

# **Subsidies**

Een onderzoek naar de subsidieverstrekking door de  
Gemeente Den Haag in het jaar 2009  
Feitenrapport

Dit feitenrapport vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer Den Haag. De conclusies en aanbevelingen zijn afzonderlijk gepubliceerd in het bestuurlijk rapport. Dit is te vinden op [www.rekenkamerdenhaag.nl](http://www.rekenkamerdenhaag.nl) of aan te vragen bij het secretariaat van de Rekenkamer Den Haag (070 353 20 48).

## Colofon

Rekenkamer Den Haag

### Leden

- de heer Peter Jongmans, voorzitter
- mevrouw Ing Yoe Tan, collegelid en lid rapporteur voor dit onderzoek
- de heer Pieter Welp, collegelid

### Aan dit onderzoek hebben meegewerkt

- Mirjam Swarte, secretaris rekenkamer
- Nils Nijdam, onderzoeker rekenkamer
- Vincent van Stipdonk, senior onderzoeker rekenkamer
- Jaclyn Rooker, ingeleend financieel trainee gemeente Den Haag

### Fotografie

Foto omslag

### Contactgegevens:

Rekenkamer Den Haag  
Postbus 19157  
2500 CD Den Haag  
Telefoon 070 - 353 20 48  
[www.rekenkamerdenhaag.nl](http://www.rekenkamerdenhaag.nl)

### Bezoekadres:

Stadhuis  
Spui 70  
2511 BT Den Haag

### Datum

december 2011

### Ontwerp omslag

### Copyright

De informatie, inclusief beeldmerken, logo's en fotomateriaal zijn wettelijk beschermd. Niets uit de teksten of grafische voorstellingen uit het onderzoek Luchtkwaliteit van Rekenkamer Den Haag mag zonder schriftelijke toestemming van Rekenkamer Den Haag worden verspreid en/ of verveelvoudigd. Gebruik van de informatie voor persoonlijke doeleinden is toegestaan. Citeren is alleen toegestaan met bronvermelding.

## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Hoofdstuk 1   Achtergrond en vraagstelling	1
1.1 Introductie	1
1.2 Doel- en probleemstelling	1
1.3 Onderzoeksaanpak	1
1.4 Leeswijzer	2
Hoofdstuk 2   Definities en begrippen, wet- en regelgeving subsidies	3
2.1 Inleiding	3
2.2 Subsidie	3
Staatssteun	4
2.3 Toepassing in de praktijk	4
Hoofdstuk 3   Administratie en controle	7
3.1 Inleiding	7
3.2 Omvang en ontvangers subsidies en subsidieregelingen	7
3.3 Procesbeschrijving en controle subsidies	9
3.4 Inzicht in doeltreffendheid subsidies	11
Hoofdstuk 4   Casusonderzoek	13
4.1 Inleiding	13
4.2 Casus Den Haag Marketing (DSO)	13
4.2.1 Inleiding	13
Beleid	13
Belang	13
Subsidieontvanger	14
Middelen	14
4.2.2 Subsidietraject 2009 van begin tot eind	15
Subsidieverstrekking	15
Subsidiecontrole	16
4.2.3 Verhouding gemeente en subsidieontvanger	16
4.3 Casus Parkpop (DSO)	18
4.3.1 Inleiding	18
Beleid	18
Belang	18
Subsidieontvanger	18
Prestatie	18
Middelen	18
4.3.2 Subsidietraject 2009 van begin tot eind	19
Subsidieverstrekking	19
Subsidiecontrole	20
4.3.3 Verhouding gemeente en subsidieontvanger	21
4.4.1 Inleiding	21
Beleid	21
Belang	22
Subsidieontvanger	22
Middelen	22
4.4.2 Subsidietraject 2009 van begin tot eind	23
Subsidieverstrekking	23
Subsidiecontrole	24
4.4.3 Verhouding gemeente en subsidieontvanger	25
4.5 Casus StIO Laak (SZW)	26
4.5.1 Inleiding	26
Beleid	26
Belang	26

Subsidieontvanger.....	26
Middelen .....	27
4.5.2 Subsidie van begin tot eind .....	27
Subsidieverstrekking.....	27
Subsidiecontrole.....	28
4.5.3 Verhouding gemeente en subsidieontvanger .....	29
4.6 Casus Haags werkbedrijf (DSB) .....	30
4.6.1 Inleiding .....	30
Beleid.....	30
Belang .....	30
Subsidieontvanger.....	30
Middelen .....	30
4.6.2 Subsidietraject 2009 van begin tot eind .....	31
Subsidieverstrekking.....	31
Subsidiecontrole.....	32
4.6.3 Verhouding gemeente en subsidieontvanger .....	33
4.7 Casus Overige wijk- en buurtinstellingen (BSD/DECO).....	33
4.7.1 Beleid, inzet, belang en middelen .....	33
Beleid.....	33
Belang .....	33
Subsidieontvanger.....	34
Middelen .....	34
4.7.2 Subsidietraject 2009 van begin tot eind .....	35
Subsidieverstrekking.....	35
Subsidiecontrole.....	35
Subsidieverstrekking.....	36
Subsidiecontrole.....	36
4.7.3 Verhouding gemeente en subsidieontvanger .....	37
Hoofdstuk 5 Beantwoording onderzoeksvragen.....	38
5.1 Inleiding .....	38
5.2 Beantwoording onderzoeksvraag administratie en controle.....	38
5.3 Beantwoording onderzoeksvraag casusonderzoek .....	38
5.4 Probleemstelling.....	39

# 1 Achtergrond en vraagstelling

## 1.1 Introductie

De Rekenkamer Den Haag doet onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het bestuurlijk handelen van de Gemeente Den Haag. Binnen deze algemene missie is het mogelijk een rekenkameronderzoek uit te voeren naar de gemeentelijke subsidieverstrekking. De rekenkamer heeft een specifieke bevoegdheid onderzoek te doen bij verbonden partijen, zoals gesubsidieerde instellingen.

Dit feitenrapport biedt inzicht in de wijze waarop de gemeente functioneert als subsidieverstrekker. Daarnaast biedt het inzicht in het subsidie-instrumentarium van Den Haag en de wijze waarop dit in de praktijk (bij de onderzochte cases) functioneert.

## 1.2 Doel- en probleemstelling

De Rekenkamer Den Haag heeft voor dit onderzoek de volgende doelstelling geformuleerd:

**In beeld brengen hoe de gemeente functioneert als subsidieverstrekker ten aanzien van het toezicht op de besteding van de publieke middelen door de gesubsidieerde, mede ter onderbouwing van besluitvorming over al dan niet continuering van de subsidie**

De probleemstelling luidt:

**In hoeverre bepaalt de Gemeente Den Haag of de subsidies die ze verstrekt effectief en efficiënt zijn?**

De probleemstelling wordt uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Is de controle op besteding en opbrengsten van gemeentelijke subsidies doelmatig en doeltreffend? Heeft de gemeente zicht op de mate waarin verstrekte subsidies conform afspraken worden besteed, en evaluatie plaatsvindt?
2. Hoe ziet bij de verschillende diensten de invulling van de rol als subsidieverstrekker er in de praktijk uit (met aandacht voor prestaties, controle, kwaliteit, governance, informatievoorziening, en risicobeheersing)?  
Deze onderzoeksvraag spitst zich toe op de subsidieverstrekking door de diensten bij een specifieke subsidiecasus (casusonderzoek).

## 1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek richt zich op subsidies uit het jaar 2009. Dat jaar was volledig afgesloten ten tijde van de start van het onderzoek in 2010.

In het eerste deel van het onderzoek heeft de rekenkamer gekeken naar de subsidieverstrekking door de grootste vijf gemeentelijke diensten:

- Bestuursdienst (BSD)
- Dienst Stadsbeheer (DSB)
- Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO)
- Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW)
- Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten (SZW)

De rekenkamer ging na in hoeverre de diensten over de benodigde informatie beschikten over sturing en controle van hun subsidies.

In het casuonderzoek heeft de rekenkamer per dienst één of twee subsidies geselecteerd, waarbij nader is gekeken naar het subsidiedossier. Ook zijn interviews afgenomen met zowel de ambtenaren die vanuit de gemeente betrokken zijn bij de subsidieverstrekking als met vertegenwoordigers van de subsidieontvangende organisaties.

Bij de casusselectie heeft de rekenkamer rekening gehouden met de volgende aandachtspunten:

- Minimaal één subsidie per dienst;
- In de selectie verschillende typen subsidies.
- De omvang van de subsidie aan de desbetreffende organisatie;
- Het maatschappelijke belang van de subsidie aan de desbetreffende organisatie;
- De politiek-bestuurlijke aandacht van de raad voor de desbetreffende organisatie;

Op basis hiervan is de rekenkamer tot de volgende selectie gekomen:

- BSD: Overige wijk- en buurtinstellingen, twee casussen<sup>1</sup>
- DSB: Haags Werkbedrijf<sup>2</sup>
- DSO: Den Haag Marketing en Parkpop<sup>3</sup>
- OCW: Koorenhuis<sup>4</sup>
- SZW: StIO Laak<sup>5</sup>

#### 1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op wat een subsidie is conform de wettelijke definitie en hoe de verstrekking van subsidies binnen de gemeente is geregeld.

Hoofdstuk 3 behandelt de administratie en controle van subsidies door de grootste vijf gemeentelijke diensten.

Hoofdstuk 4 behandelt het casuonderzoek, het traject van subsidieverstrekking bij één à twee casussen per dienst.

In hoofdstuk 5 worden de onderzoeksvragen beantwoord.

In Bijlage 1 Normenkader is een uitwerking opgenomen van de normen en criteria die de rekenkamer in dit onderzoek heeft toegepast.

In Bijlage 2 Bronnen is een overzicht opgenomen van de schriftelijke informatie die is geraadpleegd en de mensen met wie is gesproken.

---

<sup>1</sup> Overige wijk- en buurtinstellingen is een grote subsidieverzamelpost van de BSD, die de mogelijkheid biedt te kijken naar kleinere maatschappelijk relevante subsidies als onderdeel van een groter geheel.

<sup>2</sup> Bij DSB ontvangt het Haags Werk Bedrijf de grootste subsidie. Ook betreft het een subsidie die bijdraagt aan de politieke doelstelling 'Schoon, heel, veilig'.

<sup>3</sup> Bij DSO ontvangt Den Haag Marketing de grootste subsidie. Gekozen is ook naar Parkpop te kijken omdat het een geschikt voorbeeld is van een grote activiteitsubsidie die wordt verstrekt aan een bekend evenement.

<sup>4</sup> OCW verstrekt ook veel subsidies in het kader van welzijn. Omdat de rekenkamer al vaker onderzoek heeft gedaan naar subsidiëring in de sector welzijn, is gekozen voor een optie in de sector cultuur. Binnen de sector cultuur is het Koorenhuis één van de grootste subsidieontvangers. Bovendien vervult het Koorenhuis een maatschappelijk relevante rol in de stad en heeft het politiek-bestuurlijke aandacht van de raad.

<sup>5</sup> SZW verstrekt veel subsidies aan verschillende buurtbeheerorganisaties waar gesubsidieerde arbeid wordt uitgevoerd, deze vervullen een maatschappelijke rol in de stad. StIO Laak is één van die organisaties.

## 2 Definities en begrippen, wet- en regelgeving subsidies

### 2.1 Inleiding

Over wat precies een subsidie is en wanneer deze verstrekt kan worden, bestaat nog wel eens wat onduidelijkheid. Daarom bespreekt de rekenkamer in dit hoofdstuk de theoretische en praktische kant van de gemeentelijke subsidieverstrekking.

Paragraaf 2.2 werkt de definitie van een subsidie uit en behandelt enkele relevante passages uit toepasselijke wet- en regelgeving.

Paragraaf 2.3 gaat in op de subsidieverstrekking in de gemeentelijke praktijk.

### 2.2 Subsidie

De bevoegdheid als Gemeente Den Haag subsidies toe te kennen is gebaseerd op een algemene wettelijke regeling, namelijk de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hoofdstuk 4 titel 4.2 van deze wet kent algemene inleidende en meer specifieke bepalingen over subsidies en de verstrekking en verantwoording daarvan.

#### Definitie subsidie

“Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten” (artikel 4:21 lid 1).

- *Aanspraak op financiële middelen*

Subsidie wordt verstrekt door middel van een beschikking zoals bedoeld in artikel 1:3 Awb. Een begunstigende (positieve, toekennende) beschikking schept een recht op de uitbetaling van financiële middelen. In de beschikking voor de subsidieverlening dienen voorwaarden te worden opgenomen waar de aanvrager bij de uitvoering van zijn activiteiten aan moet voldoen.

- *Door een bestuursorgaan verstrekt*

Alleen bestuursorganen kunnen subsidies verstrekken (indien een bedrijf het bijvoorbeeld zou doen, is het een gift). Uit dit onderdeel van de definitie blijkt dat een bestuursorgaan, namelijk het College van Burgemeester en Wethouders van de Gemeente Den Haag, de subsidie verstrekt.

- *Met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager*

Subsidie is een financiële bijdrage aan een prestatie die de subsidieontvanger levert. De gemeente kan echter wel baat hebben bij een prestatie van de gesubsidieerde. De aanvrager gaat immers met de subsidiegelden bepaalde activiteiten verrichten die zonder subsidie niet, of niet afdoende van de grond zouden komen. Een subsidie dient dan ook het algemeen belang.

- *Anders dan de betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen en diensten*

Het mogen dus geen goederen of diensten zijn die aan het bestuursorgaan (in brede zin: de gemeentelijke organisatie) geleverd worden (dergelijke goederen of diensten kan de gemeente inkopen en daarvoor geldt andere wet- en regelgeving).

#### Vereiste wettelijk voorschrift

“Een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt” (artikel 4:23 lid 1).

Het college van burgemeester en wethouders mag pas subsidies verstrekken als daar een wettelijke grondslag voor bestaat. Den Haag voldoet aan deze eis met de Haagse Kaderverordening Subsidieverstrekking (HKS). In de HKS is de subsidieverstrekking op hoofdlijnen verder uitgewerkt en worden enkele aanvullingen op de subsidieregeling van de Awb gedaan.

De HKS biedt onder meer regels ten aanzien van:

- De subsidieverstrekking (onder andere wie beslist, aan wie wordt subsidie verstrekt, termijn voor verstrekking);
- Beperkingen op de subsidieverstrekking (bijvoorbeeld subsidieplafond, weigerings- en intrekingsgronden en begrotingsvoorbehoud);
- Vereisten aan de subsidieontvanger (financieel onderbouwd verantwoord wat met subsidie gedaan is).

Zowel de Awb als de HKS laten het gemeentebestuur nog veel vrijheid, zie bijvoorbeeld de vele bepalingen waarin “het college kan”.<sup>6</sup>

In de HKS zijn bepalingen over periodieke evaluatie opgenomen:

“Het college toetst ten minste eens per vier jaar of subsidies die op jaarbasis worden verleend rechtmatig, doelmatige en doeltreffend zijn besteed en rapporteert over zijn bevindingen aan de gemeenteraad.” (artikel 16 lid 1), en:

“Het college kan nadere regels stellen voor de wijze waarop deze toetsing plaatsvindt.” (artikel 16 lid 2)

Een subsidie wordt verstrekt naar aanleiding van een aanvraag. De brief die de gemeente aan de aanvrager stuurt, heet een beschikking. Dat is een besluit dat niet van algemene strekking is en kan begunstigend of afwijzend zijn. Een begunstigende (positieve, toekennende) subsidiebeschikking schept een recht op de uitbetaling van financiële middelen. In de beschikking voor de subsidieverlening dienen voorwaarden te worden opgenomen waar de aanvrager bij de uitvoering van zijn activiteiten aan moet voldoen.

Na afloop van de activiteit of het subsidiejaar, dient aanvrager bij de gemeente te verantwoorden wat hij heeft gedaan met de ontvangen subsidie. Op basis daarvan bepaalt de gemeente of aan de voorwaarden is voldaan. De brief die de gemeente daarover aan de subsidieontvanger stuurt is de beschikking ter vaststelling.

### Staatssteun

Een belangrijk aandachtspunt bij subsidies met een grotere omvang (momenteel meer dan €200.000) is staatssteun. Het verlenen van overheidsbijdragen aan ondernemingen (elke instelling die economische activiteiten verricht) is in beginsel verboden en moet vooraf worden gemeld bij de Europese Commissie voor het verkrijgen van toestemming. Op deze regel bestaan uitzonderingen die steun mogelijk maken.<sup>7</sup>

### 2.3 Toepassing in de praktijk

In de gemeentelijke praktijk is de verstrekking van subsidie geen doel op zich, maar een bruikbaar middel met het oog op doelbereiking. Subsidie wordt ingezet als één van de mogelijke middelen of financieringsinstrumenten voor activiteiten die bijdragen aan het bereiken van beleidsinhoudelijke politieke prioriteiten van het stadsbestuur.

Binnen de gemeentelijke organisatie heeft elke dienst de uitvoering van subsidies op een eigen wijze georganiseerd. Over het algemeen wordt een subsidieaanvraag behandeld door een beleidsmedewerker conform de toepasselijke wet- en regelgeving. Deze beleidsmedewerker toetst of de aanvraag binnen de beleidskaders en/ of doelstellingen van de dienst valt. Afhankelijk van de dienst, het beleidsterrein, de omvang van de subsidie en de politieke gevoeligheid wordt ook advies ingewonnen bij de financiële en/ of juridische specialisten van de dienst over de financiële en rechtmatigheidskaders.

<sup>6</sup> In gevallen waar een zogenaamde ‘kan-bepaling’ is opgenomen, heeft het bestuursorgaan de mogelijkheid op basis van eigen overwegingen een positieve of een negatieve beslissing te nemen. Deze mogelijkheid heet in het bestuursrecht beleidsvrijheid.

<sup>7</sup> Voor subsidies onder de 200.000 euro voor een periode van 3 jaar kan er een beroep worden gedaan op een uitzondering, de de-minimis vrijstelling. Dan moet er wel worden voldaan aan specifieke voorwaarden. Andere uitzonderingen zijn: de Algemene Groepsvrijstellingsverordening, een uitzondering op grond van een dienst van algemeen economisch belang en bepaalde uitzonderingen in het kader van milieu. .



Het juridisch kader dat op de subsidieverstrekking wordt toegepast, verschilt per dienst en soms zelfs per subsidie. De basis bestaande uit wet (Titel 4.2 van de Awb) en gemeentelijke verordening (de HKS) is bij alle diensten van toepassing. De eventuele verdere invulling daarvan met extra regelgeving verschilt per dienst.

Op basis van de evaluatiebepaling (artikel 16) in de HKS wordt in opdracht van het college een onderzoek (*legal audit*) uitgevoerd hoe de HKS functioneert als juridisch sturingsinstrument. Daarbij wordt specifiek gekeken naar juridische mogelijkheden voor een gestandaardiseerde werkwijze, normenkader voor juridische kwaliteit en de juridische instrumenten voor de doelmatige besteding van subsidiegelden.

De dienst OCW verstrekt veel subsidies en heeft een uitvoeringsvoorschrift met nadere regels: het Uitvoeringsvoorschrift OCW (hierna: UVS OCW). Andere diensten, bijvoorbeeld DSO, maken beleidsregels voor subsidieregelingen waarvoor veel aanvragen worden gedaan, bijvoorbeeld de 'regeling particuliere woningverbetering Contradriehoek', de 'Verordening woninggebonden subsidies' en de 'Beleidsregel subsidieverstrekking VVE producten'.



### 3 Administratie en controle

#### 3.1 Inleiding

De rekenkamer ging na in hoeverre de diensten over de benodigde informatie beschikten voor sturing en controle van hun subsidies. Heeft de gemeente voldoende zicht op het subsidie-instrumentarium en zijn controle en evaluatie daarin zo ingepast dat de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende besteding van publiek geld gewaarborgd is?

Een totaaloverzicht van de normen en criteria die de rekenkamer hanteert is opgenomen in Bijlage 1 Normenkader.

