

festival zonder grenzen

onderzoek naar de subsidierelatie Paradie Overschie



Rekenkamer
ROTTERDAM

festival zonder grenzen

onderzoek naar de subsidierelatie Paradie Overschie



Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Het onderhavige onderzoek naar de subsidieverlening in het kader van het festival Paradie Overschie legt naar de mening van de rekenkamer een aantal relevante vraagstukken bloot, die wellicht ook een bredere werking hebben.

Primair heeft dat betrekking op de beslissing van de deelgemeente Overschie om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het festival in handen te leggen van een stichting. Vanuit praktisch oogpunt een begrijpelijke beslissing, maar wel een beslissing die voor deelgemeente Overschie en stichting Paradie Overschie de nodige consequenties heeft.

Gegeven het feit dat het om publiek geld gaat, ligt er een nadrukkelijke verantwoordelijkheid bij de deelgemeente Overschie om nadere eisen te stellen aan de wijze waarop met de middelen wordt omgegaan, ook indien sprake is van een zogenoemde budgetsubsidie. Daarnaast is het van belang om duidelijke prestaties af te spreken, die verder gaan dan het aantal bezoekers. Dit heeft, zoals het onderzoek laat zien, in onvoldoende mate plaatsgevonden, waardoor teveel het beeld blijft hangen dat er kost wat kost een grootschalig festival moest worden georganiseerd. Zonder dat duidelijk werd in welke mate het evenement heeft bijgedragen aan maatschappelijke doelen als sociale cohesie en integratie.

De stichting Paradie Overschie aan de andere kant krijgt met de subsidie niet alleen de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van de gevraagde prestaties, maar is tevens financieel verantwoordelijk voor eventuele financiële tekorten. Bovendien is de stichting naar de mening van de rekenkamer tevens gehouden om doelmatig met de haar ter beschikking gestelde middelen om te gaan. Over het algemeen heeft de stichting hier op een goede wijze invulling aan gegeven.

Dit alles laat echter onverlet dat subsidieverlening in het kader van grootschalige evenementen en festivals omgeven dient te worden door meer en strikte(re) waarborgen, gericht op het realiseren van maatschappelijke doelen en een doelmatige besteding van de middelen. Uiteindelijk betreft het hier wel de besteding van publieke gelden.

Voor zijn onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld en veel interviews afgenomen. De rekenkamer is alle contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Dit geldt naast de deelgemeente Overschie ook voor de vertegenwoordigers van de stichting Paradie Overschie. Het onderzoek werd uitgevoerd door een team bestaande uit Willem Gordijn, John Lammerding (externe) en Ed Elferink (projectleider).

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Rotterdam

deel 1 bestuurlijke nota

1 inleiding bestuurlijke nota

11	1-1	aanleiding
11	1-2	doel- en vraagstelling
13	1-3	leeswijzer

2 conclusies en aanbevelingen

15	2-1	hoofdconclusies
16	2-2	toelichting hoofdconclusies
21	2-3	aanbevelingen
21	2-3-1	aanbevelingen aan de deelraad
22	2-3-2	aanbevelingen aan de gemeenteraad

3 bestuurlijke reactie

23	3-1	bestuurlijke reactie dagelijks bestuur deelgemeente Overschie
30	3-2	bestuurlijke reactie bestuur van de stichting Paradie Overschie

4 nawoord

33	4-1	nawoord bij reactie dagelijks bestuur deelgemeente Overschie
33	4-1-1	algemeen
33	4-1-2	nawoord bij de bestuurlijke reactie gericht aan de deelraad
38	4-1-3	nawoord bij reactie gericht aan de rekenkamer
45	4-2	nawoord bij reactie bestuur stichting Paradie Overschie
45	4-2-1	algemeen
45	4-2-2	opmerkingen over werkwijze rekenkamer

deel 2 nota van bevindingen

1 inleiding nota van bevindingen

51	1-1	algemeen
51	1-2	verzoek aan rekenkamer
51	1-3	doelstelling
52	1-4	vraagstelling
52	1-4-1	centrale vragen
52	1-4-2	deelvragen
53	1-5	afbakening
53	1-6	bestuurlijke verantwoordelijkheid
53	1-7	normenkader
53	1-8	leeswijzer

2 subsidies

55	2-1	inleiding
55	2-2	subsidierelatie
55	2-2-1	algemeen
55	2-2-2	wettelijk kader

55	2-2-3	subsidieproces
56	2-2-4	subsidieverlening
58	2-2-5	besteding
59	2-2-6	vaststellen subsidie
60	2-2-7	subsidievormen

3 Paradie Overschie

63	3-1	inleiding
63	3-2	Paradie Overschie
63	3-2-1	ontstaan festival Paradie Overschie
64	3-2-2	het festival Paradie
64	3-3	stichting Paradie Overschie
65	3-3-1	oprichting stichting Paradie Overschie
65	3-3-2	bestuur van de stichting Paradie Overschie
66	3-3-3	gebruikersraad
66	3-3-4	opheffing stichting Paradie Overschie
67	3-4	beleidsdoelen Paradie Overschie
67	3-4-1	inleiding
67	3-4-2	doelen bestuursprogramma periode 2006-2010 en 2010-
68	3-4-3	WWI-actieprogramma
69	3-4-4	effecten van het festival

4 subsidieverlening

71	4-1	inleiding
71	4-2	subsidieaanvragen
71	4-2-1	inleiding
72	4-2-2	aanvragen verlening budgetsubsidies
73	4-2-3	aanvragen verlening prestatiesubsidies BKK
74	4-3	beoordeling subsidieaanvragen
74	4-3-1	beoordeling aanvragen budgetsubsidies
75	4-3-2	beoordeling aanvragen prestatiesubsidies BKK
75	4-4	subsidieverlening
76	4-4-1	verleende subsidies 2008 – 2011
76	4-4-2	verlening budgetsubsidies
78	4-4-3	verlening prestatiesubsidies BKK
79	4-5	overige bijdragen
80	4-6	aanvullende subsidie 2009

5 besteding van de subsidiegelden

81	5-1	inleiding
81	5-2	administratie van de stichting
82	5-2-1	uitgaven
83	5-2-2	opbrengsten
85	5-3	doelmatigheid

6 subsidievaststelling

87	6-1	inleiding
87	6-2	aanvraag tot subsidievaststelling
87	6-2-1	tijdigheid aanvraag tot subsidievaststelling
88	6-2-2	juistheid en volledigheid verantwoordingsdocumenten
89	6-2-3	verantwoording van aanvullende voorwaarden



89	6-2-4	realisatie activiteiten door de stichting Paradie Overschie
89	6-3	accountantscontrole van de subsidieverantwoordingen
89	6-3-1	inleiding
89	6-3-2	accountantscontrole subsidieverantwoording 2008
89	6-3-3	accountantscontrole subsidieverantwoording 2009-2011
90	6-3-4	accountantsproducten
91	6-4	beoordeling aanvragen tot vaststelling subsidie
91	6-5	vaststellen subsidie

7 informatievoorziening aan de raad

93	7-1	inleiding
94	7-2	begroting, begrotingswijzigingen en verantwoording
94	7-2-1	begroting
96	7-2-2	begrotingswijzigingen
97	7-2-3	jaarverslagen
99	7-3	periodieke rapportages bestuursakkoorden
100	7-4	vragen en verzoeken van de deelraad

deel 3 bijlagen

105	bijlage 1	normenkader
112	bijlage 2	onderzoeksverantwoording
113	bijlage 3	geraadpleegde en geïnterviewde personen
114	bijlage 4	geraadpleegde bronnen
115	bijlage 5	lijst met afkortingen

bestuurlijke nota

1 inleiding bestuurlijke nota

1-1 aanleiding

Paradie Overschie is een jaarlijks terugkerend cultureel festival van drie dagen in de deelgemeente Overschie (hierna te noemen 'de deelgemeente'). Het idee voor het festival ontstond in december 2006 na raadpleging van de bewoners van de deelgemeente. 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 vond het organiseren van het festival geen taak voor de deelgemeente zelf. Daarom nam de deelgemeente na Paradie Overschie 2007 het initiatief tot het oprichten van de stichting Paradie Overschie (hierna te noemen 'de stichting') voor het organiseren van het festival Paradie. Deze stichting ontvangt vanaf 2008 jaarlijks subsidies van de deelgemeente om dit festival te organiseren.

De stichting heeft het festival Paradie Overschie georganiseerd voor de jaren 2008 t/m 2011. In de deelraadsvergadering van donderdag 17 november 2011 zijn naar aanleiding van de accountantsverklaring 2008 bij de verantwoording van de stichting over Paradie Overschie 2008, vragen gesteld over de familierelatie tussen leden van het bestuur en de controlerende account. Ook zijn vragen gesteld over de besteding van de subsidiegelden. De deelraad Overschie heeft in deze vergadering de motie aangenomen die de Rekenkamer Rotterdam verzoekt in de volle breedte een onderzoek uit te voeren naar de subsidieverstrekking aan de stichting over de jaren 2008, 2009, 2010 en 2011. De Rekenkamer Rotterdam heeft per brief d.d. 24 november 2011 aangegeven aan dit verzoek gehoor te geven.

1-2 doel- en vraagstelling

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 de relevante wet- en regelgeving heeft nageleefd;
- de wijze waarop de deelgemeente toezicht heeft gehouden op de besteding van subsidiegelden door de stichting;
- de mate waarin de deelraad adequaat is geïnformeerd over de subsidierelatie met de stichting;
- de mate waarin stichting haar (verantwoordings)verplichtingen richting de deelgemeente is nagekomen;
- de mate waarin de subsidiegelden door stichting 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 te formuleren.

centrale vragen

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

- 1 Zijn de subsidiegelden door de stichting 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 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:

- 3 Heeft stichting voldaan aan haar (verantwoordings-) verplichtingen richting de deelgemeente?
- 4 Zijn de voorgenomen activiteiten gerealiseerd, tegen welke bedragen en is zuinigheid betracht?
- 5 Is de verantwoordingsinformatie onderworpen aan een toereikende accountantscontrole?
- 6 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

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

doeltreffend- en doelmatigheid

- 8 Dragen de activiteiten waarvoor subsidie is aangevraagd bij aan de doelen die de deelgemeente met het festival Paradie Overschie heeft?
- 9 Heeft de deelgemeente vastgesteld dat de activiteiten rond Paradie Overschie waarvoor de subsidie is verleend, voldoende zijn gerealiseerd?
- 10 Heeft de deelgemeente vastgesteld dat de stichting zuinigheid heeft betracht?

Deelvraag 6 is later aan het onderzoek toegevoegd. De rekenkamer acht het relevant om niet alleen kritisch te kijken naar het subsidietraject en de besteding van de subsidie maar ook naar de resultaten van Paradie Overschie. De rekenkamer wijst er daarbij wel op dat dit deel van het onderzoek is beperkt tot evaluaties in het kader van WWI en de wijze waarop de deelgemeente de realisatie van de doelen met Paradie Overschie heeft beoordeeld.

transparantie

- 11 Is de deelraad adequaat geïnformeerd over de subsidierelatie met de stichting?

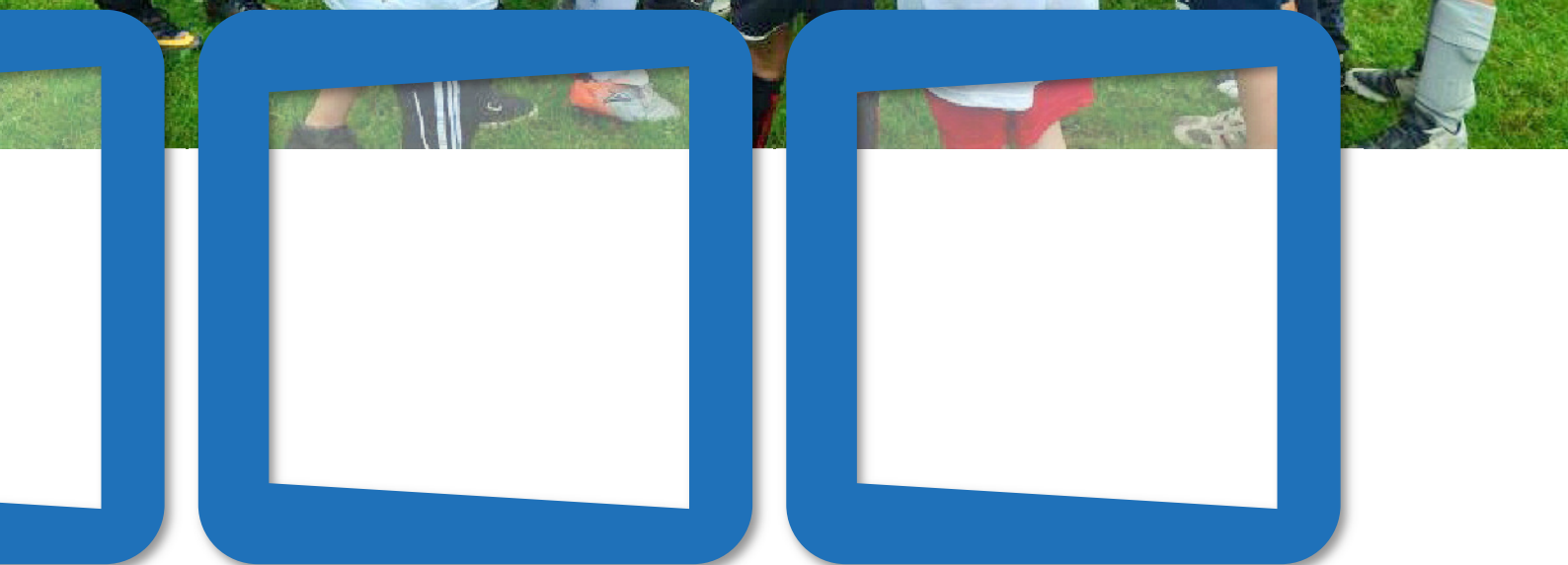
ordelijkheid

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

1-3 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen. Daarnaast bevat het de bestuurlijke reactie van het dagelijks bestuur (db) en de stichting op de conclusies en aanbevelingen en volgt het nawoord van de rekenkamer.

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.



2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Paradie Overschie was als festival een succesvol evenement.
- 2 Het festival Paradie Overschie was in principe een middel om beleidsdoelen van de deelgemeente op het gebied van ondermeer sociale cohesie en participatie te verwezenlijken. Op grond daarvan heeft de deelraad begrotingsgeld geautoriseerd en heeft het rijk WWI-gelden beschikbaar gesteld. In de praktijk was het festival zelf het doel van het db. Het db heeft niet gestuurd op de achterliggende doelen en evenmin vastgesteld of het festival daaraan bijdroeg. Uit een evaluatie van Woonstad Rotterdam blijkt dat het festival wel bijdraagt aan de deelgemeentelijke doelen maar dat de effecten niet duurzaam zijn.
- 3 Het db heeft de subsidierelatie met de stichting Paradie Overschie zo ingevuld dat de risico's voor de stichting beperkt waren en vooral voor rekening van de deelgemeente zouden komen. De budgetsubsidies zijn verleend voor prestaties op een veel lager dan het aangevraagde ambitieniveau en voor de prestatiesubsidies 2008 t/m 2010 zijn geen prestaties verlangd.
- 4 Het db heeft in de subsidierelatie met de stichting Paradie Overschie niet geheel voldaan aan de criteria van goed bestuur.
- 5 De deelraad kon zich op grond van de gefragmenteerde informatie die het db verstrekke geen integraal beeld vormen van de doelstellingen en het budget voor de subsidies aan stichting Paradie Overschie. De raad was daardoor onvoldoende in staat zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.
- 6 De stichting heeft het belangrijkste doel gerealiseerd: er is jaarlijks van 2008 t/m 2011 in de afgesproken periode een meerdaags festival gehouden voor een groot aantal bezoekers. Door ontbreken van meetbare, specifieke prestaties op dit gebied is geen uitspraak mogelijk of scholen, verenigingen e.d. voldoende betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het festival en het festival zelf.
- 7 De stichting heeft grotendeels voldaan aan haar verantwoordingsverplichtingen. Het financieel beheer van de stichting schoot op onderdelen tekort waardoor onzekerheid is ontstaan over de volledigheid van de opbrengsten in 2008 en 2009. De jaarrekening van 2011 geeft geen juist beeld van de kosten en opbrengsten. De ordelijkheid van het gevoerde bestuur schoot tekort, omdat het stichtingsbestuur opdrachten verstrekke aan eigen bedrijven van bestuursleden. Dit is een ongewenste situatie, omdat daarmee de schijn van belangenverstrengeling wordt gewekt. Of dit nadelige financiële gevolgen heeft gehad voor de stichting heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *Paradie Overschie was als festival een succesvol evenement.*
 - Paradie Overschie trok jaarlijks circa 30.000 bezoekers.
 - Uit diverse bronnen zoals lokale media, begrotingen en jaarverslagen blijkt dat het festival als zodanig positief wordt gewaardeerd door de bezoekers en als succes wordt gezien door het db.
- 2 *Het festival Paradie Overschie was in principe een middel om beleidsdoelen van de deelgemeente op het gebied van ondermeer sociale cohesie en participatie te verwezenlijken. Op grond daarvan heeft de deelraad begrotingsgelden geautoriseerd en heeft het rijk WWI-gelden beschikbaar gesteld. In de praktijk was het festival zelf het doel van het db. Het db heeft niet gestuurd op de achterliggende doelen en evenmin vastgesteld of het festival daaraan bijdroeg. Uit een evaluatie van Woonstad Rotterdam blijkt dat het festival wel bijdraagt aan de deelgemeentelijke doelen maar dat de effecten niet duurzaam zijn.*
 - Het festival is een initiatief van de deelgemeente dat in de plaats kwam van de jaarlijkse nieuwjaarsreceptie.
 - Uit de begrotingen en jaarrekeningen van de deelgemeente alsmede uit de documenten over de WWI-gelden blijkt dat deze doelen de reden waren om budget beschikbaar te stellen voor het festival Paradie Overschie.
 - Uit diverse bronnen komt naar voren dat niet het evenement zelf het doel is maar alle activiteiten op weg ernaartoe. Het festival moet een bijdrage leveren aan:
 - het thema integreren en participeren;
 - versterking van de sociale cohesie en het verenigingsleven;
 - de speerpunten Uitstraling en aantrekkingskracht van Overschie en Bereikbaar bestuur, betrokken burgers.
 - Volgens de deelgemeente en de stichting was een jaarlijks festival met een groot aantal bezoekers het belangrijkste doel.
 - In de praktijk zijn de aanvragen voor de budgetsubsidies zo geformuleerd dat duidelijk is dat een meerdaags festival Paradie Overschie met 30.000 bezoekers het doel is. In de aanvragen wordt wel een relatie gelegd met de genoemde andere doelen maar noch de stichting noch het db maakt concreet (meetbaar en specifiek) hoe en in welke mate de gesubsidieerde activiteiten van de stichting daaraan zouden moeten bijdragen.
 - Daardoor kan bij de subsidievaststelling niet worden beoordeeld of en zo ja hoe activiteiten in het kader van het festival of de afgesproken activiteiten zijn gerealiseerd en dat het db daardoor zijn mogelijkheden heeft beperkt om later te kunnen vaststellen of het festival heeft bijgedragen aan de andere doelen dan het festival zelf.
 - Het db heeft niet vastgesteld of het festival bijdraagt aan de deelgemeentelijke doelen.
 - Woonstad Rotterdam heeft dat wel gedaan. Hieruit komt een genuanceerd beeld naar voren waaruit blijkt dat:
 - verwachte effecten worden ondersteund door het festival maar niet in de volle breedte bereikt;
 - het festival draagt bij aan de ontwikkeling van de positieve beeldvorming van Overschie;
 - het bevestigt bestaande sociale cohesie maar er is weinig aanleiding tot duurzame nieuwe verbanden;
 - de gemiddelde Overschieënaar is meer zeer terzijde (actief) bij het festival betrokken;
 - leefbaarheid wordt ondersteund maar er is op dit vlak nog veel potentie.

3 *Het db heeft de subsidierelatie met de stichting Paradie Overschie zo ingevuld dat de risico's voor de stichting beperkt waren en vooral voor rekening van de deelgemeente zouden komen. De budgetsubsidies zijn verleend voor prestaties op een veel lager dan het aangevraagde ambitieniveau en voor de prestatiesubsidies 2008 t/m 2010 zijn geen prestaties verlangd.*

- Kenmerkend voor budget- en prestatiesubsidies is dat de subsidieontvanger eventuele tekorten in de exploitatie moet dekken uit eigen middelen. Verder kan bij een prestatiesubsidie het subsidiebedrag naar beneden worden bijgesteld als prestaties niet (volledig) zijn gerealiseerd.
- In afwijking hiervan heeft het db voor het festival Paradie Overschie 2009 toegezegd¹ een eventueel tekort te zullen dekken en toen het tekort optrad hiervoor een aanvullende subsidie verleend van bijna € 100.000. Dat tekort had, volgens de SvR, uit de eigen middelen van de stichting gedekt moeten worden.
- De prestatiesubsidies voor de festivals 2008 t/m 2010 heeft het db niet verleend voor specifieke, meetbare prestaties maar voor het dekken van het exploitatietekort. Dit is enerzijds in strijd met de voorschriften voor een prestatiesubsidie (onrechtmatig) en beperkt anderzijds het risico voor de stichting op het moeten terugbetalen van subsidie als prestaties achterblijven bij het afgesproken aantal.
- De stichting heeft subsidie gevraagd voor een vierdaagsfestival met circa 30.000 bezoekers. Het db heeft de subsidie verleend voor een driedaags festival met 10.000 bezoekers. Omdat de deelgemeente op voorhand minder aantal bezoekers. Het risico op een tegenvallend festival qua aantal bezoekers kwam daarmee feitelijk bij de deelgemeente te liggen.

4 *Het db heeft in de subsidierelatie met de stichting Paradie Overschie niet geheel voldaan aan de criteria van goed bestuur.*

ordelijkheid:

- Het db nam er genoegen mee dat in het eerste jaar van de stichting werknemers van het evenementenbureau dat Paradie Overschie organiseerde zitting namen in het bestuur. Hierdoor ontstond het risico op ongewenste belangenverstrengeling.
- De aanvragen voor de budget- en prestatiesubsidies waren niet volledig. De toelichting op de begroting ontbrak voor alle jaren. Het was daardoor niet goed mogelijk te beoordelen hoe de verschillende kostenposten zich verhouden tot de te realiseren activiteiten. De deelgemeente heeft hier geen actie op ondernomen.
- De aanvragen voor een budgetsubsidie bevatten alleen meetbare prestaties voor de duur van het festival en het aantal bezoekers. De overige prestaties zijn kwalitatief geformuleerd waardoor deze niet of slecht meetbaar zijn. Het db heeft geen concretisering van deze prestaties gevraagd.
- De beschikking tot subsidieverlening moet meetbare specifieke prestaties bevatten. Behalve voor de duur van het festival en het aantal bezoekers is dat niet het geval. Er zijn geen meetbare, specifieke prestaties gekoppeld aan de verschillende beleidsdoelen.
- De deelgemeente heeft de aanvragen voor prestatiesubsidies op basis van de beleidsregel BKK niet getoetst aan de beleidsdoelen waaraan de in de aanvraag genoemde prestaties zouden moeten bijdragen. Het WWI-overleg met

¹ De deelgemeente spreekt in dit verband van een garantie. Zie brief 31 juli 2009, kenmerk UDSB09/01855.

vertegenwoordigers van de gemeente, deelgemeente en woningbouwcorporatie heeft wel een toetst uitgevoerd en ingestemd met de subsidie.

- De aanvragen tot subsidievaststelling 2010 en 2011 waren niet compleet en de inhoudelijke subsidieverantwoording ontbrak. Deze is bedoeld als beleidsmatige aanvulling op de niet-financiële subsidieverantwoording en moet in tekstuele vorm duidelijk inzicht geven in de realisatie van de vooraf in de verleningsbeschikking overeengekomen afspraken. Daarvan was nu onvoldoende sprake, mede omdat in de aanvraag tot subsidievaststelling wordt verwezen naar de beschikking tot subsidieverlening (conform afspraak) die, zoals hiervoor al vermeld, geen meetbare specifieke prestaties bevatten ten aanzien van de beleidsdoelen.
- Controleerbare vastleggingen ontbreken grotendeels op basis waarvan kan worden vastgesteld of de deelgemeente de aanvragen tot subsidieverlening en –vaststelling van de stichting Paradie Overschie heeft getoetst aan de subsidievoorwaarden en de doelen die met de subsidie moeten worden gediend.
- De deelgemeente heeft soms aanvullende verantwoordingsverplichtingen opgelegd aan de stichting. Ook hiervan is niet controleerbaar of de deelgemeente hierop heeft Paradie Overschie die ook al waren getoetst. De rekenkamer heeft geconstateerd dat in bepaalde gevallen niet aan deze voorwaarden is voldaan en dat dit niet heeft geleid tot actie van de deelgemeente.

rechtmatigheid

- Voor het festival 2009 heeft het db ruim € 70.000 meer subsidie verleend dan de stichting had gevraagd.
- Er is op onderdelen sprake van dubbele subsidietoekenning. In het kader van de WWI is subsidie aangevraagd en door het db verleend voor kosten voor het festival aangevraagd bij de budgetsubsidies.
- Het db heeft voor de festivals 2009 en 2010 zowel een budget- als prestatiesubsidie verleend voor hetzelfde doel. Dat is in strijd met de SvR.
- De stichting heeft voor de festivals 2009 en 2010 een prestatiesubsidie aangevraagd voor concrete prestaties. Het db heeft de subsidie voor het gevraagde bedrag verleend, echter niet voor de prestaties maar voor het dekken van het exploitatietekort van het festival.
- Het db heeft in 2010 € 20.000,- meer subsidie verleend op basis van de uitvoeringsregeling BKK dan het maximumbedrag van € 30.000,-.

doeltreffendheid/doelmatigheid

- Zie hoofdconclusie 2.

transparantie

- Zie hoofdconclusie 5.

- 5 *De deelraad kon zich op grond van de gefragmenteerde informatie die het db verstrekke geen integraal beeld vormen van de doelstellingen en het budget voor de subsidies aan stichting Paradie Overschie. De raad was daardoor onvoldoende in staat zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.*
- De totale kosten van het festival Paradie Overschie voor rekening van de deelgemeente zijn niet transparant gemaakt in de begroting. Evenmin is in de begroting een relatie gelegd met de doelstellingen die de deelgemeente met de subsidie beoogde te realiseren.

- De programmabegrotingen en de productramingen geven geen inzicht in de verwachte totale kosten van Paradie Overschie. Wel kan uit de productramingen worden afgeleid voor welke bedragen het db dit festival wil subsidiëren.
- Het db is bij het begroten van het benodigde subsidiebedrag uitgegaan van de veronderstelling dat de subsidie van de deelgemeente zou kunnen worden afgebouwd van een bedrag van € 295.000 in 2008 tot structureel € 95.000 vanaf 2010. Deze veronderstelling bleek onjuist. Hierover en over het feit dat daardoor meer subsidie nodig zou zijn voor Paradie Overschie is de deelraad niet geïnformeerd.
- De kostenopbouw van het festival was niet transparant voor de deelraad. Aanvankelijk, te laag, begrote bedragen voor het festival zijn via begrotingswijzigingen opgehoogd. Veel begrotingswijzigingen zijn via deelraadbesluiten genomen, waarbij het voorstel geen inzicht gaf in het benodigde bedrag, reeds toegekende subsidies, reeds eerder begrote bedragen, de totale kosten van het evenement en de verwachte totale subsidie voor Paradie Overschie.
- De programmaverantwoordingen geven geen totaal overzicht van de in het kader van Paradie Overschie door de deelgemeente verstrekte subsidies, omdat niet alle verstrekte subsidies hierin zijn opgenomen.
- In de jaarverslagen komt niet naar voren welke effecten zijn bereikt met de subsidies voor het festival Paradie Overschie.
- De deelraad is halfjaarlijks geïnformeerd over de uitvoering van het bestuursakkoord 2006-2010 en maandelijks over de realisatie van de gebiedsvisie 2010-2014. In de eerste periode is incidenteel aandacht besteed aan Paradie Overschie. In de tweede periode is systematisch aandacht besteed aan de voortgang van de realisatie Paradie Overschie maar niet over de resultaten ervan.
- Paradie Overschie moet bijdragen aan verschillende speerpunten uit het bestuursprogramma 'Overschie in Beweging'. Het db verantwoordde zich periodiek over de voortgang van de projecten die in dat verband werden uitgevoerd. Door de jaren heen is Paradie Overschie bij een aantal verschillende onderliggende projecten genoemd, zij het met summiere aandacht voor de behaalde resultaten.

Op verzoek van de deelraad heeft het onderzoek zich mede gericht op de besteding van subsidiegelden door de stichting Paradie Overschie. Daarover zijn onderstaande conclusies geformuleerd, die in het licht van de door het db gekozen subsidievormen moeten worden gezien. Budget- en prestatiesubsidies gaan uit van de eigen expertise van de ontvanger als het gaat om het doeltreffend en doelmatig besteden van gelden. Dat betekent dat er standaard geen eisen worden gesteld aan de besteding van subsidiegelden en er geen financiële verantwoording hoeft te worden afgelegd. De subsidieontvanger wordt namelijk afgerekend op inhoudelijke afspraken: (de mate van) het realiseren van de afgesproken doelen en prestaties. Dat betekent een grote bestedingsvrijheid mits de inhoudelijke afspraken worden nagekomen. Het Burgerlijk Wetboek en de SvR stellen eisen aan de subsidieontvanger als het gaat om behoorlijk bestuur, de administratie en de aanwending van subsidie.

- 6 *De stichting heeft het belangrijkste doel gerealiseerd: er is jaarlijks van 2008 t/m 2011 in de afgesproken periode een meerdaags festival gehouden voor een groot aantal bezoekers. Door het ontbreken van meetbare, specifieke prestaties op dit gebied is geen uitspraak mogelijk of scholen, verenigingen e.d. voldoende betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het festival en het festival zelf.*
- Het db en de stichting hebben het festival Paradie Overschie zelf als belangrijkste doel bestempeld dat met de subsidies moest worden gerealiseerd.

- De festivals Paradie Overschie 2008 t/m 2011 zijn op de geplande data in augustus gehouden.
 - De festivals hebben het door de stichting beoogde aantal van circa 30.000 bezoekers getrokken van binnen en buiten Overschie.
 - Beoogd was ook dat scholen, verenigingen e.d. betrokken zouden worden bij de organisatie van het festival. Uit verschillende bronnen valt af te leiden dat diverse scholen, verenigingen e.d. hebben meegewerkt aan de organisatie van het festival en ook aanwezig waren op/deelnamen aan de festivals. Omdat hiervoor geen meetbare, specifieke prestaties zijn genoemd in de beschikkingen tot subsidieverlening is niet duidelijk of deze organisaties ook voldoende betrokken zijn geweest.
- 7 De stichting heeft grotendeels voldaan aan haar verantwoordingsverplichtingen. Het financieel beheer van de stichting schoot op onderdelen tekort waardoor onzekerheid is ontstaan over de volledigheid van de opbrengsten in 2008 en 2009. De jaarrekening van 2011 geeft geen juist beeld van de kosten en opbrengsten. De ordelijkheid van het gevoerde bestuur schoot tekort, omdat het stichtingsbestuur opdrachten verstrekte aan eigen bedrijven van bestuursleden. Dit is een ongewenste situatie, omdat daarmee de schijn van belangenverstrengeling wordt gewekt. Of dit nadelige financiële gevolgen heeft gehad voor de stichting heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen.
- De stichting heeft grotendeels voldaan aan haar verantwoordingsverplichtingen. Over alle jaren heeft zij de voorgeschreven aanvraag tot subsidievaststelling aan de deelgemeente gestuurd en verantwoordingsdocumenten laten voorzien van het gevraagde accountantsoordeel. Bij de aanvraag tot subsidievaststelling 2010 en 2011 ontbrak de voorgeschreven inhoudelijke verantwoording.
 - In 2008 en 2009 heeft de stichting haar jaarrekening met een accountantsverklaring als bijlage gevoegd bij de aanvraag tot subsidievaststelling. Voor 2009 was dit niet verplicht. De accountantsverklaringen betroffen verklaringen met beperking. De beperking had betrekking op de volledigheid van de opbrengsten. De reden hiervoor was volgens de accountants die de jaarrekening controleerden een gebrek aan functiescheiding.
 - In 2009 is een muntentraject ingevoerd om de volledigheid van de horecaopbrengsten te kunnen vaststellen. Hoewel op basis van dit traject informatie beschikbaar is over de in 2009 gerealiseerde omzet, kan deze niet worden aangesloten op de door de stichting verantwoorde opbrengsten. De rekenkamer is van mening dat hierdoor onzekerheid is blijven bestaan over de volledigheid van de opbrengsten.
 - De stichting heeft de subsidie besteed aan activiteiten in het kader van het festival Paradie Overschie.
 - De stichting geeft aan met name in 2009 voor een aantal belangrijke kostenposten meer offertes te hebben aangevraagd. Door het ontbreken van de stukken die daarop betrekking hebben, kon de rekenkamer dit niet vaststellen. Dit betekent dat de rekenkamer niet heeft kunnen vaststellen of de stichting bij het maken van kosten de nodige zuinigheid heeft betracht. Dit geldt ook voor het jaar 2008 (niet meer offertes) en de jaren 2010 en 2011 waarvoor de stichting naar eigen zeggen de offertes 2009 als benchmark heeft gebruikt.
 - In positieve zin merkt de rekenkamer op dat de stichting in 2011 afspraken met Experience Express heeft gemaakt voor het organiseren van Rock Experience voorafgaand aan Paradie Overschie. Hiermee heeft de stichting circa € 18.000 aan extra opbrengsten gegenereerd zonder dat daar extra kosten tegenover stonden,

zodat een deel van het tekort over dat jaar kon worden gedekt. Het ontvangen bedrag was wel lager dan overeengekomen door tegenvallende bezoekersaantallen

- De stichting heeft de kosten van het ingehuurd evenementenbureau vanaf 2010 aanzienlijk teruggebracht door afspraken te maken over een andere wijze van verrekenen van de opbrengsten uit de horeca. Procedures om de volledigheid van die ontvangsten vast te stellen heeft zij vervolgens losgelaten, omdat de kosten van die procedures niet zouden opwegen tegen het risico op te lage ontvangsten. Hierdoor is naar de mening van de rekenkamer onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten blijven bestaan. De accountant heeft hierover geen opmerking gemaakt en een goedkeurende verklaring over 2010 en 2011 gegeven.
- Het stichtingsbestuur heeft opdrachten verstrekt aan eigen bedrijven van bestuursleden. Dit is een ongewenste situatie, omdat daarmee de schijn van belangenverstrengeling wordt gewekt. Of dit nadelige financiële gevolgen heeft gehad voor de stichting heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen.
- De financiële administratie is grotendeels adequaat maar schoot op de volgende onderdelen tekort:
 - De volledigheid van de opbrengsten kon in 2008 en 2009 niet worden vastgesteld door een gebrek aan functiescheiding.
 - De administratie over 2008 is zoekgeraakt en is op aandringen van de rekenkamer deels gereproduceerd. Op basis van deze onvolledige administratie kunnen geen onderbouwde uitspraken over de recht- en doelmatige besteding van de subsidies worden gedaan.
 - In 2011 zijn opbrengsten tot een bedrag van ruim € 40.000 verantwoord onder kostenposten (saldering) waardoor de jaarrekening niet het goede beeld geeft. De desbetreffende kostenposten zijn te laag en ook de opbrengsten (subsidies) staan voor een te laag bedrag in de rekening.
 - De tekortkomingen waren, met uitzondering van de volledigheid van de opbrengsten in 2008 en 2009, niet zodanig dat zij gevolgen hadden voor de verklaring van de accountant.

