hoogte van de toegekende budgetsubsidie en het bedrag per prestatie.</p>
<p>Voor de prestatiesubsidie is in de verleningsbeschikking de hoogte bepaald op een bedrag per prestatie (art. 23 SvR 2005).</p>	
<p>In de verleningsbeschikking zijn opgenomen: de prestaties c.q. de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, het subsidiebedrag en eisen ten aanzien van de subsidieverantwoording en het daarbij vereiste accountantsproduct (art. 4:30 en 4:31 Awb, art. 5 uitvoeringsregeling SvR 2005).</p>	<p>In de verleningsbeschikking is gevraagd om een inhoudelijke subsidieverantwoording en een niet-financiële verantwoording die is voorzien van een assurance rapport.</p>
<p>In de beschikking is eventueel aangegeven of en op welke wijze het vrij besteedbaar eigen vermogen bij de subsidieverlening en – vaststelling wordt betrokken (art. 9 uitvoeringsregeling SvR 2005).</p>	<p>De toepassing van de vermogenstoets is gemotiveerd. Bij toepassing van de vermogenstoets is aanvullend gevraagd om een opstelling van het vermogen.</p>
<p>De deelgemeente heeft bij het verlenen van de subsidie gebruik gemaakt van de mogelijkheden die zij op grond van artikel 4:37 en 4:38 Awb heeft om verplichtingen op te leggen aan de subsidieontvanger.</p>	<p>De deelgemeente heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid om verplichtingen op te leggen m.b.t. tot:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de aard en omvang van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend; • de administratie van de aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten; • de gegevens die verstrekt moeten worden voor de subsidievaststelling; • het afleggen van rekening en verantwoording; • het uitoefenen van controle door een accountant.
<p>Wanneer bij de verlening van de subsidie niet is voldaan aan de bepalingen uit de SvR, is dit gerechtvaardigd door bijzondere omstandigheden, onevenredige gevolgen of gevolgen die onevenredig zijn in relatie tot de doelen die de SvR dient (art. 29 SvR 2005).</p>	<p>De deelgemeente heeft een geldige motivering in het geval is afgeweken van de SvR.</p>
<p>De deelgemeente heeft vastgesteld dat de subsidieaanvragen in het kader van de uitvoeringsregeling bewonersinitiatieven Krachtwijk Kleinpolder voldoen aan de voorwaarden van deze regeling.</p>	<p>De voorwaarden van de uitvoeringsregeling bewonersinitiatieven zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de activiteiten vinden plaats in de wijk Kleinpolder van de deelgemeente Overschie; • de subsidie bedraagt tenminste € 1.000 en ten hoogste € 30.000 per aanvrager; • de activiteiten hebben betrekking op het bevorderen van de sociale cohesie en komen de leefbaarheid in de wijk ten goede; • de toegekende subsidie is een prestatiesubsidie; • bij de uitvoering van de activiteiten wordt bekend gemaakt dat de deelgemeente, Woonstad Rotterdam en het Ministerie van VROM de activiteiten mede financieren. • de subsidieaanvraag is behandeld in het WWI-overleg tussen de deelgemeente en Woonstad Rotterdam.