#### 3.2 Omvang en ontvangers subsidies en subsidieregelingen

Voor het verkrijgen van een beeld van de totale subsidieomvang zijn allereerst de jaarverslagen van 2008 en 2009 geraadpleegd. Daarnaast heeft de rekenkamer bij de vijf grote gemeentelijke diensten opgevraagd wat zij aan subsidies hebben verstrekt in het jaar 2009. Vervolgens zijn de gevonden cijfers vergeleken zijn met de informatie zoals verstrekt door de gemeentelijke diensten. Hieruit blijken de volgende verschillen (figuur 1):

Figuur 1: Subsidie-uitgaven van de gemeente

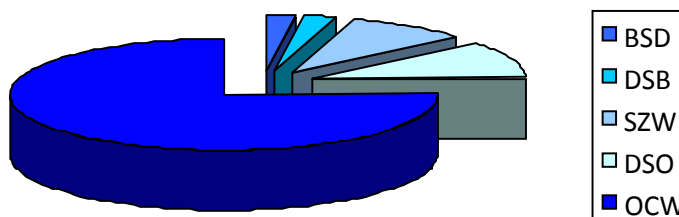
	2008	2009
Jaarverslag	€330.296.000	€407.306.000
Overzicht rekenkamer op basis van informatie diensten	€380.292.539	€440.275.273
<b>Vershil</b>	<b>€49.996.539</b>	<b>€32.969.273</b>

De verklaring van de gemeente voor het verschil in de bedragen is dat de dienstoverzichten in het jaarverslag niet volledig zijn. Bepaalde subsidies zijn pas na het verschijnen van het jaarverslag vastgesteld en daarna pas definitief opgenomen in de subsidie-informatie van de diensten.

In deze rapportage wordt gebruik gemaakt van de cijfers uit 2009 op basis van de informatie van de diensten.

Figuur 2: Subsidie-uitgaven verdeeld per dienst

Dienst	Uitgaven 2009	Percentage
BSD	€ 9.301.000	2%
DSB	€ 12.093.500	3%
SZW	€ 39.853.000	9%
DSO	€ 46.777.000	11%
OCW	€330.868.773	75%
<b>Totaal</b>	<b>€440.275.273</b>	<b>100%</b>



Voor de diensten onderling geldt bovenstaande verdeling van de subsidie-uitgaven (figuur 2). Hieruit blijkt dat OCW verantwoordelijk is voor 75% van de gemeentelijke uitgaven aan subsidies. Deze gelden zijn met name toebedeeld aan de sector Welzijn, jeugd en burgerschap (WJB) en de sector Cultuur.

DSO is met 11% de tweede dienst in grootte van subsidieverstrekking. SZW is met 9% de derde dienst.

De grootste 'subsidiedienst' OCW onderscheidt zes verschillende vormen subsidie (figuur 3):<sup>8</sup>

Figuur 3: Subsidievormen van de dienst OCW

Subsidie	Doel	Kenmerk	Periode	Sturing & controle
waardering	Waardering van activiteiten.	Bijdrage in kosten van te leveren prestatie, ongeacht feitelijke kosten, vaststelling zonder voorgaande verlening.	Eenmalig	Minimale inhoudelijke verplichtingen en controle.
stimulering	Voor activiteiten waar gemeente belang aan hecht en anders geen doorgang kunnen vinden	Bijdrage in kosten van te leveren prestatie, ongeacht feitelijke kosten en beperkt aantal ontvangers.	Eenmalig, beperkte periode (ten hoogste vier jaar).	
investering	Incidentele bijdrage voor (ver)bouw accommodatie of aanschaf van inventaris.		Eenmalig	
product	Voor het realiseren van producten.	Voordien afspraken over te leveren producten ( <i>output</i> ), kwaliteitseisen, aantal eenheden en prijs, afrekening onafhankelijk van kosten.	Subsidieverstrekking per jaar.	Na maken van afspraken stuurt de gemeente op hoofdlijnen en levering van producten.
budget	Voor activiteiten waarbij de instelling vrij is in aanwending van de subsidie (binnen regels HKS).	Hoogte afhankelijk van activiteitenplan.	Subsidieverstrekking per jaar.	Gemeente rekent af op activiteiten.
exploitatie	Subsidie in exploitatietekort van de instelling.	Subsidie als vast bedrag, percentage van exploitatielasten of als bijdrage in bepaalde kostensoorten ( <i>input</i> ).	Subsidieverstrekking per jaar.	Nadrukkelijke begeleiding van het beleid van de instelling, directe zeggenschap van de gemeente over de wijze van besteden en inzet van de middelen.

Binnen de dienst OCW komt de exploitatiesubsidie het meest voor (73% van de ontvangers, 65% van subsidie-uitgaven van OCW), daarna de waarderingssubsidie (24% van de ontvangers, 1% van de subsidie-uitgaven) en daarna de budgetsubsidie (3% van de ontvangers, 34% van de subsidie-uitgaven). De verdeling over de verschillende typen loopt uiteen per sector van de dienst: de sector Cultuur verstrekt voornamelijk exploitatiesubsidies, terwijl de andere sectoren Volksgezondheid, Welzijn, jeugd en burgerschap, en Sport & Onderwijs ook budget- en waarderingssubsidies inzetten. Laatstgenoemde vorm komt vooral bij de sector WJB voor.

<sup>8</sup> Deze subsidievormen zijn opgenomen in het Uitvoeringsvoorschrift Subsidies van de dienst OCW.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek bleek dat de administraties van de diensten niet ingericht waren voor het genereren van de door de rekenkamer gevraagde informatie. De administraties verschilden van opzet en leverden in ieder geval informatie over aspecten als *begunstigde* en *subsidiebedrag* (per specifiek jaar). De verkregen informatie heeft de rekenkamer bij elkaar gebracht, met als resultaat een tabel met 705 begunstigden. Overigens zegt dit niet dat de Gemeente Den Haag in 2009 aan 705 organisaties subsidie heeft verstrekt. Door verschillende registratiewijzen van de naam door de diensten kan eenzelfde organisatie meer malen voorkomen in de tabel. Het omgekeerde is ook mogelijk: bij de subsidieregelingen gericht op particulieren of bijvoorbeeld verenigingen van eigenaren is alleen het totaalbedrag voor de regeling in de tabel opgenomen. (De rekenkamer had niet als doel het aantal begunstigden te bepalen.)

Het overgrote deel van de verstrekte subsidies valt niet onder een subsidieregeling. Bij 79 subsidies was uit de administratie informatie over een aan de subsidie gekoppelde *specifieke regeling* te halen. Het *startjaar* was bij 76 subsidies beschikbaar in de administratie, een *horizonbepaling* (of einddatum) was bij 23 subsidies geadmistreerd.

Op verschillende beleidsterreinen werkt de gemeente met vaste cycli van 'vaststellen beleidskader - installeren adviescommissie - indienen aanvragen - oordeel commissie - subsidietoekenning'. Voorbeelden hiervan zijn het Kunstenplan (cyclus van vier jaar) en de Evenementen (cyclus van een jaar).

### Norm

De gemeente weet hoeveel subsidie aan welke organisaties is toegekend en heeft inzicht in hoeveel subsidieregelingen (inclusief start- en einddatum) bestaan.

### Bevinding

De rekenkamer stelt vast dat de gemeentelijke diensten bijhouden hoeveel subsidie zij verstrekken aan welke organisaties. De gemeente beschikt niet over een integraal gemeentelijk overzicht van bestaande subsidies en subsidieregelingen.

### 3.3 Procesbeschrijving en controle subsidies

De rekenkamer ging na in hoeverre het proces van subsidieverlening van begin tot eind is beschreven en ondersteund wordt door ICT (*workflow*). Hiermee kan in opzet worden voorkomen dat belangrijke stappen in het proces (zoals controles) worden overgeslagen.

De dienst OCW beschikt over een procesbeschrijving die is vastgelegd in een geautomatiseerd systeem. De andere diensten gebruiken in bepaalde gevallen ook eigen procesbeschrijvingen en controleprocedures.

Aangezien de dienst OCW met 75% veruit het meeste subsidie verstrekt, wordt de procesbeschrijving van één van de grote sectoren binnen dienst OCW, Welzijn, jeugd en burgerschap (WJB) als voorbeeld nader uitgewerkt (figuur 4).

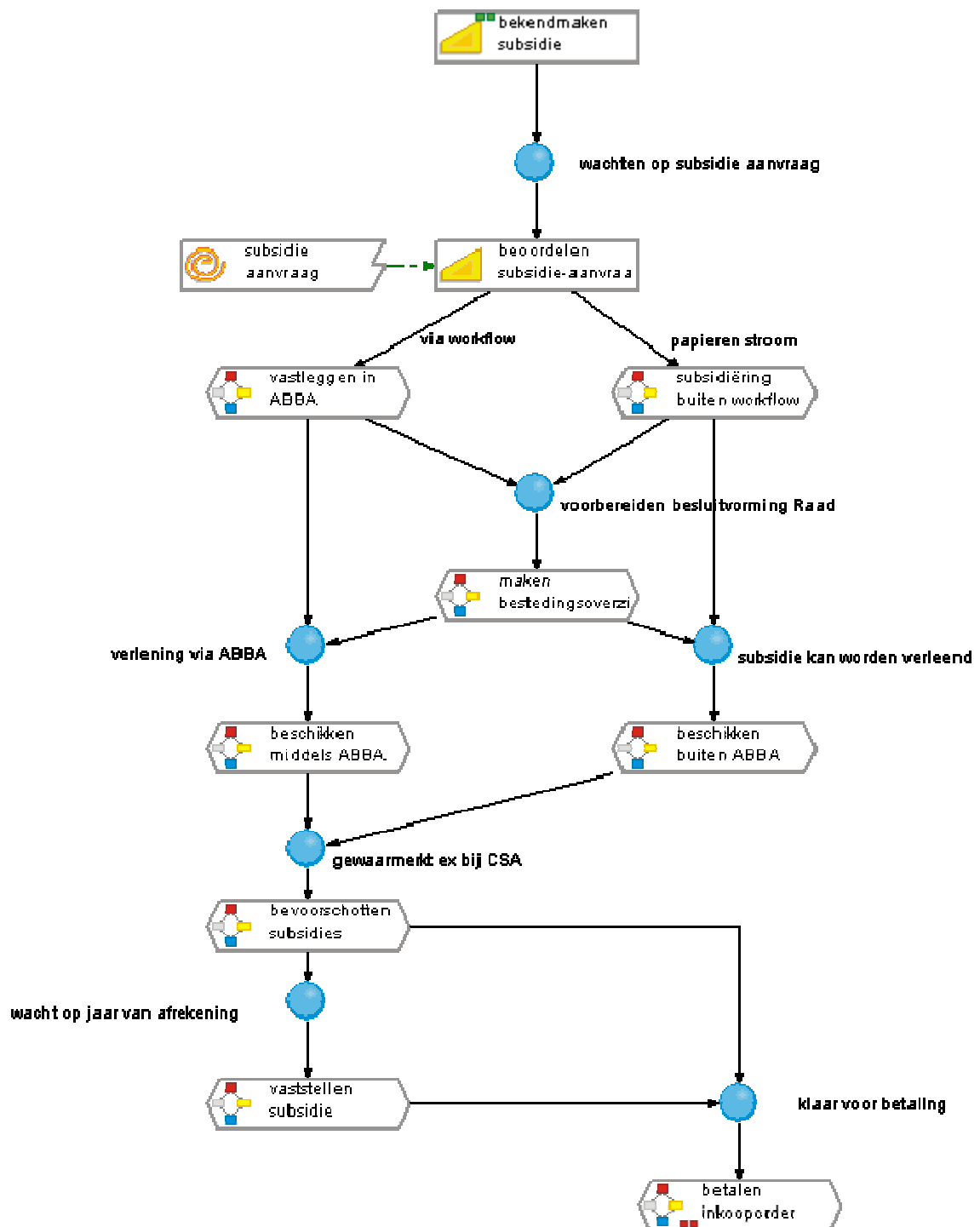
In dit proces wordt het hoofdproces 'Verlenen subsidies' beschreven in subprocessen (bijvoorbeeld 'beschikken') en activiteiten (bijvoorbeeld 'bewaren aanvraag') gekoppeld aan rollen (bijvoorbeeld 'beleidsmedewerker').

Na afronding van elk subprocess ontstaat een nieuwe 'toestand' (bijvoorbeeld 'klaar voor betaling'). In onderstaande figuur wordt het hoofdproces schematisch weergegeven.<sup>9</sup>

Bij de jaarlijkse toetsing van de jaarrekening licht de GAD onder andere de werkprocessen door. Ook het subsidieproces wordt doorgelicht teneinde inzicht te verkrijgen of alle bepalingen worden nageleefd en in hoeverre zich risico's voor financiële onrechtmatigheid voordoen.

<sup>9</sup> Voor deze procesbeschrijving maakt OCW gebruik van het administratieprogramma Protos.

Figuur 4: Proces van subsidieverstrekking bij de sector Welzijn, jeugd en burgerschap (WJB) van de dienst OCW



Binnen de dienst OCW wordt gebruik gemaakt van het subsidiesysteem ABBA. In 2009 konden nog niet alle sectoren gebruik maken van het systeem, per oktober 2010 is dit wel het geval.

Ook de Dienst Publiekszaken (DPZ) en de Bestuursdienst hebben besloten voor alle subsidies bij ABBA aan te haken.

Bijkomend voordeel is dat alle ABBA-gebruikers zicht hebben op de door de organisatie ingediende stukken, waarmee een mogelijke overlap in de behandeling van de verantwoordingen wordt voorkomen. Veel organisaties die een aantal subsidies ontvangen verantwoorden zich hierover in één document, de jaarrekening of het financiële verslag. Voor de registratuur afdeling is daarmee niet meer terug te vinden welke verantwoording bij welke verlening past.

Door de rekenkamer is niet af te leiden wat het percentage subsidies is waarvoor de verplichte informatie tijdig is geleverd. De gemeente houdt op basis van de 'openstaande inkooporders' (subsidieverstrekkings) in het financieel administratiesysteem (EOS) bij welke verantwoordingen wel of niet (tijdig) binnen zijn. De subsidievaststeller bij de registratuur afdeling toetst of de vereiste bescheiden aanwezig en volledig zijn. Te laat indienen betekent een korting van 5% op de eerstvolgende te verstrekken subsidie. De subsidievaststeller stuurt de vaststelling ter beoordeling in voorvisie naar alle betrokken beleidsmedewerkers. De beleidsmedewerkers dienen ieder afzonderlijk een akkoord te geven voor de vaststelling, nadat zij de relevante beleidsinhoudelijke zaken gecontroleerd hebben.

Uit de dienstadministraties bleek dat bij 129 van de 705 subsidies is aangegeven of al dan niet sprake is van *tussentijdse controle* (in twintig gevallen wel tussentijdse controle). Bij 163 subsidies is aangegeven dat een *controle achteraf* plaatsvindt (bij de overige is 'controle achteraf' niet ingevuld omdat dit niet centraal in de dienstadministratie wordt bijgehouden). De dienstcontrollers geven aan dat de registratie en controle van subsidies op vergelijkbare wijze georganiseerd is. De controles zijn in de eerste plaats financieel van aard. In hoeverre beleidsinhoudelijke controles plaatsvinden is niet bekend.

### Norm

De gemeente controleert de subsidieverstrekking en hanteert daarbij een toetsingskader met aandacht voor zowel de inhoudelijke prestatie als de financiën. De controle-inspanning staat in verhouding tot de hoogte van het subsidiebedrag en de risico's voor de gemeente. De gemeente heeft georganiseerd dat op negatieve controle-uitkomsten een passende actie van de gemeente volgt.

### Bevinding

De rekenkamer constateert dat de gemeente de subsidieverstrekking controleert en daarbij onderscheid maakt tussen financiële en inhoudelijke gegevens. De controle van de financiële gegevens gebeurt door een andere functionaris (subsidievaststeller) dan de controle van de beleidsinhoudelijke gegevens (beleidsmedewerker) en van een integraal toetsingskader is dan ook geen sprake. De door de beleidsmedewerker te leveren controle-inspanning is niet nader omschreven. In hoeverre op negatieve controle-uitkomsten passende actie volgt, is alleen bekend voor het te laat indienen van verantwoordingsinformatie. In opzet kan de beleidsmedewerker een eigen invulling aan de inhoudelijke subsidiecontrole geven, terwijl de financiële controle bij de registratuur wel is gereguleerd.

### 3.4 Inzicht in doeltreffendheid subsidies

Het verstrekken van subsidie is geen doel op zich, maar een middel om een bepaald doel te bereiken. Wordt dat doel ook bereikt? Voor het kunnen beantwoorden van die vraag is het van belang periodiek na te gaan of de inzet van het middel subsidie op een bepaald beleidsterrein bijdraagt aan het behalen van het beoogde doel. Met andere woorden: als de subsidie er niet zou zijn, zou dit dan uitmaken voor het al dan niet realiseren van het doel?

Voor 18 subsidies is uit de dienstadministratie te halen dat *geen* sprake is van een *evaluatievoorschrift*. Bij de overige 687 subsidies is dit niet bekend. Voor 43 subsidies is informatie over *evaluatie* van de subsidie aangetroffen. In 22 gevallen betrof dit 'nee' (geen evaluatie), in 10 gevallen 'ja', 7 gevallen andere bewoordingen die op 'ja' duiden, in 2 gevallen 'evaluatie op dit moment' en in 2 gevallen 'verwacht eind 2011'.

Uit de gesprekken met de dienstcontrollers komt naar voren dat evaluatie van subsidies geen regulier periodiek terugkerend proces is. Wel komt het voor dat als onderdeel van een beleidsevaluatie een bepaalde subsidierегeling geëvalueerd wordt. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de beleidsmedewerker.

**Norm**

Subsidies worden periodiek geëvalueerd op doeltreffendheid. Resultaten van evaluatie worden betrokken in afwegingen over het al dan niet inzetten van subsidie als beleidsinstrument.

**Bevinding**

De rekenkamer constateert dat de gemeente beleid waar een subsidie aan bij moet dragen wel evalueert, maar de inzet van een subsidie als middel niet periodiek op doelmatigheid en doeltreffendheid wordt geëvalueerd. Zodoende beschikt de gemeente bij de meeste subsidies niet over evaluatieresultaten die zij kan benutten bij haar afwegingen over het al dan niet inzetten (voortzetten) van het beleidsinstrument subsidie.



## 4 Casusonderzoek

### 4.1 Inleiding

Per dienst heeft de rekenkamer één of twee casussen geselecteerd. Voor elk van de casussen is de rekenkamer nagegaan hoe de gemeente de rol als subsidieverstrekker invult. Zowel met de verantwoordelijke ambtenaren als met de vertegenwoordigers van de organisaties die subsidie ontvangen is afzonderlijk gesproken. De leidende vragen waren:

- Wat zijn de afspraken ten aanzien van deze subsidie?
- Wat is in praktijk de realisatie van deze afspraken?

In dit hoofdstuk zullen de volgende casussen met behulp van bovenstaande onderzoeksvragen nader gepresenteerd worden:

Figuur 5: Overzicht selectie casussen per dienst

<i>Subsidieontvanger</i>	<i>Subsidie vanuit Dienst</i>	<i>Paragraaf</i>
Den Haag Marketing	DSO	4.2
DUCOS (Parkpop)	DSO	4.3
Koorenhuis	OCW	4.4
Stichting IO Laak	SZW	4.5
Haags Werk Bedrijf	DSB	4.6
Overige wijk- en buurtinstellingen (twee casussen)	BSD/ Deconcentratie (Per 1-1-2011 DPZ / Stadsdelen en Wijken)	4.7

Per casus worden de drie W-vragen (wat willen we bereiken; wat gaan we daarvoor doen; wat mag het kosten) en het belang behandeld in de inleiding aan de hand van de aspecten beleid, belang, subsidieontvanger, prestatie en middelen.

Vervolgens beschrijft de subparagraaf '*Subsidie 2009 van begin tot eind*' de subsidieverstrekking en de controle daarop. De volgende subparagraaf '*Verhouding gemeente en subsidieontvanger*' gaat in op van de contacten tussen de gemeente en subsidieontvanger in de praktijk.