2-3 aanbevelingen

Het onderzoek naar de subsidieverlening van de deelgemeente Overschie aan de stichting Paradie Overschie geeft de rekenkamer aanleiding tot aanbevelingen voor de deelraad en de gemeenteraad.

2-3-1 aanbevelingen aan de deelraad

- 1 Het db op te dragen het subsidieproces adequaat en controleerbaar in te richten rekening houdend met geldende wet- en regelgeving.
- 2 Het db op te dragen bij het verlenen en vaststellen van subsidies een zodanige verbinding te leggen tussen de deelgemeentelijke beleidsdoelen en de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend, dat het (achteraf) mogelijk is vast te stellen of die activiteiten daar daadwerkelijk aan hebben bijgedragen.
- 3 Het db op te dragen bij grotere subsidies de deelraad in de begroting en verantwoording in samenhang te rapporteren over de totale subsidiebijdrage van de deelgemeente in relatie tot de totale kosten van de te subsidiëren activiteit en in relatie tot de deelgemeentelijke doelen.

2-3-2 aanbevelingen aan de gemeenteraad

Sommige door de rekenkamer geconstateerde tekortkomingen vinden hun oorsprong in de SvR. De rekenkamer beveelt in dat verband de gemeenteraad aan:

- 4 Het college op te dragen de verordening zo te wijzigen dat;
 - Hierin de verplichting is opgenomen om subsidies te evalueren die meer jaren achtereen voor hetzelfde beleidsdoel worden toegekend;
 - Hierin voor subsidies boven een bepaald bedrag (bijvoorbeeld de € 200.000 die geldt voor een accountantsverklaring) verplichtingen op te nemen waaraan de subsidieontvanger moet voldoen op het gebied van de financiële administratie, het financieel beheer (zoals het toepassen van de Rotterdamse aanbestedingsregels) en de verantwoording daarover.

3 bestuurlijke reactie

3-1 bestuurlijke reactie dagelijks bestuur deelgemeente Overschie

Geachte heer, mevrouw,

Naar aanleiding van het rapport Paradie treft u hieronder onze bestuurlijke reactie en de reactie op de hoofdconclusies aan.

01. Bestuurlijke reactie

In opdracht van de raad heeft de rekenkamer het subsidieproces en besluitvormingstraject rondom Paradie Overschie onder de loop genomen. De eerste conclusie van de rekenkamer luidt als volgt:

Paradie Overschie was als festival een succesvol evenement.

Wij zien deze conclusie van de rekenkamer als een compliment aan Overschie: aan de raad, aan het bestuur, maar vooral aan de inwoners. Want zij hebben de organisatie als vrijwilligers gedragen, zij hebben geparticipeerd aan het festival en – zeker zo belangrijk – aan de voor- en napret die gedurende 5 jaar de Overschiese bevolking bond. En als publiek zorgden zij er in jaarlijks grotere getale voor dat het festival een daverend succes kon zijn. Deze conclusie is waar het ons – en naar wij vertrouwen ook de raad – om te doen is geweest.

Vervolgens constateren wij met tevredenheid dat het rapport van de rekenkamer laat zien dat er feitelijk niets mis is met het subsidieproces en besluitvormingstraject binnen de deelgemeente Overschie en dat er geen belangenverstrengeling was vanuit de deelgemeente. Evenmin is gebleken dat er subsidiegelden anders besteed zijn dan daar waar ze voor bedoeld zijn.

Wat ons, gezien het voorgaande, echter verbaast is een negatieve tendens die wij in de toonzetting van de rekenkamer bespeuren. Een toonzetting die voortgezet wordt in de andere conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. Daar adviseert de rekenkamer zaken die wij feitelijk al doen. Deze adviezen zouden alleen geen ‘open deur’ zijn als wij dat niet zo hadden gedaan. Maar voor die laatste conclusie levert het onderzoek geen grond. Er wordt echter door het onderzoek heen wel constant geprobeerd om onze besluitvorming in diskrediet te brengen. Deze pogingen zijn in overgrote meerderheid ongegrond, zo hebben wij moeten concluderen. Daarvoor hoeft u ons niet op onze blauwe ogen te geloven: in de uitgebreide bijlage hebben wij de betreffende opmerkingen van de rekenkamer op een rij gezet en beantwoord.

Waarom de rekenkamer zo’n toon aanslaat en naar ons oordeel regelmatig politieke uitspraken doet? Wij weten het niet. Omdat uw raad bij het aannemen van de motie rekenkameronderzoek Paradie, zich heeft beperkt tot een verzoek aan de rekenkamer en het later aan de rekenkamer heeft overgelaten welke opdracht zij zichzelf toe-eigende, kunnen wij ons niet aan de indruk onttrekken dat het onderzoek steeds

breder en dieper is gemaakt. In dat licht vragen wij ons af, als we het dan toch over de doelmatigheid van het besteden van gemeenschapsgeld hebben, of een quick scan niet een beter idee was geweest dan dit topzware rapport. Het heeft veel geld gekost en daarna veel tijd en energie van de ambtelijke staf om alle aantijgingen in het juiste perspectief te plaatsen. Maar de keuze voor deze aanpak was van u, aan u om te beoordelen of u als vertegenwoordigers van de gemeenschap waar voor het gemeenschapsgeld heeft gekregen.

Wie – ook naar de mening van de rekenkamer, gezien de eerste conclusie - in ieder geval waar voor het geld heeft gekregen, is de Overschiese bevolking als het gaat om 5 jaar Paradie in Overschie.

De stichting heeft daartoe uitstekend werk geleverd met méér resultaat dan door u gevraagd. Met een opdracht om een driedaags festival te organiseren met minimaal 10.000 bezoekers, leverden ze een voorpret, hoogtepunt en napret van 365 dagen. Ze betrokken actief het ondernemers- en verenigingsleven bij de organisatie en genereerden bij de laatste editie zelfs 40.000 bezoekers. En, hoewel zoiets nooit 100% kan worden aangetoond: wat ons betreft kan er geen twijfel over bestaan dat Paradie bijdroeg aan de positieve groei van het imago van Overschie van een 6,5 in 2007 naar een 7,2 in 2011. En natuurlijk: alléén Paradie kan de kar van de sociale cohesie nooit trekken.

Wij kunnen ons dan ook vinden in de algemene conclusie van het onderzoek door Woonstad:

"De gecombineerde doelstelling imagoverbetering en sociale cohesie leidt tot verrassend positieve resultaten. Tegelijk is er ten aanzien van de resultaten op het gebied van sociale cohesie nog winst te behalen. Het festival slaagt er goed in de bestaande sociale verbanden te bevestigen ('bonding'). De uitdaging bestaat eruit om daarnaast nieuwe verbanden tot stand te brengen ('bridging')."

Met name bij de laatste Paradie, en dat is door alle dagelijks bestuursleden en de raadsleden geconstateerd, zijn de nieuwe verbanden verder uitgewerkt en succesvol geweest. Vandaar de doorgroei naar een bezoekersaantal van ca 40.000.

Het dagelijks bestuur heeft achteraf, en daar draagt het rapport aan bij, nóg meer bewondering voor de vrijwilligers die de stichting draaiende hebben gehouden. Je zult maar als vrijwilliger je nek uitsteken voor je wijk en voor tonnen geld aan activiteiten organiseren. Daar heb je lef voor nodig, en vertrouwen in de overheid die dat van je vraagt. Gelukkig hadden we dergelijke Overschieënnaren. Aan ons om pal voor die mensen te staan en ze niet zonder bewijs zwart te laten maken. Wij zijn bang dat de toon van dit rapport toch die indruk zal achterlaten op onze vrijwilligers. Dat willen wij niet laten gebeuren.

In het onderzoek van de rekenkamer valt ons naast de toon nog iets op. Vijf jaar Paradie werd vormgegeven binnen een continu proces: jaarlijks de deelgemeentelijke begroting, subsidieaanvraag van de stichting, het evenement Paradie, afrekening, deelgemeentelijke jaarrekening, voorjaars-nota, begroting, et cetera. In het onderzoek behandelt de rekenkamer het echter als één gebeurtenis. Hierbij gaat de rekenkamer voorbij aan het feit dat er bij de ontwikkeling van Paradie steeds geleerd werd van het jaar ervoor. En natuurlijk waren de vrijwilligers wel eens te laat met hun aanvraag.

Het siert juist een deelgemeente door daar soepel mee om te gaan en het belang voor de activiteit te laten prevaleren boven formalistisch gedrag.

Op één punt scharen wij ons voluit achter de kritiek van de rekenkamer, en wel waar er voor een bedrag van ruim 20.000 euro verspreid over drie jaar te veel schijn van belangenverstrengeling is geweest in het geval van een bestuurslid van de stichting. Hier heeft de rekenkamer zaken boven tafel gekregen die wij als dagelijks bestuur niet konden en zelfs wettelijk niet mochten weten. Met dank aan de rekenkamer kunnen wij dit alsnog onder de loep nemen. Maar ook hier geldt dat wij er niet van uit gaan dat er daadwerkelijk gemeenschapsgeld is onttrokken aan de gemeenschap. Ook de rekenkamer trekt in haar onderzoek niet de conclusie dat dit het geval is geweest.

In de bijlage treft u de onderbouwing aan van onze conclusie dat het overgrote deel van de bevindingen uit het rapport een discutabele basis heeft.²

02 Reactie op de hoofdconclusies

1 Paradie Overschie was als festival een succesvol evenement.

Het dagelijks bestuur is het eens met deze centrale conclusie van de rekenkamer. Door de deelraad en dagelijks bestuur is een driedaags festival opgezet als hoogtepunt van een proces dat het hele jaar door duurde. Dit festival, de vervanger van de nieuwjaarsreceptie, is altijd bedoeld geweest om de inwoners van Overschie een ontmoetingsplek te geven. In 2007 heeft de deelraad, op basis van een uitgebreide presentatie, ingestemd met een festival waarbij via de 'voor- en napret' bewoners en instellingen nauw betrokken werden bij de organisatie. Sterker nog, vanaf de tweede editie is zelfs de organisatie zelf ter hand genomen door vrijwilligers.

Deze vrijwilligers hebben het vanuit het niets voor elkaar gekregen om een evenement op te zetten, waarop bij de laatste edities ruim 30.000 mensen afkwamen. Op basis van jarenlange ervaring op het gebied van inkopen van overheidsproducten en samenwerken met strategische partners, heeft de deelgemeente vier jaar lang succesvol samengewerkt met de vrijwilligers van Stichting Paradie.

Uit de praktijk weten wij, dat ook de voor- en napret een groot succes is geweest. De jongerendelen in de programmering, de lokale bands die optraden, de 'Laat Zien Wat Je Kunt'-show, de verenigingsmarkt voor sportverenigingen op de zaterdagmiddag, de tuktuks die vanaf het festivalterrein bezoekers naar open dagen op de volkstuincomplexen brachten: het zijn allemaal voorbeelden van deze brede participatie in de programmering. Daarnaast is Paradie Overschie ingezet als imago-instrument, om ook niet-Overschieënen kennis te laten maken met het best bewaarde geheim van Rotterdam: Overschie. Uit de bezoekersaantallen en de onderzoeken naar de bezoekers blijkt wat ons betreft ondubbelzinnig dat zowel het festival zelf als de begeleidende communicatie ook dit doel hebben gerealiseerd.

² Deze bijlage is te lezen op de website van de rekenkamer, www.rekenkamer.rotterdam.nl.

2 Het festival Paradie Overschie was in principe een middel om beleidsdoelen van de deelgemeente op het gebied van ondermeer sociale cohesie en participatie te verwezenlijken. Op grond daarvan heeft de deelraad begrotingsgelden geautoriseerd en heeft het rijk WWI-gelden beschikbaar gesteld. In de praktijk was het festival zelf het doel van het db. Het db heeft niet gestuurd op de achterliggende doelen en evenmin vastgesteld of het festival daaraan bijdroeg. Uit een evaluatie van Woonstad Rotterdam blijkt dat het festival wel bijdraagt aan de deelgemeentelijke doelen maar dat de effecten niet duurzaam zijn.

Het stellen van kaders en doelen is aan de deelgemeenteraad. Het beoordelen van de bereikte doelmatigheid eveneens. Voor de onderzochte jaren heeft Overschie een goedkeurende verklaring van de gemeentelijke accountants-dienst verkregen.

Met andere woorden: het dagelijks bestuur mocht er jaar in jaar uit op vertrouwen dat de doelmatigheid als voldoende ervaren werd.

Met de organisatie van Paradie 2007 heeft het DB een kader gezet, waarop de volgende edities zijn gebaseerd. Samen met de stichting is vanaf editie 2008 nauw samengewerkt om de gezamenlijke doelstellingen te realiseren. Destijds is middels een presentatie van de organisatoren aan de deelgemeenteraad uitleg gegeven over hoe de uitvoering zou kunnen plaatsvinden. Met name de cyclus 'voorpret, hoogtepunt en napret' sprak de raad erg aan.

Toekenning van de subsidie is in eerste aanleg afhankelijk gemaakt van voortgangsrapportage over al deze onderwerpen. De beschikking is vervolgens conform aanwijzingen van de gemeentelijke accountant zo opgezet dat heldere en afrekenbare criteria zijn opgenomen, op basis waarvan de subsidie moest worden afgerekend. Dit is conform alle bestaande regelgeving en passend binnen de keuzevrijheid van het DB om judgeproof, effectief en resultaatgericht te besturen.

3 Het db heeft de subsidierelatie met de stichting Paradie Overschie zo ingevuld dat de risico's voor de stichting beperkt waren en vooral voor rekening van de deelgemeente zouden komen. De budgetsubsidies zijn verleend voor prestaties op een veel lager dan het aangevraagde ambitieniveau en voor de prestatiesubsidies 2008 t/m 2010 zijn geen prestaties verlangd.

De rekenkamer gaat voorbij aan het feit dat het niet zo was dat er een stichting was en dat die stichting met subsidieverzoeken kwam die de deelgemeente moest beoordelen. Het was andersom. De raad en het dagelijks bestuur wensten Paradie en zochten er een stichting bij c.q. ging op zoek naar vrijwilligers die het stichtingsbestuur wilden vormen. Met name de – door de raad zo gewaardeerde – cyclus 'voorpret, hoogtepunt en napret' leunde zwaar op participatie. Als de deelgemeenteraad vrijwilligers verzoekt om in een stichtingsbestuur plaats te nemen, dan moeten deze beschermd worden tegen financiële risico's. Van een ondernemer mag men ondernemersrisico verwachten. Van vrijwilligers niet.

Inderdaad zijn de prestaties afgevlakt in de toekenningen, en wel om de volgende redenen. Vrijwilligers gaan bij hun aanvraag uit van ambitie en best case scenario's. Dat is begrijpelijk en ook goed om enthousiast aan de gang te kunnen. Maar moeten zij daar vervolgens keihard op afgerekend worden, terwijl er zoveel onzekerheden zijn?

Hoeveel bezoekers zullen er bijvoorbeeld komen, wanneer er drie dagen aanhoudende regen is? Is het fair om deze zeer grote financiële risico's neer te leggen bij vrijwilligers? Naar de mening van het dagelijks bestuur, niet. En wij hebben dan ook gekozen voor realistische criteria. Het oordeel van de rekenkamer in deze is ons inziens theoretisch, en doet geen recht aan de werkelijkheid.

Daarnaast is de conclusie dat de deelgemeente financiële risico's liep feitelijk onjuist en niet onderbouwd. Naar de stichting toe is altijd helder gecommuniceerd welke middelen beschikbaar waren. Nimmer zijn toezeggingen gedaan die niet gedekt werden door achterliggende budgetten. En wanneer het budgetten betrof die niet in de primaire begroting waren vastgelegd, is de toekenning van deze budgetten altijd actief voorgelegd aan de deelgemeenteraad – en goedgekeurd.

4 Het db heeft in de subsidierelatie met de stichting Paradie Overschie niet geheel voldaan aan de criteria van goed bestuur.

Hier staat de rekenkamer lijnrecht tegenover de gemeentelijke accountantsdienst en de deelgemeenteraad, die jaar in jaar uit opnieuw goedkeuring gaven aan de jaarrekening. Daarnaast heeft de deelgemeenteraad in haar kaderstellende rol steeds de budgetten voor Paradie beschikbaar gesteld.

Goed bestuur is als de door de deelgemeenteraad gestelde doelen behaald worden binnen de ter beschikking gestelde middelen, zonder derden tekort te doen. Dit op een judgeproof, efficiënte, effectieve en resultaatgerichte wijze en volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Wij zien nergens in het rapport staan dat dit niet is gebeurd. De conclusie verbaast ons dan ook en delen wij niet.

5 De deelraad kon zich op grond van de gefragmenteerde informatie die het db verstrekke geen integraal beeld vormen van de doelstellingen en het budget voor de subsidies aan stichting Paradie Overschie. De raad was daardoor onvoldoende in staat zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

Naar onze mening diskwalificeert de rekenkamer hier de raad. Want waarom zou de deelraad jaar in, jaar uit onvoldoende in staat zijn geweest om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen? De rekenkamer constateert in haar rapport immers dat alle door de deelraad gestelde vragen correct zijn beantwoord. Daarnaast constateert de rekenkamer dat alle begrotingswijzingen conform de vereiste regelgeving aan de deelraad zijn voorgelegd. Tot slot is Paradie altijd een prominent onderdeel geweest van zowel de primaire begroting als de jaarrekening.

6 De stichting heeft het belangrijkste doel gerealiseerd: er is jaarlijks van 2008 t/m 2011 in de afgesproken periode een meerdaags festival gehouden voor een groot aantal bezoekers. Door ontbreken van meetbare, specifieke prestaties op dit gebied is geen uitspraak mogelijk of scholen, verenigingen e.d. voldoende betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het festival en het festival zelf.

Van de rekenkamer mag – mede gezien het forse budget voor dit onderzoek - worden verwacht dat in de rapportage een compleet beeld wordt gegeven. In dat kader had de rekenkamer kunnen (en moeten) hebben gekeken naar de programmering die in

onderling overleg met alle participanten werd vastgesteld. En dan zou zij zich vergewist hebben van de grote mate van participatie van o.a. scholen. Denk bijvoorbeeld aan het onderdeel 'Laat Zien Wat Je Kunt Show', maar ook aan de vele vrijwilligers en ondernemers.

De rekenkamer heeft bovendien onder meer met de fractievoorzitters gesproken. Nagenoeg alle deelraadsleden en leden dagelijks bestuur, maar ook enkele gemeenteraadsleden en leden college van B&W hebben deelgenomen aan Paradie. Deze zullen hebben beaamd dat de participatiegraad groot was. Wel is het zo dat men veelal slechts bij het 'hoogtepunt, het driedaagse festival' aanwezig was. Maar ook dan weet men wel degelijk hoe groot de participatie van scholen en verenigingen tijdens de voorbereiding en tijdens de napret is geweest. Niet alleen was dit duidelijk zichtbaar in de programmering, maar ook simpelweg door de activiteiten die al die betrokken partijen op Paradie hebben laten zien.

Hoe dan ook, het dagelijks bestuur heeft in de beschikking transparante en afrekenbare doelen gesteld, conform de Algemene wet bestuursrecht en de Subsidieverordening Rotterdam, die hierop van toepassing is. Iedere verdere conclusie is een politiek oordeel en dus aan de raad en niet aan de rekenkamer. Nergens in het rapport wordt geconstateerd dat Stichting Paradie niet heeft geleverd wat het dagelijks bestuur en de deelraad van de stichting verwachtten.

7 De stichting heeft grotendeels voldaan aan haar verantwoordings-verplichtingen. Het financieel beheer van de stichting schoot op onderdelen tekort waardoor onzekerheid is ontstaan over de volledigheid van de opbrengsten in 2008 en 2009. De jaarrekening van 2011 geeft geen juist beeld van de kosten en opbrengsten. De ordelijkheid van het gevoerde bestuur schoot tekort, omdat het stichtingsbestuur opdrachten verstrekke aan eigen bedrijven van bestuursleden.

Het dagelijks bestuur heeft er, daarin gesteund door de raad, bewust voor gekozen om uit oogpunt van participatie de stichting te laten runnen door vrijwilligers. Een dergelijke zware en gecompliceerde taak neerleggen bij vrijwilligers neemt is echter geen sine cure. Naar onze mening zegt het feit dat de stichting een succesvol festival heeft neergezet, veel over de kwaliteit van de stichtingsbestuurders.

Dat de eerste edities in bureaucratische zin hier en daar beter zouden kunnen, erkennen wij. Maar juist daarop heeft de stichting een steile leercurve laten zien. Wij betreuren het dat de rekenkamer deze ontwikkeling nergens benoemt en wij nemen het bij deze op voor het stichtingsbestuur.

Een uitzondering maken wij voor één onderdeel: het in rekening brengen van kosten (in totaal 20.949,99) door de secretaris van de stichting, voor vijf activiteiten gedurende drie jaren. Dat acht ook het dagelijks bestuur niet correct. Wij wisten hier niet van en konden hier niet van weten.

De rekenkamer heeft via de stichting gegevens bij de accountant van de stichting opgevraagd. Het dagelijks bestuur beperkt zich in haar toets, net als bij alle subsidies waar een accountantsverklaring verplicht is, tot het accountantsrapport. De rekenkamer is een laag dieper gaan zoeken.

Met dank aan de rekenkamer zullen wij alsnog deze gelden nauwgezet onder de loep nemen bij de eindafrekening van de stichting.

Aanbevelingen rekenkamer

Het onderzoek naar de subsidieverlening van de deelgemeente Overschie aan de stichting Paradie Overschie geeft de rekenkamer aanleiding tot aanbevelingen aan de

deelraad en de gemeenteraad.

Aanbevelingen aan de deelraad

1 Het db op te dragen het subsidieproces adequaat en controleerbaar in te richten rekening houdend met geldende wet- en regelgeving.

Advies dagelijks bestuur:

Het dagelijks bestuur stelt vast dat in het geval van Paradie Overschie het gehele subsidieproces adequaat en controleerbaar is ingericht, rekening houdend met geldende wet- en regelgeving. De rekenkamer heeft naar het oordeel van het dagelijks bestuur niet aangetoond dat dit niet het geval zou zijn. Wat ons betreft is deze aanbeveling dan ook niet ter zake doende.

Het feit dat deze zinsnede toch als een aanbeveling is geformuleerd, achten wij tendentius en ongefundeerd. De subsidieverstrekking in Overschie is bewezen judgeproof, efficiënt, effectief en resultaatgericht. Mede omdat ieder jaar weer is gekozen voor een subsidievorm die paste bij dat moment, zijn al deze kwalificaties ook van toepassing op de subsidiebeschikking aan de stichting Paradie. Daarnaast wordt het subsidieproces jaarlijks steekproefsgewijs door de gemeentelijke accountantsdienst gecontroleerd. Sinds jaar en dag constateert deze dat het subsidieproces adequaat, controleerbaar en conform geldende wet- en regelgeving is ingericht.

Als het specifiek gaat om de subsidiëring van Paradie, dan treft deze aanbeveling bovendien geen doel meer omdat de activiteit is opgehouden te bestaan.

Gezien het voorgaande adviseert het dagelijks bestuur de raad om deze aanbeveling ter kennisgeving en als niet ter zake doende tot zich te nemen.

2 Het db op te dragen bij het verlenen en vaststellen van subsidies een zodanige verbinding te leggen tussen de deelgemeentelijke beleidsdoelen en de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend, dat het (achteraf) mogelijk is vast te stellen of die activiteiten daar daadwerkelijk aan hebben bijgedragen.

Advies dagelijks bestuur:

Ook hier lijkt sprake van een aanbeveling over het gehele subsidieproces, terwijl de rekenkamer slechts de subsidie aan de stichting Paradie heeft onderzocht. En ook hier is sprake van een 'open deur', aangezien het dagelijks bestuur dit al doet. Leidraad is de deelgemeentelijke begroting. Daar stelt de deelgemeenteraad de kaders en controleert deze.

Overigens maakt het dagelijks bestuur bij iedere subsidietoekenning de afweging op welke wijze de aanvrager dient te worden afgerekend. Hierbij wordt gekozen voor activiteiten waarop de aanvrager zelf voor 100% kan worden afgerekend. De stichting Paradie kan bijvoorbeeld niet verantwoordelijk worden gesteld voor het wel of niet meedoen van de scholen. Dit hebben zij immers niet volledig in de hand. Dus hoewel de genoemde doelstellingen wel een leidraad geweest zijn, kan het ook in de toekomst gebeuren dat de feitelijke afrekening op andere onderdelen is gebaseerd. Wij hebben in de praktijk gezien dat de gekozen werkwijze heeft geleid tot het door de deelraad en het dagelijks bestuur gewenste doel.

Gezien het voorgaande adviseert het dagelijks bestuur de raad om deze aanbeveling ter kennisgeving en als niet ter zake doende tot zich te nemen.

3 Het db op te dragen bij grotere subsidies de deelraad in de begroting en verantwoording in samenhang te rapporteren over de totale subsidiebijdrage van de deelgemeente in relatie tot de totale kosten van de te subsidiëren activiteit en in relatie tot de deelgemeentelijke doelen.

Advies dagelijks bestuur:

Dit is een inhoudelijk overbodige aanbeveling die bovendien leidt tot meer bureaucratie. De subsidiestaten in de begroting en jaarrekening geven de raad immers een gespecificeerd inzicht in de totale subsidiestroom. Voor zover de raad aanvullende doelen stelt of onderzoeken wil laten uitvoeren, kan de raad dat al bij de behandeling van de betreffende staat aangeven. Deze aanbeveling voegt daarom niets toe aan het instrumentarium van de raad, maar vergroot wel de bureaucratie door een 'verslagleggingslaag' toe te voegen. Wij achten dat geen doelmatige inzet van middelen.

Gezien het voorgaande adviseert het dagelijks bestuur de raad om deze aanbeveling niet over te nemen.

Wij vertrouwen erop u met het bovenstaande voldoende geïnformeerd te hebben en verzoeken u onze reactie integraal in het rapport op te nemen.

3-2 bestuurlijke reactie bestuur van de stichting Paradie Overschie

Geachte heer Hofstra,

Wij hebben het rapport in goede orde ontvangen en aandachtig gelezen. Alvorens wij ingaan op de inhoud van het rapport willen wij eerst een aantal opmerkingen plaatsen bij het door de rekenkamer uitgevoerde onderzoek en het daarbij behorende rapport.

- 1) De rekenkamer is buiten de scope van het onderzoek gegaan. Bij aanvang is een normkader bepaald en een groot deel van de bevindingen in het rapport is niet te herleiden naar het normkader.
- 2) Inhoudelijk verzoeken van de stichting aan de rekenkamer zijn niet of onvoldoende beantwoord.
- 3) De toonzetting bij de meeste bevindingen is suggestief en wordt niet onderbouwd met concrete bewijzen.
- 4) Er is geen duidelijke scheiding tussen feitelijke overtredingen en adviezen van de rekenkamer.
- 5) Een groot deel van de geconstateerde bevindingen hebben betrekking op normen of meningen van de onderzoekers zelf die nooit vooraf aan de stichting zijn medegedeeld.
- 6) De structuur van het rapport is onsamenhangend, onlogisch en zonder een duidelijke volgorde. Bevindingen worden niet toegelicht en meningen worden als feiten gepresenteerd.
- 7) Omdat de rekenkamer als een autoriteit wordt gezien schaadt dit rapport de goede naam van de stichting en haar bestuurders alsmede de reputatie van het evenement "Paradie Overschie". Voor de volledigheid sturen wij de gevoerde correspondentie met

de rekenkamer als bijlage bij dit schrijven mee. Hieruit komt duidelijk naar voren hoe de rekenkamer dit onderzoek heeft opgepakt.

Opmerkingen ingezonden stuk onderdeel **“zuinigheid”**

De rekenkamer stelt dat de Stichting niet zuinig is geweest en gebruikt daarvoor als voorbeeld de afspraken met Experience Express inzake de Rockexperience. De afspraken met EE inzake de Rockexperience zijn tot stand gekomen om een exploitatietekort te dekken dat ontstaan is uit o.a. de BTW verhoging op artiesten van 6% naar 19% en het wegvallen van geplande opbrengsten zoals de “Banenmarkt”. Hiermee willen wij benadrukken dat in tijd de begroting reeds sinds september 2010 was vastgesteld, boekingen van artiesten vonden plaats in november/december 2010 en betaling in augustus 2011, BTW tarief is per 1 juli 2011 verhoogd naar 19%, dit kwam zeer ongelegen gezien het nog niet 100% zeker was dat de BTW verhoogd zou worden per 1 juli 2011, dit had ook 1 oktober 2011 kunnen zijn. De stichting heeft gezocht naar mogelijkheden om de exploitatie neutraal af te ronden en vanuit die gedachten zijn afspraken gemaakt met Experience om het terrein te verhuren ten behoeve van de Rock Experience. Experience Express kon geen vast bedrag betalen, de stichting heeft hierop de variant verzonnen dat er een tarief per verkochte kaart in rekening gebracht zou worden met als uitgangspunt een verkoopprijs van €30,--- per kaart. Uiteindelijk is gebleken dat de kaartenverkoop in omzet sterk tegenviel echter in aantallen niet, dit kwam door aanbod via veilingsites etc. De Rock Experience is duidelijk geen succes gebleken, de stichting heeft zich primair op het standpunt gesteld dat er daadwerkelijk afgerekend moet worden op basis van gemaakte afspraken. Experience Express als organisator van de Rock Experience heeft meerdere malen aangegeven dat zij niet over de middelen beschikken om volledig te voldoen aan hun verplichting. Uiteindelijk is er geschikt op een bedrag van €17.815,87 (€15.315,97 + creditering van €2.500,--- factuur Buko) tegenover een vordering van €25.000,---. De overweging van het bestuur om hiermee akkoord te gaan was om direct beschikking te krijgen over gelden voor andere crediteuren, daarnaast had de stichting geen middelen om juridische procedures te voeren. Dat betekent dat het in het rapport genoemde bedrag van €12.815,87 inclusief BTW onjuist is, het correcte bedrag is zoals hierboven beschreven €17.815,87 inclusief BTW. Conclusie: De stichting heeft in tegenstelling tot wat de rekenkamer beweerd uitermate zuinig geacteerd, immers de stichting heeft juist door met de Rock Experience samen te werken het exploitatietekort teruggebracht.

Opmerkingen ingezonden stuk onderdeel **“schijn van belangenverstrengeling”**

De rekenkamer stelt dat er “schijn van belangenverstrengeling is op de volgende punten”

1) De bestuurssamenstelling in 2008 waarbij de uitvoerende partij Experience Express tevens bestuurder was. Wij vinden dat de rekenkamer beter zou moeten weten, meerdere malen is uitgelegd en toegelicht en opgestuurd wat de aanleiding van deze samenstelling was voor dit tijdelijk bestuur. Nogmaals deelgemeente Overschie heeft Experience Express gevraagd om de stichting op te richten en zitting te nemen in het Bestuur teneinde editie paradie Overschie “2008” te waarborgen. Vanaf het moment dat het huidige bestuur is aangetreden in 2009 is deze situatie gewijzigd, zoals bekend bij u had moeten zijn. De toegevoegde waarde van deze stelling in het rapport is nietszeggend en naïef vanuit de Rekenkamer, immers de rekenkamer kent de aanleiding maar al te goed, zie in dit kader ook de gevoerde gesprekken met de

deelgemeente zelf. Het bestuur van de stichting mag hiervoor niet verantwoordelijk worden gehouden. U kunt hooguit de initiatiefnemer van de stichting, voor zover dit een reële aanmerking is op de subsidieverstrekking, hierop aanspreken.

2) Hetgeen gesteld door de rekenkamer inzake de opdrachtverstrekking aan een bedrijf van een bestuurder klopt, met dien verstande dat er geen sprake was van een éénhoofdig bestuur. Zodat te allen tijde de gemaakte kosten in overleg en met goedkeuring van de overige bestuursleden zijn gemaakt. Het heeft naar onze mening geen pas in een officieel rekenkamer rapport om zo uitgebreid op de “schijn van belangverstrengeling” in te gaan als er geen concrete bewijzen hiervoor zijn.

Opmerking ingezonden stuk onderdeel **“horeca opbrengsten”**

De Rekenkamer stelt dat er geen inzicht is in de volledigheid van de opbrengsten. Met betrekking tot de opbrengsten van de horeca heeft het bestuur in 2009 een grondig onderzoek laten uitvoeren naar de werkelijke horeca omzet, Tridee heeft dit in opdracht van de stichting uitgevoerd. De uitkomsten van dit onderzoek hebben gezorgd voor een goede onderhandelingspositie voor de stichting, waardoor de organisatiekosten van Experience Express gereduceerd zijn van €55.000,--- naar €7.500,--- in ruil voor de exploitatierechten van de horeca tijdens de daarop volgende paradien. De kosten van de controle op de opbrengst waren ca. €15.000,--- omgerekend betekent dit dat er minimaal €145.000,--- omzet gemaakt moest worden om die kosten terug te verdienen. Het was een bewuste keus van het bestuur om deze controle voor de daaropvolgende jaren achterwege te laten gezien de geringe kans op meeropbrengsten, de stichting had tenslotte mooie voorwaarden bedongen op basis van de resultaten van het onderzoek uit 2009.