normen ten aanzien van het vaststellen van de subsidie

normen	criteria
De deelgemeente heeft beoordeeld of de aanvraag tot vaststelling compleet is (art. 4:45 Awb).	De deelgemeente heeft beoordeeld of de aanvraag tot vaststelling aantoonst dat de activiteiten hebben plaatsgevonden overeenkomstig de aan de subsidie verbonden verplichtingen. De deelgemeente heeft beoordeeld of stichting Paradie Overschie bij de aanvraag tot vaststelling rekening en verantwoording aflegt over de aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten door middel van een niet-financiële subsidieverantwoording en een inhoudelijke subsidieverantwoording.
De deelgemeente heeft beoordeeld of de niet-financiële subsidieverantwoording van stichting Paradie Overschie voldeed aan de eisen uit de uitvoeringsregeling SvR 2005 (art. 7).	De niet-financiële subsidieverantwoording van stichting Paradie Overschie voldoet aan de eisen die artikel 7 lid 3 van de uitvoeringsregeling SvR 2005 hieraan stelt. De niet-financiële subsidieverantwoording met betrekking tot de budgetsubsidie is voorzien van een assurancerapport met beperkte mate van zekerheid. Het accountantsproduct voldoet aan de eisen van het controleprotocol.
De deelgemeente heeft beoordeeld of de inhoudelijke subsidieverantwoording van stichting Paradie Overschie voldeed aan de eisen uit de uitvoeringsregeling SvR 2005 (art. 7).	De inhoudelijke subsidieverantwoording is een beleidsmatige aanvulling op de niet-financiële subsidieverantwoording en geeft in tekstuele vorm duidelijk inzicht in de realisatie van de in de verleningsbeschikking overeengekomen prestaties c.q. activiteiten.
De deelgemeente heeft getoetst in hoeverre uitvoering is gegeven aan de voorwaarden van de uitvoeringsregeling bewonersinitiatieven.	Bij de verantwoording van de subsidie is aangegeven op welke wijze bekend is gemaakt dat de activiteiten zijn medegefinancierd door de deelgemeente, Woonstad Rotterdam en het Ministerie van VROM.
De deelgemeente heeft de hoogte van de subsidie vastgesteld aan de hand van criteria zoals vermeld in artikel 20 (budgetsubsidie) en 24 (prestatiesubsidie) van de uitvoeringsregeling SvR 2005.	De subsidie is primair vastgesteld op basis van de gerealiseerde subsidiabele meetbare specifieke prestaties respectievelijk activiteiten. Bij de vaststelling van de subsidie is rekening gehouden met de gerealiseerde activiteiten in relatie tot de toegekende bedragen en de werkelijke lasten.
Bij het vaststellen van de subsidie is de deelgemeente nagegaan of er aanleiding is voor het lager vaststellen of intrekken van de subsidie op grond van artikel 4:46 lid 2 Awb.	
Wanneer bij de vaststelling van de subsidie niet is voldaan aan de bepalingen uit de SvR, is dit gerechtvaardigd door bijzondere omstandigheden, onevenredige gevolgen of gevolgen die onevenredig zijn in relatie tot de doelen die de SvR dient (art. 29 SvR 2005).	De deelgemeente heeft een geldige motivering in het geval is afgeweken van de SvR.

normen ten aanzien van transparantie

normen	criteria
De deelraad is bij de behandeling van de begroting en de jaarrekening voldoende geïnformeerd over de subsidierelatie met stichting Paradie Overschie.	De informatie die in het kader van de P&C cyclus aan de deelraad is verstrekt is voldoende en betrouwbaar.

normen ten aanzien van ordelijkheid van het subsidieproces

normen	criteria
Het subsidieproces bij de deelgemeente verloopt in opzet en werking ordelijk.	Er is een procedurebeschrijving beschikbaar en deze wordt nageleefd. Er zijn maatregelen getroffen om belangenverstremgeling tegen te gaan.
De deelgemeente heeft actief toezicht gehouden op de naleving van de aan stichting Paradie Overschie opgelegde verplichtingen.	Bij de formele verantwoordingsmomenten heeft de deelgemeente getoetst of stichting Paradie Overschie aan haar verplichtingen heeft voldaan. De deelgemeente heeft tussentijds gemonitord of de stichting aan de verplichtingen voldeed.
De deelgemeente heeft zich in het uitoefenen van toezicht op stichting Paradie Overschie beperkt tot de mogelijkheden die zij op basis van wet- en regelgeving heeft.	
Vragen van de deelraad over de subsidierelatie met stichting Paradie Overschie zijn adequaat beantwoord.	Vragen van de deelraad zijn juist, volledig en binnen afzienbare tijd beantwoord.

normen ten aanzien van besteding subsidiegelden, doeltreffend- en doelmatigheid

normen	criteria
Stichting Paradie Overschie heeft in de subsidieverantwoording inzichtelijk gemaakt aan welke activiteiten de gelden zijn besteed.	Op basis van de verantwoordingen van stichting Paradie Overschie en/of de administratie van de stichting kan worden vastgesteld waaraan het subsidiegeld is besteed.
De bestedingen zijn logischerwijs te relateren aan het doel en de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend.	
Stichting Paradie Overschie betracht zuinigheid.	De verwerving van goederen en diensten wordt met zo min mogelijk middelen zoveel mogelijk resultaat behaald (value for money).
Stichting Paradie Overschie heeft de deelgemeente tussentijds gevraagd en ongevraagd geïnformeerd over haar activiteiten.	De stichting heeft voldaan aan verzoeken om informatie vanuit de deelgemeente. De stichting heeft de deelgemeente op eigen initiatief tussentijds geïnformeerd.

De processen bij de stichting m.b.t. het aangaan van verplichtingen en het betalingsverkeer verlopen ordelijk.

Op basis van de administratie van de stichting kan worden vastgesteld waaraan het subsidiegeld is besteed.

Er zijn maatregelen getroffen om belangenverstremming tegen te gaan.

De besteding van de subsidiegelden geschiedt op een verantwoorde wijze.