De rekenkamer toetst de casussen aan het normenkader dat in de bijlage van dit feitenrapport is opgenomen.

### 4.2 Casus Den Haag Marketing (DSO)

#### 4.2.1 Inleiding

##### Beleid

In de programmabegroting 2009 waren in het Programma Citymarketing en Internationale stad topindicatoren opgenomen over internationale congressen en aantal toeristen. Doelen waren onder andere verbetering van de marketing en promotie van Den Haag (uitvoeren project Citymarketing) en meer bezoekers en (verblijfs- en zakelijke) toeristen (opstellen en uitvoeren actieplan toerisme en vernieuwen evenementenbeleid).<sup>10</sup>

##### Belang

Het onderwerp citymarketing is regelmatig onderwerp van politieke discussie. In 2011 worden bezuinigingen doorgevoerd. In 2009 is juist extra geïnvesteerd in promotie van de stad, dit voor het opvangen van de recessie. Den Haag Marketing is een voormalige gemeentelijke instelling. Extra alertheid op het risico van rolvermenging en verantwoordelijkheidsverstrengeling is geboden. In hoeverre is de gemeente in staat zich te beperken tot een aantal adequate toetsingscriteria op basis waarvan zij de prestaties van Den Haag Marketing kan beoordelen? De omvang van de subsidie aan DHM is substantieel. De gemeente heeft belang bij het geven van duidelijkheid over de bijdrage van de prestaties van DHM in kwantitatief en kwalitatief opzicht aan de gemeentelijke beleidsdoelen.

<sup>10</sup> Programmabegroting 2009-2012 (2008, RIS 157458A), pagina 143-146.

### Subsidieontvanger

De gemeente maakt voor de realisatie van het doel gebruik van de diensten van de stichting Den Haag Marketing (DHM). DHM is een organisatie die zich bezighoudt met de marketing van Den Haag en de stad als (zakelijk) toeristische bestemming naar zowel nationale als internationale bezoekers promoot. De organisatie omvat ondersteunende en operationele disciplines binnen de vrijetijdseconomie.

### Prestatie

De voor de subsidie te leveren prestatie komt neer op 'DHM voert de activiteiten uit het 'Beleidsplan 2009 Den Haag Marketing' uit conform de daar opgenomen teksten en specificaties, tenzij anders vermeld in de subsidiebeschikking'. Daarin zijn op deelterreinen een beperkt aantal meer concrete prestatiepunten opgenomen, zoals 'DHM treedt op als opdrachtgever voor het Haags UIT festival waarbij tenminste (in samenwerking met Culturalis) de amateurkunst wordt betrokken en ook een specifiek op jongeren gericht aanbod wordt geboden.'

### Middelen

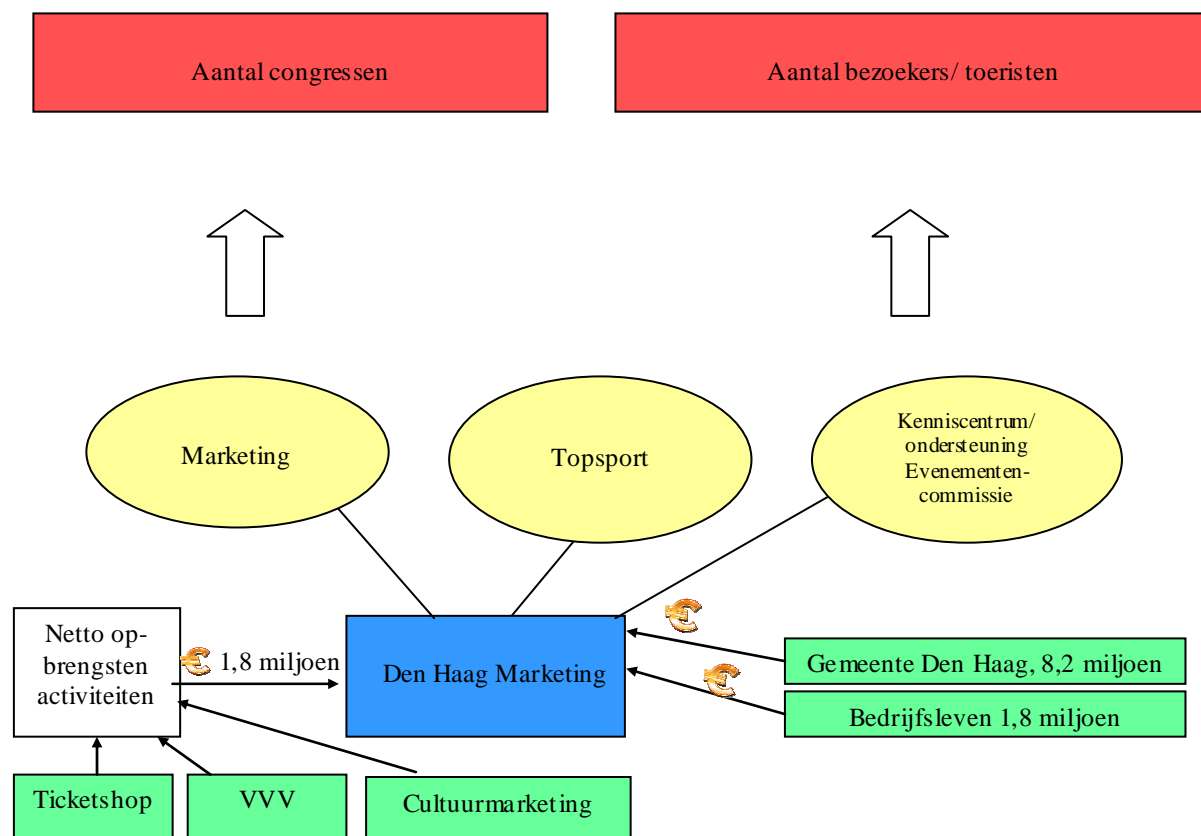
In het jaar 2009 heeft de gemeente totaal een subsidie van €8.220.768,63 aan DHM verstrekt (dit bedrag is inclusief een bijdrage van €508.000,- voor de verhuizing van DHM en exclusief €105.000,- voor recessiemarketing).

	Aanvraag	Beschikking	Evt. extra's	Vaststelling
DHM	€6.314.877,-	€6.159.085,-	€2.061.683,63	€8.220.768,63

Per casus is een afbeelding (voor deze casus figuur 6) opgenomen met als doel het proces van subsidieverstrekking in beeld te brengen.

- Het blauwe vak is de organisatie die subsidie ontvangt,
- De groene vlakken zijn de inkomstenbronnen met de geldstromen via pijlen,
- De gele ovals zijn de prestaties die de organisatie met de ontvangen subsidie verricht.
- De rode vlakken zijn de door de gemeente gewenste effecten.

Figuur 6: Subsidieverstrekking aan DHM



#### 4.2.2 Subsidietraject 2009 van begin tot eind Subsidieverstrekking

Eind 2008 heeft het college besloten ten behoeve van de toeristische marketing en promotie van de stad een totale maximale subsidie van €6.184.085 toe te kennen aan DHM. Deze subsidie wordt voor een aantal producten van DHM toegekend binnen de gemeentelijke begrotingsprogramma's, vooral Programma 21 Internationale Zaken en Citymarketing.

DHM heeft in juli 2009 (na eerder intensief contact met de gemeente hierover) een bedrag van €6.314.877,- aangevraagd. Met deze aanvraag zijn ook een beleidsplan en een begroting bij de gemeente ingediend.

In het beleidsplan wordt beschreven wat DHM is als organisatie en wat het doet aan activiteiten. Aan de hand van een SWOT-analyse worden doelen gesteld: meer toeristen, vasthouden/ groei verblijfsduur en bestedingen en bezoekerstevredenheid van 7,5. Deze doelen worden verder uitgewerkt in uit te voeren acties en campagnes.

De gemeente heeft DHM diezelfde maand een iets lager bedrag aan subsidie toegekend, €6.159.085,-.

In de beschikking wordt aangegeven dat de Awb, HKS en de UVS OCW van toepassing zijn. Ook zijn voorwaarden van toepassing over uitvoering van een activiteitenplan, verantwoording en specifieke verplichtingen per DHM-cluster. De clusters zijn: 'Marketing, strategie en beleid', 'Business to Consumer', 'Business to Business', 'Distributie', 'Intercontinentale marktwerking', 'PR en marktwerking The Hague' en 'Marketing beachevenementen'. De afspraken per cluster lopen uiteen van 'De middelen voor cultuurmarketing dienen ingezet te worden in overleg met OCW/Cultuur, het Haags Museum Platform en het Directieoverleg Podiumkunsten Den Haag', tot (in hetzelfde cluster) 'DHM verzorgt in 2009 een speciaal cultuuraanbod voor minimaal 1000 ouderen die niet zelfstandig naar het theater kunnen gaan'.

De gemeente geeft in de beschikking aan dat DHM reeds een voorschot van meer dan 90% (€5.565.677,-) heeft ontvangen. De gemeente had dus al een voorschot van ruim €5,5 miljoen verstrekt. Het college had hiertoe eind 2008 besloten, zonder dat DHM een definitieve aanvraag had ingediend waarover een besluit genomen had kunnen worden. Tot slot merkt de gemeente in de beschikking op dat subsidiëring in 2009 geen automatisch recht in volgende jaren betekent en worden enkele opmerkingen gemaakt over de bedrijfsvoering van DHM.<sup>11</sup>

In 2009 heeft DHM in totaal nog €2.061.683,63 extra aan subsidie gekregen. Daarvan was een half miljoen voor de verhuizing van DHM, ruim een ton voor het meerjarenplan van de VVV en de rest voor elf extra marketingactiviteiten.

#### Norm

De gemeente maakt duidelijk voor welk maatschappelijk doel zij de subsidie verstrekt en geeft criteria waaraan gerealiseerde prestaties zullen worden beoordeeld.

#### Bevinding

De rekenkamer constateert dat de gemeente duidelijk maakt voor welk maatschappelijk doel zij de subsidie verstrekt en criteria geeft voor het beoordelen van gerealiseerde prestaties.

De gemeente koppelt de subsidie aan uitvoering van het beleidsplan van DHM, waarin doelen zijn opgenomen die voortvloeien uit het gemeentelijk beleid. Zo is voor de gemeente duidelijk dat de subsidie aan DHM wordt ingezet voor de gemeentelijke doelen in het kader van toeristische marketing.

De gemeente noemt in de beschikking relevante regelgeving en vermeldt ook aan welke overige subsidievoorwaarden (onder andere rapporteren en verantwoorden activiteiten) voldaan moet worden. De rekenkamer constateert verder dat subsidieaanvraag en beschikking beide pas over de helft van het lopende subsidiejaar 2009 zijn verstuurd.

<sup>11</sup> Beschikking marketingsubsidie Den Haag Marketing 2009, beschikking gericht aan DHM van 7 juli 2009 (BEL/2009.273).

### Subsidiecontrole

DHM stuurt conform de gemeentelijke subsidievoorwaarde elk kwartaal een voortgangsrapportage aan de gemeente. In deze rapportages wordt per activiteit ingegaan op wat DHM heeft gedaan en bij sommige activiteiten wat dat aan prestatie (bijvoorbeeld bepaald product, aantal bezoekers) heeft opgeleverd. De relatie tussen uitvoering van de vele activiteiten van DHM en de hogere beleidsmatige doelen (aantal congressen en aantal bezoekers/toeristen) wordt niet gelegd. De gemeente controleert gedurende het jaar de uitvoering van de te leveren prestaties aan de hand van de door DHM aangeleverde kwartaalrapportages. De gemeente reageert inhoudelijk op de kwartaalrapportages en gaat daarbij in op details in de uitvoering van activiteiten. Maandelijks vindt een voortgangsgesprek plaats tussen de gemeente en DHM, waarbij ook strategie, knelpunten en kansen aan de orde komen. Eind 2009 stuurt de gemeente aan DHM een reactie op de derde kwartaalrapportage van vier pagina's met 38 vraag- en opmerkingspunten.<sup>12</sup>

In maart 2010 heeft DHM de verantwoording over het jaar 2009 bij de gemeente ingediend. In het verslag legt DHM een relatie tussen de doelstellingen uit het eigen beleidsplan ten aanzien van aantal toeristen, verblijfsduur en bestedingen en de bereikte resultaten. Ook beschrijft DHM wat het in 2009 aan activiteiten heeft uitgevoerd in het kader van toeristische marketing, citymarketing, cultuur en topsport. In de jaarrekening verantwoordt DHM €7,8 miljoen. Bij de jaarrekening is een goedkeurende verklaring van de accountant opgenomen.

In augustus 2010 heeft de gemeente de subsidiëring aan DHM van 2009 vastgesteld. De subsidie bestaat uit de basissubsidie van €6.159.085,- en de €2.061.683,63 extra verstrekte subsidies, totaal €8.220.768,63. In de vaststellingsbeschikking maakt de gemeente een aantal opmerkingen die vooral de financiën betreffen. (Het verschil tussen de bedragen in de verstrekking en vaststelling betreft het wel opnemen van de subsidie voor de verhuizing van €508.000 en niet opnemen van de subsidie voor recessiemarketing van €105.000. De gemeente heeft desgevraagd dit verschil verklaard, maar dit komt niet terug in de verantwoording van DHM of met een duidelijke toelichting in de vaststelling van de gemeente.)<sup>13</sup>

### Norm

De gemeente is door controle, monitoring en evaluatie, geïnformeerd over wat zij met verstrekken van de subsidie bereikt.

### Bevinding

De rekenkamer constateert dat de gemeente door controle van de activiteiten van DHM grotendeels is geïnformeerd wat zij met verstrekken van de subsidie bereikt.

DHM rapporteert aan de gemeente over de geleverde prestaties en bestede subsidie met voortgangsgesprekken, kwartaalrapportages en een jaarverantwoording. De gemeente heeft vooral aandacht voor de uitvoering van activiteiten door DHM. Wel weet de gemeente op basis van de verantwoording van DHM wat aan prestaties is geleverd en ook tot op zekere hoogte wat dit bijdraagt aan de gemeentelijke doelen.

#### 4.2.3 Verhouding gemeente en subsidieontvanger

In 2007 heeft een organisatiewijziging plaatsgevonden, het oorspronkelijke Den Haag Marketing & Events (DHM&E) werd Den Haag Marketing (DHM). Aanleiding voor deze verandering waren de nieuwe gemeentelijke Evenementenvisie, op basis waarvan DHM niet langer ook organisator van evenementen kon zijn, en de gewenste professionalisering van DHM (transparantie en klantgerichtheid).

DHM voert naast het jaarlijkse beleidsplan, waarvoor het één grote subsidie ontvangt, ook andere activiteiten uit voor de gemeente. In het jaar 2009 was een aanmerkelijk budget beschikbaar vanuit het beleid voor toeristische marketing en citymarketing dat in extra activiteiten in de stad werd gestoken. Voor alle extra activiteiten die geen deel uitmaken van het basispakket van werkzaamheden (vaste campagnes en doelgroepen) ontvangt DHM afzonderlijke subsidiebeschikkingen van de gemeente.

<sup>12</sup> Reactie op 3<sup>e</sup> kwartaalrapportage, brief van de gemeente gericht aan DHM, 2 december 2009 (Bel 2009.2244).

<sup>13</sup> Beschikking tot subsidievestiging DHM 2009, vaststellingsbeschikking gericht aan DHM van 11 augustus 2010 (BEL/2010.674).

DHM is in 2007 gestart met een proces ter vergroting van de klantgerichtheid en de transparantie van de organisatie. DHM monitort alle marketingactiviteiten die in het kader van het jaarlijkse activiteitenplan worden uitgevoerd. Deze informatie over de geleverde prestaties wordt verwerkt in het jaarverslag en kwartaalrapportages. Het jaarverslag en de kwartaalrapportages worden verstuurd aan de gemeente, de onafhankelijke Raad van Toezicht van DHM en het College van Participanten van DHM.<sup>14</sup>

In 2009 heeft de gemeente een doorlichting laten uitvoeren door het bureau PWC van twee onderdelen van DHM, het Kenniscentrum Evenementen en het Convention Bureau. In het jaarverslag 2009 geeft DHM aan dat naar aanleiding van de *quick scan* door PWC deze onderdelen geïntegreerd worden.

Het nieuwe college dat in 2010 tot stand is gekomen heeft besloten op het Citymarketingbudget te bezuinigen. Dat zal leiden tot een soberder aanpak van activiteiten en ook minder activiteiten. DHM krijgt vanaf 2011 minder subsidie van de gemeente. De korting op de subsidie loopt op tot €700.000 minder in 2013. Daarom moet DHM de komende jaren bezuinigen en in personeelsomvang terug van 60 naar 40 formatieplaatsen. De gemeente geeft aan dat tegelijkertijd een nieuwe slag wordt doorgevoerd in de professionalisering. De reorganisatie is inmiddels voor een groot deel geëffectueerd, het aantal arbeidsplaatsen is met circa 15 afgenomen.

De gemeente geeft aan dat ze intern bezig is met de verhouding met DHM, het streven is tot duidelijke afspraken met DHM te komen over rollen, doelstellingen, verantwoordelijkheden en financiën. DHM is van mening dat de rollen van de gemeente en DHM onoverzichtelijk zijn en het detailniveau van de subsidievoorwaarden DHM in haar mogelijkheden en gewenste flexibiliteit beperkt. Ook stelt DHM dat het lang duurt voordat de gemeente het laatste deel van de subsidie overmaakt, waardoor de organisatie soms liquiditeitsproblemen heeft.

#### Subsidie of opdracht

Tussen de gemeente en DHM bestaat een subsidierelatie. De gemeente verstrekt aan DHM jaarlijks een exploitatiesubsidie en daarbovenop eventueel extra subsidie voor bepaalde activiteiten die niet vooraf in het beleidsplan zijn opgenomen.

De gemeente en DHM zijn bezig met de verdere professionalisering van DHM, de verbetering van de samenwerking en een bezuinigingstaakstelling. Met een organisatieverandering bij DHM en een andere sturingsrelatie met de gemeente wordt meer marketingkwaliteit en economische spin-off in de stad beoogd. In dit traject is de gemeente tot een kernvraag gekomen: op welke basis wil en kan de gemeente samenwerken met DHM, via een subsidierelatie, een externe opdracht of een interne opdracht. Aan elke variant zijn verschillende juridische en fiscale aspecten verbonden, die na een keuze verder ingevuld kunnen worden in een convenant.

In 2011 bestaat een subsidierelatie, maar de gemeente geeft zelf ook al aan dat door de gemeentelijke sturing en de BTW-verrekening door DHM het lijkt op een opdrachtrelatie.

De gemeente beschrijft de volgende voor- en nadelen van de verschillende opties:

##### 1. subsidie

- + DHM staat volledig los van de gemeente.
- Staatssteun en geen BTW-verrekening mogelijk.

##### 2. opdracht

- + DHM staat volledig los van de gemeente en BTW-verrekening mogelijk.
- Verplichte aanbesteding van opdracht.

##### 3. interne opdracht ('inhouse')

- + BTW-verrekening mogelijk en geen aanbesteding.
- Gescheiden boekhouding voor marktactiviteiten en gemeentelijk toezicht.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> In het College van Participanten zijn de horeca, retail en attracties vertegenwoordigd. Het College van Participanten heeft een adviesrol voor (de directie van) DHM, met name waar het samenwerking met marktpartijen betreft.

<sup>15</sup> Stand van Zaken gemeente Den Haag en Den Haag Marketing, 09 februari 2011.

**Norm**

De gemeente onderhoudt een professionele verhouding met de subsidieontvanger.

**Bevinding**

De rekenkamer constateert dat de gemeente in 2009 in beperkte mate een professionele verhouding onderhoudt met DHM. De gemeente stuurt DHM in dat jaar aan als ware het een onderdeel van de eigen organisatie. De gemeente is sterk betrokken bij zowel de inhoudelijke taken als de bedrijfsvoering van DHM en de onderlinge contacten zijn intensief. Hierbij merkt de rekenkamer op dat beide organisaties zich hiervan bewust zijn en werken aan een nieuwe verhouding van samenwerking en de gemeente daarbij aandacht heeft voor de fiscale en juridische aspecten en de vraag of wel sprake moet zijn van een subsidierelatie.