Opmerkingen ingezonden stuk onderdeel **“zelden meerdere offertes aangevraagd”**

De rekenkamer stelt dat de stichting zelden meerdere offertes heeft aangevraagd met als voorbeeld dat de grootste kostenpost Experience Express was. Deze constatering is onjuist de organisatiekosten van Experience Express bedroegen na 2008 €7.500,--- per editie wat overeenkomt met ca. 1,75% van de totale begroting. De grootste kostenposten waren de artiesten (30%) en de inrichting van het park (33%) en beveiliging (10%). Voor deze kosten zijn in 2009 allemaal meerdere offertes aangevraagd teneinde een betrouwbare benchmark te creëren voor de toekomst. Hierop is net als bij de horecaopbrengsten voortgeborduurd en jaarlijks hebben we de contractuele prijzen naar beneden weten bij te stellen, waarbij gebruik gemaakt werd van de “crisis” en andere inkoopargumenten. De rekenkamer verzuimd in haar rapport om de kosten door de jaren te vergelijken, we zijn namelijk in hoofdkosten jaarlijks gedaald doordat het bestuur een taakstellende begroting aan de budgethouders heeft meegegeven.

Tenslotte, wij gaan ervan uit dat deze brief alsmede de ingesloten bijlagen integraal worden opgenomen in het definitieve rapport van de rekenkamer. Vriendelijk verzoeken wij u ons een exemplaar te doen toekomen alvorens de presentatie heeft plaatsgevonden.

4 nawoord

4-1 nawoord bij reactie dagelijks bestuur deelgemeente Overschie

4-1-1 algemeen

De Rekenkamer Rotterdam bedankt het dagelijks bestuur (db) voor zijn uitvoerige reactie. Zij merkt hierbij op dat de brief is geadresseerd aan de Rekenkamer Rotterdam maar dat uit de brief niet duidelijk wordt of de hele brief ook voor haar is bestemd. Het eerste en verreweg grootste deel van de brief lijkt bedoeld te zijn voor de deelraad, omdat op verschillende plaatsen wordt gerefereerd aan 'uw raad'. De rekenkamer heeft het algemene gedeelte van de reactie dat geadresseerd lijkt te zijn aan de deelraad voor de volledigheid wel opgenomen, maar beperkt zich in haar nawoord tot de feitelijke onjuistheden daarin en de opmerkingen die de kwaliteit van het onderzoek betreffen. De bijlage bij dit deel heeft de rekenkamer niet volledig in haar rapport opgenomen. Deze is te lezen op haar website.³ Zij merkt hierbij wel op dat veel van de opmerkingen in deze bijlage de feiten in de nota van bevindingen betreffen. Deze nota had de rekenkamer al ambtelijk afgestemd. Het verbaast haar dan ook dat er nu nieuwe opmerkingen komen. Eén van deze opmerkingen betrof de garanties die de deelgemeente verstrekt heeft aan de stichting. Daar bleek formeel gezien geen sprake van te zijn. De rekenkamer heeft de nota van bevindingen en de conclusies op dit punt aangepast. Overigens gaven de opmerkingen geen aanleiding tot wijzigingen.

4-1-2 nawoord bij de bestuurlijke reactie gericht aan de deelraad

algemeen

De Rekenkamer Rotterdam is door de gemeenteraad ingesteld op basis van de gemeentewet. Haar taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn ook in deze wet geregeld en nog aangevuld met bepalingen in de verordening Rekenkamer Rotterdam. De wet en de verordening waarborgen dat de rekenkamer haar taken volledig onafhankelijk kan uitvoeren. Dat betekent onder meer dat zij geen opdrachten kan krijgen van de raad, deelraad of anderen, dat zij haar eigen onderzoeken kiest en ook zelf bepaalt hoe zij die uitvoert en hoe zij daarover rapporteert. Er is dus geen sprake van 'welke opdracht zij zichzelf toe-eigende'. De rekenkamer wil bijdragen aan de verbetering van het door het bestuur gevoerde bestuur. Daarop richt zij haar onderzoeken en daartoe formuleert zij haar conclusies en aanbevelingen. Zij informeert het bestuur dat object van onderzoek is over haar aanpak en de normen die zij daarbij hanteert (waarbij de normen verder kunnen worden uitgewerkt tijdens het onderzoek), over haar bevindingen en haar conclusies en aanbevelingen. Met de gecontroleerde organisatie vindt wederhoor plaats waarbij het uiteindelijk de rekenkamer is die bepaalt hoe zij dit laat meewegen in haar conclusies en aanbevelingen.

³ www.rekenkamer.rotterdam.nl

Het db laat op verschillende plaatsen in zijn reactie doorklinken het niet eens te zijn met de scope van het onderzoek. De rekenkamer wijst erop dat de deelraad in zijn motie heeft gevraagd om 'in de volle breedte een onderzoek uit te voeren naar de subsidieverstreking aan de stichting'. Los van het feit dat het aan de rekenkamer is om de scope van haar onderzoeken te bepalen, heeft de rekenkamer in het voorliggende onderzoek aan de wens van de deelraad voldaan.

De reactie van het db geeft de rekenkamer verder nog aanleiding om een opmerking te maken over de bestuurspraktijk binnen de deelgemeente Overschie.

- In de omschrijving van 'goed bestuur' van het db ontbreken elementen als rechtmatigheid en transparantie.
- Het toepassen door de rekenkamer van normen vanuit de wet- en regelgeving, wordt door het db gekwalificeerd als bureaucratisch.
- Het db wijkt daardoor al dan niet bewust af van die normen en stelt het doel, in dit geval het festival, voorop.
- Controleerbaarheid en navolgbaarheid van besluitvorming wegen minder zwaar voor het db dan zuinigheid: 'Overschie heeft in de bedrijfsvoering de keuze gemaakt om geen notities meer te maken, Notities zijn overbodig en verwarrend gebleken.'
- Gebrek aan functiescheiding bij gesubsidieerde instellingen acht het db normaal en daarom geen relevant punt van aandacht.
- Het db heeft een groot vertrouwen in de gemeentelijke accountantsdienst, zonder blijk te geven van een voldoende besef van de reikwijdte van diens controle.

De rekenkamer is van mening dat deze uitingen van de bestuurspraktijk risico's opleveren voor een goede werking van de beginselen van goed bestuur op het gebied van rechtmatigheid, transparantie en controleerbaarheid.

nawoord bij 01 bestuurlijke reactie

Paradie Overschie was als festival een succesvol evenement.

Wij zien deze conclusie van de rekenkamer als een compliment aan Overschie: aan de raad, aan het bestuur, maar vooral aan de inwoners. Want zij hebben de organisatie als vrijwilligers gedragen, zij hebben geparticipeerd aan het festival en – zeker zo belangrijk – aan de voor- en napret die gedurende 5 jaar de Overschiese bevolking bond. En als publiek zorgden zij er in jaarlijks grotere getale voor dat het festival een daverend succes kon zijn. Deze conclusie is waar het ons – en naar wij vertrouwen ook de raad – om te doen is geweest.

Vervolgens constateren wij met tevredenheid dat het rapport van de rekenkamer laat zien dat er feitelijk niets mis is met het subsidieproces en besluitvormingstraject binnen de deelgemeente Overschie en dat er geen belangenverstrengeling was vanuit de deelgemeente. Evenmin is gebleken dat er subsidiegelden anders besteed zijn dan daar waar ze voor bedoeld zijn.

Deze constatering van het db is gedeeltelijk onjuist. De rekenkamer heeft wel kritiek op het subsidieproces en het besluitvormingstraject zoals blijkt uit de hoofdstukken 4 en 6 van de nota van bevindingen. Het gaat dan om het niet volledig naleven van wet- en regelgeving en het niet controleerbaar vastleggen van de controles op de subsidieaanvragen. In dit verband merkt de rekenkamer nog op dat het db in de bijlage het volgende vermeldt: 'Overschie heeft in de bedrijfsvoering de keuze gemaakt

om geen notities meer te maken. Notities zijn overbodig en verwarrend gebleken.’.⁴
Dit is naar het oordeel van de rekenkamer een bevestiging van het feit dat het proces van besluitvorming niet controleerbaar en overigens ook niet navolgbaar is.

Wat ons, gezien het voorgaande, echter verbaast is een negatieve tendens die wij in de toonzetting van de rekenkamer bespeuren. Een toonzetting die voortgezet wordt in de andere conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. Daar adviseert de rekenkamer zaken die wij feitelijk al doen. Deze adviezen zouden alleen geen ‘open deur’ zijn als wij dat niet zo hadden gedaan. Maar voor die laatste conclusie levert het onderzoek geen grond. Er wordt echter door het onderzoek heen wel constant geprobeerd om onze besluitvorming in diskrediet te brengen. Deze pogingen zijn in overgrote meerderheid ongegrond, zo hebben wij moeten concluderen. Daarvoor hoeft u ons niet op onze blauwe ogen te geloven: in de uitgebreide bijlage hebben wij de betreffende opmerkingen van de rekenkamer op een rij gezet en beantwoord.

Waarom de rekenkamer zo’n toon aanslaat en naar ons oordeel regelmatig politieke uitspraken doet? Wij weten het niet. Omdat uw raad bij het aannemen van de motie rekenkameronderzoek Paradie, zich heeft beperkt tot een verzoek aan de rekenkamer en het later aan de rekenkamer heeft overgelaten welke opdracht zij zichzelf toe-eigende, kunnen wij ons niet aan de indruk onttrekken dat het onderzoek steeds breder en dieper is gemaakt. In dat licht vragen wij ons af, als we het dan toch over de doelmatigheid van het besteden van gemeenschapsgeld hebben, of een quick scan niet een beter idee was geweest dan dit topzware rapport. Het heeft veel geld gekost en daarna veel tijd en energie van de ambtelijke staf om alle aantijgingen in het juiste perspectief te plaatsen. Maar de keuze voor deze aanpak was van u, aan u om te beoordelen of u als vertegenwoordigers van de gemeenschap waar voor het gemeenschapsgeld heeft gekregen.

Wie – ook naar de mening van de rekenkamer, gezien de eerste conclusie - in ieder geval waar voor het geld heeft gekregen, is de Overschiese bevolking als het gaat om 5 jaar Paradie in Overschie.

De stichting heeft daartoe uitstekend werk geleverd met méér resultaat dan door u gevraagd. Met een opdracht om een driedaags festival te organiseren met minimaal 10.000 bezoekers, leverden ze een voorpret, hoogtepunt en napret van 365 dagen. Ze betrokken actief het ondernemers- en verenigingsleven bij de organisatie en genereerden bij de laatste editie zelfs 40.000 bezoekers. En, hoewel zo iets nooit 100% kan worden aangetoond: wat ons betreft kan er geen twijfel over bestaan dat Paradie bijdroeg aan de positieve groei van het imago van Overschie van een 6,5 in 2007 naar een 7,2 in 2011. En natuurlijk: alléén Paradie kan de kar van de sociale cohesie nooit trekken.

Wij kunnen ons dan ook vinden in de algemene conclusie van het onderzoek door Woonstad:

"De gecombineerde doelstelling imagoverbetering en sociale cohesie leidt tot verrassend positieve resultaten. Tegelijk is er ten aanzien van de resultaten op het gebied van sociale cohesie nog winst te behalen. Het festival slaagt er goed in de bestaande sociale verbanden te bevestigen ('bonding'). De uitdaging bestaat eruit om daarnaast nieuwe verbanden tot stand te brengen ('bridging')."

⁴ Brief Dagelijks Bestuur deelgemeente Overschie, 6 november 2012, lem,erl UDB12/05480, blz 10.

Met name bij de laatste Paradie, en dat is door alle dagelijks bestuursleden en de raadsleden geconstateerd, zijn de nieuwe verbanden verder uitgewerkt en succesvol geweest. Vandaar de doorgroei naar een bezoekersaantal van ca 40.000.

Het dagelijks bestuur heeft achteraf, en daar draagt het rapport aan bij, nóg meer bewondering voor de vrijwilligers die de stichting draaiende hebben gehouden. Je zult maar als vrijwilliger je nek uitsteken voor je wijk en voor tonnen geld aan activiteiten organiseren. Daar heb je lef voor nodig, en vertrouwen in de overheid die dat van je vraagt. Gelukkig hadden we dergelijke Overschieënarren. Aan ons om pal voor die mensen te staan en ze niet zonder bewijs zwart te laten maken. Wij zijn bang dat de toon van dit rapport toch die indruk zal achterlaten op onze vrijwilligers. Dat willen wij niet laten gebeuren.

In het onderzoek van de rekenkamer valt ons naast de toon nog iets op. Vijf jaar Paradie werd vormgegeven binnen een continu proces: jaarlijks de deelgemeentelijke begroting, subsidieaanvraag van de stichting, het evenement Paradie, afrekening, deelgemeentelijke jaarrekening, voorjaarsnota, begroting, et cetera. In het onderzoek behandelt de rekenkamer het echter als één gebeurtenis. Hierbij gaat de rekenkamer voorbij aan het feit dat er bij de ontwikkeling van Paradie steeds geleerd werd van het jaar ervoor. En natuurlijk waren de vrijwilligers wel eens te laat met hun aanvraag. Het siert juist een deelgemeente door daar soepel mee om te gaan en het belang voor de activiteit te laten prevaleren boven formalistisch gedrag.

Hetgeen het db stelt in de voorgaande alinea is niet juist. Zoals blijkt uit hoofdstuk 4 t/m 6 heeft de rekenkamer de verschillende edities van Paradie Overschie afzonderlijk beoordeeld en daar ook opmerkingen bij geplaatst.

Op één punt scharen wij ons voluit achter de kritiek van de rekenkamer, en wel waar er voor een bedrag van ruim 20.000 euro verspreid over drie jaar te veel schijn van belangenverstrengeling is geweest in het geval van een bestuurslid van de stichting. Hier heeft de rekenkamer zaken boven tafel gekregen die wij als dagelijks bestuur niet konden en zelfs wettelijk niet mochten weten. Met dank aan de rekenkamer kunnen wij dit alsnog onder de loep nemen. Maar ook hier geldt dat wij er niet van uit gaan dat er daadwerkelijk gemeenschapsgeld is onttrokken aan de gemeenschap. Ook de rekenkamer trekt in haar onderzoek niet de conclusie dat dit het geval is geweest.

De rekenkamer spreekt nergens over 'te veel schijn van belangenverstrengeling' maar alleen over het wekken van de schijn van belangenverstrengeling (zie conclusie 7 en par. 5.2.1 van de nota van bevindingen).

In de bijlage treft u de onderbouwing aan van onze conclusie dat het overgrote deel van de bevindingen uit het rapport een discutabele basis heeft.⁵

nawoord bij bijlage

Het dagelijks bestuur verwijt de rekenkamer een aantal algemene tendensen:

- 1 De rekenkamer introduceert nieuwe eigen regels
- 2 De rekenkamer handelt onjuist met haar gebruik van het etiket 'onrechtmatig'

⁵ Deze bijlage is te lezen op de website van de rekenkamer, www.rekenkamer.rotterdam.nl.

- 3 De rekenkamer haalt gebeurtenissen uit hun context
- 4 De rekenkamer is niet consistent in de beoordeling van het subsidieproces
- 5 De rekenkamer treedt in het politieke domein

Ad 1. de rekenkamer introduceert nieuwe eigen regels

Het db merkt op dat de rekenkamer eigen regels stelt die, niet voor niets, niet in de subsidieregels staan. Zoals gezegd onderzoekt de rekenkamer het door het bestuur gevoerde bestuur. Dit bestuur werkt met publiek geld, geld van de belastingbetaler. De normen die de rekenkamer in haar onderzoeken hanteert zijn daarom altijd mede gebaseerd op de algemene beginselen van goed bestuur en niet alleen op de regels die specifiek betrekking hebben op het controleobject. Ook gebruikt de rekenkamer normen die hun basis vinden bij professionele onderzoeksinstituten, zoals de Algemene Rekenkamer en de NBA en wettelijke normen met een bredere werking zoals het Burgerlijk Wetboek en de Algemene Wet Bestuursrecht. In dit onderzoek is dan ook geen sprake van 'eigen regels' van de rekenkamer zoals het db stelt maar van regels zoals die hiervoor genoemd zijn. Zuinigheid is bijvoorbeeld een norm die voortkomt uit het beginsel van goed bestuur 'doelmatigheid' en controleerbaarheid een norm die voortkomt uit het beginsel van goed bestuur 'transparantie'. Controleerbaarheid is ook een standaardnorm in de accountancy.

Ad 2. De rekenkamer handelt onjuist met haar gebruik van het etiket 'onrechtmatig'

Het db spreekt van een technocratisch normenkader. Deze kwalificatie laten wij aan het db. De normen waaraan het db in dit verband refereert zijn ontleend aan relevante wet- en regelgeving waaronder de subsidieverordening Rotterdam 2005. Anders dan het db stelt is bij het verlenen van subsidies meer keren afgeweken van bepalingen in die regelgeving waardoor de facto sprake was van onrechtmatigheid. Het zijn zeker geen eigen normen zoals het db zegt maar voor een belangrijk deel normen op basis van wet- en regelgeving. Daarnaast past de rekenkamer normen toe die zijn afgeleid van professionele instellingen en beroepsorganisaties zoals de Algemene Rekenkamer en het NBA. (zie het normenkader in bijlage 1).

Ad 3 en 4 De rekenkamer haalt gebeurtenissen uit hun context en de rekenkamer is niet consistent in de beoordeling van het subsidieproces.

Feiten en handelingen zijn door de rekenkamer beoordeeld tegen de achtergrond van professionele normen en wet- en regelgeving. Dit leidt tot een consistente beoordeling van het subsidieproces en is ontdaan van subjectieve contextuele inhoud.

Ad 5. De rekenkamer treedt in het politieke domein

Volgens het db treedt de rekenkamer in het politieke domein door zich uit te spreken over de subsidievoorwaarden die het db stelt bij de verlening van de subsidie. Dat is niet het geval. De rekenkamer bekritiseert de keuzes van het db op basis van de (formele) normen en uitgangspunten die gelden voor een budgetsubsidie. Bovendien heeft de rekenkamer niet alleen de bevoegdheid, maar tevens de wettelijke plicht om oordelen te vellen over het door het bestuur gevoerde bestuur (artikel 185 Gemeente wet). Dit mag niet worden verward met het beeld als zou de rekenkamer treden in het politieke domein.

4-1-3 nawoord bij reactie gericht aan de rekenkamer

1 Paradie Overschie was als festival een succesvol evenement.

Het dagelijks bestuur is het eens met deze centrale conclusie van de rekenkamer. Door de deelraad en dagelijks bestuur is een driedaags festival opgezet als hoogtepunt van een proces dat het hele jaar door duurde. Dit festival, de vervanger van de nieuwjaarsreceptie, is altijd bedoeld geweest om de inwoners van Overschie een ontmoetingsplek te geven. In 2007 heeft de deelraad, op basis van een uitgebreide presentatie, ingestemd met een festival waarbij via de 'voor- en napret' bewoners en instellingen nauw betrokken werden bij de organisatie. Sterker nog, vanaf de tweede editie is zelfs de organisatie zelf ter hand genomen door vrijwilligers.

Deze vrijwilligers hebben het vanuit het niets voor elkaar gekregen om een evenement op te zetten, waarop bij de laatste edities ruim 30.000 mensen afkwamen. Op basis van jarenlange ervaring op het gebied van inkopen van overheidsproducten en samenwerken met strategische partners, heeft de deelgemeente vier jaar lang succesvol samengewerkt met de vrijwilligers van Stichting Paradie.

Uit de praktijk weten wij, dat ook de voor- en napret een groot succes is geweest. De jongerendelen in de programmering, de lokale bands die optraden, de 'Laat Zien Wat Je Kunt'-show, de verenigingsmarkt voor sportverenigingen op de zaterdagmiddag, de tuktuks die vanaf het festivalterrein bezoekers naar open dagen op de volkstuincomplexen brachten: het zijn allemaal voorbeelden van deze brede participatie in de programmering. Daarnaast is Paradie Overschie ingezet als imago-instrument, om ook niet-Overschieënnaren kennis te laten maken met het best bewaarde geheim van Rotterdam: Overschie. Uit de bezoekersaantallen en de onderzoeken naar de bezoekers blijkt wat ons betreft ondubbelzinnig dat zowel het festival zelf als de begeleidende communicatie ook dit doel hebben gerealiseerd.

De conclusie van de rekenkamer betreft het festival zelf en niet de organisatie en de voor- en napret. Deze vormden ook geen onderdeel van het onderzoek, behalve waar het gaat om de subsidievoorwaarden gericht op activiteiten die tot deze voor- en napret zouden moeten leiden en daarmee zouden moeten bijdragen aan de deelgemeentelijke doelen op het gebied van sociale cohesie, participatie en integratie. Daarover gaat de volgende conclusie.

2 Het festival Paradie Overschie was in principe een middel om beleidsdoelen van de deelgemeente op het gebied van ondermeer sociale cohesie en participatie te verwezenlijken. Op grond daarvan heeft de deelraad begrotingsgeld geautoriseerd en heeft het rijk WWI-gelden beschikbaar gesteld. In de praktijk was het festival zelf het doel van het db. Het db heeft niet gestuurd op de achterliggende doelen en evenmin vastgesteld of het festival daaraan bijdroeg. Uit een evaluatie van Woonstad Rotterdam blijkt dat het festival wel bijdraagt aan de deelgemeentelijke doelen maar dat de effecten niet duurzaam zijn.

Het stellen van kaders en doelen is aan de deelgemeenteraad. Het beoordelen van de bereikte doelmatigheid eveneens. Voor de onderzochte jaren heeft Overschie een goedkeurende verklaring van de gemeentelijke accountantsdienst verkregen.

Met andere woorden: het dagelijks bestuur mocht er jaar in jaar uit op vertrouwen dat de doelmatigheid als voldoende ervaren werd.

Met de organisatie van Paradie 2007 heeft het DB een kader gezet, waarop de volgende edities zijn gebaseerd. Samen met de stichting is vanaf editie 2008 nauw samengewerkt om de gezamenlijke doelstellingen te realiseren. Destijds is middels een presentatie van de organisatoren aan de deelgemeenteraad uitleg gegeven over hoe de uitvoering zou kunnen plaatsvinden. Met name de cyclus 'voorpret, hoogtepunt en napret' sprak de raad erg aan.

Toekenning van de subsidie is in eerste aanleg afhankelijk gemaakt van voortgangsrapportage over al deze onderwerpen. De beschikking is vervolgens conform aanwijzingen van de gemeentelijke accountant zo opgezet dat heldere en afrekenbare criteria zijn opgenomen, op basis waarvan de subsidie moest worden afgerekend. Dit is conform alle bestaande regelgeving en passend binnen de keuzevrijheid van het DB om judgeproof, effectief en resultaatgericht te besturen.

Het db gaat in zijn reactie niet in op de inhoud van de conclusie. Verder veronderstelt het db dat het accountantsoordeel van de gemeentelijke accountantsdienst ook de doelmatigheid zou betreffen en het db en de deelraad er dus vanuit mochten gaan dat de subsidiegelden doelmatig werden besteed. Deze veronderstelling is echter onjuist. De focus van de gemeentelijke accountantsdienst was de jaarrekening.⁶ Controle van de doelmatigheid maakte daar geen onderdeel van uit.

De rekenkamer is het niet eens met het db dat er in de (verlenings-)beschikkingen voldoende heldere en afrekenbare criteria zijn opgenomen. Zoals onder meer blijkt uit de bestuurlijke reactie bij de eerste conclusie, hecht het db veel waarde aan de voor- en napret van het festival. Uit het onderzoek blijkt dat de betrokkenheid van scholen, verenigingen e.d. bij de voorbereiding van het festival zou moeten bijdragen aan de doelen op het gebied van sociale cohesie, participatie en integratie. Het db heeft echter geen voorwaarden gesteld aan de stichting Paradie Overschie over de wijze waarop dit zou moeten worden ingevuld met activiteiten en/of prestaties. Om die reden oordeelt de rekenkamer dat er niet voldoende heldere en afrekenbare criteria in de beschikkingen zijn opgenomen. Anders geformuleerd, de kritiek van de rekenkamer betreft het feit dat het db bij het formuleren van de subsidievoorwaarden met name het festival zelf tot doel had en niet de achterliggende doelen waarvoor de subsidie feitelijk bedoeld was.

3 Het db heeft de subsidierelatie met de stichting Paradie Overschie zo ingevuld dat de risico's voor de stichting beperkt waren en vooral voor rekening van de deelgemeente zouden komen. De budgetsubsidies zijn verleend voor prestaties op een veel lager dan het aangevraagde ambitieniveau en voor de prestatiesubsidies 2008 t/m 2010 zijn geen prestaties verlangd.

De rekenkamer gaat voorbij aan het feit dat het niet zo was dat er een stichting was en dat die stichting met subsidieverzoeken kwam die de deelgemeente moest beoordelen. Het was andersom. De raad en het dagelijks bestuur wensten Paradie en zochten er een stichting bij c.q. ging op zoek naar vrijwilligers die het stichtingsbestuur wilden vormen. Met name de – door de raad zo gewaardeerde - cyclus 'voorpret, hoogtepunt en napret' leunde zwaar op participatie. Als de deelgemeenteraad vrijwilligers verzoekt om in een stichtingsbestuur plaats te nemen,

⁶ Hiermee doelt het db waarschijnlijk op de Audit Services Rotterdam die de jaarrekening van de deelgemeenten controleerde.

dan moeten deze beschermd worden tegen financiële risico's. Van een ondernemer mag men ondernemersrisico verwachten. Van vrijwilligers niet.

Inderdaad zijn de prestaties afgevlakt in de toekenningen, en wel om de volgende reden. Vrijwilligers gaan bij hun aanvraag uit van ambitie en best case scenario's. Dat is begrijpelijk en ook goed om enthousiast aan de gang te kunnen. Maar moeten zij daar vervolgens keihard op afgerekend worden, terwijl er zoveel onzekerheden zijn? Hoeveel bezoekers zullen er bijvoorbeeld komen, wanneer er drie dagen aanhoudende regen is? Is het fair om deze zeer grote financiële risico's neer te leggen bij vrijwilligers? Naar de mening van het dagelijks bestuur, niet. En wij hebben dan ook gekozen voor realistische criteria. Het oordeel van de rekenkamer in deze is ons inziens theoretisch, en doet geen recht aan de werkelijkheid.

Daarnaast is de conclusie dat de deelgemeente financiële risico's liep feitelijk onjuist en niet onderbouwd. Naar de stichting toe is altijd helder gecommuniceerd welke middelen beschikbaar waren. Nimmer zijn toezeggingen gedaan die niet gedekt werden door achterliggende budgetten. En wanneer het budgetten betrof die niet in de primaire begroting waren vastgelegd, is de toekenning van deze budgetten altijd actief voorgelegd aan de deelgemeenteraad – en goedgekeurd.

Het db suggereert dat de rekenkamer voorbij gaat aan de wijze waarop de stichting Paradie Overschie tot stand is gekomen. Dat is niet het geval. De kritiek van de rekenkamer richt zich op de wijze waarop het db de subsidierelatie vervolgens vorm heeft gegeven en daar naar handelt. Het db heeft gekozen voor subsidievormen (budget- en prestatiesubsidies) die de stichting een zeer hoge mate van vrijheid geven bij de besteding van de subsidiegelden. De keerzijde is dat de financiële kansen en risico's ook bij de stichting zijn komen te liggen.

Het is de stichting zelf die uitgaat van 30.000 bezoekers en daarop haar programma en daarbij horende begroting baseert. Als de realisatie tegenvalt, is het de stichting die daarover verantwoording moet afleggen en moet aangeven waarom het geplande aantal niet is gerealiseerd. Als die redenen, in de ogen van het db, de stichting niet te verwijten zijn, heeft het db de bevoegdheid om de subsidie toch op maximaal het verleende bedrag vast te stellen. Als het de stichting wel te verwijten valt, kan het db de subsidie lager vast stellen. Door al bij de verlening uit te gaan van een veel lager aantal bezoekers⁷ heeft het db zich de mogelijkheid ontnomen om die afweging te maken en heeft daarmee de bedoelde risico's naar zichzelf toe getrokken. Het db handelt daarmee in strijd met de bedoelingen van de genoemde subsidievormen.

4 Het db heeft in de subsidierelatie met de stichting Paradie Overschie niet geheel voldaan aan de criteria van goed bestuur.

Hier staat de rekenkamer lijnrecht tegenover de gemeentelijke accountantsdienst en de deelgemeenteraad, die jaar in jaar uit opnieuw goedkeuring gaven aan de jaarrekening. Daarnaast heeft de deelgemeenteraad in haar kaderstellende rol steeds de budgetten voor Paradie beschikbaar gesteld.

⁷ Het db spreekt in dit verband over realistisch. De vraag is of dat het geval is, omdat er altijd 20.000 – 30.000 bezoekers zijn geweest en, volgens het db, in het laatste jaar zelfs 40.000.

Goed bestuur is als de door de deelgemeenteraad gestelde doelen behaald worden binnen de ter beschikking gestelde middelen, zonder derden tekort te doen. Dit op een judgeproof, efficiënte, effectieve en resultaatgerichte wijze en volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Wij zien nergens in het rapport staan dat dit niet is gebeurd. De conclusie verbaast ons dan ook en delen wij niet.

Het db refereert ook hier ten onrechte aan de gemeentelijke accountantsdienst, omdat deze zich geen oordeel vormt over de naleving van de beginselen van goed bestuur. Wel beoordeelt de accountant de rechtmatigheid en de transparantie (controleerbaarheid) maar dan alleen voor het oordeel over de jaarrekening. De omschrijving van goed bestuur die het db hanteert gaat onder meer voorbij aan de eis van rechtmatigheid en transparantie. Het db moet zijn doelen realiseren binnen de formele kaders, zoals de SvR en de besluitvorming van het db moet transparant zijn. Een belangrijk deel van de kritiek van de rekenkamer richt zich daarop en het verbaast de rekenkamer dan ook dat het db dit kennelijk geen relevante criteria van goed bestuur vindt.

5 De deelraad kon zich op grond van de gefragmenteerde informatie die het db verstrekke geen integraal beeld vormen van de doelstellingen en het budget voor de subsidies aan stichting Paradie Overschie. De raad was daardoor onvoldoende in staat zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

Naar onze mening diskwalificeert de rekenkamer hier de raad. Want waarom zou de deelraad jaar in, jaar uit onvoldoende in staat zijn geweest om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen? De rekenkamer constateert in haar rapport immers dat alle door de deelraad gestelde vragen correct zijn beantwoord. Daarnaast constateert de rekenkamer dat alle begrotingswijzingen conform de vereiste regelgeving aan de deelraad zijn voorgelegd. Tot slot is Paradie altijd een prominent onderdeel geweest van zowel de primaire begroting als de jaarrekening.

De rekenkamer diskwalificeert op geen enkele wijze de deelraad. Haar onderzoek toont wel aan dat de informatievoorziening aan de raad niet zodanig was dat deze zich een integraal beeld kon vormen van de met het festival Paradie Overschie gemoeide budgetten en de doelen die daarmee zouden moeten worden gerealiseerd. Dat geldt in het bijzonder voor de informatie in de begroting en jaarrekening. Daarmee ontbreekt hierin een deugdelijke basis voor de kaderstellende en controlerende rol van de deelraad waar het de subsidie voor Paradie Overschie betreft.

6 De stichting heeft het belangrijkste doel gerealiseerd: er is jaarlijks van 2008 t/m 2011 in de afgesproken periode een meerdaags festival gehouden voor een groot aantal bezoekers. Door ontbreken van meetbare, specifieke prestaties op dit gebied is geen uitspraak mogelijk of scholen, verenigingen e.d. voldoende betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het festival en het festival zelf.

Van de rekenkamer mag – mede gezien het forse budget voor dit onderzoek - worden verwacht dat in de rapportage een compleet beeld wordt gegeven.

In dat kader had de rekenkamer kunnen (en moeten) hebben gekeken naar de programmering die in onderling overleg met alle participanten werd vastgesteld. En dan zou zij zich vergewist hebben van de grote mate van participatie van o.a. scholen. Denk bijvoorbeeld aan het onderdeel ‘Laat Zien Wat Je Kunt Show’, maar ook aan de vele vrijwilligers en ondernemers.

De rekenkamer heeft bovendien onder meer met de fractievoorzitters gesproken. Nagenoeg alle deelraadsleden en leden dagelijks bestuur, maar ook enkele gemeenteraadsleden en leden college van B&W hebben deelgenomen aan Paradie. Deze zullen hebben beaamd dat de participatiegraad groot was. Wel is het zo dat men veelal slechts bij het 'hoogtepunt, het driedaagse festival' aanwezig was. Maar ook dan weet men wel degelijk hoe groot de participatie van scholen en verenigingen tijdens de voorbereiding en tijdens de napret is geweest. Niet alleen was dit duidelijk zichtbaar in de programmering, maar ook simpelweg door de activiteiten die al die betrokken partijen op Paradie hebben laten zien. Hoe dan ook, het dagelijks bestuur heeft in de beschikking transparante en afrekenbare doelen gesteld, conform de Algemene wet bestuursrecht en de Subsidieverordening Rotterdam, die hierop van toepassing is. Iedere verdere conclusie is een politiek oordeel en dus aan de raad en niet aan de rekenkamer. Nergens in het rapport wordt geconstateerd dat Stichting Paradie niet heeft geleverd wat het dagelijks bestuur en de deelraad van de stichting verwachtten.

Het tweede deel van de conclusie houdt direct verband met het feit dat het db geen concrete eisen heeft gesteld aan de wijze waarop de stichting verenigingen, scholen e.d. zou moeten betrekken bij de organisatie van het festival Paradie Overschie (zie ook nawoord bij conclusie 2). De rekenkamer heeft wel geconstateerd dat die betrokkenheid er was maar kon door het ontbreken van een maatstaf hiervoor geen oordeel geven over de mate waarin die voldeed.

7 De stichting heeft grotendeels voldaan aan haar verantwoordings-verplichtingen. Het financieel beheer van de stichting schoot op onderdelen tekort waardoor onzekerheid is ontstaan over de volledigheid van de opbrengsten in 2008 en 2009. De jaarrekening van 2011 geeft geen juist beeld van de kosten en opbrengsten. De ordelijkheid van het gevoerde bestuur schoot tekort, omdat het stichtingsbestuur opdrachten verstrekke aan eigen bedrijven van bestuursleden.

Het dagelijks bestuur heeft er, daarin gesteund door de raad, bewust voor gekozen om uit oogpunt van participatie de stichting te laten runnen door vrijwilligers. Een dergelijke zware en gecompliceerde taak neerleggen bij vrijwilligers neemt is echter geen sine cure. Naar onze mening zegt het feit dat de stichting een succesvol festival heeft neergezet, veel over de kwaliteit van de stichtingsbestuurders.