**4.3 Casus Parkpop (DSO)****4.3.1 Inleiding****Beleid**

In de programmabegroting 2009 was één van de onderdelen in het Programma Citymarketing en Internationale stad de uitvoering van het project Citymarketing en het evenementenbeleid. In het kader van het project Citymarketing vindt The Hague Festivals plaats (een periode met activiteiten waaronder Parkpop).<sup>16</sup>

**Belang**

De organisatie van evenementen is een belangrijk onderdeel in de uitvoering van het economie- en citymarketingbeleid. De gemeente ziet evenementen als middel voor het bereiken van stedelijke doelen op het terrein van economie en citymarketing (bezoekers, besteding, profilering) en vindt daarvoor de gezamenlijke marketing belangrijk. Denk bijvoorbeeld aan de jaarlijks terugkerende festivalmaand in juni onder de noemer 'The Hague Festivals', waar Parkpop sinds een aantal jaren het sluitstuk van is. Parkpop als grootschalig gratis muziekfestival in het Haagse Zuiderpark bestaat inmiddels ruim 30 jaar (2009 was de 29<sup>e</sup> editie) en heeft een grote bekendheid verworven.

Parkpop werd voorheen georganiseerd door Den Haag Marketing, tegenwoordig door het bedrijf DUCOS. DHM (Kenniscentrum Evenementen) is als onafhankelijk secretariaat van de adviescommissie evenementen nog wel betrokken in het subsidietraject, dit vereist duidelijkheid bij alle drie de partijen welke rol zij tegenwoordig vervullen.

**Subsidieontvanger**

De organisatie van Parkpop laat de gemeente over aan het bedrijf DUCOS Productions. DUCOS organiseert grootschalige evenementen, zoals het Zomercarnaval en het Dunya Festival in Rotterdam en Parkpop in Den Haag.

**Prestatie**

De voor de subsidie te leveren prestatie is 'realisatie van het evenement zoals beschreven in de aanvraag'.

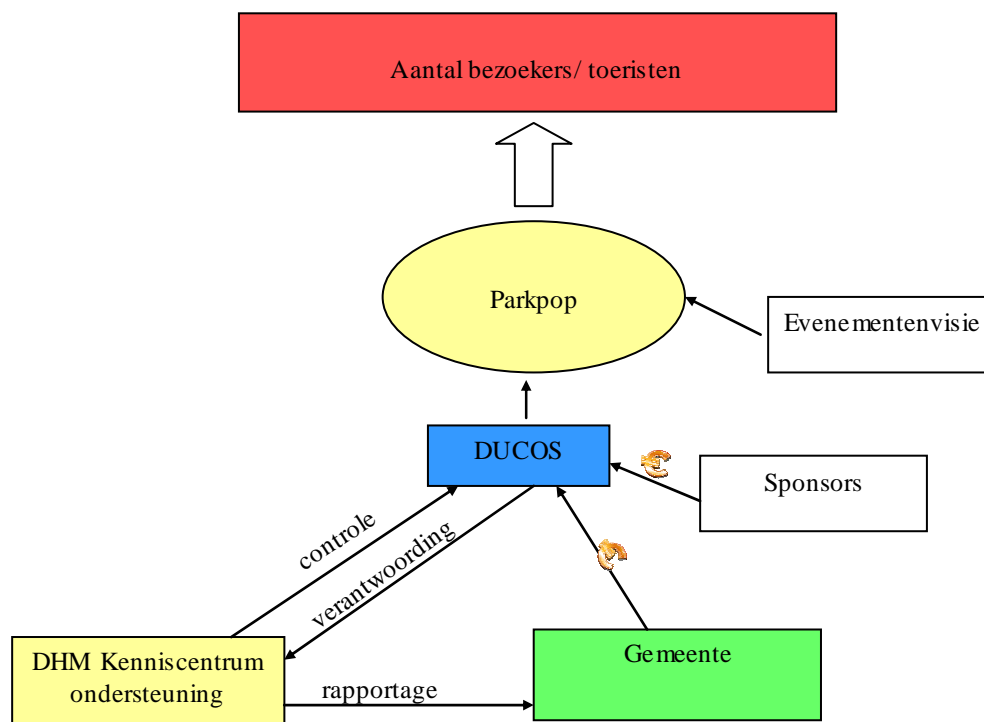
**Middelen**

In het jaar 2009 heeft de gemeente totaal een subsidie van €261.750,- aan DUCOS verstrekt voor de organisatie van Parkpop.

	Aanvraag	Beschikking	Evt. extra's	Vaststelling
DUCOS	€250.000,-	€231.750,-	€30.000,-	€261.750,-

<sup>16</sup> Programmabegroting 2009-2012 (2008, RIS 157458A), pagina 144-145.

Figuur 7: Subsidieverstrekking aan DUCOS<sup>17</sup>



#### 4.3.2 Subsidietraject 2009 van begin tot eind Subsidieverstrekking

In augustus 2008 heeft DUCOS een ingevuld ‘aanvraagformulier productsubsidie publieksevenementen 2009’ ingediend bij het Kenniscentrum Evenementen van Den Haag Marketing, de organisatie die de gemeente assisteert in de subsidiëring van evenementen. In dit formulier is beschreven:

- Het evenement Parkpop
  - o De kernfuncties (*overview* hedendaagse popmuziek en aanspreken breed publiek, bijdragen aan (inter)nationale profilering van Den Haag als cultureel interessante gemeente en professionaliseren van nieuwe muziekvormen).
  - o Nieuwe ontwikkelingen binnen Parkpop en de muziekprogrammering en de toekomst van het evenement.
- De aanpak van de promotie van het evenement en de publiciteit (mediawaarde).
- Benadering van bezoekers van buiten regio (ten behoeve van overnachtingen/ verblijftoerisme)
- Vernieuwing van het evenement ten opzichte van voorgaande jaren.

DUCOS vraagt voor de organisatie van Parkpop 2009 bij DSO een subsidie aan van €250.000,-. De totale kosten van het evenement worden geraamd op bijna één miljoen euro.

Na raadpleging van de onafhankelijke Adviescommissie evenementen (door de gemeente ingesteld voor de beoordeling van evenementenplannen) in het najaar van 2008, heeft de gemeente in maart 2009 aan DUCOS een subsidie toegekend. In de beschikking wordt gerefereerd aan de Adviescommissie evenementen die Parkpop heeft getoetst aan de Evenementenvisie Den Haag 2004-2010 en het evenement waardevol vindt voor de positionering van de stad en het imago als muziekstad.

De gemeente kent aan het evenement Parkpop een subsidie van €231.750,- toe. Ook kent de gemeente een ‘garantie’ van €30.000 toe (vanwege de recessie en problematiek op het vlak van fondsen en sponsoring). De aanvrager mag daarop een beroep doen indien hij dat nodig heeft teneinde ‘het evenement tot een succes te maken’. De gemeente verstrekt de subsidie en garantie onder de voorwaarden van de Awb, de HKS, de Beleidsregel Vrijtijdseconomie Evenementen en aanvullende subsidievoorwaarden evenementen 2009. De beschikking gaat in op de invoering van de ‘exploitatie subsidie’ en stelt ook eisen aan de verantwoording.

<sup>17</sup> Zie voor een toelichting op deze figuur de bij de eerste casus DHM opgenomen Figuur 6, paragraaf 4.2.1, pagina 16.

De gemeente verstrekt een voorschot van 90% (€208.575,-).<sup>18</sup>

In juni 2009 heeft DUCOS de ‘garantiesubsidie’ van €30.000,- met een financiële onderbouwing bij de gemeente aangevraagd vanwege het wegvallen van sponsorinkomsten. Diezelfde maand neemt de gemeente een subsidiebeschikking voor een extra €30.000,- voor de organisatie van Parkpop, de eerder toegezegde garantie wordt hierbij omgezet in subsidie.<sup>19</sup>

### Norm

De gemeente maakt duidelijk voor welk maatschappelijk doel zij de subsidie verstrekt en geeft criteria waaraan gerealiseerde prestaties zullen worden beoordeeld.

### Bevinding

De rekenkamer constateert dat de gemeente duidelijk maakt voor welk maatschappelijk doel zij de subsidie verstrekt en criteria geeft voor het beoordelen van gerealiseerde prestaties.

De gemeente heeft aandacht voor de koppeling van de activiteit met het beleid, aanvrager dient aan te geven bij de aanvraag of voldaan wordt aan bepaalde criteria. Zo weet de gemeente dat de subsidie aan DUCOS wordt ingezet voor het gemeentelijk evenementenbeleid.

De gemeente heeft in de beschikking voorwaarden opgenomen, stelt daarin ook eisen aan de verantwoording en noemt wet- en regelgeving.

De rekenkamer constateert dat de gemeente bovenop de subsidie een ‘garantie’ verstrekt, hetgeen in de beeldvorming naar aanvrager en ook feitelijk in juni een extra subsidie is.

### Subsidiecontrole

In oktober 2009 heeft DUCOS een verantwoording aan DHM Kenniscentrum gestuurd bestaande uit een inhoudelijke evaluatie, een afrekening van Parkpop die door de accountant van DUCOS is goedgekeurd (met rechtmatigheidsverklaring), een omzetting van de afrekening naar het model van DHM en DVD's van TV-uitzendingen waarin Parkpop is uitgezonden.

In de inhoudelijke evaluatie van het evenement wordt ingegaan op:

- De programmering op de verschillende podia en een activiteit voor ‘aspirant talenten’;
- De marketing van en de publiciteit voor het evenement;
- De afrekening van het evenement (totaal een verlies van €56.631,08);
- Een toekomstvisie, vooruitblik op 30 jaar Parkpop in 2010.

De accountant oordeelt dat het genoemde kosten- en inkomstenoverzicht een getrouw beeld geeft van de externe kosten en inkomsten van Parkpop en XStage.

In november 2009 heeft DHM een rapportage van het DHM Kenniscentrum evenementen over Parkpop en de verantwoording van DUCOS aan de gemeente gestuurd.

De rapportage van DHM bestaat uit een beoordeling op een vijfpuntsschaal (ruim-goed-voldoende-matig-niet) van een aantal beoordelingscriteria uit de evenementenvisie. DHM beoordeelt het aantal bezoekers als ruim, de mediawaarde, herkomst bezoekers, datum/ tijdstip en vernieuwing als goed, imago, vergunningenbeleid, transparantie afrekening en noodzaak subsidie als voldoende en meerdaags verblijf als matig. De gemeente geeft aan dat de financiële verantwoording ook wordt getoetst en beoordeeld door het subsidiebureau van DSO.

Door deze toetsing krijgt de gemeente een indruk van wat het evenement Parkpop oplevert.

In januari 2010 heeft de gemeente de eerste en de aanvullende subsidie aan DUCOS vastgesteld. De totale subsidie voor Parkpop is het eerder beschikte bedrag van in totaal €261.750.<sup>20</sup>

### Norm

De gemeente is door controle, monitoring en evaluatie, geïnformeerd over wat zij met verstrekken van de subsidie bereikt.

<sup>18</sup> Beschikking evenementensubsidiëring 2009, beschikking gericht aan de Stichting Parkpop/ DUCOS Productions van 27 maart 2009 (BEL/2009.479).

<sup>19</sup> Aanvullende subsidie Parkpop, beschikking gericht aan de Stichting Parkpop/DUCOS Productions van 19 juni 2009 (BEL/2009.1236).

<sup>20</sup> Eindbeschikking Parkpop, vaststellingsbeschikking gericht aan de Stichting Parkpop/DUCOS Productions van 11 januari 2009 (N.B. dit zal 2010 moeten zijn!) (BEL/2009.2313).



## Bevinding

De rekenkamer constateert dat de gemeente door controle door DHM van de activiteit van DUCOS grotendeels is geïnformeerd over wat zij met verstrekken van de subsidie bereikt.

De gemeente laat DHM de Evenementenvisie als toetsingskader toepassen en toetst zo op de beoogde maatschappelijke effecten (bezoekersaantallen en meerdaags verblijf). Deze toetsing vindt zowel vooraf (bij de aanvraag) als achteraf (bij de controle en vaststelling) plaats.

### 4.3.3 Verhouding gemeente en subsidieontvanger

In 2005 heeft DUCOS de organisatie van Parkpop overgenomen van Den Haag Marketing (vanwege de nieuwe gemeentelijke Evenementenvisie mocht DHM geen evenementen meer uitvoeren).

In 2005 hebben DUCOS en DHM een overeenkomst gesloten voor de organisatie van het evenement in dat jaar. Voor de periode 2006-2008 hebben de partijen een driejarige licentieovereenkomst gesloten.

Sindsdien organiseert DUCOS Parkpop nog steeds elk jaar, maar is daarop geen overeenkomst meer van toepassing. De gemeente heeft te kennen gegeven bij DUCOS en DHM dat van een licentieovereenkomst geen sprake hoeft te zijn vanwege de minimale juridische status van een licentie.

In de zomer van 2011 geeft de gemeente aan dat geen licentieovereenkomst meer van kracht zal zijn. .

In de aanloop naar het evenement Parkpop hebben de gemeente, DHM en DUCOS frequent contact met elkaar. De gemeente oefent, deels indirect via DHM, invloed uit op de praktische uitvoering van het evenement Parkpop.

#### Subsidie of opdracht

De gemeente verstrekt momenteel subsidie aan DUCOS. Zowel het traject hoe Parkpop bij DUCOS is terechtgekomen (onderhandse verlening aan een organisatie die het evenement kan organiseren) als de wijze waarop de gemeente en DHM sturend optreden bij het evenement, vertonen meer gelijkenis met een opdrachtrelatie.

DUCOS geeft aan dat zij de evenementen voor de gemeente Rotterdam in de vorm van een opdracht verzorgt en dat graag ook zo voor de Gemeente Den Haag zou willen doen. Een subsidie heeft voor het bedrijf enkele nadelen zoals de onmogelijkheid BTW te verrekenen en de duur van het subsidietraject.

## Norm

De gemeente onderhoudt een professionele verhouding met de subsidieontvanger.

## Bevinding

De rekenkamer constateert dat de gemeente in beperkte mate een professionele verhouding onderhoudt met DUCOS. De gemeente en DHM zijn sterk betrokken bij uitvoering van het evenement door organisator DUCOS. Het valt de rekenkamer op dat naast de gemeente en subsidie ontvanger DUCOS ook nog DHM als derde partij betrokken is in het subsidietraject. Tussen deze drie partijen bestaan sinds 2009 geen formele afspraken meer over de jaarlijkse organisatie van het evenement Parkpop. De gemeente laat het maken van nieuwe afspraken over aan DHM en DUCOS.

## 4.4 Casus Koorenhuis (OCW)

### 4.4.1 Inleiding

#### Beleid

In de programmabegroting 2009 waren in het Programma Cultuur en Media doelen enkele topindicatoren opgenomen:

- Aantal cultuurvoorzieningen.
- Percentage inwoners naar stadsdeel dat in de afgelopen 12 maanden minimaal 1 culturele voorziening heeft bezocht.
- Percentage inwoners dat in de afgelopen 12 maanden minimaal 1 culturele voorziening heeft bezocht.
- Oordeel bezoeker over aanbod cultuurvoorzieningen: algemeen rapportcijfer.

Doelen waren onder andere het aanbieden van een gevarieerd aanbod en ondersteunen van kunst en cultuur. Het gemeentelijk cultuurbeleid wordt uitgevoerd aan de hand van het Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2009-2012 'Wonderlijke noodzaak'.<sup>21</sup>

### Belang

De gemeente heeft een intensieve bestuurlijke investering gedaan in de Haagse cultuureducatiefunctie van het Koorenhuis. De gemeente geeft aan een adequate onderbouwing van een subsidie aan een instelling als het Koorenhuis van belang te vinden. De ontwikkelingen op Rijksniveau met het kunst- en cultuurbeleid leggen nog meer nadruk op dit belang. Wat zijn de kosten en baten en hoe toetst de gemeente of de subsidie oplevert wat beoogd is en of de kwaliteit van het voorzieningenaanbod op het gewenste niveau is? De gemeente loopt het risico van verantwoordelijkheidverstrengeling en rolvermenging indien de bemoeienis verder gaat dan de subsidierelatie rechtvaardigt. Dit is een aandachtspunt omdat van oudsher sprake is van een sterke betrokkenheid van de gemeente bij de (voormalige gemeentelijke) instelling.

### Subsidieontvanger

De gemeente maakt voor cultuureducatie gebruik van de diensten van het kunstencentrum Stichting het Koorenhuis. Het Koorenhuis verzorgt workshops en cursussen in beeldende kunst, dans, theater, schrijven, beeld & media en muziek en begeleidt en adviseert scholen en organisaties op het gebied van cultuureducatie.

### Prestatie

In de subsidiebeschikking is een prestatienorm opgenomen:

1. met de verschillende cursussen in het vrijetijdsaanbod minimaal 5.500 cursisten in 2009;
2. met het educatief programma voor het primair onderwijs minmaal bereik van 30.000 leerlingen in 2009.

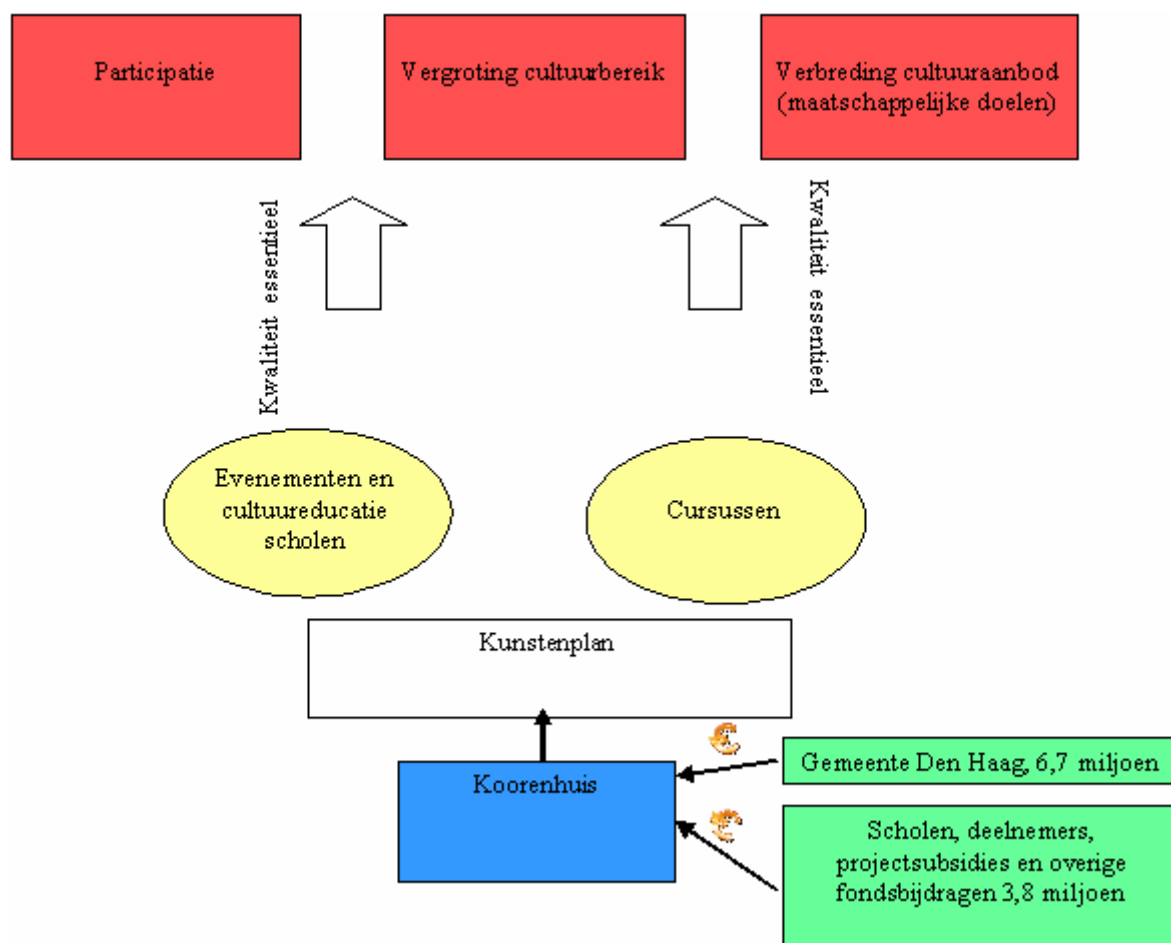
### Middelen

In het jaar 2009 heeft de gemeente in totaal een subsidie van €7.352.684,- aan het Koorenhuis verstrekt.