Dat de eerste edities in bureaucratische zin hier en daar beter zouden kunnen, erkennen wij. Maar juist daarop heeft de stichting een steile leercurve laten zien. Wij betreuren het dat de rekenkamer deze ontwikkeling nergens benoemt en wij nemen het bij deze op voor het stichtingsbestuur.

Een uitzondering maken wij voor één onderdeel: het in rekening brengen van kosten (in totaal 20.949,99) door de secretaris van de stichting, voor vijf activiteiten gedurende drie jaren. Dat acht ook het dagelijks bestuur niet correct. Wij wisten hier niet van en konden hier niet van weten.

De rekenkamer heeft via de stichting gegevens bij de accountant van de stichting opgevraagd. Het dagelijks bestuur beperkt zich in haar toets, net als bij alle subsidies waar een accountantsverklaring verplicht is, tot het accountantsrapport. De rekenkamer is een laag dieper gaan zoeken.

Met dank aan de rekenkamer zullen wij alsnog deze gelden nauwgezet onder de loep nemen bij de eindafrekening van de stichting.

Deze toelichting van het db geeft de rekenkamer geen aanleiding tot een nawoord.

Aanbevelingen aan de deelraad

1 Het db op te dragen het subsidieproces adequaat en controleerbaar in te richten rekening houdend met geldende wet- en regelgeving.

Advies dagelijks bestuur:

Het dagelijks bestuur stelt vast dat in het geval van Paradie Overschie het gehele subsidieproces adequaat en controleerbaar is ingericht, rekening houdend met geldende wet- en regelgeving. De rekenkamer heeft naar het oordeel van het dagelijks bestuur niet aangetoond dat dit niet het geval zou zijn. Wat ons betreft is deze aanbeveling dan ook niet ter zake doende.

Het feit dat deze zinsnede toch als een aanbeveling is geformuleerd, achten wij tendentiekus en ongefundeerd. De subsidieverstreking in Overschie is bewezen judgeproof, efficiënt, effectief en resultaatgericht. Mede omdat ieder jaar weer is gekozen voor een subsidievorm die paste bij dat moment, zijn al deze kwalificaties ook van toepassing op de subsidiebeschikking aan de stichting Paradie. Daarnaast wordt het subsidieproces jaarlijks steekproefsgewijs door de gemeentelijke accountantsdienst gecontroleerd. Sinds jaar en dag constateert deze dat het subsidieproces adequaat, controleerbaar en conform geldende wet- en regelgeving is ingericht.

Als het specifiek gaat om de subsidiëring van Paradie, dan treft deze aanbeveling bovendien geen doel meer omdat de activiteit is opgehouden te bestaan.

Gezien het voorgaande adviseert het dagelijks bestuur de raad om deze aanbeveling ter kennisgeving en als niet ter zake doende tot zich te nemen.

Uit het rapport van de rekenkamer blijkt dat het subsidieproces rond de subsidieverlening aan de stichting Paradie Overschie op onderdelen wel degelijk tekortkomingen vertoont. Het db toetst niet zichtbaar op eisen die de wet- en regelgeving stelt aan subsidieaanvragen, het wijkt daar in de praktijk ook vanaf zonder dit te motiveren en houdt zich niet aan de principes die gelden voor budget- en prestatiesubsidies.

Het onderzoek heeft zich inderdaad beperkt tot de subsidies aan de stichting Paradie Overschie. Het is dus niet bekend of deze tekortkomingen zich ook voordoen bij andere subsidies. Dat de controle van de gemeentelijke accountantsdienst naar de subsidieverlening door de deelgemeente Overschie niet heeft geleid tot opmerkingen betekent overigens niet dat die tekortkomingen er niet zouden zijn. Deels is dit te verklaren uit gebreken in de voorschriften voor die controle⁸ en deels uit het feit dat die tekortkomingen niet allemaal gevolgen hebben voor de jaarrekening. Als het subsidieproces in algemene zin wel adequaat is ingericht, dan moet de aanbeveling zo worden gelezen dat de deelraad het db moet vragen zorg te dragen voor een goede uitvoering.

2 Het db op te dragen bij het verlenen en vaststellen van subsidies een zodanige verbinding te leggen tussen de deelgemeentelijke beleidsdoelen en de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend, dat het (achteraf) mogelijk is vast te stellen of die activiteiten daar daadwerkelijk aan hebben bijgedragen.

⁸ Zie 'tussen de regels door', Rekenkamer Rotterdam, augustus 2011.

Advies dagelijks bestuur:

Ook hier lijkt sprake van een aanbeveling over het gehele subsidieproces, terwijl de rekenkamer slechts de subsidie aan de stichting Paradie heeft onderzocht. En ook hier is sprake van een 'open deur', aangezien het dagelijks bestuur dit al doet. Leidraad is de deelgemeentelijke begroting. Daar stelt de deelgemeenteraad de kaders en controleert deze.

Overigens maakt het dagelijks bestuur bij iedere subsidietoekenning de afweging op welke wijze de aanvrager dient te worden afgerekend. Hierbij wordt gekozen voor activiteiten waarop de aanvrager zelf voor 100% kan worden afgerekend. De stichting Paradie kan bijvoorbeeld niet verantwoordelijk worden gesteld voor het wel of niet meedoen van de scholen. Dit hebben zij immers niet volledig in de hand. Dus hoewel de genoemde doelstellingen wel een leidraad geweest zijn, kan het ook in de toekomst gebeuren dat de feitelijke afrekening op andere onderdelen is gebaseerd.

Wij hebben in de praktijk gezien dat de gekozen werkwijze heeft geleid tot het door de deelraad en het dagelijks bestuur gewenste doel.

Gezien het voorgaande adviseert het dagelijks bestuur de raad om deze aanbeveling ter kennisgeving en als niet ter zake doende tot zich te nemen.

Uit de reactie van het db spreekt dat het db het eens is met de strekking van de aanbeveling van de rekenkamer dat er een relatie moet worden gelegd tussen de deelgemeentelijke beleidsdoelen en de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend. Immers, het db geeft zelf al aan dat hier sprake is van een open deur.

De stichting kan inderdaad niet worden afgerekend op bijvoorbeeld het al dan niet meedoen van de scholen, wel op de activiteiten die de stichting ontplooid om die scholen erbij te betrekken. Die activiteiten zouden onderdeel moeten zijn van de subsidievoorwaarden. De rekenkamer blijft daarom bij deze aanbeveling.

3 Het db op te dragen bij grotere subsidies de deelraad in de begroting en verantwoording in samenhang te rapporteren over de totale subsidiebijdrage van de deelgemeente in relatie tot de totale kosten van de te subsidiëren activiteit en in relatie tot de deelgemeentelijke doelen.

Advies dagelijks bestuur:

Dit is een inhoudelijk overbodige aanbeveling die bovendien leidt tot meer bureaucratie. De subsidiestaten in de begroting en jaarrekening geven de raad immers een gespecificeerd inzicht in de totale subsidiestroom. Voor zover de raad aanvullende doelen stelt of onderzoeken wil laten uitvoeren, kan de raad dat al bij de behandeling van de betreffende staat aangeven. Deze aanbeveling voegt daarom niets toe aan het instrumentarium van de raad, maar vergroot wel de bureaucratie door een 'verslagleggingslaag' toe te voegen. Wij achten dat geen doelmatige inzet van middelen.

Gezien het voorgaande adviseert het dagelijks bestuur de raad om deze aanbeveling niet over te nemen.

Het is ter beoordeling van de deelraad of zij zich kan vinden in de aanbeveling. Tot een extra verslagleggingslaag, zoals het db suggereert, leidt de aanbeveling niet, wel tot meer duidelijkheid over de wijze waarop en mate waarin subsidies bijdragen aan de deelgemeentelijke doelen en tot meer duidelijkheid over het totaal bedrag aan

subsidies dat de deelgemeente aan één ontvanger verstrekt in relatie tot de totale kosten van de subsidieontvanger.

4-2 nawoord bij reactie bestuur stichting Paradie Overschie

4-2-1 algemeen

De rekenkamer dankt het stichtingsbestuur voor de reactie op de conclusies die op haar betrekking hebben. In zijn brief en de bijlagen waarnaar wordt verwezen, gaat het bestuur eerst in op het uitgevoerde onderzoek en het rapport. Dit betreft vooral de werkwijze van de rekenkamer. Verder gaat het stichtingsbestuur in de brief in op een aantal punten van kritiek van de rekenkamer. Impliciet reageert het bestuur daarmee op de onderbouwing van de conclusies.

4-2-2 opmerkingen over werkwijze rekenkamer

1) *De rekenkamer is buiten de scope van het onderzoek gegaan. Bij aanvang is een normkader bepaald en een groot deel van de bevindingen in het rapport is niet te herleiden naar het normkader.*

De rekenkamer deelt deze mening niet. Zie hiervoor par. 4.1.2 onder algemeen.

2) *Inhoudelijk verzoeken van de stichting aan de rekenkamer zijn niet of onvoldoende beantwoord.*

De rekenkamer heeft vragen die verband houden met de feiten en de beoordeling daarvan (normen) beantwoord. De rekenkamer is niet ingegaan op vragen die verband houden met de personele organisatie en werkwijze van de rekenkamer. Deze informatie behoort tot het onderzoeksdossier van de rekenkamer en is niet openbaar.

3) *De toonzetting bij de meeste bevindingen is suggestief en wordt niet onderbouwd met concrete bewijzen.*

De rekenkamer deelt deze mening niet. Zie hoofdstuk 5 van de nota van bevindingen en de conclusies en toelichting daarop.

4) *Er is geen duidelijke scheiding tussen feitelijke overtredingen en adviezen van de rekenkamer.*

Deze opmerking begrijpt de rekenkamer niet. Er is geen sprake van adviezen behalve de aanbevelingen aan de deelraad en gemeenteraad.

5) *Een groot deel van de geconstateerde bevindingen hebben betrekking op normen of meningen van de onderzoekers zelf die nooit vooraf aan de stichting zijn medegedeeld.*

Zie par. 4.1.2 onder algemeen.

6) *De structuur van het rapport is onsamenhangend, onlogisch en zonder een duidelijke volgorde. Bevindingen worden niet toegelicht en meningen worden als feiten gepresenteerd. De feiten die de rekenkamer presenteert zijn te herleiden tot de documenten die zij heeft ontvangen van de stichting en de deelgemeente en de gehouden interviews.*

7) *Omdat de rekenkamer als een autoriteit wordt gezien schaadt dit rapport de goede naam van de stichting en haar bestuurders alsmede de reputatie van het evenement "Paradie Overschie". Voor de volledigheid sturen wij de gevoerde correspondentie met de rekenkamer als bijlage bij dit schrijven mee. Hieruit komt duidelijk naar voren hoe de rekenkamer dit onderzoek heeft opgepakt.*

Aan het slot van haar brief vermeld de stichting ervan uit te gaan dat deze correspondentie integraal in het rapport wordt opgenomen. De rekenkamer heeft dit niet gedaan en deze correspondentie evenmin op haar website gezet. Deze informatie behoort tot haar onderzoeksdossier en is niet openbaar.

De rekenkamer kan geen uitspraak doen of het rapport zal leiden tot reputatieschade voor de stichting en het festival. Het rapport geeft een genuanceerd beeld van de feiten waarbij het beeld over de stichting en het festival op zich overwegend positief is.

Tot slot merkt de rekenkamer op van mening te zijn dat zij geheel in lijn heeft gehandeld met de bepalingen uit het reglement van orde en het zogenoemde kwaliteitshandvest.

Opmerkingen over onderzoeksbevindingen

Opmerkingen ingezonden stuk onderdeel “zuinigheid”

De rekenkamer stelt dat de Stichting niet zuinig is geweest en gebruikt daarvoor als voorbeeld de afspraken met Experience Express inzake de Rockexperience. De afspraken met EE inzake de Rockexperience zijn tot stand gekomen om een exploitatietekort te dekken dat ontstaan is uit o.a. de BTW verhoging op artiesten van 6% naar 19% en het wegvallen van geplande opbrengsten zoals de “Banenmarkt”. Hiermee willen wij benadrukken dat in tijd de begroting reeds sinds september 2010 was vastgesteld, boekingen van artiesten vonden plaats in november/december 2010 en betaling in augustus 2011, BTW tarief is per 1 juli 2011 verhoogd naar 19%, dit kwam zeer ongelegen gezien het nog niet 100% zeker was dat de BTW verhoogd zou worden per 1 juli 2011, dit had ook 1 oktober 2011 kunnen zijn. De stichting heeft gezocht naar mogelijkheden om de exploitatie neutraal af te ronden en vanuit die gedachten zijn afspraken gemaakt met Experience om het terrein te verhuren ten behoeve van de Rock Experience. Experience Express kon geen vast bedrag betalen, de stichting heeft hierop de variant verzonnen dat er een tarief per verkochte kaart in rekening gebracht zou worden met als uitgangspunt een verkoopprijs van €30,--- per kaart. Uiteindelijk is gebleken dat de kaartenverkoop in omzet sterk tegenviel echter in aantallen niet, dit kwam door aanbod via veilingssites etc. De Rock Experience is duidelijk geen succes gebleken, de stichting heeft zich primair op het standpunt gesteld dat er daadwerkelijk afgerekend moet worden op basis van gemaakte afspraken. Experience Express als organisator van de Rock Experience heeft meerdere malen aangegeven dat zij niet over de middelen beschikken om volledig te voldoen aan hun verplichting. Uiteindelijk is er geschikt op een bedrag van €17.815,87 (€15.315,97 + creditering van €2.500,--- factuur Buko) tegenover een vordering van €25.000,---. De overweging van het bestuur om hiermee akkoord te gaan was om direct beschikking te krijgen over gelden voor andere crediteuren, daarnaast had de stichting geen middelen om juridische procedures te voeren. Dat betekent dat het in het rapport genoemde bedrag van €12.815,87 inclusief BTW onjuist is, het correcte bedrag is zoals hierboven beschreven €17.815,87 inclusief BTW. Conclusie: De stichting heeft in tegenstelling tot wat de rekenkamer beweerd uitermate zuinig geacteerd, immers de stichting heeft juist door met de Rock Experience samen te werken het exploitatietekort teruggebracht.

De rekenkamer heeft eerder niet de goede informatie ontvangen over de gang van zaken rond Rock Experience. De rekenkamer constateert dat de bovenstaande versie correspondeert met bewijsmateriaal dat de rekenkamer van de stichting heeft gekregen. Mede op basis hiervan concludeert de rekenkamer dat de stichting weliswaar ruim € 7000 minder heeft ontvangen dan waar ze gelet op de overeenkomst

met Experience Express recht op had, maar daar tegenover bijna € 18.000 aan inkomsten heeft gegenereerd die er anders niet waren geweest. De rekenkamer heeft de nota van bevindingen en de toelichting bij conclusie 7 naar aanleiding van het vorenstaande aangepast.

Opmerkingen ingezonden stuk onderdeel “schijn van belangenverstrengeling”

De rekenkamer stelt dat er “schijn van belangenverstrengeling is op de volgende punten”

- 1) De bestuurssamenstelling in 2008 waarbij de uitvoerende partij Experience Express tevens bestuurder was. Wij vinden dat de rekenkamer beter zou moeten weten, meerdere malen is uitgelegd en toegelicht en opgestuurd wat de aanleiding van deze samenstelling was voor dit tijdelijk bestuur. Nogmaals deelgemeente Overschie heeft Experience Express gevraagd om de stichting op te richten en zitting te nemen in het Bestuur teneinde editie paradijs Overschie “2008” te waarborgen. Vanaf het moment dat het huidige bestuur is aangetreden in 2009 is deze situatie gewijzigd, zoals bekend bij u had moeten zijn. De toegevoegde waarde van deze stelling in het rapport is nietszeggend en naïef vanuit de Rekenkamer, immers de rekenkamer kent de aanleiding maar al te goed, zie in dit kader ook de gevoerde gesprekken met de deelgemeente zelf. Het bestuur van de stichting mag hiervoor niet verantwoordelijk worden gehouden. U kunt hooguit de initiatiefnemer van de stichting, voor zover dit een reële aanmerking is op de subsidieverstrekking, hierop aanspreken.*
- 2) Hetgeen gesteld door de rekenkamer inzake de opdrachtverstrekking aan een bedrijf van een bestuurder klopt, met dien verstande dat er geen sprake was van een éénhoofdig bestuur. Zodat te allen tijde de gemaakte kosten in overleg en met goedkeuring van de overige bestuursleden zijn gemaakt. Het heeft naar onze mening geen pas in een officieel rekenkamer rapport om zo uitgebreid op de “schijn van belangenverstrengeling” in te gaan als er geen concrete bewijzen hiervoor zijn.*

De rekenkamer is het eens met de feiten zoals het bestuur die hier presenteert, deze staan ook in de nota van bevindingen. Dit verandert echter niets aan haar oordeel: als er sprake is van een bestuur dat opdrachten geeft aan ondernemingen van bestuursleden dan is er de facto sprake van de schijn van belangenverstrengeling. Daarmee zegt de rekenkamer niet dat dit ook heeft geleid tot benadeling van de stichting.

Opmerking ingezonden stuk onderdeel “horeca opbrengsten”

De Rekenkamer stelt dat er geen inzicht is in de volledigheid van de opbrengsten. Met betrekking tot de opbrengsten van de horeca heeft het bestuur in 2009 een grondig onderzoek laten uitvoeren naar de werkelijke horeca omzet, Tridee heeft dit in opdracht van de stichting uitgevoerd. De uitkomsten van dit onderzoek hebben gezorgd voor een goede onderhandelingspositie voor de stichting, waardoor de organisatiekosten van Experience Express gereduceerd zijn van €55.000,--- naar €7.500,--- in ruil voor de exploitatierechten van de horeca tijdens de daarop volgende paradijsen. De kosten van de controle op de opbrengst waren ca. €15.000,--- omgerekend betekent dit dat er minimaal €145.000,--- omzet gemaakt moest worden om die kosten terug te verdienen. Het was een bewuste keus van het bestuur om deze controle voor de daaropvolgende jaren achterwege te laten gezien de geringe kans op meeropbrengsten, de stichting had tenslotte mooie voorwaarden bedongen op basis van de resultaten van het onderzoek uit 2009.

Het vorenstaande vermeldt de rekenkamer ook in haar nota van bevindingen; ook de motivering van de stichting om af te zien van controle op de omzet. Daardoor is het een gegeven dat de volledigheid van de horeca-afdrachten niet is gewaarborgd. Of de stichting daardoor inkomsten heeft misgelopen en of dat meer zou zijn geweest dan

€ 15.000 blijft daardoor een vraag. Dat risico is er wel, omdat volgens het db het laatste jaar (2011) circa 40.000 bezoekers het festival hebben bezocht, 10.000 meer dan de jaren ervoor. De rekenkamer handhaaft daarom haar conclusie dat er ook in 2010 en 2011 geen zekerheid bestaat over de volledigheid van de horecaopbrengsten.

Opmerkingen ingezonden stuk onderdeel “zelden meerdere offertes aangevraagd”

De rekenkamer stelt dat de stichting zelden meerdere offertes heeft aangevraagd met als voorbeeld dat d grootste kostenpost Experience Express was. Deze constatering is onjuist de organisatie kosten van Experience Express bedroegen na 2008 €7.500,--- per editie wat overeenkomst met ca. 1,75% van de totale begroting. De grootste kostenposten waren de artiesten (30%) en de inrichting van het park (33%) en beveiliging (10%). Voor deze kosten zijn in 2009 allemaal meerdere offertes aangevraagd teneinde een betrouwbare benchmark te creëren voor de toekomst. Hierop is net als bij de horecaopbrengsten op voortgeborduurd en jaarlijks hebben we de contractuele prijzen naar beneden weten bij te stellen, waarbij gebruik gemaakt werd van de “crisis” en andere inkoopargumenten. De rekenkamer verzuimd in haar rapport om de kosten door de jaren te vergelijken, we zijn namelijk in hoofdkosten jaarlijks gedaald doordat het bestuur een taakstellende begroting aan de budgethouders heeft meegegeven.

De onderbouwing van de besparing op de kostenpost Experience Express is niet valide, omdat de projectkosten op zich niet omlaag zijn gegaan maar deels op een andere wijze worden betaald (via de horecaopbrengsten). Het is de stichting niet gelukt om de documenten te vinden die aantonen dat er over 2009 meer offertes zijn gevraagd. Daardoor houdt de rekenkamer onzekerheid over de vraag of de stichting de nodige zuinigheid heeft betracht aan de kostenkant.

nota van bevindingen

1 inleiding nota van bevindingen

1-1 algemeen

Paradie Overschie is een jaarlijks terugkerend cultureel festival van drie dagen in de deelgemeente Overschie (hierna te noemen 'de deelgemeente'). Het idee voor het festival ontstond in december 2006 na raadpleging van de bewoners van de deelgemeente. 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 vond het organiseren van het festival geen taak voor de deelgemeente zelf. Daarom nam de deelgemeente na Paradie Overschie 2007 het initiatief tot het oprichten van de stichting Paradie Overschie (hierna te noemen 'de stichting') voor het organiseren van het festival Paradie. Deze stichting ontvangt vanaf 2008 jaarlijks subsidies van de deelgemeente om dit festival te organiseren.

1-2 verzoek aan rekenkamer

De stichting heeft het festival Paradie Overschie georganiseerd voor de jaren 2008 t/m 2011. In de deelraadsvergadering van donderdag 17 november 2011 zijn naar aanleiding van de accountantsverklaring 2008 bij de verantwoording van de stichting over Paradie Overschie 2008, vragen gesteld over de familierelatie tussen leden van het bestuur en de controlerende account. Ook zijn vragen gesteld over de besteding van de subsidiegelden. De deelraad Overschie heeft in deze vergadering de motie aangenomen die de Rekenkamer Rotterdam verzoekt in de volle breedte een onderzoek uit te voeren naar de subsidieverstrekking aan de stichting over de jaren 2008, 2009, 2010 en 2011. De Rekenkamer Rotterdam heeft per brief d.d. 24 november 2011 aangegeven aan dit verzoek gehoor te geven.

1-3 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 de relevante wet- en regelgeving heeft nageleefd;
- de wijze waarop de deelgemeente toezicht heeft gehouden op de besteding van subsidiegelden door de stichting;
- de mate waarin de deelraad adequaat is geïnformeerd over de subsidierelatie met de stichting;
- de mate waarin stichting haar (verantwoordings)verplichtingen richting de deelgemeente is nagekomen;
- de mate waarin de subsidiegelden door stichting 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 te formuleren.

1-4 vraagstelling

1-4-1 centrale vragen

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

- 1 Zijn de subsidiegelden door de stichting 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 de criteria van goed bestuur nageleefd (rechtmatigheid, doeltreffend- en doelmatigheid, transparantie en ordelijkheid)?

1-4-2 deelvragen

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

- 1 Heeft stichting voldaan aan haar (verantwoordings-) verplichtingen richting de deelgemeente?
- 2 Zijn de voorgenomen activiteiten gerealiseerd, tegen welke bedragen en is zuinigheid betracht?
- 3 Is de verantwoordingsinformatie onderworpen aan een toereikende accountantscontrole?
- 4 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

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

doeltreffend- en doelmatigheid

- 6 Dragen de activiteiten waarvoor subsidie is aangevraagd bij aan de doelen die de deelgemeente met het festival Paradie Overschie heeft?
- 7 Heeft de deelgemeente vastgesteld dat de activiteiten rond Paradie Overschie waarvoor de subsidie is verleend, voldoende zijn gerealiseerd?
- 8 Heeft de deelgemeente vastgesteld dat de stichting zuinigheid heeft betracht?

Deelvraag 6 is later aan het onderzoek toegevoegd. De rekenkamer acht het relevant om niet alleen kritisch te kijken naar het subsidietraject en de besteding van de subsidie maar ook naar de resultaten van Paradie Overschie. De rekenkamer wijst er daarbij wel op dat dit deel van het onderzoek is beperkt tot evaluaties in het kader van WWI en de wijze waarop de deelgemeente de realisatie van de doelen met Paradie Overschie heeft beoordeeld.

transparantie

- 9 Is de deelraad adequaat geïnformeerd over de subsidierelatie met de stichting?

ordelijkheid

- 10 Heeft de deelgemeente optimaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden die zij op basis van wet- en regelgeving heeft om toezicht te houden op de besteding van de subsidiegelden?

11 Heeft de deelgemeente een sanctiebeleid op het gebied van subsidies?

1-5 afbakening

Dit onderzoek richt zich op de subsidierelatie tussen de deelgemeente en de stichting in de jaren 2008, 2009, 2010 en 2011.

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

Het onderzoek richt zich niet op de vraag of in de subsidierelatie sprake was van niet-integer handelen. Wanneer uit het onderzoek echter bevindingen naar voren komen die aanwijzingen bevatten voor niet-integer handelen of het risico daarop, zal de rekenkamer dit wel aanduiden in haar rapport.

1-6 bestuurlijke verantwoordelijkheid

Tot 1 september 2011 lag de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de subsidierelatie met de stichting bij dagelijks bestuurder, de heer Van der Meer. De heer van de Meer is in november 2011 als dagelijks bestuurder met pensioen gegaan. Momenteel draagt mevrouw Van den Broek de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de subsidierelatie met de stichting. De heer Van der Meer is per februari 2012 teruggekeerd in het db als voorzitter na het vertrek van de heer Markerink.

1-7 normenkader

De rekenkamer toetst de subsidierelatie tussen de deelgemeente en de stichting 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. Het betreffen normen over transparantie en ordelijkheid. De belangrijkste normen staan in hoofdstuk 3 en komen waar nodig terug in de andere hoofdstukken waarin de deelvragen worden beantwoord. Bijlage 1 bevat het normenkader.

1-8 leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in algemene zin in op subsidies, het subsidieproces en subsidierelaties. Hoofdstuk 3 beschrijft het ontstaan van het festival Paradie Overschie, het festival zelf en de stichting die dit festival van 2008 t/m 2011 organiseerde. De hoofdstukken 4 t/m 6 bevatten de resultaten van het onderzoek naar de wijze waarop de deelgemeente en de stichting hun rollen in de subsidierelatie rond Paradie Overschie in de praktijk hebben ingevuld. Het laatste hoofdstuk gaat in op de informatievoorziening aan de deelraad over Paradie Overschie.



2 subsidies

2-1 inleiding

Een subsidierelatie is een financiële relatie tussen een aanvrager en een bestuursorgaan met betrekking tot bepaalde activiteiten.⁹ Dit hoofdstuk gaat in op de belangrijkste normen die van toepassing zijn op deze relatie en de relevantie ervan gelet op de doelen van dit onderzoek.

Over de wijze waarop deze normen in de praktijk worden toegepast dan wel nageleefd gaan de hoofdstukken 4 t/m 6.

2-2 subsidierelatie

2-2-1 algemeen

De deelgemeente wil bepaalde maatschappelijke doelen verwezenlijken. Daarvoor alloceert de deelraad op programmaniveau de middelen en zet het db beleidsinstrumenten in zoals subsidies. Dat betekent dat activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd moeten bijdragen aan het realiseren van een of meer van deze maatschappelijke doelen.

Een subsidierelatie brengt verplichtingen met zich mee voor zowel de aanvrager van de subsidie als voor het bestuursorgaan dat de subsidie verleent. De paragrafen 2-2-2 t/m 3-2-6 gaan in op deze verplichtingen rond het verlenen van subsidies in.

2-2-2 wettelijk kader

Artikel 4.2 Awb bevat het nationaal wettelijk kader voor subsidies. De Awb geeft bestuursorganen de mogelijkheid nadere regels vast te stellen. Dit heeft de gemeente Rotterdam gedaan in de SvR 2005 en de uitvoeringsregeling SvR 2005. De deelgemeente heeft de Beleidsregel Bewonersinitiatieven Krachtwijk Kleinpolder (BKK) vastgesteld.¹⁰

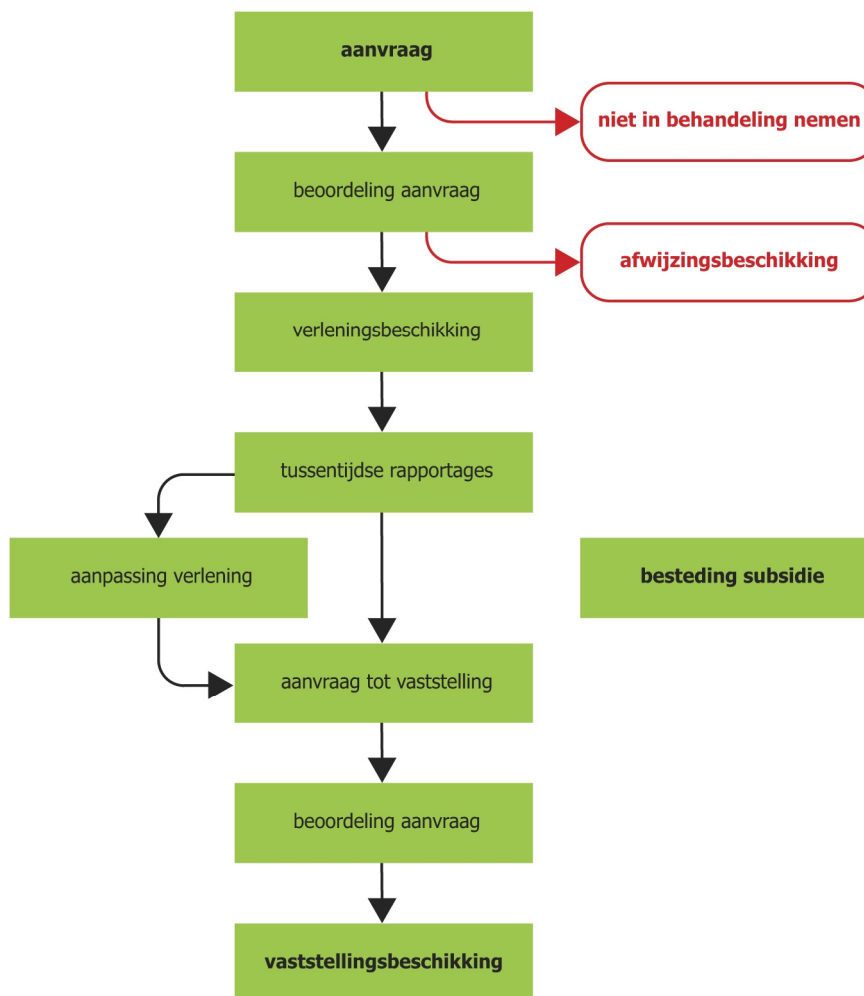
2-2-3 subsidieproces

Normaliter verloopt het proces van aanvragen, verlenen en vaststellen van een subsidie als volgt:

⁹ Zie Algemene Wet Bestuursrecht, 4.2, onder meer artikel 4.2.1, lid 1.

¹⁰ Brief db, kenmerk Udb08/00571, dd 23 juli 2008.

figuur 2-1: subsidieproces



Het normenkader van de rekenkamer gaat onder meer uit van de criteria van goed bestuur. Bij het beoordelen van de aanvragen dient de deelgemeente erop toe te zien dat aan de wettelijke eisen en de subsidievoorwaarden zal worden voldaan of is voldaan (criterium rechtmatigheid). Bij het verlenen van de subsidie kan de deelgemeente aanvullende voorwaarden stellen om te borgen dat de bedoelde prestaties door de aanvrager worden geleverd (criterium doeltreffendheid) en dat hierover adequaat verantwoording wordt afgelegd (criterium transparantie). Ook de doelmatige besteding van de publieke gelden zou, ondanks de primaire verantwoordelijkheid van de stichting hierover, door de deelgemeente nauwlettend gevolgd moeten worden (criterium zuinigheid).

2-2-4 subsidieverlening

Het proces van subsidieverlening bestaat uit de eerste drie stappen in figuur 2-1:

- 1 aanvragen van de subsidie;
- 2 beoordelen van de aanvraag;
- 3 verlenen van de subsidie.

aanvragen subsidie

Om in aanmerking te komen voor een subsidie moet een aanvraag worden ingediend. Zo'n aanvraag moet aan een aantal formele en informele eisen voldoen die er onder meer op gericht zijn elke aanvraag/aanvrager gelijk te behandelen en gelijke kansen te bieden en het mogelijk moeten maken te beoordelen of de activiteiten waarvoor de subsidie wordt aangevraagd zullen bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelen van de (deel-)gemeente.¹¹ Ook beogen die eisen te waarborgen dat de subsidie aan de juiste persoon/organisatie wordt betaald en dat de subsidieontvanger na het verrichten van de activiteiten op deugdelijke wijze verantwoording kan afleggen.

Een voorbeeld van zo'n formele eis is dat de aanvraag tot subsidieverlening twaalf weken voor aanvang van de activiteit moet worden ingediend. Is een aanvrager te laat met indienen, dan heeft de deelgemeente minder tijd voor een adequate toets en loopt zij het risico (achteraf) ten onrechte subsidie te hebben verstrekt of subsidie te hebben verstrekt aan een onbetrouwbare partij. Een late aanvraag kan ook voordelen inhouden voor de aanvrager ten opzichte van andere partijen die al eerder een aanvraag hebben ingediend, omdat deze zijn aanvraag beter heeft kunnen toesnijden op de meer concreet geworden wensen van de deelgemeente. De twaalf weken termijn beperkt het risico hierop (gelijke kansen).

Als de aanvraag niet aan deze eisen voldoet kan de subsidie worden geweigerd. Een dergelijke 'kan-bepaling' betekent dat het db de discretionaire bevoegdheid heeft om, ondanks dat niet aan de eisen is voldaan, toch subsidie te verlenen. De rekenkamer hanteert hierbij wel als norm dat alleen beargumenteerd mag worden afgeweken door het db en dat dit moet zijn vastgelegd (criteria transparantie en controleerbaarheid).

beoordelen aanvragen

Uit het vorenstaande volgt dat de deelgemeente zal moeten beoordelen of de subsidieaanvraag aan de eisen voldoet. Als dat niet of niet geheel het geval is, dient het db de afweging te maken of de subsidie wordt geweigerd of toch wordt verleend.

Het db heeft de bevoegdheid om ook zelf verplichtingen te verbinden aan een subsidie, bijvoorbeeld aan:

- de aard en omvang van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend;
- de administratie van aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten;
- het voor de subsidievaststelling verstrekken van gegevens en bescheiden.¹²

Bij het beoordelen van de aanvragen zou daarom ook moeten worden beoordeeld of de aanvraag aanleiding geeft om aan de subsidieverlening verplichtingen te verbinden. Dit om bijvoorbeeld zo goed mogelijk te waarborgen dat met de subsidie activiteiten worden ontplooid die bijdragen aan de doelen van de deelgemeente of dat er een zodanige administratie wordt gevoerd dat de recht- en doelmatige besteding navolgbaar en controleerbaar is.

¹¹ Zie bijlage 1, tabel normen t.a.v. verlenen van subsidie.

¹² Art. 4.37 en 4.38 Awb.

verlenen van de subsidie

Het verlenen van de subsidie is een voor beroep vatbare beslissing. Dat betekent dat hiertegen bezwaar (bij de deelgemeente) en beroep (bij de bestuursrechter) kan worden aangetekend door de aanvrager. Voor de verleningsbeschikking gelden daarom ook een aantal specifieke eisen, zoals dat duidelijk moet zijn aan wie, waarvoor en voor welk bedrag subsidie wordt verstrekt en vooral ook welke voorwaarden aan die subsidie zijn verbonden.

De rekenkamer heeft bij zijn beoordeling de verleningsbeschikkingen vooral getoetst op het criterium dat de activiteiten, waarvoor de subsidie wordt verleend, voldoende concreet zijn. Als dat niet het geval is kan achteraf niet of niet goed worden beoordeeld of de subsidie is besteed aan activiteiten die bijgedragen aan doelen die de deelgemeente wil bereiken (criterium doeltreffendheid). Het is daardoor ook niet mogelijk de afweging te maken of de subsidie geheel of gedeeltelijk zou moeten worden teruggevorderd.

2-2-5 besteding

De wet- en regelgeving is er mede op gericht om verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de relatie tussen subsidieverstrekker (het bestuursorgaan) en subsidieontvanger af te bakenen. De besteding van de subsidie en de verantwoording hierover is de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de subsidieontvanger. Die verantwoordelijkheid betreft de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende besteding van de subsidie. Dit betekent onder meer dat de subsidieontvanger zelf verantwoordelijk is eventuele tekorten die ontstaan bij het realiseren van de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend.¹³

De wet- en regelgeving bevat weinig bepalingen over de besteding van de subsidie. De belangrijkste relevante bepalingen hebben betrekking op de eis dat de subsidie moet worden besteed aan activiteiten die zijn gericht op de realisatie van het beleidsdoel en dat de organisatie van de subsidieontvanger hiervoor voldoende waarborgen moet bevatten.

Formele eisen op bijvoorbeeld het gebied van zuinigheid ontbreken. Zo hoeven subsidieontvangers niet meer offertes aan te vragen voor activiteiten die zij door anderen laten verrichten. De rekenkamer hanteert dit echter wel als norm gegeven het feit dat het hier gaat om de besteding van publieke gelden en gegeven de criteria voor goed bestuur.

Een andere norm die de rekenkamer in dit onderzoek heeft gehanteerd, is dat de subsidieontvanger beschikt over een deugdelijke administratie waaruit de juistheid, tijdigheid en volledigheid van de opbrengsten en uitgaven blijkt en waaruit tevens blijkt waaraan de subsidiegelden zijn besteed. Dit houdt mede in dat de ontvanger beschikt over de onderliggende stukken, zoals contracten met leveranciers en sponsors. Als aan deze norm niet is voldaan, kan de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende besteding van de subsidiegelden niet worden vastgesteld en bestaat er een groot risico dat de subsidieverantwoording onjuist en/of onvolledig zal zijn.

¹³ SvR, artikel 20; zie voor alle relevante normen bijlage 1, tabel normen t.a.v. de besteding..

2-2-6 vaststellen subsidie

De stappen in het proces van vaststellen van de subsidie zijn vergelijkbaar met die voor de subsidieverlening:

- 1 aanvraag tot subsidievaststelling;
- 2 beoordelen aanvraag tot subsidievaststelling;
- 3 vaststellen subsidie.

De meeste subsidies worden aangevraagd voordat de activiteiten zijn verricht. Het is op dat moment dus nog niet zeker of de aangevraagde activiteiten ook daadwerkelijk en in lijn met de doelen waartoe ze dienen zullen worden uitgevoerd. Dat moet blijken uit de subsidieverantwoording. Het belang van die verantwoording is tweeledig. Bij de beschikking tot subsidieverlening heeft de aanvrager recht gekregen op de in die beschikking genoemde subsidie als de bedoelde activiteiten zijn uitgevoerd. Het is dus nog geen definitief recht op de subsidie respectievelijk de hoogte van de subsidie. De aanvraag tot subsidievaststelling dient ertoe dit recht wel definitief te maken, de hoogte van de subsidie vast te stellen en deze te betalen (dan wel af te rekenen als voorschotten zijn verstrekt). Verder is de subsidievaststelling tevens een vorm van decharge voor de aanvrager voor de wijze waarop hij de subsidie heeft besteed. Omgekeerd is het vaststellen van de subsidie voor de deelgemeente van belang om vast te stellen dat de subsidie daadwerkelijk is besteed aan het gestelde doel (en dus voor de eigen recht- en doelmatigheid) en van belang om openstaande voorschotten af te wikkelen.

aanvraag tot subsidievaststelling

De regelgeving is er op gericht dat verleende subsidies tijdig worden vastgesteld en dat kan worden getoetst of de subsidie is besteed aan de doelen waarvoor deze verleend is.¹⁴ De aanvraag tot subsidievaststelling moet met andere woorden tijdig door de aanvrager worden ingediend. De aanvraag is tevens bedoeld als verantwoording. Dat betekent dat ook verantwoordingsinformatie moet worden bijgevoegd. .

De subsidieontvanger kan er belang bij hebben de besteding van de subsidie mooier voor te stellen dan de werkelijkheid. Daarom is voorgeschreven dat bij hogere bedragen een oordeel van een onafhankelijke accountant te wordt bijgevoegd: 'de niet financiële subsidie verantwoording moet bij een subsidiebedrag groter dan € 200.000 voorzien zijn van een assurancerapport met een redelijke mate van zekerheid'.¹⁵

beoordelen aanvraag tot subsidievaststelling.

Zoals kan worden afgeleid uit het bovenstaande dienen aanvragen door de deelgemeente primair getoetst te worden op tijdigheid en volledigheid. Vooral de volledigheid is van belang, omdat anders niet goed en objectief kan worden vastgesteld of de subsidie, voor het verleende bedrag, is besteed aan de activiteiten waarvoor deze is verstrekt. Daarnaast is, zoals hier al blijkt, de feitelijke besteding van de subsidie van belang. Is die subsidie besteed aan de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend en is dat gedaan conform de voorwaarden? Blijven stukken ontbreken en/of wordt onvoldoende hard gemaakt dat de subsidie adequaat en volgens de voorwaarden is besteed, dan dient het db de afweging te maken of de

¹⁴ Zie bijlage 1, normen t.a.v. van de vaststelling van de subsidie.

¹⁵ art. 8 uitvoeringsregeling SvR 2005.

subsidie geheel of gedeeltelijk moet worden teruggevorderd. Deze afweging moet zijn vastgelegd (criteria transparantie en controleerbaarheid).

De rekenkamer heeft in haar onderzoek vooral beoordeeld of en zo ja hoe de toets op de aanvragen heeft plaatsgevonden, of deze controleerbaar zijn vastgelegd alsmede of en zo ja hoe de afweging is gemaakt om de subsidie lager vast te stellen als de aanvragen tot subsidievaststelling niet compleet waren of als bleek dat subsidie niet (volledig) is besteed aan de afgesproken activiteiten. Daarmee beoogt de rekenkamer vast te stellen hoe het db zijn eigen verantwoordelijkheid voor de recht- en doelmatige besteding van de subsidiegelden heeft ingevuld.

beschikking tot subsidievaststelling

Ook de beschikking tot vaststelling van de subsidie is vatbaar voor bezwaar en beroep, Daarom gelden ook daarvoor specifieke eisen vergelijkbaar met die voor de subsidieverlening. Belangrijke toetspunten voor de rekenkamer waren of en hoe in de beschikking rekening is gehouden met, bij de beoordeling, geconstateerde tekortkomingen.

2-2-7 subsidievormen

De aard, vorm van de subsidie is van belang voor de eisen die aan het aanvragen, verlenen, besteden en vaststellen worden gesteld. Ook is het van belang voor bijvoorbeeld het verlenen van een garantie of het stopzetten van de subsidie.

De SvR onderscheid incidentele en structurele subsidies. Incidentele subsidies worden verstrekt voor activiteiten die een bepaalde duur hebben, structurele subsidies voor activiteiten die een onbepaalde duur hebben.¹⁶

De SvR kent de volgende subsidievormen:

- exploitatiesubsidie;
- investeringssubsidie;
- waarderingssubsidie;
- budgetsubsidie;
- prestatiesubsidie.

Onder een exploitatie- c.q. investeringssubsidie wordt verstaan een subsidie waarbij in de verleningsbeschikking de hoogte van de subsidie wordt bepaald aan de hand van een exploitatie- c.q. investeringsbegroting van de subsidiabele activiteit, waarbij geldt dat de begroting in haar geheel en op onderdelen bindend is. Een waarderingssubsidie wordt verleend uit waardering van de activiteiten van de subsidieontvanger.

Voor Paradie Overschie zijn aan de stichting alleen budget- (2008 t/m 2010) en prestatiesubsidies (2011) toegekend. Daarom worden hieronder slechts deze twee subsidievormen nader toegelicht.

Onder een budgetsubsidie wordt verstaan een subsidie waarbij in de verleningsbeschikking de hoogte van de te vertrekken subsidie wordt bepaald aan de hand van een beschrijving van de voorgenomen activiteiten die tenminste is voorzien van een begroting waarbij de subsidieontvanger, met inachtneming van het bepaalde

¹⁶ SvR, artikel 6 en 7 en toelichting daarbij.

in de subsidieverordening, vrij is in de wijze waarop de subsidie wordt aangewend. Onder prestatiesubsidie wordt verstaan een subsidie waarbij in de verleningsbeschikking de hoogte van de subsidie wordt bepaald op basis van een bedrag per te verrichten prestatie.

De verantwoordingsverplichtingen voor de subsidieontvanger zijn bij deze twee subsidievormen gelijk. Volgens SvR 2005¹⁷ bestaat de verantwoordingsverplichting uit uit een niet-financiële verantwoording en een inhoudelijke verantwoording. De niet-financiële verantwoording moet inzicht geven in de realisatie van de meetbare specifieke prestatie(s) respectievelijk activiteit(en). De inhoudelijke subsidieverantwoording is bedoeld als beleidsmatige aanvulling op de niet-financiële subsidieverantwoording. Afhankelijk van de hoogte van de verleende subsidie moet de subsidieontvanger de niet-financiële verantwoording ook laten controleren door een account die daar een verklaring over moet geven. De eisen die aan de subsidieverantwoording worden gesteld, zijn samengevat in onderstaande tabel:

Vereiste stukken ►						
Subsidie-vormen ▼	Verleningsbedrag	Inhoudelijke subsidieverantwoording	Financiële subsidieverantwoording	Accountantsproduct aangaande financiële subsidieverantwoording	Niet-financiële subsidieverantwoording	Accountantsproduct aangaande niet-financiële subsidieverantwoording
Exploitatie- of Investerings-subsidie	tot € 45.000	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
	€ 45.000 tot € 200.000	Ja	Ja	Beoordelings-verklaring	Nee	Nee
	vanaf € 200.000	Ja	Ja	Accountants-verklaring	Nee	Nee
Prestatie- of Budget-subsidie	tot € 45.000	Ja	*)	Nee	Ja	Nee
	€ 45.000 tot € 200.000	Ja	*)	Nee	Ja	Assurance-rapport met beperkte mate van zekerheid
	vanaf € 200.000	Ja	*)	Nee	Ja	Assurance-rapport met redelijke mate van zekerheid

*) Geen financiële subsidieverantwoording voorgeschreven, maar kan optioneel worden opgevraagd mits er sprake is van een structurele subsidie(relatie). Dit zodat achteraf inzicht verkregen wordt in de nauwkeurigheid van de gemaakte kostenramingen bij de verlening van deze subsidie, hetgeen benut kan worden als ervaringcijfer(s) voor een volgende subsidieverlening. Verder worden vanuit de SvR2005 geen controleverplichtingen aangaande deze optionele financiële subsidieverantwoording voorgeschreven.

¹⁷ Uitvoeringsregeling Subsidieverordening Rotterdam wijziging 2009

De wijze waarop de subsidievaststelling geschiedt, is verschillend voor de prestatie- en budgetsubsidie. Bij een prestatiesubsidie geschiedt de vaststelling op basis van een bedrag per prestatie. Bij een budgetsubsidie gaat het bij de vaststelling om de gerealiseerde activiteiten. Worden de in de verleningsbeschikking opgenomen activiteiten gerealiseerd tegen een lager bedrag dan wordt bij de subsidievaststelling uitgegaan van het verleende bedrag. Als de activiteiten gerealiseerd zijn tegen een hoger bedrag dan in de verleningsbeschikking opgenomen, dan dient de subsidieontvanger deze extra kosten uit eigen middelen te dekken. Als de subsidieontvanger meer activiteiten verricht dan in de beschikking opgenomen, dan komen de extra kosten voor rekening van de subsidieontvanger. Als minder activiteiten worden gerealiseerd dan wordt de subsidie vastgesteld op basis van het lagere prestatieniveau.

3 Paradie Overschie

Het db heeft in 2007 het initiatief genomen om te komen tot een cultureel evenement voor en door bewoners van Overschie. Dit werd het festival Paradie Overschie. Na het festival 2007 werd de organisatie overgedragen aan de op initiatief van de deelgemeente opgerichte stichting. Het eerste jaar van de stichting was er sprake van mogelijke belangenverstrengeling bij het organiseren van Paradie Overschie, omdat het evenementenbureau zitting had in de stichting. Het is gedurende de hele bestaansgeschiedenis van de stichting moeilijk gebleven voldoende bestuursleden te vinden. Het festival is volgens media en het db succesvol geweest. Of Paradie Overschie ook bij heeft gedragen aan achterliggende doelstellingen op bijvoorbeeld het gebied van Participatie en Integratie blijkt niet uit onderzoeken op dit gebied. De stichting heeft in 2011 besloten zich op te heffen in verband met de indruk die er publiekelijk is ontstaan dat niet integer gehandeld zou worden.

3-1 inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op het ontstaan van het festival Paradie Overschie, de stichting die het van 2008 – 2011 organiseerde en op de doelen die de deelgemeente had met dit festival. Dit hoofdstuk geeft een deel van het antwoord op de deelvraag (6) of Paradie Overschie bijdraagt aan de doelen die de deelgemeente met dit festival wil realiseren. Hoofdstuk 4 en 6 gaan ook in op (onder meer) deze deelvraag.

Paragraaf 3-2 beschrijft het ontstaan van het festival Paradie Overschie en het festival zelf. Paragraaf 3-3 gaat over de stichting. In de laatste paragraaf, 3-4, gaat de rekenkamer in op de doelen die de deelgemeente met Paradie Overschie wilde bereiken en de resultaten zoals die blijken uit diverse onderzoeken.

3-2 Paradie Overschie

Op initiatief van het db is het jaarlijkse festival Paradie Overschie totstandgekomen met een gevarieerd programma dat jaarlijks ongeveer 30.000 bezoekers trekt.

3-2-1 ontstaan festival Paradie Overschie

In de Overschiese politiek heerste eind 2006 de opvatting dat er een alternatief moest komen voor de nieuwjaarsreceptie, die weliswaar voor iedereen toegankelijk was, maar slechts door een beperkte groep mensen werd bezocht. Het dagelijks bestuur (db) dat in 2006 aantrad heeft dit idee uitgewerkt door in een nieuwjaarskaart bewoners te laten kiezen uit verschillende alternatieven. De inwoners van Overschie kozen voor een voor iedereen toegankelijk cultureel evenement. Vervolgens zijn zogenaamde 'kuipsessies' georganiseerd, waarbij bewoners, verenigingen en bedrijven werden geraadpleegd. Vier bedrijven hebben een voorstel ingediend voor een cultureel evenement. Het evenementenbureau Experience Express kwam met een plan dat breed werd gedragen. Het plan betrof een driedaags cultureel festival met grote betrokkenheid van verenigingen, burgers en bedrijven. Het bleef volgens Experience Express ook niet beperkt tot de drie dagen festival. De voorpret en de napret zouden ook in de maanden voor en na het evenement van belang zijn.

Omdat het evenement al in de zomer van 2007 georganiseerd moest worden, heeft het db besloten het evenement zelf te organiseren. De deelgemeente huurde voor de uitvoering het evenementenbureau Experience Express in. Dit bureau heeft het eerste festival Paradie Overschie gerealiseerd in augustus 2007.

3-2-2 het festival Paradie

Het festival Paradie Overschie is in de periode 2007 – 2011 vijf keer georganiseerd aan het einde van de schoolvakanties: tussen medio en eind augustus. Het was een meerdaags (3 of 4 dagen) festival georganiseerd in het Sidelingepark in Overschie. Het evenement is laagdrempelig door de gratis entree voor iedere bezoeker van binnen en buiten Overschie. De deelgemeente beoogt met dit evenement meerdere doelen te verwezenlijken, zoals het versterken van de sociale cohesie en het aantrekkelijk maken van Overschie als woongebied (zie verder hoofdstuk 4). Het eerste gebeurt voornamelijk door de opzet waarin gedurende het hele jaar scholen, verenigingen en bewoners actief meewerken aan de voorbereiding, en gedurende het evenement een belangrijke rol vervullen. Het tweede gebeurt door veel publiciteit te geven, zowel in Overschie als daarbuiten, en door de programmering. De bezoekers worden getraakteerd op optredens van artiesten met naam en faam zoals Jan Smit, Roel van Velzen, Alain Clark, Clouseau, Di-Rect, Kane en Nick en Simon. Naast deze artiesten treden er ook minder bekende lokale artiesten en bands op.

Behalve het avondprogramma met de genoemde optredens van de artiesten is er overdag een programmering vooral voor alle inwoners van Overschie (van jong tot oud). Er zijn demo's, workshops en optredens van lokale verenigingen, bedrijven en betrokkenen. Daarnaast is er een speelparadijs voor kinderen en diverse creatieve en culturele activiteiten. De edities van Paradie Overschie trokken jaarlijks ongeveer 30.000 bezoekers.

3-3 stichting Paradie Overschie

Na een succesvolle Paradie Overschie in 2007 besloten de deelraad en het db aan Paradie Overschie een vervolg te geven. De deelgemeente nam vervolgens het initiatief om hiervoor een stichting op te richten. Volgens leden van het toenmalige db was dit van meet af de bedoeling om de volgende redenen:

- Maatschappelijke betrokkenheid. Paradie Overschie is een evenement van en voor inwoners van Overschie. Een stichting zou hier meer recht aan doen.
- Het paste niet bij het organisatiemodel van de deelgemeente om Paradie Overschie zelf te organiseren. Overschie is een compacte organisatie met in totaal 16 fte met een inkoopfilosofie, het is een inkooporganisatie van overheidsproducten.
- Het idee was dat via een stichting het festival Paradie Overschie ongeacht de politieke wind zelfstandig langere termijn zelfstandig zou kunnen blijven bestaan.

De deelgemeente is vervolgens op zoek gegaan naar bestuursleden voor de op te richten stichting. De leden moesten aan het volgende profiel voldoen:

- (prominente) Inwoner zijn van Overschie;
- in staat zijn de verantwoordelijkheid van de stichting te kunnen dragen.

De animo bleek niet groot te zijn; sommige ondernemers en burgers zagen te grote risico's; anderen haakten af vanwege de verwachte tijdsbesteding. Uiteindelijk bleef er één kandidaat over; deze werd voorzitter bij de oprichting. Bij gebrek aan animo is er in overleg tussen de voorzitter van de stichting en de deelgemeente besloten

Experience Express tijdelijk zitting te laten nemen in het bestuur.¹⁸ Volgens het toenmalige db een handige oplossing, ook vanwege de kennis en ervaring die dit evenementenbureau heeft opgedaan bij de organisatie van Paradie Overschie in 2007. De portefeuillehouder heeft de deelraad hiervan op de hoogte gesteld, met de mededeling dat het de bedoeling was dat de samenstelling van het bestuur van de stichting op termijn zonder vertegenwoordigers van Experience Express zou zijn.¹⁹

3-3-1 oprichting stichting Paradie Overschie

Op 29 november 2007 is de stichting opgericht. Dit gebeurde door de twee bestuursleden werkzaam bij Experience Express. De beoogde voorzitter was hierbij niet aanwezig. De stichting heeft volgens de statuten als doel:

- het versterken van de sociale cohesie binnen de deelgemeente;
- het mobiliseren van vrijwilligers en het verenigingsleven van Overschie (blijvend) een impuls te geven;
- het verkrijgen en beheren van gelden ten behoeve van nader te bepalen goede doelen in Overschie.

Deze doelstelling tracht de stichting te verwezenlijken door onder andere het organiseren van (buurt)activiteiten, evenementen en dergelijke. Volgens de statuten wordt het vermogen gevormd door subsidies en donaties.²⁰

3-3-2 bestuur van de stichting Paradie Overschie

Statutair is bepaald dat de stichting bestaat uit ten minste drie bestuursleden. Voor het aanstellen van nieuwe bestuursleden is instemming nodig van de gebruikersraad. Nieuwe bestuursleden kunnen worden voorgedragen door zittende bestuursleden dan wel door leden van de gebruikersraad

Het eerste bestuur bestond uit zoals vermeld in paragraaf 3-3-1 voor een deel uit personen van het evenementenbureau Experience Express. Dat is een ongewenste vorm van belangenverstrengeling. Zoals blijkt uit onderstaande tabel 3-1 bestond deze ongewenste situatie alleen bij de organisatie van Paradie Overschie 2008. In de jaren daarna bestond het stichtingsbestuur volledig uit leden zonder binding met uitvoerende, commerciële bureaus.

tabel 3-1: bestuur stichting Paradie

functie	2008	2009	2010	2011
voorzitter	privé persoon	privé persoon	privé persoon	privé persoon
penningmeester	Experience Express	privé persoon	privé persoon*	privé persoon*
secretaris	Experience Express	privé persoon	vacant	vacant
lid	Experience Express	privé persoon		
lid	Experience Express	privé persoon		

* tevens secretaris

¹⁸ Brief van de stichting aan het db, 21 november 2011.

¹⁹ Bron: interview portefeuillehouder.

²⁰ Statuten stichting Paradie.

Uit tabel 3-1 blijkt verder dat het moeilijk is gebleven om een voldoende bezetting van het bestuur te realiseren. In 2009 was van het bestuur de functie van secretaris onvervuld en de jaren daarna waren de functies van penningmeester en secretaris verenigd in één persoon en waren er geen overige bestuursleden.

3-3-3 gebruikersraad

In de statuten is de bepaling opgenomen dat de stichting over een gebruikersraad dient te beschikken. De statuten bepalen hierover het volgende:

- De gebruikersraad vertegenwoordigt de betrokkenen bij de stichting, zoals de vrijwilligers en de bewoners van de deelgemeente.
- De gebruikersraad vergadert minimaal 1 keer per jaar om de jaarbegroting en de Programmering van het evenement Paradie Overschie goed te keuren.
- De gebruikersraad stemt in met de benoeming van de bestuursleden en
- De gebruikersraad geeft voorafgaand goedkeuring aan statutenwijzigingen

Een gebruikersraad sluit aan bij één van de redenen van het db om te kiezen voor een stichting voor de organisatie van het evenement, namelijk de maatschappelijke betrokkenheid: het evenement is een evenement voor en door inwoners van Overschie.

De gebruikersraad is er nooit gekomen, ondanks het feit dat de deelgemeente in de jaren 2008 en 2009 dit als subsidievoorwaarde heeft gesteld. De jaren erna heeft de deelgemeente die voorwaarde niet meer gesteld.²¹

3-3-4 opheffing stichting Paradie Overschie

De stichting heeft het festival Paradie Overschie georganiseerd voor de jaren 2008 t/m 2011. In de deelraadsvergadering van donderdag 17 november 2011 zijn naar aanleiding van de accountantsverklaring 2008 van de stichting vragen gesteld over de familierelatie tussen leden van het bestuur en de controlerende account. Ook zijn vragen gesteld over de besteding van de subsidiegelden. Een en ander resulteerde in het verzoek aan de Rekenkamer Rotterdam om een onderzoek uit te voeren. De deelraad heeft in die vergadering nadrukkelijk gezegd is dat er geen sprake of vermoeden is van frauduleus handelen of belangenverstrengeling tussen stichting en raadsleden of db-leden. Toch is publiekelijk twijfel gerezen over de integriteit van de door de stichting ingediende subsidieverklaringen met betrekking tot de subsidievaststelling.

De stichting is verbaasd over het voornemen van de raad om 'Paradie Overschie voor 80.000 euro te laten controleren terwijl naar hun mening is voldaan aan de subsidievoorwaarden die de gemeente Rotterdam aan hen heeft gesteld'. De stichting 'past ervoor om Paradie Overschie als politieke speelbal te laten misbruiken'.²² De stichting besloot om Paradie Overschie 2012 niet te organiseren en de stichting op te heffen.

Het db en de stichting zijn begin 2012 met elkaar in gesprek gegaan over het opheffen van de stichting Overschie. Daarbij was de portefeuillehouder van mening 'dat de afhandeling op een voor ieder nette manier moet verlopen. Het db is van plan om het

²¹ Bron: interview portefeuillehouder.

²² Brief stichting Paradie, 21 november 2011.

negatief eigen vermogen van de stichting van € 17.510 ultimo 2011 ten laste van de deelgemeente te brengen. Het db zal zorgen voor budget om deze kosten af te dekken'.²³ Hiertoe diende de stichting een subsidie aan te vragen. De stichting heeft hiervoor conform een aanvraag ingediend. Deze aanvraag zal in behandeling worden genomen na afronding van het onderzoek van de rekenkamer. De stichting heeft hier zijn verbazing over uitgesproken: 'Tot mijn grote verbazing heb ik vandaag te horen gekregen dat over het al dan niet toekennen van deze subsidie pas beslist wordt als het rekenkamer onderzoek is afgerond'.²⁴

3-4 beleidsdoelen Paradie Overschie

In het bestuursprogramma 2006-2010 van het db wordt Paradie Overschie niet genoemd als een van de instrumenten van het db om zijn doelen te bereiken. Uit begrotingen en jaarverslagen over die periode blijkt dat het organiseren van Paradie Overschie moest bijdragen aan twee van de zeven geformuleerde speerpunten van het db. In de gebiedsvisie 2010-2014 is wel de relatie gelegd tussen doelen van het db en Paradie Overschie. In het actieprogramma WWI staat Paradie Overschie genoemd als één van de icoonprojecten²⁵ van de deelgemeente om de aantrekkingskracht en uitstraling van Overschie te vergroten en om bij te dragen aan de participatie van de burgers en de sociale cohesie.

Het festival wordt door bezoekers en db positief gewaardeerd. Of de achterliggende doelen die het db heeft met Paradie Overschie worden gerealiseerd is de vraag. Onderzoeken naar, onder meer, de effecten van Paradie Overschie laten geen zichtbaar effect zien op de leefbaarheid in Overschie. De leefbaarheid wordt wel ondersteund. Bestaande cohesie wordt bevestigd maar het leidt niet zichtbaar tot meer cohesie.

3-4-1 inleiding

Art. 2 SvR 2005 schrijft voor dat de subsidieontvanger activiteiten moet verrichten, gericht op de realisatie van een beleidsdoel. Deze paragraaf beschrijft de doelen waaraan Paradie Overschie zou moeten bijdragen zoals die naar voren komen uit onder meer de bestuursprogramma's, begrotingen en jaarverslagen. Verder gaat deze paragraaf in op de mate waarin die doelen zijn gerealiseerd.

3-4-2 doelen bestuursprogramma periode 2006-2010 en 2010-2014.

De deelgemeente heeft in de onderzoeksperiode twee bestuursprogramma's gekend, die zijn vastgesteld door de deelraad. De rekenkamer is voor beide perioden nagegaan of er doelstellingen zijn geformuleerd waarbij een relatie is gelegd met het festival Paradie.

periode 2006-2010 Overschie in Beweging

Het bestuursprogramma 2006-2010 'Overschie in beweging' is geformuleerd in zeven speerpunten. Daarin is geen expliciete relatie gelegd met Paradie. Uit andere bronnen, waaronder de jaarverslagen over die periode en de tweejaarlijkse voortgangsrapportages²⁶, blijkt dat die relatie er wel is en dat Paradie Overschie moet bijdragen aan de realisatie van de volgende speerpunten:

²³ Mailwisseling voorzitter db en subsidieambtenaar 17 januari 2012.

²⁴ Mail secretaris stichting aan portefeuillehouder, 13 maart 2012.

²⁵ Wijken in uitvoering 2010, bijlage bij de voortgangsrapportage Wijkanaanpak van het Ministerie van VROM Wonen, Wijken en Integratie.

²⁶ Voortgang actiepunten Bestuursprogramma Overschie in beweging, zie www.deelgemeenteoverschie.nl.

- speerpunt 1 Uitstraling en aantrekkingskracht;
- speerpunt 2 Bereikbaar bestuur, betrokken burgers.

speerpunt: 1 uitstraling en aantrekkingskracht

Het bestuur wil Overschie maken tot een bruisende voorstad met behoud van het dorpse karakter, dat betekent werken aan:

- een aantrekkelijke woon-, opgroei en werkomgeving;
- aantrekkelijk maken van Overschie voor eigen inwoners/ toerisme/ dagjesmensen.

speerpunt 2 bereikbaar bestuur, betrokken burgers

Het bestuur wil de inwoners betrekken bij de deelgemeente door het samenvoegen en ontwikkelen van jaarlijkse activiteiten om wisselwerking tussen bewoners te bevorderen en het stimuleren van de sociale samenhang. Het behalen hiervan wordt gemeten aan de hand van de participatiegraad van inwoners bij activiteiten.

periode 2010-2014: gebiedsvisie Overschie 2010-2014

Paradie Overschie wordt expliciet genoemd in de gebiedsvisie 2010/2014. Paradie Overschie is één van de projecten gericht op versterking van de sociale cohesie en het verenigingsleven in Overschie. Dit is als volgt geformuleerd: Paradie Overschie is een meerdaags evenement aan het einde van de zomer voor en door bewoners van Overschie. Bewoners, verenigingen, scholen en andere organisaties zijn een jaar lang bezig om hier een volwaardig programma neer te zetten, ondersteund door enkele publiekstrekkingen. Doel van Paradie Overschie is niet het evenement op zich maar alle activiteiten op weg ernaartoe.

3-4-3 WWI-actieprogramma

De wijk Kleinpolder in Overschie is één van de zogenaamde krachtwijken waarvoor het rijk gelden beschikbaar heeft gesteld om de kwaliteit van die wijken zodanig te verbeteren dat mensen er weer met veel plezier wonen. De deelgemeente heeft, in samenwerking met de gemeente en de woningcorporatie Woonstad Rotterdam, het wijkactieprogramma 2008-2009 opgesteld.²⁷ Uit dat actieprogramma blijkt dat Paradie Overschie een bijdrage moet leveren aan het thema 'Integreren en participeren' (icoonproject nr. 2). Het programma beschrijft Paradie Overschie als volgt:

Paradie Overschie is een meerdaags evenement aan het einde van de zomer. Bewoners, verenigingen en andere organisaties zijn een jaar lang bezig om hier een volwaardig programma neer te zetten, ondersteund door enkele publiekstrekkingen. Doel van Paradie Overschie is niet het evenement op zich, maar alle activiteiten op weg er naar toe.

Onder hetzelfde thema is Paradie Overschie ook vermeld bij:

- de bewonersinitiatieven (projectnr. 3): 'Paradie Overschie is hét evenement van Overschie en wordt georganiseerd door en voor bewoners';
- de Quick Win projecten (projectnr. 9): 'Paradie Overschie edities 2008 en 2009: de deelgemeente heeft de organisatie van het evenement overgedragen aan bewoners'.

²⁷ WWI: Actieprogramma 2008-2009, Overschie-Kleinpolder/Deelgemeente Overschie, 23 juni 2008, Gemeente Rotterdam, Deelgemeente Overschie, Woonstad Rotterdam.

3-4-4 effecten van het festival

Er is op één uitzondering na geen onderzoek gedaan naar de effecten van het festival Paradie Overschie. Alleen Woonstad heeft zo'n onderzoek laten uitvoeren. Hieruit komt een genuanceerd beeld dat kanttekeningen plaatst bij de duurzaamheid van de resultaten en vooral nog veel potentie ziet. Onderzoeken in opdracht van de minister van WWI bieden geen inzicht in de effecten van het festival Paradie Overschie op het bereiken van de doelen op het gebied van leefbaarheid, integratie en participatie. Wel geven deze een beeld van de mate waarin het wijkactieprogramma van de deelgemeente Overschie als geheel effect sorteert.

Uit diverse bronnen zoals lokale media, begrotingen en jaarverslagen blijkt dat het festival als zodanig positief wordt gewaardeerd door de bezoekers en als succes wordt gezien door het db. Het festival had echter, zoals hiervoor is aangegeven ook doelen op onder meer het gebied van participatie en integratie. Of ook op dat gebied de beoogde doelen zijn gerealiseerd heeft de rekenkamer niet diepgaand onderzocht. Wel heeft zij de rapporten die hierover zijn opgesteld in opdracht van de betrokken minister en van de woningcorporatie Woonstad geanalyseerd. De deelgemeente heeft zelf geen evaluatie uitgevoerd.

onderzoeken in opdracht van de minister

In de eerste voortgangsrapportage 'Voortgangsrapportage Wijkaanpak 2008' van het Ministerie van VROM doet de minister voor Wonen, Werken en Integratie verslag van de stand van zaken van de wijkaanpak en de tot dan toe bereikte resultaten. Deze rapportage bevat onder meer informatie over initiatieven in Overschie, echter niet over Paradie.

De reeks 'Wijken! in uitvoering' van 2009 – 2011 bevat in elk rapport een overzicht van de activiteiten die in het kader van de wijkaanpak worden uitgevoerd in Overschie. Daarbij staat ook Paradie Overschie vermeld. De passages zijn vooral beschrijvend van aard, of en zo ja in welke mate de beoogde doelen worden bereikt blijkt hier niet uit. Een relatie met integratie en participatie wordt niet of nauwelijks gelegd.

De minister van WWI heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek, Centrum voor Beleidsstatistiek, opdracht gegeven om een outcomemonitor te ontwikkelen voor de wijkaanpak. Deze monitor is juli 2008 gepubliceerd als onderdeel van de gelijktijdig uitgevoerde nulmeting. De eerste voortgangsrapportage is gepubliceerd in 2010. De rapportage gaat niet specifiek in op Overschie en de in Overschie genomen initiatieven.