	Aanvraag	Beschikking	Evt. extra's	Vaststelling
Koorenhuis	€6.710.000,-	€6.589.800,-	€135.000,-	€7.352.684,-

<sup>21</sup> Programmabegroting 2009-2012 (2008, RIS 157458A), pagina 43-45.

Figuur 8: Subsidieverstrekking aan het Koorenhuis<sup>22</sup>



#### 4.4.2 Subsidietraject 2009 van begin tot eind Subsidieverstrekking

Het Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2009-2012 'Wonderlijke noodzaak' is de basis voor subsidieverstrekking aan het Koorenhuis. Dit meerjarenbeleidsplan sluit aan bij het cultuurbeleid uit het coalitieakkoord 'Meedoen' van het vorige college en is in het bijzonder gericht op participatie, vergroting van het cultuurbereik en verbreding van het cultuuraanbod. Het meerjarenbeleidsplan komt tot stand met behulp van de Adviescommissie Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2009-2012.

Het Koorenhuis heeft eind 2007 een meerjarenbeleidsplan ingediend voor de periode 2009-2012. Dit plan is door de adviescommissie als 'teleurstellend' beoordeeld, vanwege de 'ongeïnspireerde indruk', het ontbreken van een kritische zelfanalyse en de summiere begroting.

Op voorstel van de commissie heeft de gemeente besloten de subsidie voor 2009 en 2010 toe te zeggen. De gemeente heeft het adviesbureau Berenschot ingeschakeld voor een onderzoek naar visie, aanbod, organisatie en financiën van het Koorenhuis. Ook is het Koorenhuis betrokken in een onderzoek van Regioplan naar cultuureducatie op Haagse scholen.

In december 2008 heeft de gemeente een beschikking aan het Koorenhuis gestuurd. In januari 2009 heeft het Koorenhuis een aangepaste begroting en activiteitenplan ingediend bij de gemeente voor 2009, met een subsidieaanvraag van €6.710.000,-.

In mei 2009 heeft de gemeente een herziene beschikking aan het Koorenhuis gestuurd waarin een subsidie van €6.589.800,- wordt toegekend. De subsidie wordt 100% bevoorschot aan de hand van een bevoorschottingsschema.

<sup>22</sup> Zie voor een toelichting op deze figuur de bij de eerste casus DHM opgenomen Figuur 6, paragraaf 4.2.1, pagina 16.

De gemeente geeft aan dat de HKS en de UVS OCW van toepassing zijn en ook is een aantal verplichtingen opgenomen: de prestatienorm, meewerken aan gemeentelijke monitoring van aantallen activiteiten en bezoekers en het indienen van voortgangsrapportages per 1 mei en 1 oktober en de jaarstukken uiterlijk per 31 maart 2010.

In de beschikking wordt het door de gemeente te starten onderzoek naar het Koorenhuis genoemd, dat gericht is op strategisch en tactisch niveau en anderzijds op een benchmark en verbetering van de transparantie en efficiëntie van de organisatie en kostenstructuur. Ook gaat de brief in op het voorgenomen onderzoek naar cultuureducatie waarin de positie van het Koorenhuis in het totale aanbod van cultuureducatieve programma's in Den Haag wordt meegenomen.

Aangekondigd wordt dat het besluit over de subsidie in 2011 en 2012 medio 2010 verwacht wordt.<sup>23</sup>

In oktober 2009 heeft de gemeente het Koorenhuis een subsidie van €135.000,- toegekend voor het programma voor het Voortgezet Onderwijs in 2009. In de beschikking vermeldt de gemeente expliciet dat dit een laatste eenmalige subsidie betreft voor dit programma en dat het Koorenhuis dit programma voortaan binnen de eigen begroting moet vormgeven, waarbij het verhogen van de tarieven voor deelnemende scholen wat haar betreft niet de oplossing kan zijn.<sup>24</sup>

Gezien de uitkomst van het onderzoeken en de mate waarin het Koorenhuis de aanbevelingen heeft opgepakt, heeft de gemeente in 2010 ook voor 2011 en 2012 subsidie toegezegd.<sup>25</sup>

### Norm

De gemeente maakt duidelijk voor welk maatschappelijk doel zij de subsidie verstrekt en geeft criteria waaraan gerealiseerde prestaties zullen worden beoordeeld.

### Bevinding

De rekenkamer constateert dat de gemeente duidelijk maakt voor welk maatschappelijk doel zij de subsidie verstrekt, maar dat de vooraf aangegeven criteria voor het beoordelen van gerealiseerde prestaties zich beperken tot de gewenste kwantiteit.

De gemeente geeft het verband aan tussen het meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur, subsidie, beleid en activiteiten. Zo bepaalt de gemeente dat de subsidie aan het Koorenhuis wordt ingezet voor de gemeentelijke doelen in het kader van kunst en cultuur. De gemeente heeft alleen in kwantitatief opzicht vastgelegd hoe zij toetst of die doelen gehaald zijn.

De gemeente noemt in de beschikking de relevante wet- en regelgeving, de verplichtingen, de onderzoeken naar het functioneren van het Koorenhuis en het behalen van prestaties.

### Subsidiecontrole

Tijdens het jaar 2009 heeft de gemeente één maal een financiële rapportage van het Koorenhuis ontvangen. Conform de eisen die de gemeente stelt, levert het Koorenhuis deze beknopte rapportage met kengetallen betreffende de financiële positie van de instelling gedurende het jaar. In deze rapportage koppelt het Koorenhuis niet terug wat in die periode aan prestaties is geleverd en in hoeverre daarmee beoogde doelen worden behaald.

In maart 2010 heeft het Koorenhuis de jaarstukken 2009 met een goedkeurende accountantsverklaring bij de gemeente ingediend. Het jaarverslag gaat niet in op maatschappelijke effecten, alleen op aantallen deelnemers en uitgevoerde activiteiten. In het voorwoord wordt wel verwezen naar de gemeentelijke subsidie en wordt gesteld dat ruimschoots aan de prestatienorm van de gemeente is voldaan. In de jaarrekening is €6.715.000,- subsidie van de gemeente verantwoord. De accountant verklaart dat de subsidies overeenkomstig HKS en UVS OCW zijn besteed.

Ook heeft Koorenhuis de In- en Outputgegevens voor de jaarrekening 2009 ingediend bij OCW met de aantallen deelnemers en activiteiten in het jaar 2009.

Uit deze gegevens blijkt dat ruimschoots aan de prestatienorm is voldaan: aan het vrijetijdsaanbod hebben 11.790 cursisten deelgenomen (vereiste prestatie was 5.500), in het primair onderwijs zijn 50.437 leerlingen bereikt (vereiste prestatie was 30.000).

<sup>23</sup> Subsidieverlening 2009, herziene beschikking gericht aan het Koorenhuis, 15 mei 2009 (OCW/2009.5553).

<sup>24</sup> Eenmalige subsidie programma Voortgezet Onderwijs 2009/2010, aanvullende beschikking gericht aan het Koorenhuis, 16 oktober 2009 (OCW/2009.8615).

<sup>25</sup> 'Ontwikkeling van creatieve talenten, verrijking van Den Haag, Koorenhuis strategie 2010 – 2018', februari 2010.

In juni 2010 heeft de gemeente de subsidie aan het Koorenhuis vastgesteld op €7.352.684,-. Het verschil met de verantwoording betreft de verrekening van enkele projecten en de exploitatie van de vestiging Escamp. In de vaststellingsbeschikking maakt de gemeente enkele opmerkingen over de jaarrekening en verzoekt de instelling in de toekomst hier rekening mee te houden.<sup>26</sup>

Het valt de rekenkamer op dat de gemeente in de beoordelingscriteria enkel kwantitatieve eisen (aantal deelnemers) heeft opgenomen en geen kwalitatieve eisen (bijvoorbeeld waardering deelnemers).

### **Norm**

De gemeente is door controle, monitoring en evaluatie, geïnformeerd over wat zij met verstrekken van de subsidie bereikt.

### **Bevinding**

De rekenkamer constateert dat de gemeente door controle van de activiteiten van het Koorenhuis deels is geïnformeerd over hetgeen zij met verstrekken van de subsidie bereikt.

Het Koorenhuis rapporteert aan de gemeente over de geleverde prestaties en bestede subsidie met financiële rapportages en een jaarverantwoording. De gemeente is op basis van de verantwoording van het Koorenhuis op de hoogte van de geleverde prestaties (kwantitatief in outputgegevens, niet kwalitatief). De (verwachte) bijdrage van de prestaties van het Koorenhuis aan de gemeentelijke doelen wordt niet inzichtelijk.

#### **4.4.3 Verhouding gemeente en subsidieontvanger**

Het Koorenhuis was een gemeentelijke instelling, maar is sinds 1997 een zelfstandige stichting. De beleidsmedewerker cultuur van de gemeente heeft frequent contact en overleg met het Koorenhuis zowel over inhoudelijke zaken als bedrijfsvoering.

Het Koorenhuis ervaart de betrokkenheid van de gemeente als intensief en merkt op dat die veel verder gaat dan de toetsing van prestaties. De instelling acht zich als organisatie van professionals in staat een zelfstandige verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het werk en inhoudelijke keuzes te dragen. De gemeente geeft aan dat in 2009/ 2010 zich een bestuurscrisis bij het Koorenhuis heeft voorgedaan, waarbij de hulp van gemeente is ingeroepen naar aanleiding van behandeling van het dossier in de raadscommissie en dat de door het Koorenhuis ervaren intensieve begeleiding mogelijk daarin zijn oorsprong vindt.

Het Koorenhuis dient voor het verkrijgen van de subsidie te voldoen aan kwantitatieve eisen (aantal deelnemers) die de gemeente stelt, kwalitatieve eisen (bijvoorbeeld waardering deelnemers) worden niet gesteld.

De gemeente geeft aan dat de adviescommissie zich voorafgaand aan het opstellen van het nieuwe kunstenplan een jaar lang intensief bezighoudt met kwaliteit. De overige drie jaar wordt de beleidsmedewerker cultuur van de gemeente geacht vinger aan de pols houden op het punt van kwaliteit van de instelling. Hiervoor bestaat geen toetsingskader.

Het Koorenhuis geeft aan dat zij bij elke cursus gebruik maakt van enquêteformulieren (met vragen naar de mening van de cursist over lessen, docenten, lokalen, etc.). In 2008 heeft het Koorenhuis een extern bureau een enquête onder scholen laten houden over de tevredenheid over cultuureducatie.

In februari 2011 hebben de wethouders Cultuur en Onderwijs aan de raadscommissie Samenleving de 'Rapportage onderzoeken Cultuureducatie'<sup>27</sup> toegestuurd. De bijbehorende brief geeft aan dat de instelling bezig is met een herstructurering van de organisatie, een nieuw managementinformatiesysteem, de gehele planning&control-cyclus heeft geëvalueerd en bijgesteld en werkt aan een systeem van kosten- en subsidietoerekening.

Het college geeft aan dat het Koorenhuis zich binnen haar onderwijsfunctie verder dient te ontwikkelen tot expertisecentrum met een makelaarfunctie voor ondersteuning van scholen bij het opstellen van hun cultuureducatiebeleid en een ondersteuningsfunctie voor culturele instellingen bij de ontwikkeling van hun cultuureducatieve aanbod.

<sup>26</sup> Vaststelling subsidies 2009, vaststellingsbeschikking gericht aan het Koorenhuis van 23 juni 2010 (OCW/2010.3631).

<sup>27</sup> Brief Rapportage onderzoeken Cultuureducatie, 9 februari 2011 (RIS178887).

## Norm

De gemeente onderhoudt een professionele verhouding met de subsidieontvanger.

## Bevinding

De rekenkamer constateert dat de gemeente in 2009 de werkrelatie met het Koorenhuis niet geheel op professionele wijze vorm geeft. De gemeente stuurt in dat jaar het Koorenhuis aan als ware het een onderdeel van de eigen organisatie. De gemeente is betrokken bij zowel de externe positionering als de interne bedrijfsvoering en de onderlinge contacten zijn intensief. Het valt de rekenkamer op dat de gemeente zich in de beoordelingscriteria beperkt tot kwantitatieve doelstellingen en kwalitatieve aspecten ontbreken.

## 4.5 Casus StIO Laak (SZW)

### 4.5.1 Inleiding

#### Beleid

In de programmabegroting 2009 was in het programma Werk en inkomen een topindicator opgenomen over in- en uitstroom van gesubsidieerde arbeid. Eén van de doelen was meer mensen aan het werk helpen door re-integratie gerichte voorzieningen, gesubsidieerd werk en uitstroom bevorderende maatregelen. In de begroting worden in dit kader alleen tijdelijk gesubsidieerde banen (Ooievaars- en Opstapbanen) genoemd. De permanente vormen van gesubsidieerde arbeid, waaronder ID-banen, worden in Den Haag afgebouwd sinds de Rijkssubsidies voor deze banen zijn beëindigd in 2004.<sup>28</sup>

#### Belang

Sommige mensen hebben een zodanig grote afstand tot de arbeidsmarkt dat zij weinig kans maken op een reguliere baan. Voor hen zijn eind jaren negentig door het Rijk ID-banen gecreëerd.<sup>29</sup> Het doel van deze banen was het opdoen van werkervaring door werkzoekenden, alvorens door te stromen naar reguliere arbeid. Met de intrekking door het Rijk van het Besluit In- en Doorstroombanen (en daarmee de intrekking van de Rijkssubsidie) per 2004 is de Gemeente Den Haag begonnen met de afbouw van de ID-Banen. Per 1 januari 2009 zijn de ID-Banen bij de niet-G8-werkgevers beëindigd en het aantal ID-banen bij de G8-werkgevers bevroren (alleen de vrijgevalen ID-banen werden met nieuwe deelnemers).

In het coalitieakkoord 2010-2014 is vanwege de rijksbezuinigingen op de re-integratiemiddelen besloten de ID-banen bij de G8-werkgevers ook geheel af te bouwen. Daarnaast bestaan sinds 2009 tijdelijke leerwerkbanen, waarin werklozen werkervaring opdoen met behoud van uitkering (geen dienstverband). Dit kan gevolgen hebben voor de werkwijze van buurtbeheerbedrijven zoals StIO Laak. Voor de gemeente betekent dit dat het belang expliciet aan te geven waarvoor subsidie wordt verstrekt en waaraan geleverde prestaties getoetst worden toeneemt.

#### Subsidieontvanger

De gemeente geeft subsidie aan verschillende organisaties in de stad die gesubsidieerde arbeid aanbieden. Het buurtbeheerbedrijf Stichting Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij Laak (StIO Laak) is één van die organisaties. StIO Laak begeleidt mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt die anders niet aan het werk komen en een uitkering ontvangen en zo nuttig werk voor de stad verrichten.

#### Prestatie

De voor de subsidie te leveren prestatie betreft het in dienst nemen van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt (maximaal zoveel als de instelling kan bekostigen voor een vastgesteld subsidieplafond) voor het uitvoeren van taken in het kader van 'Schoon, heel en veilig.'

<sup>28</sup> Programmabegroting 2009-2012 (2008, RIS 157458A), pagina 63-65.

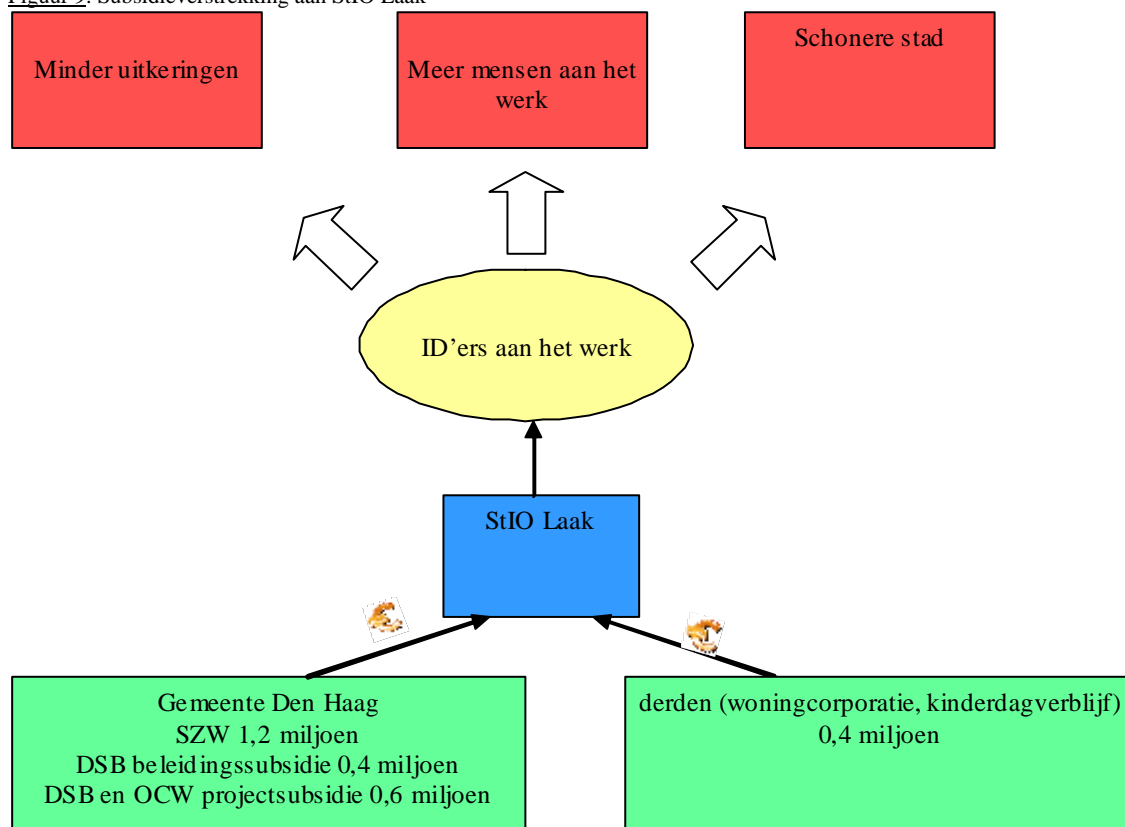
<sup>29</sup> Eerder ook wel bekend als 'Melkertbanen', vernoemd naar de oud-minister van Sociale Zaken Melkert die in 1994 deze vorm van arbeid invoerde.

## Middelen

In het jaar 2009 heeft de gemeente, dienst SZW, in totaal een subsidie van €1.205.326,61 aan StIO Laak verstrekt.

	Aanvraag	Beschikking	Evt. extra's	Vaststelling
StIO Laak	Niet ingediend <sup>30</sup>	€1.246.155,-	Geen	€1.205.326,61

Figuur 9: Subsidieverstrekking aan StIO Laak<sup>31</sup>



### 4.5.2 Subsidie van begin tot eind Subsidieverstrekking

Tussen StIO Laak en de gemeente is geen sprake van een regulier jaarlijks subsidietraject dat begint met een aanvraag van StIO Laak en een beschikking van de gemeente. Het subsidietraject verloopt via een ambtshalve toekenning door middel van een jaarlijkse toekennings- en vaststellingsbeschikking van de gemeente. De gemeente geeft aan dat in de loop der jaren bestuurlijke afspraken zijn gemaakt tussen de buurtbeheerbedrijven en de gemeente over de inzet van financiële middelen en het daarmee aan het werk houden van mensen in ID-banen.