RIGO heeft, eveneens in opdracht van de minister, de ontwikkeling van de leefbaarheid in de krachtwijken onderzocht.²⁸ Dit onderzoek gaat niet in op het festival Paradie Overschie en de effecten die dit festival heeft gehad op de leefbaarheid in Overschie. Ook 'Abf research' heeft de leefbaarheid onderzocht.²⁹ Dit onderzoek gaat wel meer in detail maar legt evenmin een relatie met Paradie Overschie.

onderzoek in opdracht van Woonstad Rotterdam

Woonstad Rotterdam heeft de afgelopen jaren financiële bijdragen geleverd aan Paradie Overschie. In dat licht is Woonstad geïnteresseerd in de effecten van het

²⁸ Leefbaarheid in balans, Ontwikkeling van de leefbaarheid in de periode 2008-2010 op basis van Leefbaarheidsbarometer, RIGO, bijlage 3.

²⁹ Bewonerspeiling aandachtwijken 2010, abf research, par. 3.16.

festival. Daarom heeft ze een onderzoek laten uitvoeren naar de maatschappelijke effecten van Paradie.³⁰ Door middel van gesprekken met betrokken actoren zijn de verwachte effecten in kaart gebracht. Vervolgens zijn de gerealiseerde effecten van het festival gemeten middels een enquête en een projectscan van een aantal onderdelen. De focus lag op imago en sociale cohesie. De onderzoekers komen tot de conclusie dat 'een groot deel van de verwachte effecten wordt ondersteund door het onderzoek, een slag dieper kijkend wordt duidelijk dat er kansen blijven liggen en dat sommige effecten niet in de volle breedte worden bereikt'. Verder wordt het volgende geconcludeerd:

- Het festival draagt op de eerste plaats bij aan een positieve ontwikkeling van publieke beeldvorming van Overschie, Niet alleen bij mensen uit Overschie zelf maar ook bij mensen van buiten.
- Het festival draagt bij aan sociale cohesie. De bestaande cohesie wordt bevestigd. Maar er is weinig aanleiding tot duurzame nieuwe verbanden, het accent ligt nu op een activiteiten aanbod waar burgers gratis, zonder eigen inzet, vrijblijvend kunnen genieten. De gemiddelde Overschieenaar zelf is nu maar zeer terzijde (actief) bij het festival betrokken.
- Het creatieve 'doe'-aanbod op het festivalterrein nodigt uit tot persoonlijke ontwikkeling, hoewel daar nog weinig potentie in zit
- Ook de leefbaarheid van Overschie wordt ondersteund omdat het festival voorzieningen op het gebied van onderwijs, cultuur, welzijn, sport en recreatie vooruit helpt maar ook hier geldt dat daar nog veel meer potentie inzit.

³⁰ Woonstad Rotterdam 'het effect van Paradie'.

4 subsidieverlening

4-1 inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op het traject van subsidieverlening door de deelgemeente aan de stichting. De volgende onderzoeksvraag staat in dit hoofdstuk centraal: Zijn in de subsidierelatie tussen de deelgemeente en stichting de criteria van goed bestuur nageleefd? De deelvragen die (deels) beantwoord worden zijn:

- Heeft de deelgemeente bij het verlenen van de subsidie aan stichting rechtmatig gehandeld?
- Dragen de activiteiten waarvoor subsidie is aangevraagd bij aan de doelen die de deelgemeente met het festival Paradie Overschie heeft?

De rekenkamer heeft voor het beantwoorden van deze vragen de stappen in het proces van subsidieverlening (aanvragen, toetsen, verlenen) gevolgd.

4-2 subsidieaanvragen

De subsidieaanvragen voor de budgetsubsidies voldeden strikt genomen aan de formele eisen, met uitzondering van het ontbreken van een toelichting op de begroting. De aanvragen maken naar de mening van de rekenkamer echter onvoldoende concreet welke activiteiten en/of prestaties in het kader van het festival Paradie Overschie zullen worden gerealiseerd die zouden moeten bijdragen aan de beleidsdoelen die de deelgemeente met dit festival heeft. Dit betekent dat de aanvragen te weinig concreet zijn om goed te kunnen beoordelen of de activiteiten zullen bijdragen aan de beleidsdoelen die de deelgemeente met het festival heeft. De aanvragen voor de prestatiesubsidies in het kader van BKK zijn niet tijdig ingediend. Ook ontbrak de toelichting op de begroting waardoor de hoogte van de gevraagde subsidiebedragen niet goed kan worden beoordeeld.

4-2-1 inleiding

De stichting heeft jaarlijkse verschillende eenmalige subsidies bij de deelgemeente aangevraagd voor de organisatie van Paradie.

tabel 4-1: aangevraagde subsidies 2008 - 2011

aangevraagde subsidie	2008	2009	2010	2011
budgetsubsidie	€ 295.000	€ 237.000	€ 315.000	€ 365.000
prestatiesubsidie (BKK)	€ 40.000	€ 30.000	€ 50.000	€ 35.000
WWI-gelden	€ 93.573			
aanvullende subsidie		€ 100.000		
totaal	€ 428.573	€ 367.000	€ 365.000	€ 400.000

De rekenkamer heeft deze aanvragen getoetst aan de relevante formele criteria zoals vermeld in het normenkader in bijlage 1. Zij heeft daarbij in het bijzonder gelet op de

concreetheid van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt aangevraagd en de voorwaarden die de deelgemeente aan de verleende subsidies heeft verbonden. Dit met het oog op de latere toets door de deelgemeente op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

De subsidies zijn aangevraagd als 'eenmalig' en 'incidenteel'. Dit onderscheid maakt de SvR niet (zie par. 2-2-7). Volgens de SvR zijn beide eenmalig. De subsidies zijn verleend als budget- respectievelijk prestatiesubsidie. Deze termen houdt de rekenkamer aan in het vervolg van deze paragraaf.

4-2-2 aanvragen verlening budgetsubsidies

De stichting heeft voor de jaren 2008, 2009, 2010 en 2011 subsidieaanvragen ingediend voor een eenmalige subsidie bij de deelgemeente met behulp van het hiervoor bedoelde aanvraagformulier. Tabel 4-2 maakt inzichtelijk in welke mate de stichting heeft voldaan aan de indieningstermijnen van de SvR. Verder is aangegeven of in het aanvraagformulier de activiteiten voldoende zijn beschreven en of dat formulier is voorzien van de vereiste bijlagen conform artikel 6 SvR.

tabel 4-2: naleving voorwaarden aanvraag eenmalige subsidie

jaar	datum aanvraag	ontvangst datum	beschrijving activiteiten	begroting met toelichting	statuten	bestuurs-samenstelling
2008	18 februari 2008	20 februari 2008	niet concreet	geen toelichting	ja	ja
2009	16 januari 2009	16 januari 2009	deels	geen toelichting	neen	ja
2010	30 maart 2010	23 juni 2010	niet concreet	geen toelichting	ja	ja
2011	30 maart 2010	25 mei 2011	niet concreet	geen toelichting	ja	ja

De stichting heeft in 2008 en 2009 voldaan aan de indieningstermijn voor de subsidieaanvraag. De aanvragen in 2010 en 2011 zijn te laat ingediend.

Voor het aanvragen van de eenmalige subsidies heeft de stichting gebruik gemaakt van het formulier dat de deelgemeente hiervoor voorschrijft. Daarop moet onder meer de activiteit worden omschreven, wat de doelgroep is, wat de aanvrager met de activiteit wil bereiken, welke andere organisaties bij de activiteiten zijn betrokken en hoe de activiteit aansluit bij het beleid van Overschie. De formulieren zijn op een hoog abstractieniveau ingevuld:

- activiteit: een drie- of vierdaags festival voor en door Overschieenaren;
- doelgroep: niet gespecificeerd alleen aantal bezoekers;
- wat de aanvrager wil bereiken:
 - sociale cohesie bevorderen;
 - participatie van scholen, verenigingen, ouderenbonden, ondernemers etc;
 - promotie van Overschie;
 - verenigingsleven blijvend een impuls geven.
- aansluiting bij beleid: hier verwijst de stichting naar speerpunten uit het bestuursprogramma zoals dat gold tot de verkiezingen in 2010.

Soms zat er bij het aanvraagformulier het voorgestelde programma voor het festival waaruit blijkt welke activiteiten er gedurende het festival zijn. In 2009 was er voor een deel van het programma een meer uitgebreide beschrijving in het kader van het jongerenjaar.

De SvR en de toelichting daarop maken niet concreet tot op welke detailniveau de activiteiten en/of prestaties moeten zijn gespecificeerd. De stichting heeft de prestaties vrij abstract geformuleerd, in de trant van een driedaags festival met tenminste 30.000 bezoekers. Subsidies moeten bijdragen aan een (deelgemeentelijk) beleidsdoel. Daarom is het cruciaal dat de in de aanvraag genoemde activiteiten en/of prestaties zodanig concreet zijn dat hieruit kan worden afgeleid dat deze zullen bijdragen aan de doelen die de deelgemeente met de subsidie heeft.³¹ De rekenkamer acht het in dit verband niet voldoende dat de stichting stelt dat het festival aan die doelen bijdraagt, zonder dit concreet en aannemelijk te maken. Hoe krijgt bijvoorbeeld de bevordering van de sociale cohesie vorm en hoe participeren de scholen etc.?

Het vorenstaande betekent dat de aanvragen te weinig concreet zijn om goed te kunnen beoordelen of de activiteiten zullen bijdragen aan de beleidsdoelen die de deelgemeente met het festival heeft. Slechts op het plaatsvinden van een festival van drie dagen en 30.000 bezoekers kan worden getoetst, op het behalen van de beleidsdoelen kan via dit mechanisme niet worden gestuurd. Overigens blijkt uit de ambtelijke reactie in het kader van het hoor en wederhoor op het vorenstaande dat in de praktijk het organiseren van een festival met een groot aantal bezoekers het (enige) doel was. Dit wordt bevestigd door het bestuur van de stichting.

4-2-3 aanvragen verlening prestatiesubsidies BKK

Het ministerie van VROM heeft budget toegekend voor het subsidiëren van bewonersinitiatieven in de Krachtwijk Kleinpolder. Het db van Overschie heeft hiervoor op 22 juli 2008 de Beleidsregel Bewonersinitiatieven Krachtwijk Kleinpolder (BKK) vastgesteld³². De subsidies die in het kader van deze regeling konden worden aangevraagd moeten activiteiten betreffen die:

- de sociale cohesie in de wijk verbeteren;
- de leefbaarheid in de wijk ten goede komen.

Naast de aanvragen voor een eenmalige subsidie heeft de stichting aanvragen ingediend voor een incidentele subsidie in het kader van de regeling BKK. Op deze subsidie is naast de AWB en de SvR ook de bedoelde beleidsregel van toepassing.

Tabel 4-3 maakt inzichtelijk in welke mate de stichting heeft voldaan aan de indieningstermijnen van de SvR. In de laatste kolom is aangegeven of het aanvraagformulier volledig is ingevuld en voorzien is van de gevraagde bijlagen.

³¹ Zie hoofdstuk 3: vergroten aantrekkingskracht en uitstraling van Overschie en bijdragen aan de participatie van de burgers en de sociale cohesie.

³² Brief db, kenmerk Udb08/00571, dd 23 juli 2008.

tabel 4-3: naleving voorwaarden aanvraag subsidie BKK

jaar	datum aanvraag	ontvangst datum	Beschrijving activiteiten	begroting met toelichting	statuten	bestuurs-samenstelling
2008	28 juli 2008	29 juli 2008	neen	geen toelichting	nee	ja
2009	9 juni 2009	21 juli 2009	ja	geen toelichting	ja	ja
2010	27 april 2010	3 augustus 2010	ja	geen toelichting	ja	ja
2011	7 juni 2011	niet vastgelegd	ja	geen toelichting	ja	ja

De stichting heeft, met uitzondering van het jaar 2010, niet voldaan aan de indieningstermijn voor de subsidieaanvraag, omdat de aanvragen niet 12 weken voor aanvang van de activiteit zijn ingediend. Geen van de aanvragen voldeed aan de eis van een toelichting op de begroting. Het ontbreken van een toelichting op de begrotingen betekent dat de hoogte van het gevraagde subsidiebedrag niet goed kan worden beoordeeld.

4-3 beoordeling subsidieaanvragen

Uit notities met adviezen aan het db over het verlenen van budgetsubsidies aan de stichting blijkt dat er een toetsing heeft plaatsgevonden van de subsidieaanvragen. Waarop is getoetst blijkt echter niet uit de subsidiedossiers en overige relevante documenten. Daardoor kan niet worden vastgesteld of en zo ja in welke mate bij het opstellen van de notities rekening is gehouden met de eisen die aan het verlenen van subsidies worden gesteld en dus evenmin of terecht wordt geadviseerd de subsidies te verlenen. Voor de prestatiesubsidies BKK kan evenmin worden vastgesteld of en zo ja waaraan is getoetst. Wel is er voor deze subsidies een positief besluit van het WWI-overleg. De rekenkamer leidt hieruit af dat deze subsidies passen binnen de doelen die voor de WWI gesteld zijn. .

4-3-1 beoordeling aanvragen budgetsubsidies

De deelgemeente dient de subsidieaanvragen te toetsen aan de wettelijke criteria. Deze toets houdt onder meer in dat moet worden beoordeeld of de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd zullen bijdragen aan het realiseren van doelen van de deelgemeente en of er voor dergelijke subsidies budgetten beschikbaar zijn.

De rekenkamer heeft de subsidiedossiers beoordeeld. De dossiers bevatten geen controleerbare vastleggingen op basis waarvan kan worden vastgesteld dat de deelgemeente de subsidieaanvragen van de stichting inhoudelijk heeft getoetst aan de voorwaarden die aan subsidieaanvragen worden gesteld (artikel 2 SvR) waaronder de hierboven bedoelde voorwaarde dat de subsidie zal bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen van de deelgemeente. De rekenkamer kon hierdoor niet vaststellen of er goed is getoetst. Dat er wel een toets heeft plaatsgevonden blijkt uit de voorstellen van de beleidsambtenaar aan het db voor het verlenen van de subsidie en de (soms) additionele eisen die naar aanleiding van de toets worden voorgesteld. Of

die toets ook op alle relevante eisen heeft plaatsgevonden kan daaruit echter niet worden afgeleid.

4-3-2 beoordeling aanvragen prestatiesubsidies BKK

In onderstaande tabel 4-4 staat welke subsidies door de stichting zijn aangevraagd op grond van de BKK en tot welk bedrag de deelgemeente deze subsidies heeft verleend.

tabel 4-4: aangevraagde en toegekende subsidies BKK

jaar	aangevraagd	verleend
2008	€ 40.000	€ 30.000
2009	€ 30.000	€ 30.000
2010	€ 50.000	€ 50.000
2011	€ 24.000	€ 26.000

De rekenkamer heeft geen documenten aangetroffen waaruit blijkt dat de deelgemeente de subsidieaanvragen van de stichting inhoudelijk heeft getoetst aan de voorwaarden die aan subsidieaanvragen worden gesteld: de criteria uit artikel 2 SvR en de voorwaarden van de beleidsregel BKK. Daardoor kan niet worden vastgesteld op basis waarvan de subsidies BKK worden verleend.

Er is een WWI Kracht Overleg Overschie waarin de deelgemeente, een woningcorporatie (Woonstad Rotterdam), de gemeente (Programmabureau Sociaal) en de GGD deel van uitmaken. Dit overleg beoordeelt de ingekomen subsidieaanvragen en besluit hierover. Uit verslagen van dit overleg blijkt dat dit overlegorgaan positief heeft beslist over de aanvragen. Hieruit leidt de rekenkamer af dat de aanvragen pasten binnen de doelen die in het kader van de WWI zijn gesteld.

4-4 subsidieverlening

Bij de subsidieverlening aan de stichting is niet voldaan aan alle formele eisen. Activiteiten waarvoor subsidie werd verleend, bleken zowel bij de budgetsubsidies als de incidentele subsidies in het kader van het BKK niet of summier te zijn opgenomen in de beschikkingen, werd meer budgetsubsidie verleend dan gevraagd en doelstellingen werden minder ambitieus bij de verlening van een budgetsubsidie dan bij de aanvraag.

De prestatiesubsidies 2008 t/m 2010 in het kader van de BKK zijn onrechtmatig verleend omdat er niet voor prestaties maar voor een exploitatietekort subsidie is verleend.

In het kader van WWI-subsidies is subsidie aangevraagd voor onderdelen die ook al waren aangevraagd bij de budgetsubsidies. Dit leidde op die onderdelen tot een dubbele subsidietoekenning.

In deze paragraaf wordt de subsidieverlening aan de stichting behandeld. Allereerst wordt een overzicht gegeven van de verleende subsidies en vervolgens wordt ingegaan op de grondslag voor de subsidieverlening, de begroting en het wettelijk kader. Na een paragraaf over de toetsing van de subsidieaanvragen komen aan de orde de budgetsubsidie, de BKK-subsidie en de overige bijdragen.

4-4-1 verleende subsidies 2008 – 2011

De deelgemeente heeft in de periode 2008 – 2011 aan de stichting gelden toegekend in de vorm van subsidies en andere toekenningen. In tabel 4-5 is dit uiteen gezet.

tabel 4-5: verleende subsidies Paradie

	2008	2009	2010	2011
budgetsubsidie	€ 295.000	€ 307.591	€ 315.000	€ 365.000
prestatiesubsidie (BKK)	€ 30.000	€ 30.000	€ 50.000	€ 26.000
bijdrage WWI*	€ 100.000			
bijdrage cultuur*	€ 20.000			
aanvullende subsidie		€ 93.405		
totaal	€ 445.000	€ 430.996	€ 365.000	€ 391.000

* Uit de brief van de deelgemeente hierover blijkt niet of het gaat om subsidies.³³

4-4-2 verlening budgetsubsidies

Uit de beschikkingen tot subsidieverlening kan niet worden afgeleid welke meetbare specifieke activiteiten en/of prestaties de stichting voor de subsidie moet realiseren, behalve een driedaags festival voor minimaal 10.000 bezoekers, doordat wordt verwezen naar de aanvragen die zelf ook niet concreter zijn.

In 2009 is het toegekende subsidiebedrag hoger dan het aangevraagde subsidiebedrag. Dit is onrechtmatig. In maart 2010 heeft de deelgemeente een bedrag van € 355.000 toegezegd aan stichting Paradie, nog voordat de subsidieaanvraag voor 2010 was ontvangen.

De deelgemeente heeft bij de subsidieverlening het ambitieniveau verlaagd ten opzichte van de aanvraag. Mede door het grotendeels ontbreken van meetbare specifieke activiteiten en/of prestaties in de beschikking, betekent dit dat het voor de stichting makkelijker wordt gemaakt om aan de subsidievoorwaarden te voldoen.

Voor de jaren 2008 t/m 2010 is de subsidie verleend in de vorm van een budgetsubsidie. In de artikelsgewijze toelichting bij het uitvoeringsbesluit SvR staat hierover het volgende:

‘Bij een prestatie- respectievelijk budgetsubsidie wordt gestuurd en achteraf afgerekend op de gerealiseerde subsidiabele meetbare specifieke prestatie(s) respectievelijk activiteit(en). De werkelijke lasten van de prestatie(s) respectievelijk activiteit(en) spelen achteraf geen rol bij de vaststelling van deze subsidievormen, zodat de niet-financiële subsidieverantwoording inzake de realisatie van de vooraf in de subsidieverleningsbeschikking opgenomen meetbare specifieke prestaties een prominente plaats inneemt bij de vaststelling van deze subsidievormen’.

Uit het vorenstaande leidt de rekenkamer af dat de beschikking tot subsidieverlening ‘meetbare specifieke prestaties’ moet bevatten. Verwijzen naar de aanvraag tot subsidieverlening is in dit geval onvoldoende, omdat zoals in par. 4-2-2 is vermeld, die aanvragen evenmin concrete beschrijvingen van de activiteiten bevatten. Het risico

³³ Brief deelgemeente Overschie aan de Stichting, d.d. 11 november 2008, kenmerk Udb08/00997.

hiervan is dat het db de stichting later niet kan aanspreken op diens activiteiten en/of prestaties als die (achteraf) onvoldoende invulling blijken te geven aan de beleidsdoelen waarvoor de subsidie is verleend.

De beschrijvingen van de activiteiten in de jaarlijkse verleningsbeschikkingen van de deelgemeente zijn in 2008 en 2009 beperkt gebleven tot 'een driedaags cultureel festival met minimaal 10.000 bezoekers' of dergelijke woorden. Aan welke eisen dit festival zou moeten voldoen (bijvoorbeeld aard van de optredens en activiteiten) is niet geconcretiseerd. Voor de jaren 2010 en 2011 is als prestatie toegevoegd dat het programma moet worden gerealiseerd in overleg en in samenwerking met zoveel mogelijk Overschiese maatschappelijke organisaties, zoals sport – en culturele verenigingen, ondernemers, welzijnsorganisaties en dergelijke.

De rekenkamer heeft de volgende bijzonderheden geconstateerd met betrekking tot de subsidiebeschikkingen:

- De subsidieaanvragen 2009 en 2010 hebben betrekking op een vierdaags festival. In de verleningsbeschikkingen is echter als gesubsidieerde prestatie vermeld een driedaags festival (2009) en een meerdaags festival, tenminste drie dagen (2010).
- De subsidieaanvragen hebben een hoger ambitieniveau dan de verleningsbeschikkingen voor wat betreft het aantal bezoekers. In de aanvragen wordt uitgegaan van 25.000 tot 40.000 bezoekers, terwijl in de subsidiebeschikkingen een minimum aantal van 10.000 bezoekers is vermeld.

In 2009 is het toegekende subsidiebedrag € 70.591 hoger dan de aanvraag. Dit is niet gemotiveerd. Een subsidiebeschikking is een besluit op een aanvraag. Hieruit vloeit voort dat het bedrag van een subsidietoekenning niet hoger kan zijn dan de aanvraag. Het hogere bedrag is dus onrechtmatig verleend.

Vooruitlopend op het indienen van de subsidieaanvraag voor 2010 heeft stichting Paradie op 30 november 2009 een brief aan de deelgemeente gestuurd, waarin de stichting aangeeft dat zij voor de editie 2010 een tekort van € 150.000 voorziet. Uit een brief van de deelgemeente d.d. 2 maart 2010 blijkt dat naar aanleiding van de hiervoor genoemde brief van de stichting, er een gesprek heeft plaatsgevonden tussen de deelgemeente en de stichting. In dit gesprek heeft de stichting aangegeven dat de totale begroting voor 2010 maximaal € 550.000 bedraagt en de deelgemeente gevraagd dit bedrag te garanderen. In de brief van 2 maart 2010 zegt de deelgemeente toe voor 2010 een bedrag van € 355.000 te kunnen garanderen. De deelgemeente heeft deze toezegging gedaan vóórdat zij de formele subsidieaanvraag van stichting Paradie voor 2010 heeft ontvangen. De brief van de deelgemeente is gedateerd op 2 maart 2010, terwijl de stichting de subsidieaanvraag voor 2010 heeft ingediend op 9 april 2010. Uiteindelijk heeft de deelgemeente middels een verleningsbeschikking d.d. 25 juni 2010 een budgetsubsidie van € 315.000 toegekend aan stichting Paradie. De deelgemeente geeft in de verleningsbeschikking aan dat zij hiermee deels tegemoet komt aan de eerder gedane toezegging met betrekking tot de dekking van het evenement in 2010.

Voor 2011 is anders dan in de jaren daarvoor een prestatiesubsidie verleend. De stichting had wel een eenmalige subsidie aangevraagd. Art. 23 SvR 2005 schrijft voor dat de hoogte van een prestatiesubsidie wordt bepaald op basis van een bedrag per te verrichten prestatie. In de aanvraag tot subsidieverlening zijn geen prestaties vermeld.

Gelet hierop had, evenals over de voorgaande jaren, een budgetsubsidie moeten worden vertrekt.

4-4-3 verlening prestatiesubsidies BKK

Met uitzondering van 2008 heeft de stichting subsidieaanvragen ingediend voor meer of minder concrete activiteiten. Het db heeft daar in de verleningsbeschikkingen voor 2009 en 2010 geen rekening mee gehouden maar de subsidie verleend voor dekking van tekorten bij Paradie. Ook voor 2008 is subsidie verleend voor het dekken van het exploitatietekort. De verleende subsidies over de genoemde jaren zijn daardoor onrechtmatig, omdat per activiteit maar één soort subsidie mag worden verleend.

De verleende subsidies zijn onrechtmatig, omdat er geen omschrijving van de activiteiten in de beschikkingen zijn opgenomen. Het db heeft in deze beschikkingen wel als eis gesteld dat bij de vaststelling een overzicht van de prestaties moet worden gegeven. In 2011 is er wel een toereikende beschrijving van de activiteiten in de beschikking opgenomen.

De verleende subsidies zijn ook in strijd met de intentie van de verleende budgetsubsidies, omdat de stichting eventuele tekorten met eigen middelen moet dekken.

Zoals blijkt uit tabel 4.3 is in de aanvragen over 2009, 2010 en 2011 aangegeven voor welke activiteiten die subsidie gevraagd wordt, namelijk:

- 2009, het koppelen van drie culturele presentaties aan een dialoog met andere Overschieenaars;
- 2010, het bieden van een podium voor lokale bands;
- 2011, sticker op het Hofpleingebouw.

De verleningsbeschikkingen voor de prestatiesubsidie voor de jaren 2009 en 2010 betreffen niet deze activiteiten maar worden, net als in 2008, verleend voor 'het tekort in de exploitatiekosten van het evenement Paradie Overschie met dien verstande dat dit onderhavige subsidiebudget specifiek moet leiden tot verbetering van de sociale cohesie en de leefbaarheid in de wijk Kleinpolder'. Het db handelt hiermee in strijd met artikel 17 SvR, waarin is bepaald dat per activiteit de subsidieontvanger slechts één soort subsidie kan ontvangen.

Deze subsidies voor het dekken van tekorten zijn in strijd met de eerder verleende budgetsubsidies die gebaseerd zijn op de gedachte dat de stichting wordt afgerekend op de geleverde prestaties en dat de stichting eventuele tekorten uit eigen middelen moet dekken. Op voorhand wordt in dit geval een tekort voor rekening voor de deelgemeente genomen

De rekenkamer constateert dat in de verleningsbeschikkingen 2008, 2009 en 2010 een toereikende beschrijving van de prestaties, die bijdragen aan de verbetering van de sociale cohesie en de leefbaarheid, ontbreekt. Overigens stelt de deelgemeente in de beschikkingen wel als eis dat de stichting bij de aanvraag tot vaststelling van de subsidie de volgende documenten overlegt:

- een overzicht van de prestatie(-s), die hebben geleid tot het verbeteren van de sociale cohesie en leefbaarheid in de wijk Kleinpolder;
- de kosten gerelateerd aan bovengenoemde prestaties.

Daarmee zou de koppeling met de prestaties dus achteraf worden gelegd.

Voor het jaar 2011 is de subsidie verleend voor gebiedspromotie van de deelgemeente Overschie door het plaatsen van een sticker op het Hofpleingebouw, waarmee aandacht wordt gegeven aan de diverse activiteiten in het Sidelingepark in Overschie. Deze beschrijving van de activiteit is naar de mening van de rekenkamer toereikend.

Volgens de uitvoeringsregeling BKK worden de subsidieaanvragen in behandeling genomen op volgorde van ontvangst en bedraagt de subsidie tenminste € 1.000 en maximaal € 30.000 per aanvrager. Zodra het totaal beschikbare budget is toegekend, worden volgens de uitvoeringsregeling BKK geen nieuwe aanvragen in behandeling genomen. De deelgemeente registreert niet de ontvangen subsidieaanvragen. Hierdoor heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen dat de subsidieaanvragen in behandeling zijn genomen op volgorde van ontvangst van de aanvragen en of op het moment van aanvraag van de stichting nog voldoende budget beschikbaar was.³⁴

De toegekende subsidiebedragen zijn voor de jaren 2008 en 2009 € 30.000 per jaar, voor 2010 € 50.000 en voor 2011 € 26.000. Voor het jaar 2010 is het toegekende subsidiebedrag € 50.000 en dus € 20.000 hoger dan het maximum bedrag van € 30.000.

4-5 overige bijdragen

Er is een subsidie toegekend zonder dat er een aanvraag was daartoe. Daarnaast is er dubbel subsidie aangevraagd: voor onderdelen die ook al in de aanvraag van de budgetsubsidie stonden werd in het kader van een WWI subsidie nogmaals subsidie gevraagd.

Behalve in het kader van de beleidsregel BKK heeft de stichting in 2008 ook nog een beroep gedaan op de WWI gelden als zodanig. De stichting vroeg om € 93.573 aan subsidie. De deelgemeente heeft van de gemeente een bijdrage van € 100.000 ontvangen voor Paradie Overschie en die bijdrage vervolgens verstrekt aan de stichting. Daarnaast is nog een bijdrage ad € 20.000 via de deelgemeente toegekend door de Rotterdamse wethouder Cultuur. De bijdragen zijn door de deelgemeente niet als subsidie aangemerkt.

Deze bijdragen zijn toegekend ten behoeve van de organisatie Paradie Overschie 2008. De deelgemeente heeft dit toegekend nadat de activiteiten hebben plaatsgevonden. Van de toegekende € 120.000 heeft de stichting uiteindelijk een bedrag van € 70.528 gereserveerd voor Paradie Overschie 2009. De deelgemeente heeft aan deze bijdragen geen nadere voorwaarden gesteld, behalve dat de inhoudelijke en financiële verantwoording meegenomen moet worden de reguliere subsidieverantwoording.

Voor de toegekende bijdrage ad € 20.000 heeft de stichting geen aanvraag ingediend. Voor de bijdrage ad € 100.000 in het kader van de WWI-wijk Kleinpolder had de stichting op 25 juni 2008 een aanvraag ingediend ad € 93.573 voor bepaalde onderdelen van Paradie Overschie 2008. De rekenkamer constateert dat voor een aantal onderdelen tweemaal subsidie is aangevraagd, namelijk bij de incidentele budgetsubsidie en bij de WWI-gelden. Een voorbeeld betreft het onderdeel veiligheid. In totaal is € 74.388 subsidie aangevraagd (budgetsubsidie € 41.000 en WWI € 34.388) terwijl het realisatiebedrag van dit onderdeel volgens de financiële verantwoording van de stichting € 41.428 bedraagt.

³⁴ De deelgemeente registreert inkomende post, dus ook aanvragen, in het postregistratiesysteem. een registratie van de uitputting van het beschikbare budget ontbreekt. De rekenkamer heeft hierdoor niet kunnen vaststellen Hierdoor heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen dat de subsidieaanvragen in behandeling zijn genomen op volgorde van ontvangst van de aanvragen en of op het moment van aanvraag van de stichting nog voldoende budget beschikbaar was.

4-6 aanvullende subsidie 2009

In juli 2009 verzoekt de stichting om een uitbreiding van de verleende subsidie met ten hoogste € 100.000. De deelgemeente honoreert dit verzoek en gaat in oktober 2009 over tot uitbetaling van € 93.404,50 vooruitlopend op de definitieve afrekening over 2009. Aan deze betaling ligt geen verleningsbeschikking ten grondslag zoals voorgeschreven in artikel 13 SvR 2005.

In een brief d.d. 7 juli 2009 geeft stichting Paradie aan dat er sprake is van een tekort op de begroting van de editie 2009 van Paradie Overschie. De oorzaak van dit tekort is gelegen in tegenvallende sponsoropbrengsten en minder subsidie inkomsten uit de zogenaamde Vogelaar gelden. De stichting vraagt de deelgemeente als uitbreiding van de reeds gevraagde en verleende subsidie garant te staan voor een bedrag van ten hoogste € 100.000. De stichting meldt in haar brief dat zij alles in het werk zal stellen om extra fondsen te werven zodat zij uiteindelijk zo min mogelijk gebruik hoeft te maken van de gevraagde uitbreiding op de subsidie.

Hoewel geen sprake is van een subsidieaanvraag cf. artikel 6 SvR 2005 reageert de deelgemeente met zijn brief d.d. 31 juli 2009 positief op het verzoek van de stichting. In die brief geeft de deelgemeente aan 'dat wij als deelgemeente garant staan voor Paradie Overschie 2009 voor een bedrag van ten hoogste €100.000'.³⁵ Wel stelt de deelgemeente de voorwaarden dat de stichting als tegenprestatie zorgt voor een sticker op de gevel van het pand Hofplein 19 te Rotterdam en dat de stichting videoschermen naast het podium plaatst voor bedrijfspresentaties gedurende de avondoptredens tijdens het festival. De deelgemeente geeft in haar brief niet aan op welke moment en onder welke voorwaarden de deelgemeente tot uitbetaling van dit bedrag zal overgaan.

Op 2 oktober 2009 volgt een brief van de deelgemeente waarin de deelgemeente aangeeft € 93.404,50 van de gevraagde € 100.000 uit te betalen naar aanleiding van de voorlopige cijfers die de stichting heeft gepresenteerd voor de editie 2009. Uit de voorlopige cijfers blijkt volgens de brief van de deelgemeente dat:

- er sprake is van significant lagere sponsoropbrengsten dan op basis van voorgaande edities werd verwacht;
- de subsidieverstrekking WWI lager is dan werd verwacht;
- er sprake was van extra uitgaven ten behoeve van de sticker en de schermen.

Op basis van genoemde punten heeft de deelgemeente geconstateerd dat de door de stichting ingebrachte oorzaken voor het liquiditeitsprobleem in de begroting voor de editie 2009 bij een eerste toetsing legitiem lijken. De deelgemeente gaat daarom vooruitlopend op de definitieve afrekening over tot het uitbetalen van het eerdergenoemde bedrag van € 93.404,50. Aan de uitbetaling van dit voorschot ligt geen verleningsbeschikking ten grondslag zoals is voorgeschreven in artikel 13 SvR 2005.

Verder wijst de rekenkamer erop dat het inherent is aan een budgetsubsidie dat de financiële risico's voor eventuele tekorten bij de subsidieaanvrager liggen (evenals kansen op overschotten). Het uitkeren van aanvullende subsidies voor eventuele tekorten is in strijd hiermee en haalt prikkels voor de stichting weg om bij de programmering en uitvoering binnen budget te blijven.

³⁵ De rekenkamer interpreteert de garantstelling als een belofte aanvullend subsidie te verlenen mocht de organisatie tekort komen.