StIO Laak heeft verschillende subsidierelaties binnen de gemeente, met de diensten SZW, DSB en OCW. SZW verstrekt de loonkostensubsidie voor de ID-ers (vanuit het WWB-budget). DSB subsidieert de begeleidingskosten van de ID-ers en is verantwoordelijk voor de inhoudelijke aansturing met betrekking tot 'Schoon, heel en veilig'. Zowel DSB als OCW verstrekken daarnaast incidentele projectsubsidies aan buurtbeheerbedrijven zoals StIO Laak. In 2009 betrof het projecten als het 'Fietsverwijderproject' en het 'High Clean'-project (inzet van ex-drugsverslaafden). Aan projectsubsidies ontving StIO Laak in 2009 een bedrag van in totaal €667.464,- van de gemeente. Deze casusbehandeling gaat enkel in op de (loonkosten)subsidie van de dienst SZW.

<sup>30</sup> Zie toelichting in paragraaf 4.5.2 over bestuurlijke besluitvorming.

<sup>31</sup> Zie voor een toelichting op deze figuur de bij de eerste casus DHM opgenomen Figuur 6, paragraaf 4.2.1, pagina 16.

De instelling behoort tot de G8-werkgevers<sup>32</sup> die werkzaamheden uitvoeren in het kader van ‘Schoon, heel en veilig’. Voor het uitvoeren van deze taken is het voor deze instellingen van belang dat ze over voldoende ID-ers kunnen beschikken. In een brief aan de raad van mei 2007 staat dat ‘de ID-medewerkers die werkzaam zijn bij de G8 over het algemeen niet eenvoudig kunnen uitstromen naar regulier werk’. De gemeente geeft aan dat daarom binnen de G8 de loonkostensubsidie wordt voortgezet voor het behoud van de bestaande ID-banen bij deze organisaties (zij het met een financieringsplafond). Hierbij wordt uitgegaan van een bevroren bestand, waarbij uitstroom naar regulier werk als primaire doelstelling is verlaten. Nieuwe werkzoekenden kunnen alleen tijdelijk op een ID-baan bij de G8 geplaatst worden als een vacature ontstaat.<sup>33</sup>

In de nota ‘Wijziging financiering G8 werkgevers en beleid buitenlandse deelnemers’ van juli 2008 staat dat vanaf 2009 een loonkostensubsidie wordt verstrekt van maximaal 125% van het wettelijk minimumloon en dat geen subsidie meer wordt verstrekt voor personen die niet (meer) in Den Haag wonen. In dezelfde maand heeft de gemeente StIO Laak per brief geïnformeerd over de wijzigingen van het subsidiebeleid voor de ID-loonkostensubsidie voor de G8 werkgevers. In deze brief wordt een geprognosticeerd subsidiebedrag van €1.246.155,- voor 2009 genoemd. In een voetnoot staat vermeld dat StIO Laak nog een beschikking voor 2009 zal ontvangen met de goedgekeurde deelnemerslijst.<sup>34</sup>

### Norm

De gemeente maakt duidelijk voor welk maatschappelijk doel zij de subsidie verstrekt en geeft criteria waaraan gerealiseerde prestaties zullen worden beoordeeld.

### Bevinding

De rekenkamer constateert dat de gemeente duidelijk maakt voor welk maatschappelijk doel zij de subsidie verstrekt, maar in beperkte mate criteria geeft voor het beoordelen van gerealiseerde prestaties (vooral financieel). Dit betreft de dienst SZW, DSB hanteert wel criteria voor de door die dienst verstrekt criteria, zie in dat licht ook de volgende casus.

Het is duidelijk dat de gemeente de subsidie aan StIO Laak verstrekt voor het aan het werk helpen en houden van ID'ers. Vanwege het financieringssysteem van een bepaalde bijdrage per medewerker weet de gemeente ook dat met bijdrage X een Y-aantal mensen aan het werk is.

Gedurende het jaar wordt StIO Laak door de gemeente geïnformeerd over ontwikkelingen ten aanzien van de gesubsidieerde arbeid en criteria die daar uit voortvloeien.

### Subsidiecontrole

In december 2009 heeft de gemeente aan StIO Laak een brief gestuurd over de controle en rapportagerichtlijn aan de hand waarvan de G8-organisaties de door hen ontvangen subsidies moeten verantwoorden. Bijgevoegd zijn de voorwaarden die van toepassing zijn op de ‘Subsidie loonkosten en noodzakelijke werkgeverslasten G8 banen Gemeente Den Haag 2009’.<sup>35</sup>

De gemeente ontvangt vier keer per jaar van StIO Laak een rapportage over hoeveel medewerkers zij aan het werk heeft. De gemeente betaalt per kwartaal een voorschot, mits StIO Laak voorafgaand aan het kwartaal een overzicht van de medewerkers aanlevert. De gemeente toetst dit overzicht aan de hand van de ‘Checklist kwartaalrapportage’. Getoetst wordt of papieren en digitale versie gelijk zijn, of eventuele wijzigingen ook verwerkt zijn in ‘LKS’ (het eigen registratiesysteem met de Loonkostensubsidies), of een GBA-toetsing van deelnemers heeft plaatsgevonden (woonplaatsvereiste) en de hoogte van het voorschotbedrag.

<sup>32</sup> Een groep van oorspronkelijk acht werkgevers van gesubsidieerde arbeid die werkzaamheden vervullen in het kader van ‘Schoon, heel veilig’. Het betreft de Boodschappenbegeleidingsdienst, Stichting Biesieklette, Haeghe Groep, Stichting Kringloop, Schroeder v/d Kolk, Stichting Haags Werkbedrijf, Stichting Haagse Buurtbeheerbedrijven, Stichting BBOZ, Stichting IO Laak en Stichting Wijkbeheer Schilderswijk.

<sup>33</sup> Financiering en afbouw ID-banen, reorganisatieontslag ID-medewerkers in gemeentelijke dienst, 25 mei 2007 (RIS 146231).

<sup>34</sup> Wijziging subsidiebeleid ID-loonkostensubsidie G8, brief gericht aan StIO Laak, 31 juli 2009 (SZW 2008-465).

<sup>35</sup> Controle en rapportagerichtlijn: Subsidie loonkosten en noodzakelijke werkgeverslasten G8 banen gemeente Den Haag 2009, brief van de gemeente gericht aan StIO Laak, 23 december 2009 (SZW 2009.1418).



In maart 2010 heeft de accountant van StIO Laak een rapportage uitgebracht over de jaarrekening. De accountant oordeelt dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de samenstelling van het vermogen van StIO Laak en dat de gemeentelijke subsidies zijn besteed overeenkomstig de gemeentelijke regelgeving. Eveneens heeft de accountant het 'Declaratie- en verantwoordingsformulier loonkosten en noodzakelijke werkgeverslasten subsidie G8 werkgevers 2009' gewaarmerkt. Hierin zijn voor alle deelnemers *naam, geboortedatum, BSN, uren, loonkosten* (gesplitst in *subsidiabel* en *niet subsidiabel*) opgenomen, evenals informatie over per wanneer in dienst en eventuele uitstroom. Het totaalbedrag in dit overzicht komt overeen met het subsidiebedrag in de eindbeschikking van de gemeente.

In april 2010 heeft de gemeente de subsidie aan StIO Laak vastgesteld op €1.205.326,61.<sup>36</sup>

De banen heten Instroom/ Doorstroom-banen, maar in de praktijk wordt weinig doorstroom naar een reguliere baan gerealiseerd. In 2009 is één deelnemer uitgestroomd in verband met het bereiken van de pensioensgerechtigde leeftijd. In 2009 is geen sprake van doorstroom van ID'ers naar reguliere arbeid. De gemeente geeft aan dat na de intrekking van het Besluit In- en Doorstroombanen door het Rijk in 2004 de naam ID-baan is gehandhaafd, maar de primaire doelstelling van deze subsidie is verschoven naar behoud van arbeidsplaatsen van de bestaande ID-werknemers binnen Schoon, Heel en Veilig (G8).

#### Norm

De gemeente is door controle, monitoring en evaluatie, geïnformeerd over wat zij met verstrekken van de subsidie bereikt.

#### Bevinding

De rekenkamer constateert dat de gemeente door controle van de activiteiten van StIO Laak grotendeels is geïnformeerd over wat zij met verstrekken van de subsidie bereikt.

StIO Laak rapporteert aan de gemeente over de geleverde prestaties en bestede subsidie met kwartaalrapportages en een jaarverantwoording. De gemeente controleert in de verantwoording de juistheid van het aantal ID'ers dat via StIO Laak werkt en weet zodoende wat aan prestaties is geleverd.

#### 4.5.3 Verhouding gemeente en subsidieontvanger

De gemeente en StIO Laak hebben voor de loonkostensubsidie weinig contact. De gemeente geeft aan dat dit te maken heeft met de relatieve eenvoud van de regeling en de kenmerken van de doelgroep zoals de geringe door- en uitstroom van ID'ers. Volgens StIO Laak heeft de organisatie in januari 2009 gemeld dat een plaats vrij zou komen vanwege pensionering van een medewerker per juli, maar heeft het tot november geduurd voordat de gemeente een nieuwe medewerker die aan de voorwaarden voor tijdelijke opvulling van een ID-baan voldoet heeft laten instromen.

De gemeente heeft in de periode 2004-2009 het aantal ID- en WIW-banen gereduceerd. Dit heeft uitstroom vanuit ID- en WIW-banen tot gevolg, maar beperkt naar reguliere arbeid. De gemeente geeft aan dat het verdwijnen van de ID-banen het risico kent dat het aantal bijstandsaanvragen verder zal toenemen. In 2009 heeft StIO Laak 45 ID-medewerkers ingezet voor 'Schoon, heel en veilig'. De gemeente stelt dat de medewerkers zo een zinvolle dagbesteding hadden, nuttig werk voor de stad deden en loon in plaats van een uitkering ontvingen.<sup>37</sup>

De gemeente is met de G8-werkgevers een meerjarige subsidierelatie aangegaan die in 2012 zal eindigen. Daarna bestaan (vanwege bezuinigingen vanuit de rijksoverheid) alleen nog leerwerkbanen en geen ID-banen meer. De voornaamste verschillen tussen beiden zijn dat:

- bij leerwerkbanen de medewerkers geen salaris ontvangen, maar werken met behoud van uitkering, waarbij de kosten voor de gemeente (uit het re-integratiebudget) dan beperkt blijven tot organisatie en begeleidingskosten.
- de leerwerkbanen gericht zijn op doorstroom naar regulier betaald werk, waarbij de duur van een leerwerkbaan bij dezelfde organisatie beperkt is tot 1 á 2 jaar.

<sup>36</sup> Vaststelling subsidie loonkosten en noodzakelijke werkgeverslasten G8 banen Den Haag 2009, vaststellingsbeschikking gericht aan StIO Laak, 23 april 2010 (SZW/2010.330.6).

<sup>37</sup> Financiering en afbouw ID-banen, reorganisatieontslag ID-medewerkers in gemeentelijke dienst, raadsmededeling, 25 mei 2007 (rm 2007.097 – BSW/2007.1243, RIS 146231).

De ID-banen komen per 2012 vanwege rijksbezuinigingen te vervallen, dit heeft consequenties voor de subsidie van de gemeente aan StIO Laak.

### Norm

De gemeente onderhoudt een professionele verhouding met de subsidieontvanger.

### Bevinding

De rekenkamer constateert dat de gemeente een professionele verhouding onderhoudt met StIO Laak. Tussen de gemeente en StIO Laak bestaat voldoende afstand. De gemeente bepaalt aan de hand van de beschikbare hoeveelheid subsidie hoeveel medewerkers StIO Laak mag inzetten.

## 4.6 Casus Haags werkbedrijf (DSB)

### 4.6.1 Inleiding

#### Beleid

In de programmabegroting 2009 waren in het programma Leefbaarheid onder andere topindicatoren opgenomen over het oordeel van inwoners over hun woonomgeving en de schoonheidsgraad van de stad. Doelen binnen dit programma waren onder andere een schone stad, heel (duurzaam) beheer en onderhoud.<sup>38</sup>

#### Belang

Net als bij de casus van StIO Laak speelt ook bij deze casus het belang van mensen met een ID-baan helpen naar reguliere arbeid. Het belang van DSB is in dit geval vooral wat deze mensen aan nuttig werk voor de stad kunnen verrichten. Wat leveren hun toezichtswerkzaamheden op? Wordt de stad daadwerkelijk schoner door de veegwerkzaamheden van het HWB?

Het vervangen van ID-banen door leerwerkbanen kan betekenen dat het HWB de werkwijze en begeleiding van medewerkers moet wijzigen. Het belang voor de gemeente expliciet te maken welke prestaties van het HWB verwacht worden voor deze subsidie neemt toe.

#### Subsidieontvanger

De gemeente geeft subsidie aan verschillende organisaties in de stad die personeel op een gesubsidieerde arbeidsplaats inzetten voor het schoon houden van de stad. Het Haags Werkbedrijf (HWB) is één van deze organisaties en is gericht op het schoonhouden van de openbare ruimte in de stad Den Haag.

#### Prestatie

De voor de subsidie te leveren prestatie betreft:

- het inzetten van 63 'gewitte ID-ers'<sup>39</sup> voor het project vegen en ander opdrachten van de gemeentelijke Dienst Stadsbeheer (DSB);
- het begeleiden van 250 medewerkers met ID-banen, waarvan 105 worden ingezet als toezichthouders en 145 worden ingezet voor het project vegen en andere opdrachten voor DSB.

#### Middelen

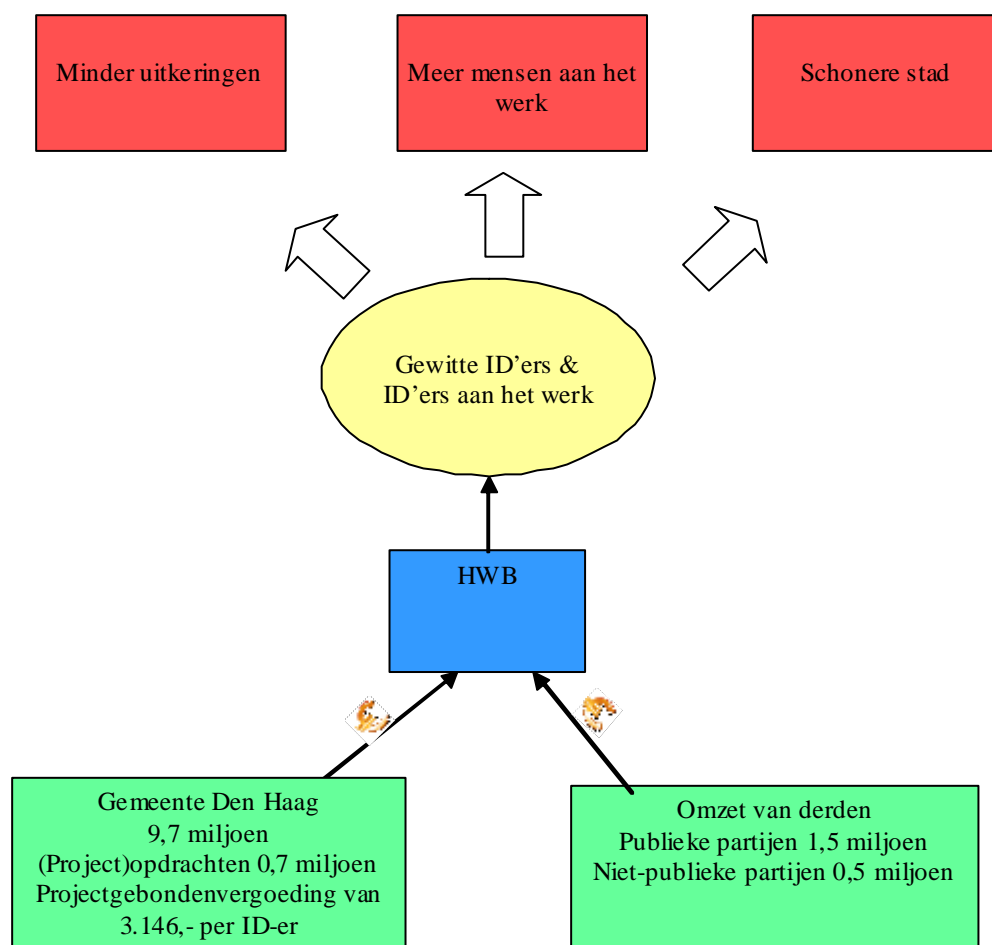
In het jaar 2009 heeft de gemeente, DSB, in totaal een subsidie van €3.437.616,15 aan het HWB verstrekt ten behoeve van de inzet van 63 gewitte ID-ers en de begeleiding van 250 medewerkers met ID-banen.

	Aanvraag	Beschikking	Evt. extra's	Vaststelling
HWB begeleiding	€1.495.783,08	€1.359.802,80	Geen	€1.324.493,-
HWB gewit	€2.031.068,-	€2.113.123,15	Geen	€2.113.123,15
HWB totaal	€3.526.851,08	€3.472.925,95	Geen	€3.437.616,15

<sup>38</sup> Programmabegroting 2009-2012 (2008, RIS 157458A), pagina 79-80.

<sup>39</sup> De 'gewitte ID-ers', ook wel 'geregulariseerde ID-ers' genoemd, zijn een aparte groep oud ID-ers waarvoor tussen de gemeente en het HWB afspraken in het verleden zijn gemaakt vanwege de zeer beperkte kansen op doorstroom naar een reguliere baan op de arbeidsmarkt.

Figuur 10: Subsidieverstrekking aan HWB<sup>40</sup>



#### 4.6.2 Subsidietraject 2009 van begin tot eind

##### Subsidieverstrekking

De bestuurlijke besluitvorming over de maatschappelijke doelen van de gesubsidieerde arbeid bij StIO Laak zijn ook van toepassing op het Haags Werkbedrijf. Het HWB is ook één van de G8 werkgevers.

In oktober 2008 heeft het HWB met het 'Subsidieaanvraagformulier Ontwikkel- en integraal beheeractiviteiten' van DSB twee aanvragen ingediend:

- Voor de 'Subsidieregeling gewitte banen': een verzoek tot subsidiëring van 63 medewerkers die een zogenaamde 'gewitte ID-baan' (vielen voorheen onder de ID-regeling en zijn in 2004 omgezet in reguliere banen) hebben. Deze medewerkers worden ingezet voor het project vegen en andere opdrachten van DSB. Het HWB vraagt voor deze groep €2.031.068,- subsidie aan.
- Voor de 'Subsidieregeling ID begeleidingskosten': een verzoek tot subsidiëring van de begeleiding van 250 medewerkers die een ID-baan hebben. Een deel van deze medewerkers worden ook ingezet voor het project vegen en andere opdrachten van DSB. Daarnaast wordt een deel van de medewerkers als toezichthouder ingezet in de stadsdelen in opdracht van de afdeling Leefbaarheid en Toezicht van de Dienst Stadsbeheer. Het HWB vraagt voor deze groep €1.495.783,08 subsidie aan.

<sup>40</sup> Zie voor een toelichting op deze figuur de bij de eerste casus DHM opgenomen Figuur 6, paragraaf 4.2.1, pagina 16.

In december 2008 heeft de gemeente gereageerd op beide subsidievragen van het HWB.

- De gemeente kent het HWB voor de 'gewitte banen' een subsidie toe van €2.113.123,15 (inclusief indexering). De gemeente geeft aan dat deze subsidie is bedoeld voor loonkosten en overhead van regulier gemaakte ID-banen. Bij de beschikking is een bijlage opgenomen met vereisten aan de inzet van medewerkers waar aan moet worden voldaan.<sup>41</sup>
- De gemeente kent het HWB voor de ID-banen een subsidie toe van €1.359.802,50 (€5.439,21 per medewerker inclusief indexering). De gemeente geeft aan dat voor dit bedrag van de 250 ID-medewerkers 105 werken als toezichthouder en 145 werken voor de afdeling vegén. Ook bij deze beschikking is een bijlage opgenomen met vereisten aan de inzet van medewerkers.<sup>42</sup>

### Norm

De gemeente maakt duidelijk voor welk maatschappelijk doel zij de subsidie verstrekt en geeft criteria waaraan gerealiseerde prestaties zullen worden beoordeeld.