5 besteding van de subsidiegelden

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt de besteding van de subsidiegelden door de stichting aan de orde. Anders dan in het vorige hoofdstuk gaat het hier om de rol van de stichting: heeft de stichting gehandeld in overeenstemming met de subsidievoorwaarden? Ingegaan wordt op de hoofdvraag of de subsidiegelden door de stichting op een verantwoorde wijze zijn besteed aan activiteiten c.q. prestaties waarvoor de subsidie door de deelgemeente is verleend.

De bijbehorende deelvragen zijn:

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

De laatste twee vragen worden beantwoord in hoofdstuk 6.

Om een antwoord te kunnen geven op de vraag of de subsidiegelden door de stichting op een verantwoorde wijze zijn besteed aan activiteiten c.q. prestaties waarvoor de subsidie door de deelgemeente is verleend, was het nodig dat de rekenkamer inzage kreeg in de financiële administratie van de stichting. De stichting heeft zijn medewerking hieraan verleend. De rekenkamer merkt hierbij op dat gegeven de aard van de subsidies, budget- en prestatiesubsidies, de stichting geen financiële verantwoording hoeft af te leggen over de besteding van de subsidiegelden. De stichting is alleen verantwoording verschuldigd over de in de verleningsbeschikkingen opgenomen activiteiten en prestaties. De stichting was verplicht (SvR 2005) een accountantsproduct aangaande de niet-financiële verantwoording aan te leveren, een accountantsproduct aangaande de financiële verantwoording was optioneel. De stichting heeft beide aangeleverd bij haar aanvragen tot subsidievaststelling. De stichting heeft zich daardoor ook aanspreekbaar gemaakt op haar financieel beheer en financiële verantwoording. De rekenkamer plaatst om die reden ook kanttekeningen bij dat beheer en die verantwoording.

Het onderzoek van de rekenkamer heeft betrekking op de periode 2008 t/m 2011. De belangrijkste bevindingen zijn in de volgende paragrafen opgenomen.

5-2 administratie van de stichting

De administratie van de stichting was grotendeels adequaat maar schoot op onderdelen tekort. Uit de administratie kon, op enkele uitzonderingen na, worden opgemaakt dat de kosten betrekking hadden op de activiteiten en/of prestaties die de stichting zou moeten realiseren. De tekortkomingen betroffen het ontbreken van de administratie van 2008, het in een aantal

gevallen ontbreken van verwijzingen tussen betaling en factuur en in 2011 werd een aantal kosten en opbrengsten gesaldeerd waardoor de jaarrekening niet het goede beeld geeft van de werkelijke kosten en opbrengsten.

Tijdens het onderzoek van de financiële administratie van de stichting deelde het bestuur de rekenkamer mee dat de documenten en de financiële administratie over het jaar 2008 zoek zijn geraakt. De rekenkamer heeft aangegeven dat kopie-dagafschriften bij de bank opgevraagd dienden te worden alsmede kopie facturen van grote betalingen bij de leveranciers. Het bestuur van de stichting heeft aan dit verzoek voldaan, deze gegevens opgevraagd en bij de rekenkamer aangeleverd.

In de administratie ontbrak in een aantal gevallen een verwijzing tussen betaling en factuur. Kosten en opbrengsten werden gesaldeerd en niet alle relevante uitgaven zijn afzonderlijk zichtbaar gemaakt (zie par. 5-2-1 en 5-2-2).

5-2-1 uitgaven

De rekenkamer heeft van de betalingen van de stichting vastgesteld dat deze zijn gedaan in het kader van de organisatie van het festival Paradie Overschie. De stichting was opdrachtgever aan bedrijven van bestuursleden. Dit is een ongewenste situatie, omdat daarmee de schijn van belangenverstrengeling wordt gewekt. Of dit nadelige financiële gevolgen heeft gehad voor de stichting heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen.

De rekenkamer heeft onderzocht of de kosten die de stichting heeft gemaakt in overeenstemming zijn met het doel waarvoor de subsidie is verleend: de organisatie van Paradie. De rekenkamer heeft vastgesteld dat de betalingen van de stichting zijn gedaan in het kader van de organisatie van het festival Paradie Overschie. Wel zijn de volgende bevindingen naar voren gekomen:

- De rekenkamer heeft in paragraaf 2-3-2 gewezen op het risico van belangenverstrengeling, doordat twee bestuursleden werknemers zijn van het evenementenbureau dat Paradie Overschie organiseert. De rekenkamer merkt in dit verband op dat uit het accountantsrapport 2008 blijkt dat het contract tussen de stichting en Experience Express voor het organiseren van Paradie Overschie is gesloten door de betreffende twee bestuursleden. Hiermee werd het bestuur van de stichting zijn eigen opdrachtgever. De rekenkamer acht dit een ongewenste situatie, omdat hiermee de schijn van belangenverstrengeling wordt gewekt. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of dat heeft geleid tot nadelige, financiële, gevolgen voor de stichting.
- Het bedrijf van de secretaris heeft van 2009 t/m 2011 faciliteiten geleverd aan de stichting, zoals het voeren van de administratie. Deze kosten werden gefactureerd aan de stichting. Hiermee was de secretaris van de stichting zijn eigen opdrachtnemer. Zoals hiervoor al is opgemerkt, acht de rekenkamer dit een ongewenste situatie. De controlerend accountant van de stichting merkt in zijn afsluitmemorandum terzake op dat de tarieven voor de administratievoering aan de hoge kant zijn. Of dat feitelijk het geval was, heeft de rekenkamer niet onderzocht. Het totale financieel belang van de gedeclareerde bedragen was beperkt (< 3% van de totale kosten), zoals blijkt uit tabel 5-1.

tabel 5-1: doorberekende kosten eigen bedrijf secretaris

kosten	2009	2010	2011
administratie		€ 3.237,00	€ 5.000,00
huisvesting en secretariaat	€ 1.250,00	€ 1.250,00	
gebruik vergaderruimte	€ 300,00	€ 750,00	
verzorging mailing sponsors	€ 424,78	€ 623,75	
telemarketing sponsors	€ 2.137,01	€ 2.632,50	
subtotaal	€ 4.111,79	€ 8.493,25	€ 5.000,00
btw 19%	€ 781,24	€ 1.613,71	€ 950,00
totaal	€ 4.893,03	€ 10.106,96	€ 5.950,00

- Het eigen bedrijf van de secretaris van de stichting heeft in één jaar enkele bedragen voorgeschooten om de kosten van de stichting tijdig te kunnen betalen. De rekenkamer is van mening dat de financiën van de stichting gescheiden moeten zijn van die van haar bestuurders en hun bedrijven.
- De stichting heeft in 2011 aan één vrijwilliger een vergoeding toegekend van € 1.500 en aan drie vrijwilligers een vergoeding van € 500 ieder. Deze betalingen waren niet zichtbaar in de verantwoording opgenomen.
- Uit het onderzoek van de administratie van de stichting is verder gebleken dat de stichting het ingerichte festivalterrein in 2011 verhuurd heeft aan Experience Express voor Rock Experience. Hiervoor zou Experience Express aan de stichting € 5 per verkochte kaart afdragen. In totaal zijn ruim 5.000 kaarten verkocht, wat neerkomt op een aan de stichting af te dragen bedrag van ruim € 25.000. Omdat de kaartverkoop voor Rock Experience is tegengevallen en Experience Express aangaf niet over de middelen te beschikken om dit bedrag volledig te voldoen heeft de stichting een schikking getroffen met Experience Express voor een bedrag van € 17.815,87. Dit bedrag betreft de betaling door Experience Express van een factuur van BUKO ad € 15.315,87 en creditering voor de projectkosten van Experience Express ad € 2.500. ³⁶
- De rekenkamer heeft hierbij geconstateerd dat de stichting zowel de debet- als creditfactuur van BUKO niet als kosten heeft geboekt. Wel is de creditfactuur ad € 2.500 in de administratie van de stichting aangetroffen.

5-2-2 opbrengsten

Door het ontbreken van adequate vastleggingen kan de volledigheid van de opbrengsten van Paradie Overschie niet worden vastgesteld. Uit de administratie van de stichting blijkt niet welke afspraken zijn gemaakt met het evenementenbureau Experience Express. Wel blijkt dat de horeca alle jaren is uitbesteed aan dit bureau en dat hiervoor alleen in 2008 en 2009 een vergoeding is ontvangen. Over 2010 en 2011 is die vergoeding, niet zichtbaar, verrekend met de kosten van dit bureau. Hoewel de horeca was uitbesteed aan Experience Express heeft de stichting in 2009 zelf geïnvesteerd in een muntentraject voor consumpties om inzicht te krijgen in de opbrengsten ten behoeve van de berekening van de vergoeding. Hoewel op basis van dit traject informatie beschikbaar is over de in 2009 gerealiseerde omzet, kan deze niet worden

³⁶ Mail stichting Paradie Overschie aan Experience Express, 3 november 2011

aangesloten op de door de stichting verantwoorde opbrengsten. De rekenkamer is van mening dat hierdoor onzekerheid is blijven bestaan over de volledigheid van de opbrengsten. De accountant heeft ook voor dat jaar een verklaring met beperking gegeven, deze had geen betrekking op de horecaopbrengsten maar op de sponsorgelden.

Het belangrijkste risico bij opbrengsten is dat deze niet volledig worden verantwoord. Dat geldt in het bijzonder voor opbrengsten in de vorm van contant geld. Over de volledigheid daarvan kan alleen een uitspraak worden gedaan als er voldoende waarborgen zijn in de procedures rond de kasstromen tegen het weglekken of niet administreren van kasopbrengsten.

Voor de geldstromen via de bank kan eenvoudig worden vastgesteld wat er aan bedragen is binnengekomen. Daarmee is echter niet gezegd dat dit ook de bedragen zijn die hadden moeten binnenkomen. Daarvoor zijn bewijsstukken nodig in de vorm van bijvoorbeeld afstortingsbewijzen en sponsorcontracten.

horecaopbrengsten

De horeca is in 2008 en 2009 uitbesteed aan Experience Express. Hiervoor ontvangt de stichting een vergoeding. In totaal heeft de stichting in 2008 € 9.938 en in 2009 € 34.801 ontvangen. Volgens de stichting zijn er jaarlijks 30.000 bezoekers geweest. Dit betekent een horecavergoeding voor de stichting per bezoeker van respectievelijk € 0,33 (2008) en € 1,16 (2009).

In 2009 is een muntentraject voor consumpties ingevoerd. Voor het verzorgen van het muntentraject tijdens Paradie Overschie 2009 heeft de stichting afspraken gemaakt met bureau Tridee BV. Hiervoor was de stichting een vergoeding verschuldigd van € 15.070,16 exclusief de productie van de munten (€ 2.793,05).

Het bureau Tridee heeft onder andere de procedures van het muntentraject beschreven. In deze procedure is vastgelegd dat Tridee dagelijks een rapport over het aantal verkochte munten opstelt. Hiermee moet de volledigheid van de opbrengsten worden gewaarborgd door functiescheiding tussen verkoop munten en verkoop van de consumpties door de horeca-exploitant. Uit een (ongedateerde) rapportage van Tridee blijkt dat de muntenomzet € 147.382 bedroeg. Hoeveel daarvan 'natte horeca' (drank) betrof bleek daar niet uit. Op basis van het contract tussen de stichting en Experience Express voor het organiseren van Paradie Overschie 2009 zou de stichting dan € 10.000 plus 10% van de omzet voor de natte horeca ontvangen. Totaal dus maximaal € 24.382.³⁷ Zoals hiervoor is vermeld heeft de stichting € 34.801 ontvangen. Het is niet duidelijk hoe dit hogere bedrag tot stand is gekomen.

Vanaf 2010 golden er andere afspraken tussen de stichting en Experience Express. De stichting betaalde een lager bedrag voor de organisatie van het festival (€ 7.500 in plaats van € 55.000). Experience Express kreeg daarnaast het recht op de volledige natte horecaomzet tot € 100.000. Over de omzet boven dit bedrag zou Experience Express de stichting 35% betalen. De stichting heeft over 2010 en 2011 geen controle op de volledigheid van de opbrengsten laten uitvoeren. Uit informatie van de stichting blijkt dat dit een bewuste keuze was, omdat de kosten van deze controle niet zouden opwegen tegen het risico van te lage opbrengsten. De rekenkamer heeft geconstateerd

³⁷ Als er geen 'droge horeca' omzet zou zijn. Dat was wel het geval bleek uit andere documenten.

dat de stichting over de jaren 2010 en 2011 helemaal geen vergoedingen voor horecaopbrengsten heeft verantwoord. De rekenkamer kan niet vaststellen of dat terecht is, omdat geen controle op de volledigheid van de horecaopbrengsten is uitgevoerd.

sponsoropbrengsten

De sponsors van Paradie Overschie zijn Woonstad Rotterdam, Rotterdam The Hague Airport, Rabobank en de lokale middenstand. De ontwikkeling van de ontvangen sponsorgelden blijkt uit de volgende tabel.

tabel 5-2: sponsoropbrengsten 2008 - 2011

sponsors	2008	2009	2010	2011
hoofdsponsors	€ 91.745	€ 51.000	€ 43.500	€ 39.000
lokale middenstand	€ 7.900	€ 5.650	€ 3.750	€ 6.770
totaal	€ 99.645	€ 56.650	€ 47.250	€ 45.770

De volledigheid van de opbrengsten over 2008 en 2009 is volgens de accountantsverklaring over die jaren niet gewaarborgd. Voor de jaren 2010 en 2011 is de accountant van mening dat dit wel het geval is. De accountant baseert zich hierbij op het programmaboekje waarin de namen van de sponsors vermeld staan.

Sponsors ontvangen bij het basispakket onder andere twee kaarten voor gratis toegang tot de VIP-tent. De sponsors hebben de mogelijkheid extra kaarten voor toegang tot de VIP-tent te kopen. De rekenkamer constateert dat er geen opbrengsten uit de verkoop van toegangskaarten tot de VIP-tent zijn verantwoord. Volgens de stichting zijn geen toegangskaarten voor de VIP-tent verkocht, maar kregen extra gasten van de sponsors gratis toegang tot de VIP-tent. De rekenkamer constateert dat deze afspraken niet schriftelijk zijn vastgelegd dan wel door de stichting in de verantwoording aan de deelgemeente zijn toegelicht.

hospitality tent

Bij de toekenning van de subsidie 2009 is als voorwaarde opgenomen dat de hospitality tent op vrijdag 21 augustus 2009 van 14.00 tot 16.00 uur kosteloos ter beschikking van de deelgemeente dient te worden gesteld. Voor de andere jaren is deze voorwaarde bij de subsidietoekenning niet gesteld. In 2008, 2010 en 2011 heeft de deelgemeente voor de hospitality tent een bedrag betaald van € 10.000. De stichting verantwoordt deze opbrengsten niet consistent. In 2010 is dit bedrag in de subsidieverantwoording opgenomen onder de subsidieopbrengsten. In 2011 zijn deze opbrengsten verantwoord onder de kosten VIP-tent. Het salderen van kosten en opbrengsten is in strijd met de regels voor de verslaglegging.

5-3 doelmatigheid

De vraag of de stichting zuinig is omgesprongen met de subsidies die de deelgemeente heeft verleend is niet goed te beantwoorden, omdat de deelgemeente geen adequaat referentiekader hiervoor heeft meegegeven en geen voorwaarden hiervoor heeft gesteld. Niettemin blijkt uit het

onderzoek dat de stichting kansen onbenut heeft gelaten om de subsidiegelden doelmatiger te besteden en soms meer kosten voor zijn rekening heeft genomen dan waartoe hij verplicht was. Lagere sponsoropbrengsten hebben niet geleid tot minder uitgaven.

Het onderzoek naar de vraag of de stichting doelmatig heeft gehandeld, richtte zich vooral op de zuinigheid: is de stichting zuinig omgesprongen met de subsidies die de deelgemeente heeft verleend? Daarbij heeft de rekenkamer gelet op de totstandkoming van de uitgaven en ontvangsten en de besteding van de subsidie.

De vraag of de stichting de gewenste zuinigheid heeft betracht is niet goed te beantwoorden. De deelgemeente heeft zijn beleidsdoelen met het festival summier in activiteiten en prestaties vertaalt, die geen richting gaven aan wat voor type artiesten zouden moeten worden aangetrokken, wat voor type activiteiten zouden moeten worden ontplooid, hoe groot het festival zou moeten/mogen zijn, enz. De gemeente heeft evenmin eisen gesteld aan het financieel beheer, bijvoorbeeld de eis dat meer offertes moeten worden aangevraagd. Een adequaat referentiekader voor de zuinigheid bij het doen van uitgaven ontbreekt daardoor.

Uit hoofdstuk 4 blijkt dat de behoefte van de stichting aan subsidie in de loop van de jaren is toegenomen. Een belangrijk deel hiervan kan worden verklaard uit de lagere sponsoropbrengsten (zie tabel 5-2). De uitgaven zijn hiermee niet in balans gebracht. Het onderzoek heeft zich niet gericht op de vraag waarom dat niet is gebeurd. Wel constateert de rekenkamer dat de stichting mogelijkheden onbenut heeft gelaten om de uitgaven te beperken en de opbrengsten te vergroten.

- De stichting heeft zonder verplichting daartoe en zonder dat dit een relatie had met Paradie, een deel van het ondernemersrisico van Experience Express voor zijn rekening genomen (zie par. 5-2-1). Dit heeft geleid tot lagere opbrengsten.
- De stichting heeft bij het aangaan van verplichtingen zelden meerdere offertes opgevraagd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de grootste kostenpost, de organisatie van het festival zelf door Experience Express. De stichting heeft daardoor de kans laten liggen om mogelijke aanbestedingsvoordelen te realiseren.
- De stichting heeft geïnvesteerd in een muntentraject. Hoewel dit is ingevoerd heeft dit in 2009 niet geleid tot zekerheid over de volledigheid van de opbrengsten. De accountant gaf hiervoor wederom een verklaring met beperking af.
- Vanaf 2010 golden er andere afspraken tussen de stichting en Experience Express. De stichting betaalde een lager bedrag voor de organisatie van het festival (€ 7.500 in plaats van € 55.000). Experience Express kreeg daarnaast het recht op de volledige natte horecaomzet tot € 100.000. Over de omzet boven dit bedrag zou Experience Express de stichting 35% betalen. Omdat geen controle op de horecaomzet is uitgevoerd, bestaat over 2010 en 2011 eveneens onzekerheid over de volledigheid van de opbrengsten. De rekenkamer merkt hierbij op dat de accountant hierover geen opmerkingen heeft gemaakt.

6 subsidievaststelling

6-1 inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de laatste stap in het subsidieproces, te weten de subsidievaststelling. De volgende deelvragen staan in dit hoofdstuk centraal:

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

6-2 aanvraag tot subsidievaststelling

De aanvragen tot vaststelling van de subsidie zijn alle jaren te laat ingediend door de stichting. Over 2010 en 2011 is ten onrechte geen inhoudelijke verantwoording ingediend. De niet financiële verantwoordingen over 2009 t/m 2011 bevatten geen concrete prestaties waardoor niet kan worden getoetst of deze hebben bijgedragen aan de gestelde subsidiedoelen. Hoewel aanvullende verantwoordingsverplichtingen zijn opgenomen bij de subsidieverlening, heeft de stichting zich hierover niet verantwoord.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de vraag of de stichting tijdig (paragraaf 6.3.1) en de juiste verantwoordingsdocumenten (paragraaf 6.3.2) heeft ingediend.

6-2-1 tijdigheid aanvraag tot subsidievaststelling

De tijdigheid van de aanvraag tot subsidievaststelling is van belang voor zowel de deelgemeente als de stichting. De deelgemeente moet zo snel mogelijk kunnen vaststellen of de publieke middelen rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn besteed en de stichting moet de zekerheid krijgen dat de subsidie niet zal worden verlaagd of ingetrokken.

De stichting heeft geen afzonderlijke aanvragen tot vaststelling van de subsidie ingediend voor de budgetsubsidies en de prestatiesubsidies in het kader van de BKK maar steeds één aanvraag voor beide samen ingediend. Tabel 6-1 geeft een overzicht van de data en de documenten die de stichting heeft ingediend voor de subsidievaststelling van de budget- c.q. prestatiesubsidie:

tabel 6-1: datum ontvangst verantwoordingsdocumenten

	2008	2009	2010	2011
festival	29 t/m 31 augustus	21 t/m 23 augustus	12 t/m 15 augustus	12 t/m 14 augustus
12 weken termijn	eind november	eind november	medio november	medio november
overzicht uitgaven en inkomsten	15-01-2009	nvt	nvt	nvt
jaarrekening	nvt	23-12-2011		18-11-2011
accountantsverklaring	15-01-2009	23-12-2011 ³⁸		18-11-2011
niet-financiële verantwoording	nvt	23-12-2011	10-08-2011	18-11-2011
inhoudelijke verantwoording	nvt	nvt		
assurance rapport		23-12-2011	10-08-2011	18-11-2011

Uit tabel 6-1 blijkt dat de stichting voor 2008, 2009 en 2010 niet heeft voldaan heeft aan de eis van artikel 14 SvR om de aanvraag binnen twaalf weken na afloop van de gesubsidieerde activiteit in te dienen. De (deel-)gemeente heeft geen beleid hoe hiermee moet worden omgegaan.³⁹

6-2-2 juistheid en volledigheid verantwoordingsdocumenten

Tot 2010 diende de verantwoording te geschieden door middel van een jaarrekening of een opstelling van uitgaven en inkomsten voorzien van een accountantsverklaring. De stichting heeft aan deze eis voldaan.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de stichting voor de jaren 2010 en 2011 ten onrechte geen inhoudelijke subsidieverantwoording heeft ingediend. Dit betekent dat de deelgemeente niet goed heeft kunnen beoordelen of de stichting aan de subsidievoorwaarden heeft voldaan. Het gaat er hierbij vooral om dat niet goed kan worden beoordeeld of de subsidie heeft bijgedragen aan de doelen van de deelgemeente waarvoor de subsidie is verstrekt.

De stichting heeft geen separate niet-financiële subsidieverantwoording ingediend, doch beschouwt deel II 'specifieke gegevens' van het 'aanvraagformulier tot vaststelling van subsidie' als zodanig. De accountant verwijst in zijn assurancerapport ook naar dit deel van het aanvraagformulier. De niet-financiële subsidieverantwoording dient volgens artikel 7 van de uitvoeringsregeling SvR te voldoen aan een aantal specifieke verantwoordingsrichtlijnen, waaronder dat deze verantwoording de realisatiegegevens bevat van de subsidiabele meetbare specifieke prestaties, c.q. activiteiten. De rekenkamer constateert dat de stichting de realisatiegegevens omschrijft als 'gerealiseerd conform doelstelling' of woorden van gelijke strekking. Dit is even summier als de activiteitenomschrijving in de

³⁸ Vanwege familiale banden tussen de accountant en het stichtingsbestuur is er op verzoek van de deelgemeente opnieuw een accountantscontrole uitgevoerd (zie par. 6-4-3).

³⁹ De deelgemeente heeft wel de gewoonte bij een te late indiening een aantal stappen te ondernemen, maar heeft dit niet vertaalt in een beleidsstuk.

verleningsbeschikking. Ook de verantwoording geeft hierdoor onvoldoende inzicht in de mate waarin de prestaties of activiteiten hebben bijgedragen aan het deelgemeentelijk beleid.

6-2-3 verantwoording van aanvullende voorwaarden

De deelgemeente heeft bij de subsidieverlening aanvullende verplichtingen opgelegd. De stichting verantwoordt niet of aan deze voorwaarden is voldaan.

6-2-4 realisatie activiteiten door de stichting Paradie Overschie

Zoals in hoofdstuk 4 aan de orde kwam zijn bij de subsidieaanvragen en subsidieverleningen geen activiteitenbeschrijvingen en toelichtingen op de begrotingen bijgevoegd. De beschrijvingen van de activiteiten in de jaarlijkse verleningsbeschikkingen van de deelgemeente zijn in 2008 en 2009 beperkt gebleven tot 'een driedaags cultureel festival met minimaal 10.000 bezoekers' of dergelijke woorden. De stichting omschrijft de realisatiegegevens als 'gerealiseerd conform doelstelling' of woorden van gelijke strekking. De verantwoording geeft hierdoor onvoldoende inzicht in welke prestaties of activiteiten daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

6-3 accountantscontrole van de subsidieverantwoordingen

6-3-1 inleiding

De rekenkamer heeft gesprekken gevoerd met de accountants van de stichting om inzicht te krijgen op welke wijze de accountantscontrole is uitgevoerd. In de volgende paragrafen gaan wij in op de accountantscontrole 2008 en de periode 2009-2011.

6-3-2 accountantscontrole subsidieverantwoording 2008

De accountantscontrole van de verantwoordingen 2008 is uitgevoerd door Vigilante Accountants te Nieuwerkerk aan de IJssel. De controle heeft betrekking op het overzicht van uitgaven en ontvangsten over 2008. Gelet op de relatief kleine organisatie van de stichting en het gering aantal inkoopfacturen heeft de accountant een integrale controle van de kosten uitgevoerd. Hieruit zijn geen bijzonderheden naar voren gekomen.

De accountant komt tot het oordeel dat door het ontbreken van functiescheiding de volledigheid van de verantwoorde opbrengsten alsmede de registratie van prestatiegegevens niet is gewaarborgd. De accountant constateert in zijn rapport van bevindingen dat geen prestatieafspraken zijn gemaakt, behalve dat het project zoals aangevraagd moet worden uitgevoerd. In dit rapport wordt verder gewezen op het risico dat de in rekening gebrachte tarieven voor inhuur van Experience Express niet marktconform zijn, omdat het bestuur van de stichting gedeeltelijk bestond uit leden die een belang hebben in Experience Express.

6-3-3 accountantscontrole subsidieverantwoording 2009-2011

De accountantscontrole van de subsidieverantwoording 2009 was in eerste instantie uitgevoerd door Harreman & Co accountants. In 2011 is gebleken dat er familiale banden bestaan tussen bestuursleden van de stichting en de controlerend accountant. Naar aanleiding hiervan heeft de deelgemeente om een nieuwe accountantsverklaring over 2009 gevraagd. De stichting heeft deze opdracht vertrekt aan Jodocus Accountancy, die ook de verantwoordingen over 2010 en 2011 heeft gecontroleerd.

De controleobjecten over de periode 2009-2011 zijn de jaarrekeningen en de niet-financiële subsidieverantwoordingen. Bij de jaarrekening 2009 is verklaring met beperking afgegeven omdat, in overeenstemming met 2008, de volledigheid van de opbrengsten niet is gewaarborgd door het ontbreken van functiescheiding. In 2010 en 2011 was deze beperking volgens de controlerend accountant niet meer aan de orde, omdat er geen horecaopbrengsten verantwoord zijn door de stichting. De accountant heeft niet gecontroleerd of deze horecaopbrengsten terecht niet zijn verantwoord door de stichting.

De accountant maakt in zijn dossier wel kritische aantekeningen naar aanleiding van de factuur van H&B poolmanagement, het bedrijf van de secretaris van de stichting, over mogelijke belangenverstrengeling en de hoogte van de doorberekende kosten en uurtarieven. Volgens het controledossier is geadviseerd om de uurtarieven te verlagen en een correctie door te voeren. Hoewel zijn de aanbevelingen het daarop volgende jaar niet zijn opgevolgd, vormt dit geen belemmering om een goedkeurende verklaring af te geven.

Met betrekking tot de controle van de prestatiegegevens c.q. de niet-financiële verantwoording heeft de accountant zich gericht op de cijfermatige meetbare prestaties, te weten het aantal bezoekers en de duur van het festival. Volgens de accountant zijn de overige prestatiegegevens, zoals opgenomen in de niet financiële verantwoording, gecontroleerd door het raadplegen van het programmaboekje en het bekijken van de website, filmpjes en foto's.

6-3-4 accountantsproducten

De accountantsproducten die bij de subsidieverantwoording opgeleverd moeten worden zijn een accountantsverklaring en een assurancerapport.

tabel 6-2: strekking accountantsproducten

	accountantsverklaring bij financiële verantwoording	assurance rapport bij niet-financiële verantwoording
2008	beperking voor volledigheid opbrengsten en prestatiegegevens	
2009	beperking voor volledigheid opbrengsten en prestatiegegevens	goedkeurend
2010	goedkeurend	goedkeurend
2011	goedkeurend	goedkeurend

Voor de jaren 2008 en 2009 zijn andere dan een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven, namelijk een verklaring met beperking. Een verklaring met beperking houdt in dat de accountant niet heeft kunnen vaststellen dat de opbrengsten en de prestatiegegevens volledig zijn verantwoord. Dit is volgens de accountant veroorzaakt door het ontbreken van de vereiste functiescheiding binnen de stichting.

6-4 beoordeling aanvragen tot vaststelling subsidie

Vastleggingen ontbreken waaruit blijkt of en zo ja waaraan de aanvragen tot vaststelling van de subsidies zijn getoetst. Het is op basis daarvan dus niet mogelijk vast te stellen of de stichting aan de subsidievoorwaarden heeft voldaan en of de subsidie heeft bijgedragen aan de doelen die de deelgemeente daarmee wilde bereiken.

De rekenkamer heeft de subsidiedossiers en de daaraan gerelateerde documentatie beoordeeld. Hieruit blijkt niet of en waaraan de deelgemeente de aanvragen tot vaststelling heeft getoetst. Uit de dossiers kan daardoor niet worden opgemaakt of de stichting aan de subsidievoorwaarden heeft voldaan en of de subsidie heeft bijgedragen aan het doel waarvoor de subsidie is verleend⁴⁰.

De rekenkamer merkt in dit verband verder op dat de deelgemeente ook een aantal expliciete aanvullende voorwaarden heeft gesteld. Ook daarvan is niet duidelijk of hieraan getoetst is. Een voorbeeld is dat de deelgemeente in 2008 en 2009 als aanvullende voorwaarde heeft gesteld dat de Overschiese bevolking voldoende vertegenwoordigd moet zijn in de gebruikersraad. Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat deze gebruikersraad die onder andere de programmering en de begroting moet goedkeuren, binnen de stichting nooit is ingesteld. De subsidiedossiers bevatten geen vastleggingen waaruit blijkt dat hierop is getoetst, dat dit is geconstateerd en waartoe dit aanleiding heeft gegeven. De subsidies zijn conform de aanvragen vastgesteld.

6-5 vaststellen subsidie

De subsidies zijn op de gevraagde bedragen vastgesteld ondanks dat de aanvragen tot subsidievaststelling niet aan alle eisen voldeden en de bijgevoegde verantwoordingen niet alle nodige informatie bevatten om te kunnen vaststellen dat de subsidie conform de eisen is besteed.

De deelgemeente heeft de hoogte van de subsidies vastgesteld conform de aanvragen van de stichting, ondanks dat:

- de verantwoordingen niet voorzien waren van alle vereiste documenten.
- de verantwoordingen in 2008 en 2009 niet voorzien waren van een goedkeurende verklaring van de accountant.

De niet-goedkeurende accountantsverklaringen waren voor de deelgemeente geen aanleiding om de subsidie lager vast te stellen. Ook heeft de deelgemeente naar aanleiding daarvan geen gebruik gemaakt van haar bevoegdheid (art. 4:37 AWB) om verplichtingen op te leggen aan de subsidieontvanger om de administratieve organisatie te verbeteren.

In tabel 6-3 is een overzicht opgenomen van de verleende en vastgestelde subsidiebedragen.

⁴⁰ De ambtelijk wederhoorreactie geeft aan dat uit het feit dat er een beschikking is afgegeven blijkt dat er een toetsing heeft plaatsgevonden. Bij een toekennende beschikking is de aanvraag als voldoende beoordeeld.

tabel 6-3: verleende en vastgestelde subsidiebedragen

jaar	verleende subsidie	vastgestelde subsidie
2008	€ 295.000	€ 295.000
2009	€ 307.591	€ 307.591
2010	€ 315.000	€ 315.000
2011	€ 365.000	€ 365.000

7 informatievoorziening aan de raad

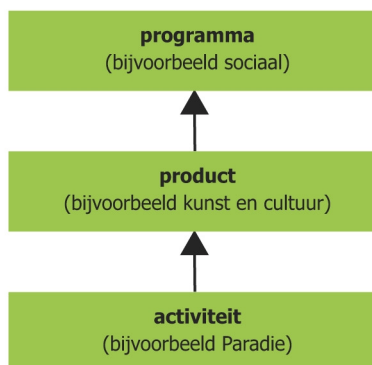
7-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord of de deelraad adequaat is geïnformeerd over de subsidierelatie met de stichting. Onder adequaat verstaat de rekenkamer in dit verband of die informatie voldoende is voor de deelraad om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

De belangrijkste bronnen van informatie voor de deelraad zijn de programmabegroting en de financiële verantwoording. Op het niveau van de begroting en verantwoording oefent de deelraad zijn kaderstellende en controlerende rol uit. De deelraad in Overschie krijgt daarnaast ook de productraming en productrekening. Daarmee krijgt de deelraad ook inzicht in de wijze waarop het db de programma's wil realiseren. Naast deze deels formeel voorgeschreven documenten⁴¹ dient het db de deelraad gevraagd en ongevraagd de inlichtingen te geven die de deelraad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (passieve en actieve informatieplicht).⁴²

In figuur 7-1 staat de dit schematisch weergegeven.

figuur 7-1: schema



In paragraaf 7.2 wordt aan de hand van de, in de inleiding genoemde planning en controle documenten, ingegaan op transparantie van ingezette middelen en behaalde resultaten in relatie tot het festival Paradie. Paragraaf 7.3 gaat in op de overige documenten die de deelraad ontving over Paradie Overschie en de laatste paragraaf gaat in op de beantwoording van vragen van de deelraad door het db.

⁴¹ De productraming wordt alleen op verzoek van de deelraad toegezonden; zie Verordening financiële huishouding 2006, artikel 4, derde lid.

⁴² Gemeentewet, artikel 169, tweede en derde lid en artikel 180, tweede en derde lid.

Het onderzoek naar de informatievoorziening aan de deelraad werd bemoeilijkt door het gegeven dat er geen schriftelijke verslagen meer worden gemaakt van de deelraadsvergaderingen. Van de vergaderingen worden alleen video-opnamen gemaakt. Het zoeken op onderwerp of trefwoord in deze opnamen is tijdrovend en nauwelijks mogelijk als het onderwerp niet specifiek geagendeerd is. Dat maakt het met name moeilijk om te beoordelen of het db mondeling juist en volledige informatie aan de raad heeft verstrekt. De rekenkamer heeft deze opnamen niet beluisterd en zich in dit rapport gebaseerd op schriftelijke informatie aan de deelraad en overige op schrift beschikbare informatie over Paradie.⁴³ Met die beperking in het achterhoofd heeft de rekenkamer de informatievoorziening aan de deelraad beoordeeld.

7-2 begroting, begrotingswijzigingen en verantwoording

De programmabegrotingen en de productramingen geven geen inzicht in de verwachte totale kosten van Paradie Overschie. Wel blijkt uit de productramingen voor welke bedragen het db dit festival wil subsidiëren. Daarbij is het db uitgegaan van de veronderstelling dat de subsidie van de deelgemeente zou kunnen worden afgebouwd van een bedrag van € 295.000 in 2008 tot structureel € 95.000 vanaf 2010. Deze veronderstelling bleek onjuist. Alle oorspronkelijk begrote bedragen voor Paradie Overschie, met uitzondering van de begroting 2011, moesten via verschillende begrotingswijzigingen aanzienlijk worden opgehoogd. De begrotingswijzigingen geven geen inzicht in de al voor Paradie Overschie gealloceerde bedragen en de totaal benodigde bedragen. De programmaverantwoordingen, met name de daarin opgenomen subsidiestaten, gaven wel inzicht in de verstrekte subsidies voor Paradie Overschie maar niet het totaalinzicht, omdat niet alle verstrekte subsidies hierin zijn opgenomen. Uit de begrotingswijzigingen en interviews maakt de rekenkamer op dat het db voor de dekking onder meer geanticipeerd heeft op WWI-gelden die beschikbaar zouden komen.

7-2-1 begroting

In de begrotingen 2008 wordt Paradie Overschie niet genoemd. In de begroting 2009 -2011 wel, zij het in algemene bewoordingen. Wat er precies mee beoogd wordt en wat de kosten ervan zijn blijkt niet. Wel blijkt, zij het onder verschillende benamingen, hoeveel budget er jaarlijks initieel was uitgetrokken voor Paradie Overschie. Toen in 2008 bleek dat Paradie Overschie veel meer subsidie zou vergen dan gedacht, zijn de begrotingen 2009 en 2010 niet bijgesteld. De begroting 2011 is wel op een hoger bedrag geraamd. .

programmabegroting

Het festival Paradie Overschie wordt niet expliciet genoemd in de programmabegroting 2008.⁴⁴ Wel wordt meer algemeen vermeld dat evenementen worden gefaciliteerd door middel van subsidies om 'Overschie te maken tot een bruisende voorstad met behoud van het dorpse karakter'.

In de programmabegrotingen 2009, 2010 en 2011 onder het programma Sociaal wordt Paradie Overschie wel genoemd maar er wordt verder niet inhoudelijk op ingegaan wat Paradie Overschie inhoudt. Het is hierdoor niet uit de programmabegrotingen te halen wat de doelen zijn van Paradie Overschie en wat de bijdrage van de deelgemeente aan Paradie Overschie gaat zijn. In de begrotingen wordt verder niet

⁴³ Angeleverd door de deelgemeente.

⁴⁴ In 2008 bestond naast het programma Sociaal het programma Cultuur en Recreatie, de €95.000 kwam uit dit programma.

ingegaan op Paradie, de te bereiken effecten, de verwachte totale subsidiebijdrage en de wijze van dekking van de subsidie aan Paradie.

Tabel 7-1 geeft een overzicht van de oorspronkelijk begrote bedragen voor Paradie Overschie en de begrotingswijzigingen die nodig waren om de totaal verleende subsidie te kunnen dekken.

tabel 7-1: oorspronkelijke begroting en uiteindelijke begroting

begroting	2008	2009	2010	2011
oorspronkelijk	€ 95.000	€ 195.000	€ 95.000	€ 367.000
mutaties	€ 350.000	€ 235.996	€ 270.000	€ 24.000
uiteindelijk	€ 445.000	€ 430.996	€ 365.000	€ 391.000

Ten aanzien van de dekking van Paradie Overschie blijkt uit de begrotingen het volgende:

- in de begroting 2008 staat vermeld dat er vanuit de voorjaarsnota (2007) € 95.000 is gereserveerd voor een eenmalig project nazomerfestival;
- in de begroting van 2009 staat vermeld dat in de voorjaarsnota (2008) € 95.000 is gereserveerd voor Paradie;⁴⁵
- in de begroting 2010 staat dat er € 95.000 budget is voor festivals;⁴⁶
- in de begroting van 2011 staat dat al € 100.000 is gereserveerd voor 'bruisend Overschie' vanuit de voorjaarsnota (2010).

Deze bedragen zijn ook in de productrekeningen over die jaren terug te vinden.

Zoals blijkt uit de tabel werd in de oorspronkelijke begroting steeds een aanzienlijk lager bedrag begroot dan uiteindelijk nodig bleek, behalve in 2011 toen er initieel € 367.000 was begroot. De informatie in de begroting en productramingen maakt niet duidelijk waarom dit lage bedrag werd begroot, terwijl bekend was dat het festival een veelvoud hiervan kost. De voorjaarsnota 2008 geeft wel een reden hiervoor:

'Doelstelling is om dit festival structureel te laten terugkeren. Ook is het de bedoeling dat dit festival zich zo veel mogelijk zelf kan bedruipen door de inzet van bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, sponsors, e.d. Een structurele component zal echter overblijven. Voorgesteld wordt om de subsidie in 2009 met een ton af te bouwen en het dan nog benodigde bedrag (€ 195.000) voor € 95.000 met structureel geld en voor € 100.000 met eenmalig geld in de begroting te dekken'.⁴⁷

Eind 2008 was bekend dat Paradie Overschie voor dat jaar € 445.000 aan subsidiegelden vergde. Dit heeft niet geleid tot een herbezinning op het uitgangspunt in de voorjaarsnota 2008 dat het festival met € 95.000 aan subsidie van de

⁴⁵ De toelichting is op dit punt onvolledig, omdat zoals uit de voorjaarsnota 2008 blijkt verder nog eenmalig € 100.000 werd toegevoegd.

⁴⁶ Bij de toelichting op het subsidieplafond in de begroting 2010.

⁴⁷ Brief aan deelraad Overschie, 14 mei 2008, kenmerk Udb08/00344.

deelgemeente georganiseerd zou moeten kunnen worden. Pas de subsidie 2011 is op een reëel bedrag begroot.

Een oud-voorzitter van het db gaf in een interview aan dat het lage structurele budget een bewuste strategische keuze was, om de mogelijkheid open te houden uit andere dan deelgemeentelijke bronnen gelden te verwerven voor de financiering van Paradie.

productraming

De productraming bevatten alleen binnen het Product Kunst en Cultuur activiteiten onder de noemer festival en/of Paradie Overschie. Ook worden onder dit product middelen toegewezen aan Paradie Overschie. Het andere product waaruit Paradie Overschie middelen kreeg toegewezen, Bewonersondersteuning, bevat geen verwijzingen naar dit festival.

De productramingen (productbegroting) die de deelraad jaarlijks ontvangt geven idealiter, zoals uit figuur 7.1 blijkt, een gedetailleerder beeld dan de programmabegroting. Uit het onderzoek is gebleken dat de stichting in de onderzochte periode uit twee producten subsidies heeft ontvangen, die beide hangen onder het programma Sociaal:

- Product kunst en cultuur
- Product bewonersondersteuning

De subsidies uit het product Kunst en Cultuur hadden de grootste omvang. Uit het Product bewonersondersteuning werd de BKK subsidie betaald.

Bij het Product 'Kunst en Cultuur' staat Paradie Overschie als één van de activiteiten van het product. In het overzicht van 'in te zetten middelen' wordt Paradie Overschie verschillend aangeduid, namelijk als nazomerfestival, Paradie en festival. Uit die overzichten blijkt ook hoeveel budget er op dat moment voor Paradie Overschie beschikbaar was. Er blijkt niet hoeveel budget er nodig zou zijn.

Bij het Product 'Bewonersondersteuning' wordt Paradie nergens expliciet genoemd.

7-2-2 begrotingswijzigingen

Met uitzondering van 2011 zijn elk jaar door middel van begrotingswijzigingen relatief grote bedragen toegevoegd aan het budget voor Paradie Overschie.

Door middel van begrotingswijzigingen, amendementen en moties werden, mede op initiatief van de raad, diverse wijzigingen in de programmabegroting en productramingen doorgevoerd om dit bedrag op te hogen naar het bedrag van de verleende subsidie. De begrotingswijzigingen werden toegelicht maar de toelichtingen gaven geen samenhangend beeld van het totaalbedrag wat benodigd was voor Paradie Overschie noch een beeld de mate waarin en de producten waaruit dat totaalbedrag al door de deelgemeente gedekt was.

Uit het onderzoek blijkt dat er in 2008, 2009 en 2010 subsidie is verstrekt aan de stichting nog voordat het budget hiervoor geregeld was en ook nog nadat Paradie Overschie al had plaatsgevonden. De dekking vond daarna plaats via begrotingswijzigingen, bij deelraadsbesluit. Een deel van de wijzigingen betroffen doeluitkeringen (geoordeelde gelden) vanuit de stad en budgetten die vanuit het WWI-actieprogramma beschikbaar kwamen. Er vanuit gaande dat Paradie Overschie met een subsidie van rond de € 100.000 niet georganiseerd kon worden leidt de rekenkamer uit de mutaties en de toelichting daarop af, dat er door het db jaarlijks is

geanticipeerd op deze extra bijdragen. Hiermee nam het db het risico dat als die extra bijdragen er niet zouden komen er fors minder subsidie kon worden verstrekt ten behoeve van Paradie Overschie, of alsnog andere dekking in de begroting zou moeten vinden.

7-2-3 jaarverslagen

In de jaarverslagen komt niet naar voren welke effecten zijn bereikt door de subsidieverstreking aan Paradie. Uit de subsidiestaten in het jaarverslag blijkt hoeveel subsidie er totaal is verleend.

In het jaarverslag 2008 staat het volgende over Paradie Overschie vermeld:

- De participatie van burgers is gestimuleerd door vooraf en achteraf om hun mening te vragen over beleid en beheer. Burgers, bedrijven en instellingen worden bovendien gestimuleerd om elkaar op te zoeken zoals in het geval van Paradie.
- In het jaar 2008 is sterk in gezet op het behoud van het voorzieningenaanbod op het gebied van Kunst. Beleidsmatig is niet gekozen voor een verdere versterking van dit specifieke beleidsterrein maar is ingezet op verdere ontwikkeling van Paradie, als jaarlijks terugkerend evenement. Hiertoe is nauw samengewerkt met de nieuw opgerichte stichting. Naar verwachting zal deze stichting de komende jaren steeds zelfstandiger kunnen opereren.
- Paradie Overschie dient als voorbeeld voor participatie van burgers: Paradie Overschie stimuleert burgers, bedrijven en instellingen elkaar op te zoeken
- In 2008 wordt niet specifiek op kunst wordt ingezet, maar op de verdere ontwikkeling van Paradie Overschie als jaarlijks terugkerend evenement in samenwerking met de nieuw opgerichte stichting.
- Paradie Overschie heeft bijgedragen aan het Overschies welbevinden.

In het jaarverslag over 2009 wordt Paradie Overschie genoemd als voorbeeld dat past binnen de participatiefilosofie van Overschie. Daarnaast heeft Paradie Overschie bijgedragen aan 'het integraal aanbod jeugd'.

In het jaarverslag 2010 wordt Paradie Overschie genoemd als het voortvloeiende van de vraag in 2007 aan bewoners wat voor soort activiteit de inwoners in Overschie wilden zien: 'Paradie, dat hier de uitkomst van was, is in 2010 voor het vierde jaar georganiseerd. Inmiddels is Paradie Overschie het participatievehikel geworden wat Overschie voor ogen stond. Bewoners werken geruime tijd samen aan organisatie (via het bestuur van de stichting en vrijwilligerswerk), of aan programmering van het festival (via optredens en stands)'. Daarnaast wordt Paradie Overschie genoemd in het jaarverslag 2010 als activiteit die heeft bijgedragen aan de algemene doelstelling bruisend Overschie.

In het jaarverslag 2011 staat opgenomen dat Paradie Overschie 2011, 'met name het zo belangrijke dagprogramma, gebaseerd op activiteiten voor en door Overschiese inwoners een belangrijke bijdrage leverde aan zowel het programma als het bezoekersaantal. De bewoners waren zelf verantwoordelijk voor de uitvoering. Ze werkten geruime tijd samen aan de organisatie (via het bestuur van de stichting en vrijwilligerswerk), of aan programmering van het festival (via optredens/of stands).

subsiestaten

De subsiestaten bevatten informatie over de budgetsubsidies en over de incidentele subsidies in het kader van de BKK. De aanvullende subsidie van 2009 en een subsidie in het kader van de WWI zijn hierin niet opgenomen.

De financiële informatie over Paradie Overschie staat met name in de subsidiestaat opgenomen bij de jaarlijkse financiële verantwoording van de deelgemeente. In de onderstaande tabel (7.2) is voor Paradie Overschie per jaargang de subsidiestaat weergegeven.

tabel 7-2: subsidiestaten 2008 - 2011

jaar	bedrag	product
2008	€ 295.000	eenmalig Kunst en Cultuur
	€ 30.000	bewonersondersteuning
totaal	€ 325.000	
2009	€ 307.591	budget, Sociaal Cultureel werk ⁴⁸
	€ 30.000	prestatie, bewonersinitiatieven
totaal	€ 337.591	
2010	€ 315.000	budget, Sociaal Cultureel werk
	€ 50.000	prestatie, bewonersinitiatieven
totaal	€ 365.000	
2011	€ 365.000	prestatie, Kunst en Cultuur
	€ 28.000	incidenteel, bewonersondersteuning
totaal	€ 393.000	

De rekenkamer stelt vast dat een aantal subsidies dat door de deelgemeente is verstrekt aan de stichting, niet is opgenomen in de subsidiestaat. Het gaat om de WWI subsidie van € 100.000 in 2008 en om de aanvullende subsidie van € 93.405 in 2009.⁴⁹ In 2011 is in de subsidiestaat € 28.000 opgenomen voor bewonersondersteuning, terwijl de stichting € 26.000 toegekend heeft gekregen. In de onderstaande tabel zijn de niet in de subsidiestaat weergegeven subsidies in rood aangegeven.

tabel 7-3: feitelijk verleende subsidies 2008 - 2011

omschrijving	2008	2009	2010	2011
eenmalige subsidie	€ 295.000	€ 307.591	€ 315.000	€ 365.000
incidentele op grond BKK	€ 30.000	€ 30.000	€ 50.000	€ 26.000
WWI-gelden	€ 100.000			
aanvullende subsidie		€ 93.405		

⁴⁸ Sociaal Cultureel werk wordt hier als term gebruikt terwijl dat product niet bestaat. de rekenkamer gaat er vanuit dat dit het product Kunst en Cultuur betreft.

⁴⁹ Zie 4-6.

productrekening

In de productrekeningen 'bewonersondersteuning' worden net als in de productbegroting redelijk gedetailleerd de gerealiseerde eenheden omschreven. Paradie Overschie of een festival worden in de rekeningen niet genoemd bij de gerealiseerde eenheden. Alleen in de productverantwoording 2008 wordt Paradie Overschie genoemd. Echter niet bij de gerealiseerde eenheden maar in de financiële toelichting. Daarin staat dat via de uitvoeringsregeling BKK subsidie is toegekend aan Paradie.

7-3 periodieke rapportages bestuursakkoorden

De deelraad is halfjaarlijks geïnformeerd over de uitvoering van het bestuursakkoord 2006-2010 en maandelijks over de realisatie van de gebiedsvisie 2010-2014. In de eerste periode werd incidenteel aandacht besteed aan het Paradie Overschie. In de tweede periode werd systematisch aandacht besteed aan de voortgang van de realisatie Paradie Overschie maar niet over de resultaten ervan.

De periode die is onderzocht door de rekenkamer kent twee bestuursperiodes, die van 2006-2010 en die van 2010-2014. Beide perioden kennen een andere manier van tussentijds rapporteren. Hieronder komen ze aan de orde.

periode 2006-2010 Overschie in Beweging

Paradie Overschie moet bijdragen aan verschillende speerpunten uit het bestuursprogramma 'Overschie in Beweging'. Het db verantwoordde zich periodiek over de voortgang van de projecten die in dat verband worden uitgevoerd. Door de jaren heen is Paradie Overschie bij een aantal verschillende onderliggende projecten genoemd, zij het met summiere aandacht voor de behaalde resultaten.

Voor de periode 2006 – 2010 is het bestuursprogramma 2006-2010 'Overschie in beweging' geformuleerd. Zoals al vermeld in hoofdstuk 3 hebben de volgende twee speerpunten betrekking op Paradie:

- Speerpunt 1 Uitstraling en aantrekkingskracht;
- Speerpunt 2 Bereikbaar bestuur, betrokken burger.

De speerpunten zijn opgebouwd uit een aantal onderliggende projecten. In een aantal rapportages die halfjaarlijks verschenen wordt Paradie Overschie bij deze onderliggende projecten genoemd. Wat daarbij opvalt is dat;

- er (steeds) bij verschillende onderliggende projecten over Paradie Overschie wordt gerapporteerd,
 - er incidenteel over Paradie Overschie wordt gerapporteerd,
 - de rapportages vooral gaan over de te bereiken doelen van Paradie,
 - in slechts enkele gevallen wordt gerapporteerd over de bereikte resultaten
- Bijvoorbeeld in de rapportage van april 2008 waarin staat dat bezoekers Paradie Overschie gemiddeld een 8,2 als rapportcijfer gaven en 97% ook volgend jaar een Paradie Overschie willen en de rapportage van november 2009 waarin staat dat het doel dat het verenigingsleven zich aan de hele deelgemeente kan presenteren werd bereikt.

periode 2010-2014: Gebiedsvisie Overschie 2010-2014

Paradie Overschie wordt expliciet genoemd in de gebiedsvisie 2010-2014 en heeft vooral de Sociale versterking en samenhang tot doel. Daarover wordt maandelijks verantwoord.

In de periode 2010-2014 is gekozen voor een gebiedsvisie en actieprogramma Overschie als programma voor het db. Paradie Overschie wordt expliciet genoemd in het hoofdstuk 'Sociale versterking en Samenhang'. Paradie Overschie is een van de projecten geformuleerd in de Gebiedsvisie Overschie en is gericht op versterking sociale cohesie en verenigingsleven in Overschie (zie ook hoofdstuk 4).

Het bestuursprogramma is opgezet in een format waarbij per project wordt benoemd wat de doelen en de kosten zijn en hoe het proces naar verwachting zou moeten verlopen. Op basis hiervan wordt in maandelijkse voortgangsrapportages ('Gebiedsvisie-Overzicht') die verstuurd worden aan de deelraad, verslag gedaan van de projecten. Paradie Overschie is een van deze projecten. Op deze manier wordt er systematisch aandacht besteed aan het project Paradie, in tegenstelling tot de voorgaande bestuursperiode.⁵⁰

7-4 vragen en verzoeken van de deelraad

Op basis van de ons aangeleverde stukken is uit het onderzoek niet naar voren gekomen dat de deelraad onvolledige of onjuiste informatie heeft gekregen van het bestuur. De tijdigheid en de manier waarop is omgegaan met het verzoek van deelraadsleden om de jaarstukken van de stichting laat te wensen over

De raad heeft op 20 december 2007 een motie aangenomen waarin het db verzoekt zich maximaal in te spannen om zoveel mogelijk financiële ondersteuning te verkrijgen voor Paradie. Het db heeft uitvoering gegeven aan deze motie en heeft voor Paradie Overschie 2008 een budget beschikbaar gekregen vanuit het stedelijk programma sociaal. Daarnaast is er door de wethouder cultuur € 20.000 toegezegd.

In 2010 heeft de raad in een debat het db gevraagd de deelraad te informeren over de in 2010 aan stichting Paradie Overschie toegekende budgetten. Het db heeft deze toezegging afgedaan per brief van 7 oktober 2010.

In februari 2011 heeft D66 schriftelijke vragen gesteld aan het db over de Rock Experience, welke voorafgaand aan Paradie Overschie 2011 zou gaan plaats vinden. Het db beantwoordt de vragen en benadrukt dat het losstaat van Paradie Overschie en dat het een alternatieve methode is om middelen te genereren. Er zijn geen extra kosten slechts extra inkomsten volgens het db. Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat het antwoord van het db juist was. De praktijk bleek later anders (zie hoofdstuk 4).

In juli 2011 vraagt LR naar aanleiding van de reclame poster van Paradie Overschie op het Hofplein of de deelgemeente heeft meebetaald, wat de kosten zijn, welke beleidsdoelen het bereikt en uit welk programma het gefinancierd is. Deze vragen zijn correct beantwoord.

In januari en juni 2011 heeft LR verzocht om het financieel jaarverslag van de stichting toegezonden te krijgen. Dit heeft het db toegezonden. In oktober 2011 heeft het db de

⁵⁰ De voortgangsrapportages 'gebiedsvisie-overzicht' bestaan vanaf 2012.

raad ook toegezegd de accountantsverklaringen van Paradie Overschie 2008 en 2011 toe te zenden.

Zoals uit het vorenstaande blijkt kreeg de deelraad zowel de reguliere stukken in het kader van de planning & controlcyclus (begroting en verantwoording) als voortgangsrapportages over de bestuursprogramma's van het db. Ook kreeg de raad informatie op het meer uitvoerende niveau, namelijk de productbegrotingen – en rekeningen die primair bestemd zijn voor het db. Uit het onderzoek blijkt dat de deelraad verder meer specifieke en detailinformatie over Paradie Overschie heeft gevraagd. Dit heeft geleid tot een debat in de deelraad tussen het db en de deelraad over de kaderstellende rol van de deelraad en de uitvoerende rol van het db, waarbij het db in eerste instantie weigerde de deelraad de gevraagde informatie te geven en in één geval de deelraad voor de informatie verwees naar de stichting. Dat is niet in overeenstemming met de passieve en actieve informatieplicht van het db.



bijlagen

bijlage 1 normenkader

normen ten aanzien van goed bestuur

normen	criteria
rechtmatigheid	de deelgemeente heeft bij het verlenen en vaststellen van de subsidie aan de stichting rechtmatig gehandeld
doeltreffend- en doelmatigheid	de deelgemeente heeft vastgesteld dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, voldoende zijn gerealiseerd deze activiteiten hebben bijgedragen aan de doelen die de deelgemeente met deze subsidie heeft de deelgemeente heeft vastgesteld dat stichting zuinigheid heeft betracht
transparantie	de deelraad is adequaat geïnformeerd over de subsidierelatie met stichting Paradie?
ordelijkheid	de deelgemeente heeft optimaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden die zij op basis van wet- en regelgeving heeft om toezicht te houden op de besteding van de subsidiegelden? de deelgemeente heeft een sanctiebeleid op het gebied van subsidies

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 belangenverstrengeling 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	zolang de stichting niet van mening is dat ze vrij zonder inmenging zelfstandig konden besluiten is het goed.

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)	De subsidie is verstrekt op grond van: • 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.	de deelgemeente heeft beoordeeld dat stichting Paradie Overschie activiteiten concreet heeft omschreven 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 de deelgemeente heeft beoordeeld dat stichting Paradie Overschie voor het verrichten van de activiteiten subsidie nodig heeft 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 de deelgemeente heeft beoordeeld dat de stichting 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
de deelgemeente heeft bij het beoordelen van de subsidieaanvragen van de stichting vastgesteld dat geen sprake is van de weigeringsgronden uit art. 9 SvR/art. 4:35 Awb	de deelgemeente heeft vastgesteld dat is voldaan aan de criteria uit artikel 2 SvR. de deelgemeente heeft vastgesteld dat er geen reden is om aan te nemen dat: • 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	de subsidieaanvraag is ingediend met het daartoe vastgestelde aanvraagformulier de subsidieaanvraag is ingediend tenminste twaalf weken voor het tijdstip waarop een aanvang met de activiteiten wordt gemaakt de subsidieaanvraag is voorzien van de voorgeschreven bijlagen: beschrijving van de activiteiten, begroting met toelichting, de statuten en een opgave van de bestuurssamenstelling

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)	in de verleningsbeschikking zijn meetbare specifieke prestaties c.q. activiteiten opgenomen alsmede de hoogte van de toegekende budgetsubsidie en het bedrag per prestatie
voor de prestatiesubsidie is in de verleningsbeschikking de hoogte bepaald op een bedrag per prestatie (art. 23 SvR 2005)	
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)	in de verleningsbeschikking is gevraagd om een inhoudelijke subsidieverantwoording en een niet-financiële verantwoording die is voorzien van een assurance rapport
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)	de toepassing van de vermogenstoets is gemotiveerd. bij toepassing van de vermogenstoets is aanvullend gevraagd om een opstelling van het vermogen
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	de deelgemeente heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid om verplichtingen op te leggen m.b.t. tot: • 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
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)	de deelgemeente heeft een geldige, transparante en controleerbare motivering in het geval is afgeweken van de SvR
de deelgemeente heeft vastgesteld dat de subsidieaanvragen in het kader van de uitvoeringsregeling bewonersinitiatieven Krachtwijk Kleinpolder voldoen aan de voorwaarden van deze regeling	de voorwaarden van de uitvoeringsregeling bewonersinitiatieven zijn: • 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
er wordt geen subsidie versterkt aan activiteiten waarvoor reeds op andere wijze dekking is gevonden (Awb)	er wordt geen subsidie verstrekt voor onderdelen/activiteiten die al door andere subsidies zijn gedekt

normen ten aanzien van besteding subsidiegelden

normen	criteria
stichting Paradie Overschie heeft inzichtelijk gemaakt aan welke activiteiten de gelden zijn besteed	op basis van de subsidieverantwoordingen van stichting Paradie Overschie en/of de administratie van de stichting kan worden vastgesteld waaraan het subsidiegeld is besteed (transparantie). Op basis van de administratie zijn de financiële transacties navolgbaar (controleerbaar)
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)
	waarborgen zijn getroffen voor marktconforme prijzen door aanvraag van meerdere offertes
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 belangenverstrengeling tegen te gaan
	de besteding van de subsidiegelden geschiedt op een verantwoorde wijze
	bij het aangaan van verplichtingen door de stichting zijn duidelijke afspraken gemaakt
	de stichting vermijdt risico's in het aangaan van verplichtingen

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 aantoont 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

de deelgemeente heeft beoordeeld of de processen bij de stichting m.b.t. het aangaan van verplichtingen en het betalingsverkeer ordelijk verlopen

beoordeling vindt plaats of op basis van de administratie van de stichting kan worden vastgesteld waaraan het subsidiegeld is besteed

beoordeling vindt plaats of er maatregelen zijn getroffen om belangenverstrengeling tegen te gaan

beoordeling vindt plaats of de besteding van de subsidiegelden geschiedt op een verantwoorde wijze

beoordeling vindt plaats of bij het aangaan van verplichtingen door de stichting duidelijke afspraken zijn gemaakt

beoordeling vindt plaats of de stichting risico's vermijdt in het aangaan van verplichtingen

de deelgemeente heeft beoordeeld of er sprake is van doeltreffendheid is betracht door de stichting Paradie Overschie

beoordeling vindt plaats of de subsidiedoelen doelen zijn bereikt met behulp van de gesubsidieerde bedragen

de deelgemeente heeft beoordeeld of er sprake is van doelmatigheid is betracht door de stichting Paradie Overschie

beoordeling vindt plaats of de subsidiedoelen doelen zijn bereikt met behulp van de gesubsidieerde bedragen tegen zo laag mogelijke kosten (zuinigheid)

normen ten aanzien van informatievoorziening aan de raad

normen	criteria
de deelraad is adequaat geïnformeerd ten aanzien van de subsidierelatie met Paradie Overschie	vragen van de deelraad zijn juist, volledig en tijdig beantwoord (passieve informatieplicht) de deelraad is juist, volledig en tijdig door het bestuur op de hoogste gesteld van de informatie ten aanzien van de subsidierelatie met Paradie Overschie die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (actieve informatieplicht)
de informatie over de subsidierelatie met Paradie Overschie moet transparant zijn	de informatie die in het kader van de P&C cyclus aan de deelraad is verstrekt is volledig en juist er is duidelijkheid over de doelen ten aanzien van het gesubsidieerde project Paradie Overschie er is duidelijkheid over de totaal benodigde subsidies voor het project Paradie Overschie de begroting en rekening geven inzicht in de totale geraamde en de verstrekte subsidies ten aanzien van Paradie Overschie Begrotingswijzigingen voor de subsidies in het kader van Paradie Overschie worden in samenhang met reeds verleende en de totaal verwachte subsidie gepresenteerd er is duidelijkheid uit welk(e) programma('s) en producten de subsidie aan Paradie wordt verstrekt er wordt (periodiek) gerapporteerd over de behaalde resultaten ten aanzien van de doelen van de verstrekte subsidie aan Paradie Overschie

bijlage 2 onderzoeksverantwoording

De deelraad Overschie heeft op 17 november 2011 een motie aangenomen die de rekenkamer verzoekt een in de volle breedte onderzoek uit te voeren naar subsidieverstrekking aan de stichting Paradie Overschie en de deelraad daarover te rapporteren.

De rekenkamer heeft per brief d.d. 24 november 2011 aangegeven aan dit verzoek gehoor te geven en heeft de onderzoeksopzet op 6 februari 2012 ter kennisname verzonden aan de deelraad en het dagelijks bestuur. De opzet is ook op de website van de Rekenkamer Rotterdam geplaatst.

De onderzoekswerkzaamheden zijn in februari 2012 begonnen en afgerond in oktober 2012. Het onderzoek berust op verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in de conceptnota van bevindingen. Deze is op 28 september 2012 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de deelgemeentesecretaris met het verzoek uiterlijk 16 oktober 2012 een schriftelijke reactie te geven over eventuele feitelijke onjuistheden en onvolkomenheden.

De stichting is ook betrokken in het hoor- en wederhoor traject. Op 1 oktober is de conceptnota van bevindingen voorgelegd aan het bestuur van de stichting Paradie Overschie met het verzoek uiterlijk 15 oktober 2012 een schriftelijke reactie te geven over eventuele feitelijke onjuistheden en onvolkomenheden.

Na verwerking van de ontvangen reacties is de bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota is, met de nota van bevindingen als bijlage, voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het dagelijks bestuur van Overschie ter attentie van de voorzitter, de heer C. van der Meer, aan de oud-voorzitter van het dagelijks bestuur, de heer J. Markerink en aan het bestuur van de stichting Paradie Overschie. Dit is gebeurd bij brief van 26 oktober, met het verzoek uiterlijk 6 november 2012 te reageren. De rekenkamer heeft beide reacties op 6 november 2012 ontvangen.

onderzoeksmethode

In het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd. Ten eerste zijn interviews gehouden met verschillende huidige en voormalige betrokken functionarissen in de ambtelijke organisatie. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met de personen die de bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen en droegen. Aanvullend hierop heeft de rekenkamer gesproken met bestuursleden van de stichting Paradie Overschie, de accountants van de stichting en met enkele (deel) raadsleden. In de bijlage is een overzicht opgenomen van geïnterviewde en geraadpleegde personen. Verder heeft de rekenkamer voor haar onderzoek een analyse van verschillende documenten gemaakt. Het verzamelde materiaal bestond uit documenten van uiteenlopende aard, zoals notulen, jaarstukken, onderzoeken van externe partijen, wet- en regelgeving, oprichtingsstatuten etc. In bijlage is een lijst met geraadpleegde en gebruikte bronnen te vinden. In samenhang vormen de documenten en gesprekken de feitelijke basis voor dit onderzoek.

bijlage 3 geraadpleegde en geïnterviewde personen

Mevr. A. Bleijenberg
Dhr. P. Cornel
Dhr. E. Dijkema
Dhr. J. Engelen
Dhr. F. Faaij

Dhr. G. van Gelder
Dhr. R. Horneman
Dhr. J. Markerink
Dhr. C. van der Meer
Dhr. J. Rijken
Dhr. P. van Weelden
Dhr. S. Westra

griffier deelgemeente Overschie
accountant Jodocus Accountancy
voorzitter stichting Paradie Overschie
deelgemeentesecretaris Overschie
projectleider coördinatie stedelijke
evenementen Rotterdam Festivals
accountant Vigilante Accountants
secretaris stichting Paradie Overschie
oud-voorzitter db Overschie
oud-portefeuillehouder db Overschie
oud-deelraadslid Overschie
programmacoördinator Sociaal
deelraadslid Overschie D66

bijlage 4 geraadpleegde bronnen

documenten Overschie

- programmabegrotingen 2008-2011
- jaarverslagen 2008-2011
- productramingen 2008-2011
- productrekeningen 2008-2011
- voorjaarsnota 2008
- correspondentie db-deelraad
- bestuursprogramma 2006-2010 'Overschie in Beweging'.
- voortgangsrapportages bestuursprogramma 2006-2010 'Overschie in Beweging'.
- Gebiedsvisie Overschie 2010-2014
- voortgangsrapportages Gebiedsvisie Overschie 2010-2014
- notulen db-vergaderingen

documenten subsidietraject Paradie Overschie

- aanvragen 2008-2011
- verleningen 2008-2011
- vaststellingen 2008-2011
- correspondentie met stichting

documenten stichting

- accountantsrapportages 2008-2011
- grootboek uitdraaien
- financiële administratie
- mailwisselingen van de stichting
- contracten

overige documenten

- onderzoek Woonstad 'Het effect van Paradie Overschie.'
- Leefbaarheid in balans. Ontwikkeling van de leefbaarheid in de periode 2008-2010 op basis van de Leefbaarometer, RIGO, Atlas voor gemeenten.
- WWI: actieprogramma 2008-2009 Overschie-Kleinpolder/Deelgemeente Overschie.
- Rotterdam vooruit! (2007) Rotterdamse Krachtwijken, Deel 2 wijkactieplannen in ontwikkeling, samenvatting.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, Outcome monitor Wijkenaanpak.
- Buurtleefbaarheid beschreven, ontwikkeling in de veertig aandachtswijken, RIGO 2010.
- Wijken in uitvoering 2008 t/m 2011 Ministeries van VROM en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie.
- Bewonerspeilingen aandachtswijken 2010, resultaten per gemeente, abf.

bijlage 5 lijst met afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
BKK	Bewonersinitiatieven Krachtwijk
	Kleinpolder
db	dagelijks bestuur
SvR	Subsidieverordening Rotterdam 2005
WWI	Wonen, Wijken en Integratie

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Arjen Jan Stada



basisontwerp, lay-out en drukwerk
De werf, Rotterdam

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
november 2012

ISBN/EAN
978-90-76655-71-0