### Bevinding

De rekenkamer constateert dat de gemeente duidelijk maakt voor welk maatschappelijk doel zij de subsidie verstrekt en criteria geeft voor het beoordelen van gerealiseerde prestaties.

Het is duidelijk dat de gemeente de subsidie aan het HWB verstrekt als financiering van de werkvoorziening voor ID'ers en 'gewitte ID'ers' binnen het thema 'Schoon, heel en veilig'. Vanwege het financieringssysteem van een bepaalde bijdrage per medewerker weet de gemeente ook dat met bijdrage X een Y-aantal mensen aan het werk is. Criteria aan de inzet van medewerkers zijn opgenomen in een bijlage bij de beschikking.

### Subsidiecontrole

De gemeente ontvangt vier keer per jaar van het HWB een financiële rapportage, daarnaast worden de mutaties in het personeelsbestand aangegeven. De kwartaalrapportages geven actueel zicht op mogelijke tekorten en overschotten en mogelijke financiële risico's voor de gemeente. Zowel bij de aanvraag als de afrekening dient HWB een deelnemerslijst te overleggen.

Het veegwerk dat het HWB als onderaannemer van het Veeg & Straatbedrijf van DSB verricht, wordt getoetst aan de gemeentelijke kwaliteitscriteria (A-kwaliteit: Residentie en B-kwaliteit: Hofstad, dit zijn criteria voor hoe schoon de straat moet zijn). De projectmanager Vegén van het HWB wordt hierop aangestuurd door het Veeg & Straatbedrijf van DSB.

In juni 2010 heeft het bestuur van het HWB de jaarrekening 2009 ondertekend en heeft de accountant (van de GAD<sup>43</sup>) van het HWB een rapportage uitgebracht over de jaarrekening. De accountant oordeelt dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de samenstelling van het vermogen van het HWB en de gemeentelijke subsidies zijn besteed overeenkomstig de gemeentelijke regelgeving.

In het 'Directieverslag 2009' dat deel uitmaakt van de jaarrekening rapporteert het HWB dat de plaatsingen van kandidaten vanuit de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten op de locaties van het HWB Publieke Taken als doel hebben de uitkeringsgerechtigde het arbeidsritme te laten behouden, dan wel het arbeidsritme te versterken om zo de kansen van plaatsing op de arbeidsmarkt te vergroten. Ook meldt het HWB dat in 2009 circa 2 miljoen kilo afval is afgevoerd. Niet wordt vermeld hoeveel ID-ers in 2009 zijn doorgestroomd naar regulier werk (25 medewerkers zijn uitgestroomd vanwege verschillende redenen).

In juli 2010 heeft de gemeente de subsidie aan het HWB vastgesteld op €2.113.123,15 voor de gewitte ID-banen<sup>44</sup> en €1.324.493 voor de overhead en begeleidingskosten ID-banen<sup>45</sup> (iets lager vastgesteld dan beschikking, voor het verschil van €35.310 stuurt de gemeente een factuur aan het HWB).

<sup>41</sup> Subsidiebeschikking Witten 63 ID-banen 2009, beschikking gericht aan Stichting Haags Werk Bedrijf Publieke taken, 19 december 2008 (SB/2008.22047).

<sup>42</sup> Subsidiebeschikking compensatie begeleidingskosten ID-banen 2009, beschikking gericht aan Stichting Haags Werk Bedrijf Publieke taken, 19 december 2008 (SB/2008.22039).

<sup>43</sup> De GAD doet aan functiescheiding, zo kan de accountant die het HWB als klant heeft, niet ook betrokken zijn bij de behandeling van de jaarrekening van DSB.

<sup>44</sup> Vaststelling subsidie Witten ID-banen 2009, 61 witten + 2 overgeheveld witten, vaststellingsbeschikking gericht aan Stichting Haags Werk Bedrijf Publieke taken, 22 juli 2010 (SB/2008.22047).

<sup>45</sup> Vaststelling subsidie overhead en opdrachtgebonden kosten. Compensatie begeleidingskosten ID-banen, Vegers en Toezichthouders 2009, vaststellingsbeschikking gericht aan Stichting Haags Werk Bedrijf Publieke taken, 22 juli 2010 (SB/2008.22039).

**Norm**

De gemeente is door controle, monitoring en evaluatie, geïnformeerd over wat zij met verstrekken van de subsidie bereikt.

**Bevinding**

De rekenkamer constateert dat de gemeente door controle van de activiteiten van het HWB grotendeels is geïnformeerd over wat zij met verstrekken van de subsidie bereikt.

Het HWB rapporteert aan de gemeente over de geleverde prestaties en bestede subsidie met kwartaalrapportages en een jaarverantwoording. De gemeente weet op basis van de verantwoording van het HWB wat aan prestaties is geleverd. De gemeente kan een relatie leggen tussen deze prestaties en de doelen voor bijvoorbeeld een schone stad (zorgen HWB-vegers voor resultaat dat aan gemeentelijke kwaliteitscriteria voldoet, koppeling aan beoordeling van een schone straat<sup>46</sup>).

**4.6.3 Verhouding gemeente en subsidieontvanger**

De gemeente en het HWB hebben weinig contact over de begeleidingssubsidie. De gemeente ontvangt vier keer per jaar een financiële kwartaalrapportage van het HWB en keert mede op basis hiervan subsidie uit door middel van voorschotten.

De ID-banen komen per 2012 vanwege rijksbezuinigingen te vervallen. In het coalitieakkoord 2010-2014 is ter compensatie van de ID-banen gekozen voor de invoering van 400 leerwerkbanen in buurtserviceteams. Het HWB zal groeien van 263 naar 700 medewerkers (gederegulariseerden en leerwerkbanen). Voorjaar 2011 is nog niet duidelijk precies invulling zal worden gegeven aan deze banen of men deze banen verstrekt aan medewerkers van het HWB, medewerkers van buurtbeheerbedrijven of andere kandidaten op voordracht van de gemeentelijke dienst SZW.

**Norm**

De gemeente onderhoudt een professionele verhouding met de subsidieontvanger.

**Bevinding**

De rekenkamer constateert dat de gemeente een professionele verhouding onderhoudt met het HWB. Tussen de gemeente en het HWB bestaat voldoende afstand waarbij de gemeente aan de hand van de beschikbare hoeveelheid subsidie bepaalt hoeveel medewerkers het HWB mag inzetten.

**4.7 Casus Overige wijk- en buurtinstellingen (BSD/DECO)****4.7.1 Inleiding****Beleid**

In de programmabegroting 2009 was een hoofdstuk over de stadsdelen opgenomen. In de inleiding daarvan wordt verwezen naar een nota over gedeconcentreerd werken en stadsdeelplannen. Ook worden budgetten toegekend aan de stadsdelen voor de uitvoering van taken. Het doel van de subsidies aan overige wijk- en buurtinstellingen is bevordering van de leefbaarheid, veiligheid en het welzijn in een buurt, wijk of stadsdeel en stimulering van cultuurbereik, artistieke diversiteit en talentontwikkeling.<sup>47</sup>

**Belang**

De gesubsidieerde projecten en evenementen in de wijken en buurten zijn kleinschalige initiatieven die geacht worden bij te dragen aan bevordering van leefbaarheid, veiligheid en welzijn in een buurt, wijk of stadsdeel en stimulering van cultuurbereik, artistieke diversiteit en talentontwikkeling.

Het belang voor de gemeente is alleen die projecten en evenementen te subsidiëren die bijdragen aan deze doelen en die zonder subsidie niet doorgaan. Tegelijkertijd moeten, gelet op de geringe subsidiebedragen, de administratieve lasten, zowel bij de gemeente als voor de subsidieontvanger, beperkt blijven. Het risico bestaat dat een gebrek aan inhoudelijk kwalitatieve afweging leidt tot onnodige extra subsidie-uitgaven.

In het coalitieakkoord 2010-2014 is opgenomen dat subsidieregelingen van andere diensten gericht op wijk- & buurtactiviteiten bijeen worden gebracht.

<sup>46</sup> In de Stadsenquête is een onderdeel opgenomen met een beoordeling van Hagenaars hoe schoon zij hun eigen straat vinden op vier aspecten, één daarvan is het vegen door de gemeente.

<sup>47</sup> Programmabegroting 2009-2012 (2008, RIS 157458A), pagina 79-80.

Deze komen samen bij de sector Stadsdelen en Wijken in de nieuwe Dienst Publiekszaken (opgericht per 1 januari 2011). Een bundeling van deze kleine subsidies bij Stadsdelen en Wijken betekent dat ongeveer 6 miljoen euro gefaseerd wordt toegevoegd aan het bestaande budget.

### Subsidieontvanger

De gemeente geeft via de stadsdelen subsidie aan verschillende organisaties die voor bewoners activiteiten organiseren in een buurt of wijk, die ten gunste komen aan de bewoners. De subsidies betreffen relatief kleine bedragen voor kleinschalige initiatieven.

### Prestatie

De voor de subsidie te leveren prestatie betreft de organisatie van de activiteit zoals in de desbetreffende subsidiebeschikking is beschreven.

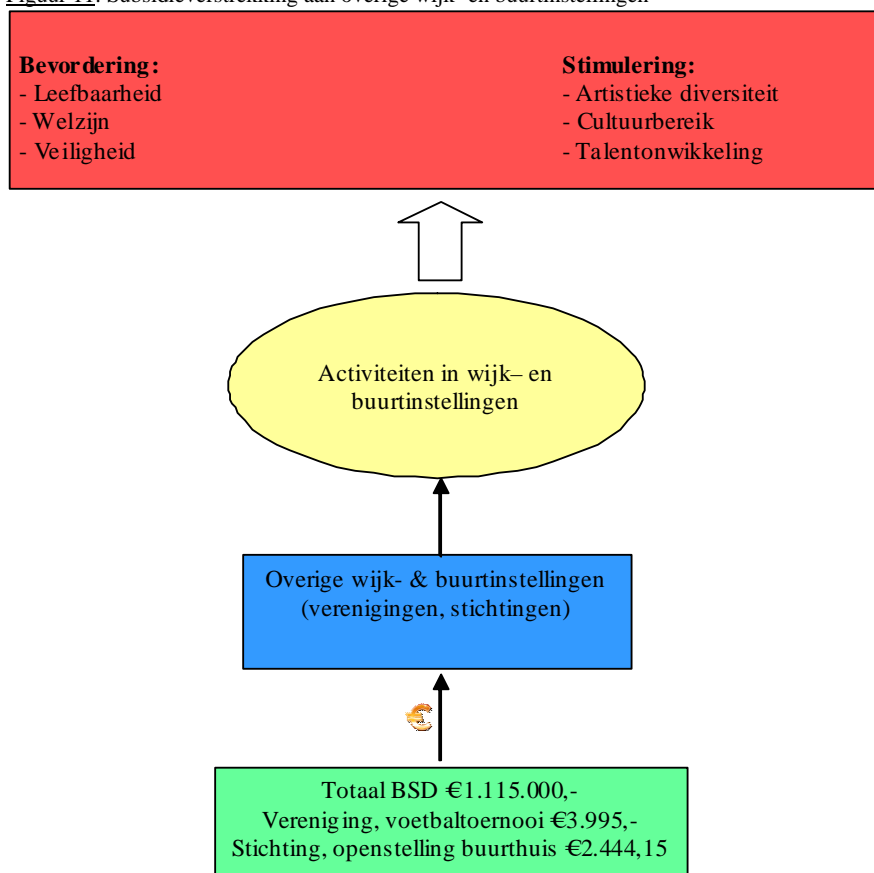
### Middelen

In het jaar 2009 heeft de gemeente, Deconcentratie BSD, totaal aan subsidies een bedrag van €1.115.000,- verstrekt aan overige wijk en buurtinstellingen.

Van de subsidiepost overige wijk- en buurtinstellingen van Deconcentratie heeft de rekenkamer naar twee verstrekte subsidies gekeken bij wijze van voorbeelddossiers. Op deze subsidies is het kader Flexibel budget stadsdelen (2008, RIS 153135) van toepassing.

	Aanvraag	Beschikking	Evt. extra's	Vaststelling
1. Organisatie voetbaltoernooi	€3995	€3995	Geen	€3995
2. Openstelling buurthuis	Niet ingediend	€2.250	€194,15	€2.444,15

Figuur 11: Subsidieverstrekking aan overige wijk- en buurtinstellingen<sup>48</sup>



<sup>48</sup> Zie voor een toelichting op deze figuur de bij de eerste casus DHM opgenomen figuur 6, paragraaf 4.2.1, pagina 16.

#### 4.7.2 Subsidietraject 2009 van begin tot eind

Binnen de begroting van de directie Deconcentratie (BSD) staan onder de post 'subsidiering overige wijk- en buurtinstellingen' alle kleinere subsidies die niet onder één van de andere posten vallen.

Op de subsidies die door Deconcentratie worden verstrekt, is de HKS van toepassing. Deconcentratie verstrekt subsidies aan organisaties die vaak ook gesubsidieerd worden door de gemeentelijke dienst OCW. Op alle subsidies die verstrekt worden in samenwerking met OCW, zijn naast de HKS ook de UVS OCW van toepassing.

### 1. Organisatie voetbaltoernooi

#### Subsidieverstreking

In juni 2009 heeft een vereniging subsidie aangevraagd voor de organisatie van een voetbaltoernooi met buitenlandse teams. Met deze activiteit wil de vereniging 'een bijdrage leveren aan het sociale klimaat en de samenleving in Den Haag'. De vereniging vraagt een subsidie aan van €3995,- en heeft daarvoor een begroting aangeleverd. De grootste kostenposten zijn eten (€1450,-), prijzen en aandenken deelnemers (€600,-) en scheidsrechters (€400,-).

Binnen één week heeft de gemeente besloten een subsidie ter grootte van dit volledige bedrag toe te kennen en een voorschot van 90% (€3595,50) te verstrekken. In de beschikking verzoekt de gemeente binnen één maand na afloop van het evenement een specificatie van de gemaakte kosten aan te leveren.

#### Norm

De gemeente maakt duidelijk voor welk maatschappelijk doel zij de subsidie verstrekt en geeft criteria waaraan gerealiseerde prestaties zullen worden beoordeeld.

#### Bevinding

De rekenkamer constateert dat de gemeente niet duidelijk maakt voor welk maatschappelijk doel zij de subsidie verstrekt en geen criteria geeft voor het beoordelen van gerealiseerde prestaties.

De gemeente heeft een subsidie verstrekt, blijkbaar past de activiteit in de doelen voor overige wijk- en buurtinstellingen. De gemeente neemt in de beschikking echter niet expliciet op aan welke doel de activiteit bijdraagt.

#### Subsidiecontrole

In februari 2010 heeft de vereniging de uitgaven voor de subsidie verantwoord met een grote hoeveelheid (supermarkt)bonnen en facturen. Het is niet duidelijk in hoeverre deze bonnen overeenkomen met de vooraf begrote bedragen en of het daadwerkelijk ook allemaal uitgaven betreft ten behoeve van de activiteit. Een deel van de producten op de supermarktbonnen lijkt niet te vallen onder de begrote posten. Ook valt op dat een aantal van de supermarktbonnen dateert van juli 2009, twee maanden voor het evenement. Een verslag, foto's of iets anders dat een beeld geeft van de activiteit zijn niet opgenomen bij deze verantwoording.

De activiteit heeft plaatsgevonden in september 2009, de verantwoording had dus oktober 2009 bij de gemeente ingediend moeten worden, maar dat gebeurt pas in februari 2010, vijf maanden na de activiteit. In maart 2010 heeft de gemeente de subsidie vastgesteld op het bedrag in de eerdere subsidiebeschikking en wordt de laatste 10% (€399,50) overgemaakt aan de vereniging. (N.B. De gemeente reageert in deze brief niet op de late ontvangst van de verantwoording.)

#### Norm

De gemeente is door controle, monitoring en evaluatie, geïnformeerd over wat zij met verstrekken van de subsidie bereikt.

#### Bevinding

De rekenkamer constateert dat de gemeente door controle van de activiteiten van de vereniging beperkt is geïnformeerd over wat zij met het verstrekken van de subsidie bereikt. De vereniging verantwoordt aan de gemeente de kosten door middel van het indienen van bonnetjes. De gemeente kan zich op basis daarvan maar een beperkt beeld vormen van participatie aan de activiteit. Aangezien de gemeente vooraf geen

criteria heeft gesteld, kan ook niet worden bepaald of de activiteit goed is uitgevoerd en in hoeverre deze iets bijdraagt aan het behalen van de doelen van het deconcentratiebeleid.

## 2. Openstelling buurthuis

### Subsidieverstrekking

In december 2009 heeft de gemeente besloten een subsidie van €2.250,- toe te kennen aan een welzijnsstichting voor openstelling van een buurthuis. (N.B. Een aanvraag voor subsidie is blijkbaar niet ingediend.) De stichting krijgt een voorschot van €2.025,- (90%). In de subsidiebeschikking is opgenomen dat de stichting daarvoor op vier dagen aan het einde van 2009 het desbetreffende buurthuis openstelt. Ook zijn afspraken opgenomen over de inzet van activiteitenbegeleiders en beheerders en een toezegging dat de gemeente eventuele schade vergoedt die niet te verhalen is bij de verzekering van de stichting. In de beschikking is aangegeven dat de subsidie wordt vastgesteld op daadwerkelijk gemaakte kosten en dat in geval van een 'serieuze overschrijding' contact moet worden opgenomen met de gemeente. Opvallend is dat de gemeente deze subsidie verstrekt naar aanleiding van een overleg met verschillende betrokken partijen, de welzijnsstichting heeft geen aanvraag ingediend. In de beschikking is geen informatie opgenomen aan welk maatschappelijk effect de activiteit geacht wordt bij te dragen.

### Norm

De gemeente maakt duidelijk voor welk maatschappelijk doel zij de subsidie verstrekt en geeft criteria waaraan gerealiseerde prestaties zullen worden beoordeeld.

### Bevinding

De rekenkamer constateert dat de gemeente niet duidelijk maakt voor welk maatschappelijk doel zij de subsidie verstrekt, maar wel criteria geeft voor het beoordelen van gerealiseerde prestaties.

De gemeente heeft een subsidie verstrekt, blijkbaar past de activiteit in de doelen voor overige wijk- en buurtinstellingen. De gemeente neemt in de beschikking niet expliciet op aan welk doel de activiteit bijdraagt, mogelijk is dit leefbaarheid. In de beschikking heeft de gemeente wel criteria opgenomen op basis waarvan de gemeente de activiteit beoordeelt (aantal dagen opening, inzet personeel).

### Subsidiecontrole

In januari 2010 heeft de welzijnsstichting een verantwoording ingediend bij de gemeente bestaande uit een paar regels over wat gedaan is (openstelling buurthuis eind december met beheerder) en een financiële specificatie van de kosten. Totale kosten van de openstelling zijn €2.444,15 (onder andere €160,- aan cadeaubonnen voor de beheerder als stimulans geen verlof te nemen).

(Deze verantwoording was verkeerd ingediend bij de dienst OCW en is pas in maart binnengekomen bij het Stadsdeelkantoor Centrum van BSD.)

In april 2010 heeft de gemeente de subsidie vastgesteld op €2.444,15 (meer dan oorspronkelijk aangevraagd en toegekend). In deze vaststellingsbeschikking wordt aangegeven dat dit bedrag hoger is dan dat oorspronkelijk was toegekend omdat een aantal kosten uit de offerte waarop de toekenning was gebaseerd nog niet voorzien waren. De gemeente maakt nog €419,- (laatste 10% en extra kosten) over aan de stichting.

### Norm

De gemeente is door controle, monitoring en evaluatie, geïnformeerd over wat zij met verstrekken van de subsidie bereikt.

### Bevinding

De rekenkamer constateert dat de gemeente door controle van de activiteiten van de stichting deels is geïnformeerd over wat zij met het verstrekken van de subsidie bereikt. De rekenkamer constateert dat de stichting aan de gemeente de verkregen subsidie verantwoordt door middel van een beknopt verslag en een financieel overzichtje. De gemeente heeft vooraf voorwaarden gesteld, maar kan op basis van toetsing daarvan nog niet bepalen of de activiteit iets bijdraagt aan de doelen van het deconcentratiebeleid.



### **4.7.3 Verhouding gemeente en subsidieontvanger**

De gemeente geeft aan dat doorgaans sprake is van een nauwe betrokkenheid tussen het stadsdeelkantoor, waar een aanvraag binnenkomt en wordt behandeld, en de subsidieontvanger.

Een bewonersinitiatief of subsidieaanvraag kan een sociale activiteit betreffen, dan passeert de aanvraag een medewerker welzijn, jeugd en participatie. Als het fysieke of ruimtelijke activiteiten betreft, wordt de aanvraag behandeld door een medewerker leefomgeving. Het traject van de subsidieverantwoording passeert dezelfde personen. Over een aanvraag kan een stadsdeeldirecteur zonodig contact opnemen met de stadsdeelwethouder.

Indien een organisatie voor het eerst bij Deconcentratie een subsidie aanvraagt, wordt deze organisatie nagetrokken aan de hand van een toetsingskader. Dit toetsingskader gaat ondermeer in op de oprichtings- of stichtingsakte met statuten, een opgave van de samenstelling van bestuur, een beschrijving of plattegrond van de beschikbare of beoogde accommodatie en een verslag van de in het voorgaande boekjaar tot stand gebrachte activiteiten met een beschrijving van de gevolgde werkwijze en van het verkregen resultaat. Wijzigingen hierin dienen bij de eerstvolgende aanvraag te worden overlegd.

Bij de subsidies wordt niet gewerkt met een gestandaardiseerde tussentijdse toets omdat het meestal een eenmalige kortdurende activiteit betreft. Subsidies kunnen na afloop teruggevorderd worden als blijkt dat voorwaarden niet zijn nagekomen. Bij de verantwoording heeft de gemeente vooral aandacht voor de participatiegraad. Dit kan worden aangetoond met bijvoorbeeld enkele foto's van de georganiseerde activiteit. De gemeente geeft aan dat de initiatieven klein zijn en dat de verantwoordingsverplichting daarom ook niet te zwaar is.

#### **Norm**

De gemeente onderhoudt een professionele verhouding met de subsidieontvanger.

#### **Bevinding**

De rekenkamer constateert op basis van deze twee gevallen dat de gemeente deels een professionele verhouding met de subsidieontvanger onderhoudt. Tussen de gemeente en de ontvanger van een Deconcentratie subsidie bestaat voldoende contact, gelet op de relatief kleine subsidiebedragen. De rekenkamer constateert verder dat de gemeente richting ontvanger onvoldoende duidelijk is over de voorwaarden en onvoldoende let op wettelijke vereisten in de besluitvorming (aanvraag voor beschikking, op tijd verantwoording aanleveren voor vaststelling).

## 5 Beantwoording onderzoeksvragen

### 5.1 Inleiding

De rekenkamer beantwoordt in dit laatste afsluitende hoofdstuk van het feitenrapport de in de inleiding gestelde onderzoeksvragen. In paragraaf 5.2 komt de eerste onderzoeksvraag aan bod en in paragraaf 5.3 de tweede onderzoeksvraag over het casusonderzoek. In paragraaf 5.4 wordt de probleemstelling behandeld.

### 5.2 Beantwoording onderzoeksvraag administratie en controle

**Is de controle op besteding en opbrengst van gemeentelijke subsidies doelmatig en doeltreffend? Heeft de gemeente zicht op de mate waarin verstrekte subsidies conform afspraken worden besteed en evaluatie plaatsvindt**

Uit het onderzoek naar de administratie van en de controle op subsidie blijkt dat de Gemeente Den Haag in beeld heeft hoeveel subsidie in het jaar 2009 is verstrekt door de verschillende diensten en aan welke organisaties. De gemeente beschikt niet over een integraal overzicht van subsidieregelingen. Einddata voor subsidieregelingen komen vrijwel nooit voor.

De gemeente controleert wat met de subsidie wordt gedaan. Daarbij maakt de gemeente een onderscheid tussen financiële en (beleids)inhoudelijke gegevens, een integraal toetsingskader is niet aanwezig.

De gemeente evalueert beleid waar een subsidie aan bij moet dragen wel. De inzet van een subsidie als middel wordt echter niet periodiek op doelmatigheid en doeltreffendheid geëvalueerd. Zodoende beschikt de gemeente bij de meeste subsidies niet over evaluatieresultaten die zij kan benutten bij haar afwegingen over het al dan niet in- of voortzetten van het beleidsinstrument subsidie.

### 5.3 Beantwoording onderzoeksvraag casusonderzoek

**Hoe ziet bij de verschillende diensten de invulling van de rol als subsidieverstrekker er in de praktijk uit (met aandacht voor prestatie, controle, kwaliteit, governance, informatievoorziening en risicobeheersing)?**

Per subsidiecasus verschilt het aanzienlijk hoe de gemeente de rol als subsidieverstrekker in de praktijk invult. Op basis van dit casusonderzoek valt op dat bij de betrokken casussen van DSO en OCW deze diensten enerzijds in positieve zin een koppeling weten te leggen tussen beleid en activiteit, maar anderzijds dusdanig intensief betrokken zijn bij de bedrijfsvoering dat verstrengeling van verantwoordelijkheden voor het eind resultaat dreigt te ontstaan. SZW en DSB hebben bij de casussen over gesubsidieerde arbeid een financiële sturingsrelatie die de subsidieontvanger voldoende eigen ruimte biedt en de verantwoordelijkheden van de gemeente en de subsidieontvanger duidelijk markeert. BSD vervult bij de subsidies aan overige wijk- en buurtinstellingen in het toezicht een bescheiden rol die proportioneel is met de omvang van deze subsidies.

#### *Subsidieverstrekking*

De gemeente stuurt steeds meer op prestaties via subsidies. In de meeste casussen is duidelijk waarvoor de gemeente subsidie verstrekt. Bij de subsidies aan DHM en Parkpop (DSO) en het Koorenhuis (OCW) heeft de gemeente gedefinieerd voor welk maatschappelijk doel zij de subsidie verstrekt in relatie met het gemeentelijk beleid. Bij de subsidies aan StIO Laak (SZW) en het HWB (DSB) is dit ook het geval, maar minder expliciet. Bij de subsidies in het kader van de overige wijk- en buurtinstellingen (BSD) wordt niet expliciet benoemd in het kader van welk doel een subsidie wordt verstrekt.

Bij de subsidies aan DHM, Parkpop en het HWB stelt de gemeente in de subsidiebeschikking criteria waar aan moet worden voldaan en waar de gemeente aan zal toetsen voor het beoordelen van de gerealiseerde prestaties. Bij de subsidies aan het Koorenhuis en StIO Laak stelt de gemeente slechts in beperkte mate criteria voor het beoordelen van de gerealiseerde prestaties. Bij de subsidies aan de overige wijk- en buurtinstellingen verschilt het per beschikking of criteria zijn opgenomen.

### *Subsidiecontrole*

In de meeste casussen wordt het beleid waar de subsidie voor wordt ingezet wel geëvalueerd, maar blijft een evaluatie van het subsidietraject achterwege. Bij de subsidies aan DHM, Parkpop, StIO Laak en het HWB is de gemeente grotendeels op de hoogte over hetgeen wordt bereikt, door voortgangs- en verantwoordingsinformatie over de prestaties van de organisatie (activiteiten, bezoekersaantallen en mensen aan het werk). Bij de subsidie aan het Koorenhuis is deels geregistreerd wat wordt bereikt, in aantallen deelnemers, maar niet in de beoordeling van kwaliteit. Bij de subsidies aan de overige wijk- en buurtinstellingen weet de gemeente deels tot in beperkte mate wat met de subsidie wordt bereikt.

### *Verhouding gemeente en subsidieontvanger*

In de casussen wordt de verhouding tussen gemeente en subsidieontvanger op wisselende wijze ingevuld. Bij de subsidies aan StIO Laak en het HWB bestaat een professionele verhouding waarbij in de onderlinge relatie tussen de gemeente en de subsidieontvanger voldoende afstand en duidelijkheid bestaat over eenieders rol.

Bij de subsidies aan de overige wijk- en buurtinstellingen is deels sprake van een professionele verhouding. Wel heeft de gemeente voldoende contact, maar is onvoldoende aandacht voor het proces en eisen aan de besluitvorming.

Bij de subsidies aan DHM, Parkpop en het Koorenhuis is in beperkte mate sprake van een professionele verhouding. Bij DHM en het Koorenhuis is de gemeente zodanig betrokken dat het lijkt alsof ze een eigen organisatieonderdeel aanstuurt. Bij Parkpop zijn de gemeente en DHM sterk betrokken bij invulling en uitvoering van het evenement.

## **5.4 Probleemstelling**

### **In hoeverre bepaalt de Gemeente Den Haag of de subsidies die ze verstrekt effectief en efficiënt zijn?**

Op basis van het uitgevoerde onderzoek naar de administratie en controle en de casussen van vijf diensten komt de Rekenkamer Den Haag tot de volgende conclusie: de Gemeente Den Haag controleert de besteding van de subsidies vooral op de financiële aspecten en heeft weinig aandacht voor de resultaten van de subsidies in inhoudelijk en kwalitatief opzicht. Daarmee is zij onvoldoende in staat de effectiviteit en efficiëntie van subsidies als beleidsinstrument te bepalen.

Dit maakt de onderbouwing van de besluitvorming over al dan niet continuering van deze subsidies minder gedegen.

## Bijlage 1 | Normenkader

**In hoeverre bepaalt de Gemeente Den Haag of de subsidies die ze verstrekt effectief en efficiënt zijn?**

Hoofdnorm: De gemeente moet weten of met de subsidie het geld van de belastingbetaler goed besteed is.	
<i>Normuitwerking</i>	<i>Criteria</i>
(1) De controle op besteding en opbrengsten van gemeentelijke subsidies is doelmatig en doeltreffend.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente weet hoeveel subsidie aan welke organisaties is toegekend.</li> <li>• De gemeente heeft inzicht in hoeveel subsidieregelingen (inclusief start- &amp; evt. einddatum) bestaan.</li> <li>• De gemeente controleert de subsidieverstrekking en hanteert daarbij een toetsingskader met aandacht voor zowel de inhoudelijke prestatie als de financiën.</li> <li>• De controle-inspanning staat in verhouding tot de hoogte van het subsidiebedrag en de risico's voor de gemeente.</li> <li>• De gemeente heeft georganiseerd dat op negatieve controle-uitkomsten een passende actie van de gemeente volgt.</li> </ul>
(2) De subsidies dragen bij aan realisatie van beoogde doelen (zijn doeltreffend).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidies worden periodiek geëvalueerd op doeltreffendheid.</li> <li>• Resultaten van evaluatie worden betrokken in afwegingen over het al dan niet inzetten van subsidie als beleidsinstrument.</li> </ul>
<i>Normuitwerking casusonderzoek</i>	<i>Criteria</i>
(1) De gemeente maakt duidelijk voor welk maatschappelijk doel zij de subsidie verstrekt en geeft criteria waaraan gerealiseerde prestaties zullen worden beoordeeld.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente benoemt wat zij beleidsmatig wil bereiken (toetsbare doelen) en waarom een subsidie daar aan bijdraagt.</li> <li>• De gemeente geeft expliciet aan voor welke prestatie de subsidie wordt verstrekt inclusief een tijdbepaling voor uitvoering.</li> <li>• Indien mogelijk maakt de gemeente daarbij gebruik van resultaten van eerdere subsidieverstrekking.</li> <li>• Zo nodig vermeldt de gemeente overige subsidievoorwaarden.</li> <li>• Indien van toepassing neemt de gemeente nadere bepalingen op (bijvoorbeeld hoe omgaan met wat nog niet afgesproken kan worden).</li> <li>• De gemeente vermeldt aan welke informatieverplichting ontvanger moet voldoen (wat, wanneer en aan wie).</li> <li>• De gemeente kondigt aan hoe controle van de prestatie en van de subsidiebesteding plaatsvindt (bijvoorbeeld eis accountantsverklaring en controleprotocol).</li> </ul>
(2) De gemeente onderhoudt een professionele verhouding met de subsidieontvanger.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tussen de gemeente en de subsidieontvanger bestaat duidelijkheid over eenieders rol en voldoende afstand (dat wil zeggen: geen inmenging in onder andere dagelijkse bedrijfsvoering van organisatie).</li> <li>• Indien van toepassing: afwijkingen van de subsidiebeschikking worden in een nieuwe beschikking vastgelegd.</li> <li>• De gemeente heeft aandacht voor (financiële) risico's en is zich bewust van juridische aspecten (onder andere staatssteun).</li> </ul>

<p>(3) De gemeente is door controle, monitoring en evaluatie, geïnformeerd over wat zij met verstrekken van de subsidie bereikt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij subsidies voor langere perioden controleert de gemeente regelmatig of de uitvoering van de prestatie op schema is.</li> <li>• Bij eenmalige project- of activiteitssubsidies met een beperkte financiële omvang controleert de gemeente via een vooraf gedefinieerde ‘lichte toets’<sup>49</sup>.</li> <li>• De gemeente controleert of de door de ontvanger verstrekte verantwoordingsinformatie voldoet aan de gestelde eisen.</li> <li>• De gemeente controleert of ontvanger de prestatie heeft geleverd en of deze voldoet aan de verwachting (naar aanleiding van monitor, evaluatie).</li> <li>• De gemeente gaat na wat de geleverde prestatie bijdraagt aan beleidsmatige doelen.</li> <li>• Indien van toepassing betreft de gemeente de resultaten bij een volgende subsidieverstrekking aan subsidieontvanger.</li> </ul>
--	--

---

<sup>49</sup> Voorbeeld lichte toets: (1) check of ingediende kosten conform bedrag beschikking en (2) foto of anderszins als bewijsmateriaal dat activiteit heeft plaatsgevonden.

## Bijlage 2 | Bronnen

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende gemeentelijke stukken:

- ‘Aan de slag!’, coalitieakkoord PvdA, VVD, D66 en CDA (2010, RIS 173030).
- Beantwoording van verschillende schriftelijke vragen over subsidies.
- Evaluatie afbouw ID-banen (2009, RIS 169121).
- Jaarverslag 2008 (2009).
- Jaarverslag 2009 (2010).
- Flexibel budget stadsdelen (2008, RIS 153135)
- Kortingen welzijnssubsidies (2010, RIS 173891).
- Korting op subsidies, brief aan gesubsidieerde culturele instellingen (2010, BOW/2010.304)
- Opgevraagde informatie uit de financiële dienstadministraties over subsidies in het jaar 2009.
- Opgevraagde informatie uit de subsidiedossiers 2009 voor de casussen Den Haag Marketing, Parkpop, Koorenhuis, StIO Laak, Haags Werkbedrijf en overige wijk- en buurtinstellingen.
- Onderzoeksresultaten Topinkomens 2009 (2011, RIS 178213b).
- Onderzoeksvoorstel en uitwerking daarvan van het onderzoek naar de HKS (*legal audit*) van de afdeling juridische zaken (2010, 2011).
- Programmabegroting 2010-2013 (2009).
- Programmabegroting 2011-2014 (2010).
- Subsidiebeheer (2009, RIS 163556).
- Toelichting subsidiebeleid in concernjaarrekening (2011, RIS 178321).
- Tussentijdse evaluatie afbouw ID-banen (2008, RIS 154333).
- Verordening tot wijziging van de Haagse Kaderverordening Subsidieverstreking (2011, RIS 178827).

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende overige publicaties:

- Algemene Rekenkamer, Inzicht in belastinguitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies (2010).
- Algemene Rekenkamer, Handreiking effectevaluaties van subsidies. Randvoorwaarden, uitvoering en benutting (2011).
- Algemene Rekenkamer, Leren van subsidie-evaluaties (2011).
- Bureau Jacques Necker, Onderzoek subsidiebeleid (2010-2011).
- Diverse artikelen uit lokale en landelijke kranten betreffende het onderwerp subsidies.
- Groep Van der Velden (LPF), ‘Subsidies. De stad kan niet zonder, maar het beheer kan beter, presentatie aan de toenmalige raadscommissie Veiligheid, Bestuur & Financiën (VBF) over een ander subsidieproces in Den Haag’ (2008).
- Vereniging Nederlandse gemeenten, artikel ‘VNG bestrijdt conclusie subsidie onderzoek RTL’, reactie op onderzoek subsidiebeleid uitgevoerd door Jacques Necker in opdracht van RTL (2010).

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende internetpagina’s:

- [www.denhaagmarketing.com](http://www.denhaagmarketing.com)
- [www.ducos.com](http://www.ducos.com)
- [www.haagswerkbedrijf.nl](http://www.haagswerkbedrijf.nl)
- [www.koorenhuis.nl](http://www.koorenhuis.nl)
- [www.parkpop.nl](http://www.parkpop.nl)

Voor dit onderzoek is gesproken met de volgende personen binnen de gemeentelijke organisatie:

- Janneke Blok, hoofd van de afdeling Juridische Zaken, directie Bestuurszaken, Bestuursdienst.
- Gert Broekhuis, jurist bij de afdeling Juridische Zaken, directie Bestuurszaken, Bestuursdienst.
- Jos Bruggeman, administrateur, financieel beleidsmedewerker, afdeling Planning & Control, dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten.
- Marco Goudzwaard, dienstcontroller van de dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn.

- Richard Ingenkamp, financieel beleidsmedewerker, afdeling Planning & Control, dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten.
- Rick Klijberg, manager Stafeenheid Programmering, Dienst Stedelijke Ontwikkeling.
- Paul Klaver, hoofd van de afdeling Beheer en Ondersteuning, sector Welzijn, jeugd en burgerschap, dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn.
- Anne-Marie Kamphuis, dienstcontroller van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten.
- Martijn Kersbergen, senior financieel beleidsmedewerker, afdeling Planning & Control, dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten.
- Gert de Leeuw, dienstcontroller van de Dienst Stadsbeheer.
- Ineke Lemmers, beleidsmedewerker bij de afdeling Economie, Directie Beleid van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling.
- Marleen van Meijeren, beleidsmedewerker bij de afdeling Economie, Directie Beleid van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling.
- Francine l'Ortye, hoofd van de afdeling Financiën, Projecten en Onderzoek, directie Financiën, Bestuursdienst.
- Jan Redeker, coördinator Programmabureau Subsidiebeheer, Directie Financiën, Services en Control, Dienst Stedelijke Ontwikkelingen.
- Ton Rijksen, hoofd van de afdeling Beheer en Ondersteuning, sector Cultuur, dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn.
- Diane Scheenstra, beleidsmedewerker binnen de sector cultuur, dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn.
- Marga Sierkstra, hoofd van de afdeling Bedrijfsvoering directie Deconcentratie, Bestuursdienst (overgegaan naar Dienst Publiekszaken).
- Jos van Veen, plaatsvervangend manager Stafeenheid Programmering, Dienst Stedelijke Ontwikkeling.
- René Vierbergen, directeur van de Gemeentelijke Accountantsdienst.
- Liesbeth Weehuizen, medewerker Programmabureau Subsidiebeheer, Directie Financiën, Services en Control, Dienst Stedelijke Ontwikkelingen.
- Frits van de Weg, beleidsmedewerker bij de afdeling Algemene Zaken, Dienst Stadsbeheer.
- Nicole van der Wekken, hoofd van de afdeling Beleid, dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten.

Voor dit onderzoek is gesproken met de volgende personen buiten de gemeentelijke organisatie:

- Derk Broer, controller bij het Koorenhuis.
- Guus Dutrieux, directeur van DUCOS Productions.
- Marco Esser, adjunct-directeur van Den Haag Marketing.
- Hans Poort, directeur van het Haags Werkbedrijf.
- Rob van Staalduinen, directeur van StIO Laak.
- Caroline Wiedenhof, directeur van het Koorenhuis.
- Robert van der Zalm, controller bij Den Haag Marketing.